

# Los Catastros Europeos y los esfuerzos para crear un Catastro Paneuropeo

REVISTA **MAPPING**

Vol.33, 215, 30-35

2024

ISSN: 1131-9100

## *The European Cadastres and the efforts to create a Pan-european Cadastre*

Amalia Velasco Martín-Varés

### Resumen

El artículo reflexiona sobre la evolución del papel del catastro en Europa y describe los distintos modelos catastrales de los países europeos respecto a su función, su papel en la tributación, su relación con la cartografía y las infraestructuras de datos espaciales, sus servicios y el acceso a sus datos. Analiza los nuevos desarrollos del catastro en estos países para cumplir con su cada vez más importante función en la administración del territorio. Describe la creciente demanda de datos catastrales armonizados y paneuropeos por parte, no solo de la Comisión Europea que los considera datos de alto valor, sino también de los ciudadanos y empresas, y explica los trabajos que las instituciones catastrales de los países europeos y las organizaciones internacionales están realizando para crear ese catastro europeo.

### Abstract

*The article reflects on the evolution of the role of the cadastre in Europe and describes the different cadastral models of European countries with respect to their function, their role in taxation, their relationship with cartography and spatial data infrastructures, their services and their access to data. It analyzes the new developments of the cadastre in these countries to fulfill its increasingly important role in the administration of the territory.*

*It describes the growing demand for harmonized and pan-European cadastral data from, not only the European Commission, which considers it to be high-value data, but also from citizens and businesses, and explains the work that the cadastral institutions of European countries and international organizations are doing to create such a European cadastre.*

**Palabras clave:** Catastro, Europa, Armonización de datos, Datos de alto valor, Tributación inmobiliaria.

**Keywords:** Cadastre, Europe, Data harmonization, High-value data, Real estate taxation.

Amalia Velasco Martín-Varés  
amvemava@gmail.com

Recepción 27/08/2024  
Aprobación 28/08/2024

## 1. INTRODUCCIÓN

En un artículo anterior de esta revista MAPPING, Vol. 28, 197, 36-45 septiembre-octubre 2019, explicábamos como en Europa no existe un modelo catastral único y las características de los Catastros y los Registros de la Propiedad varían notablemente entre unos países y otros, ya que las funciones originarias de estas instituciones no fueron similares en todo el continente, 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.

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 de la Propiedad y ese inmueble no puede inscribirse si no está previamente identificado y bien reflejado en una cartografía catastral (en muchos casos con obligación de levantamiento topográfico por un agrimensor autorizado y con los límites marcados en el terreno). En todos ellos la cartografía catastral sirve de base para el Registro de la Propiedad y, a diferencia del GEOBASE (cartografía del Registro de la Propiedad español en el que recogen las fincas registrales), no duplican la cartografía.

## 2. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE CATASTRO EN EUROPA

La distinción entre catastros fiscales y catastros legales actualmente ha sido superada, los catastros fiscales son cada día más precisos y las instituciones catastrales tienden a satisfacer muchas otras finalidades, más allá de la tributación o el tráfico de inmuebles, y en la mayoría de los países el catastro se ha convertido en información básica de referencia, que sirve de soporte a muchas políticas públicas y que puesta al servicio de los ciudadanos y empresas potencia el desarrollo de la economía.

Los datos que proporciona el catastro: localización, titularidad, valor, uso etc... integrados en un sistema de información geográfica son la base de la «Administración del

Territorio», un concepto que engloba planificación, gestión y desarrollo del territorio.

Actualmente en la mayoría de los países, los datos catastrales juegan un papel fundamental en sectores como: Mercado Inmobiliario, Agricultura (principalmente subsidios de la Política Agrícola Común Europea, PAC), Monitorización Medioambiental, Planificación urbanística, Infraestructuras, Aplicación de políticas públicas (administración), Seguridad pública y Análisis socio-económicos, entre otros.

Además, el valor y el uso de la información geoespacial se han ido incrementando y los datos catastrales **cuando se combinan** con otros datos son muy útiles y más valiosos. Por eso son importantes: los acuerdos de colaboración, los estándares de datos y servicios digitales y sobre todo las condiciones de accesibilidad, y como veremos mas adelante, en muchos países europeos, el Catastro está evolucionando hacia convertirse **una plataforma centralizada y abierta que almacena y ofrece conjuntamente los datos proporcionados por las diferentes organizaciones gubernamentales.**

Así, viéndolo en perspectiva podemos decir que el catastro en Europa nació en la mayoría de los países como un catastro fiscal en los siglos XVIII y XIX; en muchos países de centro y norte Europa pasó a ser la base para la definición y el intercambio de Bienes Inmuebles perdiendo su carácter fiscal; en los años 80 del siglo pasado, coincidiendo con la digitalización de los datos y la creación de los Sistemas de Información Geográfica, y luego con la llegada de Internet se descubrió su utilidad para otras funciones, pasándose a considerar como un **catastro multifinalitario** y a partir de la creación de las infraestructuras de datos espaciales y la integración de conjuntos de datos espaciales, pasó a ser información básica sobre la que se desarrollan estas infraestructuras, nacionales e internacionales. Los gobiernos, cada vez más capacitados digitalmente, están integrando ahora el catastro en



Figura 1. Evolución del concepto de Catastro

el ecosistema digital para la gobernanza del territorio convirtiéndolo cada vez mas en la base sobre la que pivota toda la información geoespacial necesaria para el buen gobierno de un país y para los servicios y el bienestar de los ciudadanos.

### 3. LOS CATASTROS EUROPEOS

Esta tendencia generalizada a la integración de datos se ve de todas formas influida por los **distintos modelos catastrales** de los países europeos que, como hemos dicho, presentan muchas singularidades.

No obstante, en casi todos ellos el catastro se considera como un instrumento de política económica de interés nacional y, por lo tanto, su competencia **corresponde a la administración central del país**; En Alemania, donde la responsabilidad reside en el "lander" (estados federales) y en Suiza en los "cantones" existen, en ambos casos, una organización nacional que los coordina.

En Irlanda, Malta y el Reino Unido no existe un Catastro como tal sino que combinan planos topográficos de los Institutos Geográficos con la información registral (*Ordnance Survey* + Registro de la propiedad).

El tipo de relación del catastro con la geodesia y la cartografía general condiciona también las funciones del catastro, por ejemplo, los países de la UE se dividen en dos grupos: los que tienen una única institución geográfica y catastral como Austria, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, Portugal, Países Bajos, Polonia, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia o Suecia, por ejemplo, en los que el catastro es visto principalmente como parte de una institución cartográfica; y los que tienen instituciones separadas para el catastro y la cartografía general, como Alemania, Bélgica, España, Francia, e Italia, por ejemplo;

En algunos países, por ejemplo: Países Bajos, Dinamarca, Finlandia, entre otros, el catastro solo recogía los datos de las parcelas y los datos de los edificios eran competencia de cada municipio. Actualmente los catastros están integrando estos datos, aunque sigan siendo de competencia municipal, y los muestran en las plataformas catastrales combinados con otros datos de las parcelas. Además, en muchos países se están definiendo actualmente modelos para crear sistemas catastrales

3D donde se definan los derechos de propiedad en volumen tanto en zonas rústicas como en urbanas.

Como hemos comentado, en la mayoría de los países europeos las propiedades se delimitan con linderos en los que las partes interesadas acuerdan exactamente su posición y agrimensores oficiales los verifican, los representan y los marcan en el terreno. En principio estos planos de detalle, acotados, levantados por el agrimensor y que son parte de las escrituras de propiedad, son los que tradicionalmente han definido las características, linderos, coordenadas y superficies legales; aunque las parcelas se representan también en el mapa continuo (Índice catastral) que es el que se muestra en internet y se incorpora a la infraestructura de datos espaciales, pero sin esa validez legal. Esta duplicidad ha presentado y sigue presentando muchos problemas, ya que, al reflejar esos planos de detalle elaborados independientemente uno de otro, en un plano continuo, se producían solapamientos y huecos que era necesario depurar.

Los sistemas como el español en los que el **mapa catastral es continuo y único** y se ha elaborado mediante «barrido» sobre ortofoto o mapa topográfico, representan una ventaja clara a la hora de su integración en la infraestructura de datos espaciales, evitando duplicidades y conflictos. Por ello muchos de los catastros europeos trabajan actualmente en la mejora de este mapa digital que se muestra en internet, con el objetivo de eliminar los planos individuales en un futuro; como ya ha hecho por ejemplo el catastro de Estonia, dando legalidad al mapa digital integrado en la infraestructura de datos espaciales.

Otro de los cambios más importantes en los sistemas catastrales europeos es la **inclusión de las restricciones y responsabilidades públicas**. Existe



Figura 2. Tipos de restricciones públicas documentadas en los catastros de 22 países

un consenso en el sector, y a si lo recogen las guías y declaraciones internacionales sobre catastro y administración del territorio, que recomiendan documentar en catastro no solo los **derechos** de las personas sobre las parcelas, sino también las **restricciones y las responsabilidades** a los que están sometidas, ya que son datos indispensables a la hora de gestionar el territorio y valorar los bienes. Así lo están haciendo ya muchos catastros europeos.

Muchos de ellos además tradicionalmente solo incorporaban los bienes inmuebles de naturaleza privada omitiendo bienes públicos como carreteras, ríos, ferrocarriles etc... Y es que en muchos casos mientras que los linderos de los bienes inmuebles privados se definían con precisión y eran conocidos; los bienes públicos, así como las restricciones y responsabilidades publicas sobre los bienes privados, eran en muchos casos imprecisos y no transparentes.

En un estudio conjunto de la organización internacional Eurogeographics y del Comité Permanente del Catastro en la Unión Europea se han documentado los siguientes:

En muchos países europeos, sobre todo aquellos en los que el catastro forma parte de la Institución cartográfica, se considera que el catastro es el mapa más detallado de todo el país, que además recoge los límites de las propiedades y por tanto en él se deben reflejar todas las infraestructuras como

- infraestructura de tráfico (carreteras, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, teleféricos),
- infraestructura energética (infraestructura de energía eléctrica, infraestructura de gas natural, infraestructura de calefacción, infraestructura de transporte de petróleo),
- infraestructura de servicios públicos (sistema de distribución de agua, sistema de alcantarillado, infraestructura de gestión de residuos),
- infraestructura de agua y
- infraestructura de comunicaciones.

Estas infraestructuras representan derechos, restricciones y responsabilidades sobre los bienes inmuebles importantes para una buena gestión del territorio e incluso para la valoración de estos inmuebles y es adecuado incluirlas en el catastro junto con otras características catastrales.

Es lo que llaman por ejemplo en la Republica Checa: *Digital Technical Map*, que contiene la ubicación de las infraestructuras, su dueño, sus características, los responsables y operadores, y las zonas de protección, entre otros datos. La Institución Catastral (CUZK) ha estado trabajando para tomar los datos, crear este mapa de infraestructuras y ofrecerlo sobre los datos catastral-

es; en el futuro será mantenido a nivel regional con los datos aportados obligatoriamente por cada organismo o empresa responsable de la infraestructura.

Eslovenia, por ejemplo, dispone también de estos datos gráficos y alfanuméricos, desde 2002 para las infraestructuras públicas y ahora también para las infraestructuras privadas. El Catastro dispone de un sistema que permite conocer, antes de cualquier excavación, dónde están enterradas las líneas subterráneas de servicios lo que ayuda a prevenir accidentes, minimiza gastos y permite conocer y valorar mejor los bienes inmuebles.

Así también el Catastro de los Países Bajos (Kadaster) dispone de un portal con todos los cables y tuberías subterráneos llamado "**KLIC**", voluntario para los responsables de la infraestructura desde los años ochenta y obligatorio desde 2008. Los datos son mantenidos por cada organización que además tiene responsabilidad civil cuando los datos no están actualizados. Kadaster se limita a ofrecerlos en su plataforma combinados con otras informaciones catastrales.

### El papel de los catastros europeos en la tributación inmobiliaria

Si nos centramos ahora en el papel de las instituciones catastrales de los países europeos en la tributación inmobiliaria, la situación es muy variadas. En todos los países excepto en Grecia, Portugal (quizás porque son los dos países en que los catastros están tardando más en completarse) y Croacia, los datos

Estonia	3
Austria	3,5
República Checa	5
Alemania	5
Luxemburgo	5
Letonia	7,1
Finlandia	7,9
Moldavia	11,81
Ucrania	15
Países Bajos	16,6
Eslovenia	20
Polonia	22,7
España	23
Italia	25
Bélgica	30
Francia	45

Figura 3. Porcentaje promedio del Impuesto Predial Recurrente en los ingresos municipales

catastrales se utilizan para la tributación inmobiliaria, tanto para el Impuesto Recurrente sobre la Propiedad (nuestro Impuesto de Bienes Inmuebles, IBI) como para los impuestos relacionados con las transmisiones; sin embargo la responsabilidad del catastro en la definición de las bases imponibles y la valoración de los inmuebles varía de unos países a otros.

En Europa, aunque el Impuesto Recurrente sobre la Propiedad (IBI) existe en casi todos los países, el porcentaje promedio de los ingresos municipales que representa varía mucho de unos países a otros. Y al contrario que en el caso del catastro español, la definición de sus bases imponibles no es, ni mucho menos, la principal función del catastro.

Solo en 10 países: Francia, Bélgica, Chipre, Estonia, Italia, Lituania, Letonia, Moldavia, Eslovenia y España, el catastro es responsable de valorar los inmuebles y definir las bases imponibles de los impuestos a la propiedad; incluyéndose en este grupo los países con mayores porcentajes de ingresos municipales por el impuesto recurrente a la propiedad.

Aunque hablar de la metodología de la valoración en estos países nos llevaría a escribir otro artículo o varios, basta solo mencionar que el sistema es muy diferente de un país a otro y aunque la valoración masiva con referencia al mercado es el método mas frecuente, países como Francia, Bélgica o Italia donde los impuestos a la propiedad son muy importantes, siguen utilizando metodologías establecidas hace mucho tiempo; y aunque hay procesos de reforma del sistema de valoración, estos no están progresando por motivos políticos y se continua con el método de valoración antiguo sin referencia al mercado y sin seguir las recomendaciones de organizaciones internacionales como la OCDE que consideran la valoración con referencia al mercado el método mas objetivo y justo.

#### Los catastros europeos y el acceso a los datos

Otro de los aspectos que diferencia a las instituciones catastrales de los países europeos es su forma de financiación: en unos casos el catastro es gratuito y el presupuesto lo cubre el estado, como en España y en otros casos se financian con la venta de los productos catastrales, lo que hace más difícil el acceso a sus datos.

Este importante aspecto de la política de acceso a los datos, también es muy diferente de unos países a otros; en unos casos los datos catastrales son totalmente abiertos (Estonia), incluso los datos del propietario, y sin embargo en otros casos todos los datos catastrales se consideran datos protegidos (Alemania). Es precisamente este tema el que ha experimentado una mayor transformación en los últimos años, como veremos mas adelante.

## 4. LA ARMONIZACIÓN DE LOS DATOS CATASTRALES EUROPEOS Y LA CREACIÓN DE UN CATASTRO PANEUROPEO

Todos estos aspectos que estamos comentando hacen que los modelos catastrales de los países europeos sean muy diferentes entre si y sea muy difícil conseguir su armonización. Además el catastro no se encuentra dentro de las instituciones que han sido objeto de armonización en la Unión Europea y tampoco existe un proyecto dirigido por las autoridades políticas europeas que tenga como objetivo a corto o medio plazo la creación de ese catastro europeo común.

Sin embargo, existe una creciente necesidad de datos armonizados y accesibles que hagan posible el mercado de Bienes Inmuebles entre países, potencien el uso de los datos de los Bienes Inmuebles como apoyo a políticas sobre el territorio y ofrezcan estos datos catastrales a la sociedad para potenciar el desarrollo de productos de valor añadido. Esta necesidad es también cada vez más evidente para las propias instituciones europeas que precisan los datos catastrales para políticas medioambientales, de seguridad, estadísticas, entre otras.

Ya desde 2007 cuando se definió mediante la Directiva INSPIRE (Directiva 2007/2/CE) como debía ser la Infraestructura de Información Espacial en la Comunidad Europea se incluyó la información catastral como información básica sobre la que se debería crear esa infraestructura dando las pautas para una mínima armonización. Pero esta norma de obligado cumplimiento en la unión europea, aunque facilita, no puede decirse que obligue a constituir un Catastro Europeo.

Además, como ya comentábamos en el artículo de 2019: incluso en los reglamentos que desarrollan la citada Directiva se reconoce que la armonización del contenido de los catastros no se considera viable a 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 cómo localizadores de la información catastral.

Pero en los cinco años que han pasado desde la publicación de ese artículo han sucedido hechos relevantes que han cambiado el panorama, sobre todo en el aspecto de acceso a los datos y apertura de los mismos:

Primeramente, la pandemia impulsó la digitalización de los catastros europeos, como sucedió con otros sectores, y sobre todo mejoró el acceso a los datos a través de internet y creó nuevos servicios adaptados a los ciudadanos.

Pero el cambio más importante ha venido marcado por el reconocimiento de la Comisión Europea y de las Naciones Unidas (a través de UNGGIM, gestión de datos geográficos) de que los datos de Parcelas Catastrales, Edificios y Direcciones, son **datos de alto valor**. Se consideran datos de alto valor aquellos cuya reutilización está asociada a considerables beneficios para la sociedad, el medio ambiente y la economía, y como tal tienen que estar disponibles de forma abierta, bien descritos y en formatos y servicios que faciliten su uso.

Sin embargo, actualmente a los usuarios públicos y privados les es difícil acceder a los datos catastrales porque los encuentran: atomizados; aunque en principio estándares en formato (INSPIRE), sin embargo con distinto contenido; con semánticas muy diferentes; en servicios difíciles de encontrar; con licencias de uso y condiciones de accesibilidad muy variadas... y en definitiva, les es imposible disponer de estos datos oficiales catastrales de forma paneuropea, como sería deseable.

Por ello varias instituciones catastrales de países europeos, entre los que se encuentra el catastro español, coordinados por la organización Eurogeographics (asociación sin fines de lucro que reúne a las Autoridades Nacionales Europeas de Cartografía, Catastro y Registro de la propiedad) vienen trabajando desde hace años, con subvención de la Comisión Europea, para armonizar datos geoespaciales europeos y ofrecerlos a través de servicios centralizados y adaptados a las necesidades de los usuarios.

Los proyectos subvencionados por la Comisión Europea: *European Location Framework*, *European Location Service* y *Open Location Services* culminaron en 2022 con *Open Maps for Europe* (OME) un servicio en línea que proporciona mapas de uso gratuito de más de 40 países europeos, incluyendo por primera vez un ejemplo de Mapa Catastral con cuatro países: España, Países Bajos, Polonia y República Checa que despertó mucho interés tanto entre los usuarios públicos como privados. El OCM, *Open Cadastral Map*, Mapa Catastral Abierto de OME, es un servicio de visualización que proporciona una visión simplificada y armonizada de los temas de INSPIRE: Parcelas Catastrales (CP), Edificios (BU), Direcciones (AD) y Unidades Administrativas (AU), todos ellos, como hemos dicho, conjuntos de datos de alto valor.

Durante 2023 y 2024, mediante el proyecto *Open Maps for Europe 2* (OME 2) también subvencionado por la Comisión Europea, se ha mejorado el proceso de

producción, adaptando los servicios y aumentando la cobertura, que al final de 2025 incluirá por lo menos 9 países más. Haciendo además que el conjunto de datos sea detectable desde el Portal Europeo de Datos y **que las características de cada conjunto de datos se describirán de forma que los usuarios puedan conocer de forma fácil las singularidades de cada país.**

## 5. CONCLUSIONES

Podemos terminar este artículo respondiendo a la pregunta de por qué un catastro "fiscal" como el español, debe ocuparse en la estandarización de su información y en la creación de un catastro europeo.

La respuesta es clara: existe una demanda de datos catastrales armonizados y paneuropeos por parte, no solo de la Comisión Europea, sino también de los ciudadanos y empresas. Esta demanda es cada vez más patente, ya que el contexto tecnológico, económico, ambiental y político ha cambiado el papel del catastro convirtiéndolo en elemento fundamental en la administración del territorio y en las actividades económicas y sociales que relacionan a los ciudadanos con el territorio.

A pesar de los problemas de heterogeneidad de los datos catastrales europeos, se trabaja desde los gobiernos nacionales y las organizaciones internacionales para generar un catastro europeo que satisfaga esa demanda.

### Sobre el autor

#### Amalia Velasco Martín-Varés

*Doctor Ingeniero Agrónomo y graduada en Derecho Comunitario Europeo. Funcionaria del Catastro de España desde 1989 hasta 2024 en distintas funciones técnicas y de gestión y desde 2007 años coordinadora de relaciones internacionales de la Dirección General del Catastro de España. En este puesto ha representado al catastro español en las reuniones, proyectos y grupos de trabajo de las asociaciones internacionales relacionadas con catastro como el CPCI, PCC, EuroGeographics, UNGGIM, Geostat, WPLA, entre otros; y ha coordinado también la actividad formativa y de colaboración de la DGC dentro de la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo. Actualmente sigue colaborando como experto en organizaciones internacionales como FIG y UNGGIM entre otros.*