

tiene un objetivo muy modesto respecto a la creación de un portal Europeo de 8 sistemas de información. Para crear dicho portal todavía se tiene que debatir y terminar gran cantidad de ponencias.

Las mayores estructuras de coordinación, WPLA y Eurogeographics, son dos organizaciones que reúnen la mayoría de las organizaciones catastrales y/o cartográficas europeas.

Hasta ahora, la Unión Europea solamente ha elaborado una cantidad limitada de normas relevantes para el sector catastral, un ejemplo son las directivas sobre la privacidad y protección de datos. Observando

los objetivos del programa Inspire para crear un marco legislativo para una infraestructura de datos espaciales europea, puede sacarse la conclusión que la implicación de la EU en materia de catastro está aumentando, lo cual es importante ya que las organizaciones catastrales europeas podrán coordinarse de manera más estrecha para influir en la toma de decisiones en la Unión Europea. A este respecto es digna de consideración la iniciativa del gobierno español de crear un estamento coordinador totalmente unido a la estructura decisoria de la Unión Europea. ■

## Aspectos legales del Catastro

**Diarmud Clancy**

*Abogado, Director de Operaciones.*

*Registro de la Propiedad y Registro de Escrituras. Irlanda*

El suelo presenta ciertas características que influyen en la respuesta a las necesidades de la sociedad. Su emplazamiento, su extensión, su propiedad y sus gravámenes son cuatro de estas características. Estas características son comunes a la mayoría de los sistemas de información territorial en las economías de mercado del mundo occidental. El nombre aceptado para estos sistemas de información sobre la propiedad es el «Catastro», y el catastro legal en Irlanda es el Registro de Títulos de Propiedad, mantenido por el Registro de la Propiedad.

Citemos las palabras de J. van Hemert, sobre el Registro de la Propiedad en Europa del Este, 1993:

*«...debemos comprender lo que significa un registro de la propiedad en una sociedad moder-*

*na, lo que significa en una economía de mercado. El Registro de la Propiedad en Occidente es un instrumento esencial para la protección de los propietarios de la tierra, basado en el código civil propio de cada país. El factor común ha sido que la propiedad de la tierra ha estado en cierto modo protegida por el código civil y se ha inscrito en el Registro de la Propiedad. El Registro de la Propiedad ha permitido gestionar en condiciones de seguridad las transacciones inmobiliarias y la concesión de hipotecas. Las inversiones privadas en el ámbito inmobiliario son muy elevadas; los créditos que se conceden anualmente son enormes, y es imposible imaginar en este momento cómo funcionaría la economía en Europa occidental sin estas transacciones. Toda esta actividad financiera privada es posible porque existe un sistema fiable de regis-*

## SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

*tro de la propiedad, basado en una legislación que garantiza la máxima protección a los inversores privados.»*

Los diferentes sistemas de inscripción de la información inmobiliaria han evolucionado de maneras distintas en los países que hoy integran la Unión Europea. Dentro de cada jurisdicción, los sistemas proporcionan entornos interdependientes, aunque los propios sistemas no son siempre homogéneos. Sin embargo, se observan importantes coincidencias en los sistemas para la inscripción de la propiedad en cada país, aunque también son grandes las diferencias en lo que respecta al funcionamiento de los procesos de inscripción. A cada país le resulta más cómodo construir su propio sistema de inscripción, y cada sistema ha evolucionado de acuerdo con las necesidades de su mercado nacional. Las medidas destinadas a armonizar estos sistemas diferentes deben garantizar que la imposición del control regulador de la UE no menoscabe la eficacia de los sistemas nacionales. Simultáneamente, se acepta la realidad de una Europa más federal, con adquisición del suelo y financiación transnacional, donde la importancia de la Información y las Tecnologías de la Comunicación crece continuamente como recurso clave para la reestructuración de las economías comunitarias, en la línea del Plan de Acción Europeo. Este plan se presentó en la Cumbre de Lisboa (2000) con el objetivo de convertir la economía europea en la más competitiva del mundo, sobre la base del conocimiento dinámico. Un ejemplo obvio de la armonización financiera es el hecho de que hoy no tengamos que cambiar de moneda para asistir a esta conferencia, porque nos encontramos dentro de la zona Euro. Estas iniciativas conducen inevitablemente a una mayor presión para uniformar la disponibilidad, el acceso y el precio de la información sobre la propiedad inmobiliaria. Como consecuencia natural de estas iniciativas hay que considerar el establecimiento de un sólido sistema de información sobre la propiedad en el seno de Europa y avanzar en el desarrollo de sistemas univer-

sales para su correspondiente inscripción en el seno de todos los Estados miembros. La armonización de la información sobre la propiedad inmobiliaria se planteó por primera vez durante la Cumbre de Estocolmo, y ya se ha anunciado que entre los objetivos de la Cumbre de Sevilla figuran nuevos avances en este sentido.

## ¿Qué es el Catastro?

El concepto de Catastro tiene sus orígenes en los estados europeos cuyos sistemas legales se basan en el Derecho Romano. El Reino Unido, Escocia e Irlanda operan bajo el Derecho Consuetudinario y han desarrollado un enfoque distinto para establecer sus sistemas cartográficos y de registro de la propiedad. Esto puede generar cierta confusión terminológica en lo que atañe a la naturaleza del Catastro, su función y los organismos responsables de su creación y su mantenimiento. La inscripción de los títulos de propiedad es esencial para el Estado. La propiedad legal es hoy en día perfectamente identificable, y lo mismo ocurre con las parcelas. Rouff and Roper, la principal autoridad en trámites y formalización del traspaso de bienes inmuebles, afirma que «El principal objetivo del Registro de la Propiedad es transmitir seguridad. Un modo de alcanzar este objetivo consiste en asignar a cada título de propiedad inscrito un plano exacto basado en la última revisión del Servicio Oficial de Cartografía, donde se identifica el terreno inscrito». La necesidad de un mapa como apoyo de la información textual de las propiedades inscritas es idéntica a la que existe en otras jurisdicciones que operan bajo el Derecho Romano. En estos últimos países, el Catastro es necesario para respaldar la información relativa a propiedades e hipotecas. Al margen de cuáles sean las prioridades asignadas a los distintos elementos de la información inmobiliaria, ya se trate del Catastro o de la información textual, los fines de estos sistemas son muy similares en términos generales.

Aunque existen en Irlanda diversos Catastros, como los que obran en poder de la Oficina de Tasación, las Oficinas de Planificación Territorial y el Departamento de Agricultura, el asunto de esta presentación es la inscripción de los títulos de propiedad. Este aspecto engloba la función del Catastro legal para registrar el emplazamiento y la extensión del terreno en mapas a gran escala, y para conservar la información sobre los títulos de propiedad o las hipotecas.

## Registro de la Propiedad y Registro de Escrituras

Existen en Irlanda dos sistemas para la inscripción de la propiedad. Se trata del Registro de Escrituras, creado en 1707 y del Registro de la Propiedad, creado en 1891. Ambos se excluyen mutuamente en relación con el mismo título, y está previsto sustituir el Registro de Escrituras por el Registro de la Propiedad con el paso del tiempo. Es importante observar la diferencia entre los dos sistemas, pues muchos sistemas que en otras jurisdicciones reciben el nombre de Registro de la Propiedad son en realidad Registros de Escrituras, vinculados a un Catastro. El Registro de Escrituras se ocupa de la inscripción de los documentos relativos a la propiedad inmobiliaria, y confiere prioridad a los documentos registrados. Los resúmenes de las escrituras, junto con los índices de busca, se conservan en el Registro. Por otro lado, el Registro de la Propiedad incluye también registros sobre los propietarios. Estos registros contienen asimismo detalles sobre los gravámenes o las cargas que pesan sobre la propiedad. Así, la búsqueda en el Registro de Escrituras sólo revelará la existencia de los documentos relativos al terreno, mientras que la búsqueda en el Registro de la Propiedad mostrará las escrituras y nos indicará quién es el propietario, con la garantía que ofrece el Estado. Normalmente se dice que el Registro de la Propiedad es «idéntico» al registro de escrituras, pero esto está sujeto a ciertas limitaciones. Una diferencia funda-

mental entre los dos sistemas es que el Registro de la Propiedad recoge la descripción de todos los terrenos que figuran en los mapas del Servicio Oficial de Cartografía conservados en el Registro de la Propiedad y que sirven como Catastro legal del país. En el Reino Unido y en Escocia existen otros sistemas de inscripción similares al Registro de Escrituras y el Registro de la Propiedad, y también está previsto unificarlos en un sistema de inscripción universal.

En Irlanda se han realizado importantes avances en el desarrollo de sistemas informáticos de inscripción y archivo en el Registro de la Propiedad y en el Registro de Escrituras, que enlazan con la información contenida en internet y otras herramientas que proporcionan diversos servicios. En el momento actual, el mapa aún se conserva en soporte papel. Sin embargo, el Servicio Oficial de Cartografía dispone de un completo sistema de cartografía digital para el país y ya se está avanzando en los proyectos destinados a introducir un mapa digital en el Registro de la Propiedad y a digitalizar la información contenida en los archivos en papel.

## Usuarios de la Información Catastral relativa a títulos de propiedad y propietarios

La inscripción en el registro desempeña una función múltiple al servicio de las necesidades de numerosos sectores de la economía y del gobierno. La inscripción de los títulos de propiedad respondía inicialmente a requisitos comerciales y gubernamentales, que siguen siendo las principales fuerzas impulsoras.

### El sector financiero

En su obra titulada *El misterio del capital*, Hernando de Soto afirma lo siguiente: «El capital es la fuerza que aumenta la productividad laboral y genera la riqueza de las naciones. Es la sangre vital del sistema capitalista, la base del progreso, y es también eso

## SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

que los países pobres del mundo no parecen capaces de generar por sí solos. ...la mayoría de los países pobres poseen sin embargo los activos necesarios para triunfar en el capitalismo... pero manejan sus recursos sin eficacia: construyen casas en terrenos cuyos derechos de propiedad no están debidamente registrados. ... En Occidente, por el contrario, cada parcela, cada edificio... está representado en un documento de propiedad o signo visible del ingente proceso oculto que relaciona todos estos activos con el resto de la economía. Gracias a este proceso de representación, los activos pueden llevar una vida invisible y paralela a su existencia material».

Un sistema eficaz de inscripción de los títulos de propiedad es el requisito previo para la consolidación de una economía de mercado. Las instituciones financieras no pueden adelantar dinero si no existe un registro que respalde los créditos. El sector financiero desempeña una función clave en las iniciativas destinadas a generar crecimiento en las economías europeas. La introducción del Euro ha dinamizado la eliminación de las barreras para las transacciones internacionales. Ello supone un desafío para los registros de la propiedad de los distintos países, que habrán de desarrollar sistemas comunes para unificar la difusión de la información, los requisitos de inscripción y sus costes. Una iniciativa importante en este sentido es el proyecto EULIS, dirigido al establecimiento de un marco común para la información registral en diversos países europeos.

### Gobierno

Los sistemas nacionales de información sobre el suelo son una parte esencial de la infraestructura gubernamental. Sin esta información, el control de los distintos usos del suelo resultaría imposible. Estos sistemas abarcan además el apoyo a los procesos judiciales, la planificación, los usos del suelo, el control del medioambiente, los requisitos que han de cumplir las empresas de servicios, la valoración del suelo, los impuestos,

los planes de ayudas y la identificación de activos ilegales. Esta enumeración, que no es exhaustiva, alude a ciertos aspectos del servicio que ofrece el sector público. Además, el Estado precisa de sistemas que respalden la toma de decisiones y favorezcan la gestión de la información en el sector público. Un elemento fundamental para el refuerzo de todas estas áreas de actividad, y que además desempeña un papel clave en cualquier sistema nacional de información geográfica o territorial, es la información que figura en el título de propiedad. Cuando esta información se conserva en un Catastro integrado y desarrollado como un sistema de información geográfica, su valor y su importancia para la ordenación del territorio nacional y la creación de políticas generales crecen significativamente.

### Recursos nacionales

El principal rasgo distintivo de los primeros seres humanos modernos (los hombres de Cromañón) con respecto a sus predecesores fue la capacidad para el pensamiento abstracto. El arte, la literatura y la ciencia surgen de esta capacidad. La información sobre el suelo y su titularidad responde a un modelo de representación, y en todo el mundo desarrollado se han ideado complicados sistemas que confieren valor a estas representaciones. De ahí que sea posible obtener dinero ofreciendo como garantía una propiedad registrada, sin perder por ello dicha propiedad. Cada vez se reconoce más ampliamente que los sistemas de información accesibles, sencillos, baratos y abiertos estimulan la economía y generan oportunidades empresariales. El Registro de la Propiedad y el Catastro desempeñan una función clave en este sentido.

### Compradores

Una de las razones fundamentales para la creación de un sistema de inscripción de la propiedad es la protección de los compradores. Esto se consigue facilitando información

fiable sobre la titularidad del suelo. Existen una serie de rasgos comunes a la mayoría de los sistemas de inscripción de la propiedad; sin embargo, la conservación de dicha información difiere de una jurisdicción a otra. Las características principales del Registro de la Propiedad en Irlanda son las siguientes:

- La garantía estatal como respaldo de la información contenida en el Registro de la Propiedad.
- Un mapa fiable, basado en los mapas a gran escala del Servicio Oficial de Cartografía, donde se muestran los límites y la extensión del terreno.
- Un registro definitivo en lo que respecta a sus contenidos
- Un registro que ofrece detalles sobre el emplazamiento y la extensión del terreno, la propiedad del mismo y cualquier hipoteca o carga que pese sobre aquél.
- Un sistema de prioridad para las inscripciones
  - Registros, mapas e índices a disposición del público
  - La independencia del Registro de la Propiedad, según establece la legislación
  - La posibilidad del recurso a los tribunales.

## Limitaciones del Registro de la Propiedad

Tomando como ejemplo el Registro de la Propiedad irlandés, quisiera enumerar algunas de las limitaciones que presenta el sistema actual. En otras jurisdicciones, estas limitaciones pueden no plantearse o no existir.

- No todos los derechos son susceptibles de inscripción; por ello, quienes trabajan con propiedades registradas deben realizar las indagaciones necesarias para comprobar si existen derechos no registrables. Entre los derechos no registrables cabe mencionar los derechos bajo posesión adversa cuando existen leyes que prohíben los intereses registrados, intereses de tenencia a corto plazo y derechos vigentes anteriores a la primera inscripción de la propiedad.

- Los mapas del Servicio Oficial de Cartografía muestran características físicas, mientras que los mapas del Registro de la Propiedad muestran los límites legales registrados; no son necesariamente iguales. Cuando surge un conflicto derivado de las revisiones periódicas del Servicio Oficial de Cartografía, la conformidad de los propietarios registrados puede ser necesaria para la modificación de los mapas de titularidad.

- La inscripción alude a la propiedad; no demuestra posesión.
- La inscripción no indica las condiciones o prohibiciones legales relativas al uso del suelo. Las cuestiones más significativas están sujetas a las leyes de ordenación territorial y son competencia de las autoridades locales. Puesto que cada organismo dispone de su propio Catastro, para realizar un estudio completo hay que analizar el funcionamiento de cada uno de ellos.

## Acceso a la información y costes

Existen ciertas tensiones entre distintos intereses en lo que respecta a la difusión pública de la información. Por un lado, se observa una tendencia hacia una mayor apertura en la disponibilidad y el acceso a la información, para favorecer la transparencia en el seno del sector público, así como por razones comerciales y para estimular el crecimiento económico. La libertad de información es una política directamente surgida de esta realidad. Por otro lado, existen cuestiones relativas a la protección de la inversión estatal, la intimidad personal y la información confidencial.

He aquí algunos aspectos relativos al acceso a la información que tienen una influencia directa sobre el Registro de la Propiedad:

- *Copyright* sobre la información a la que acceden los usuarios.
- Diligencia de prueba de interés público para la difusión de la información entre los usuarios o los medios de comunicación.

## SEMINARIO 4. EL CATASTRO DE LOS CIUDADANOS

- Incorporación de información para la toma de decisiones u otros fines posibles, mediante el almacenamiento de los datos

- Desarrollo de sistemas de información sobre propiedades no inscritas en los Registros de la Propiedad

- Derechos comerciales sobre la información del Registro de la Propiedad

- Derechos de propiedad intelectual

- Tasas de acceso a la información.

«La comida nunca es gratis». La inversión en tecnologías de la información, recopilación y análisis de datos es muy elevada. Los Registros de la Propiedad están sometidos al control gubernamental en casi todos los países. Habría que preguntarse si los Registros de la Propiedad deben funcionar sobre el principio de recuperación de gastos, si deben estar subvencionados por el Estado y qué tasas han de aplicar por el acceso a la información.

Por lo general, las tasas del Registro de la Propiedad se fijan de acuerdo con el principio de recuperación de gastos. El corolario de esta situación es que las tasas deben ser proporcionales al coste del servicio facilitado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el coste real de ciertos servicios puede ser prohibitivo, lo que comporta la necesidad de subvenciones mixtas o subvenciones únicamente estatales. En primer lugar es preciso evaluar el coste real del servicio. El coste del servicio es significativamente superior según los principios de la contabilidad comercial que según los principios de la contabilidad gubernamental.

Los gastos indirectos asociados a la inscripción de la propiedad se enmarcan principalmente en tres áreas: gastos de personal, recopilación de datos y gastos de conversión, y gastos en tecnología de la información. La principal fuente de ingresos del Registro de la Propiedad procede de la aplicación de tasas de inscripción. Las tasas derivadas del acceso a los servicios de información representan por lo general una pequeña parte de los ingresos totales. El Estado se beneficia de muchos servicios que el Registro de la Propiedad se ve obligado hoy a proporcionar de

manera gratuita. Entre estos servicios cabe mencionar aquellos facilitados por otros departamentos gubernamentales o los que gratuitamente se ofrecen merced a disposiciones legales, como pueden ser la transferencias de viviendas familiares entre cónyuges. Como contrapartida, el Estado avala y garantiza los títulos inscritos en el Registro. La cuestión, a la hora de evaluar el coste real de las iniciativas sociales del Estado, es si el Registro de la Propiedad debe dejar la financiación completamente en manos del Estado, en aras de una total transparencia. Otra alternativa es que los solicitantes del sector privado terminen finalmente subvencionando estos servicios por la vía de las subvenciones mixtas.

Allí donde existan oportunidades empresariales, las empresas del sector privado buscarán obtener beneficios. La difusión de la información suele considerarse subordinada a las principales funciones de los Registros de la Propiedad, que centran su actividad en el cumplimiento de sus funciones legales en lo relativo a la inscripción. Los Registros de la Propiedad carecen a menudo de las estructuras y los recursos adecuados para explotar plenamente las posibilidades comerciales de su propia información. Ciertas empresas privadas han creado Consorcios con los Registros de la Propiedad para desarrollar los sistemas de información y explotar las posibilidades comerciales que dicha información contiene. La ventaja resultante de esta colaboración para el Registro de la Propiedad es que se beneficia desde un primer momento de sistemas de información eficaces y bases de datos completas. La desventaja es que el Registro de la Propiedad puede inhibirse o incluso abstenerse de desarrollar nuevos sistemas para la difusión de sus servicios. Esto podría frenar significativamente el desarrollo y la mejora de los servicios en un entorno en el cual las oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación evolucionan muy rápidamente.

La información del Registro de la Propiedad es un recurso nacional y debe estar al alcance de todos los sectores para su explo-

tación comercial. Los acuerdos comerciales exclusivos, fruto de la creación de consorcios público-privados o de otro tipo, no resultan adecuados. Por otro lado, es importante garantizar que las empresas que han desarrollado servicios de valor añadido a partir de bases de datos particulares o que disponen de datos vinculadas con *software* propietario no obtengan derechos sobre la difusión de estos conjuntos de datos en un formato determinado.

El Registro de la Propiedad debería garantizar que dispone del *copyright* sobre esta información. En este sentido, hay que abordar la cuestión del *copyright* sobre la información facilitada con arreglo a una finalidad determinada, como puede ser la inscripción en el registro, y su posterior desarrollo y difusión como servicio de información. Por ello, es preciso tomar las medidas necesarias para proteger la información registral frente a cualquier demanda de *copyright* procedente de los autores. Un ejemplo de esto podría ser la reclamación del reconocimiento del *copyright* sobre los datos de linderos facilitados para la inscripción de una propiedad. Del mismo modo, el acceso a la información del Registro de la Propiedad no debe lesionar los derechos de propiedad intelectual de las empresas que han desarrollado ciertos sistemas de información en colaboración con el Registro de la Propiedad.

## Medidas para la creación de servicios de información transnacionales

No debemos exagerar los obstáculos que entraña el desarrollo de sistemas que respeten la propiedad de los servicios de información transnacionales en el seno de la UE. No existen principios generales para la recopilación y el almacenamiento de la información; ni normas consensuadas para el acceso a la información; ni acuerdos sobre precios o sobre el desarrollo de marcos reguladores

comunes de tipo legal. En lo esencial, cada jurisdicción funciona bajo sistemas legales diferentes. La tecnología de la información es simultáneamente un vehículo y un impulso para el desarrollo de puertas homogéneas de acceso a la información.

El objetivo de unos servicios de información transnacionales, plenamente integrados y respetuosos con la propiedad intelectual es más una aspiración que una meta alcanzable; aunque sí es posible tomar ciertas medidas escalonadas para la creación de un entorno común en lo que atañe a cierta clase de información. Asimismo, cabe introducir algunas modificaciones destinadas a armonizar los servicios de inscripción. He aquí algunas de las cuestiones que deberían abordarse en este sentido:

- Creación de una red comunitaria de Registros de la Propiedad (incluidas las agencias asociadas) con representación de todos los países miembros de la UE.
- Establecimiento de parámetros de los sistemas del Catastro y el Registro de la Propiedad que respondan a un conjunto consensuado de Indicadores de Actuación Clave.
- Acuerdo de estrategias comunes para el acceso a la información con fines comerciales.
- Acuerdo sobre los principios legales del *copyright* de la información.
- Acuerdo sobre los principios de recuperación de gastos. Subvenciones estatales y participación de consorcios público-privados.
- Creación de bases de datos universales a partir de los sistemas de información registral existentes en la UE.
- Coordinación de estrategias de los sistemas de información electrónicos y de inscripción electrónica.

Creación de protocolos comunes para la transferencia de archivos y su idioma

Sensibilización de los gobiernos a escala europea sobre la importancia de los Registros de la Propiedad y los Catastros, y su función en el ámbito de la ordenación territorial. ■