

Perspectiva de un modelo de catastro europeo para los países candidatos

Bengt Kjellson
Presidente UN/ECE WPLA

Todos los gobiernos del mundo buscan la estabilidad social y una evolución económica sostenida de sus respectivos países y las personas que lo habitan. Todos los países, aún con diferentes historias, culturas y ambientes, comparten las mismas aspiraciones de seguridad y crecimiento. Para alcanzar estas aspiraciones, es esencial un marco legal relativo al territorio y la propiedad que tenga en cuenta los derechos y obligaciones del individuo pero, además, las preocupaciones de toda la comunidad.

En el mundo, ningún país puede asegurar la estabilidad dentro de sus propias fronteras o su desarrollo económico a menos que cuente con una política de derechos sobre la propiedad que estimule la seguridad entre sus habitantes, sus empresas y su gobierno. Reconocer que la tierra es el origen de toda riqueza es uno de los pilares de un buen gobierno y una administración pública sólida. Los países que prosperan promueven una propiedad privada del territorio, extendida y asegurada, como principio básico en su política social y económica.

Para desarrollar esta prosperidad, los países requieren sistemas efectivos de catastro y de registro del territorio. Un buen sistema de registro genera un mercado inmobiliario dinámico y provoca el uso productivo del mismo. Y, a su vez, posibilita una seguridad jurídica de la propiedad y el desarrollo de un mercado hipotecario, básico para cualquier economía eficaz. Por lo tanto, es recomendable promover las inversiones, por ejemplo, en el sector de la vivienda.

La Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (ECE) fue el primer organismo que definió y trató la cuestión de la Administración del Territorio en Europa de una forma integral. En febrero de 1996 se creó el *Meeting of Officials on Land Administration* (MOLA) como un grupo de expertos con fines específicos, bajo el patrocinio del *Committee on Human Settlements* de la ECE. En 1999, la ECE reconoció el estatus del MOLA y lo situó dentro del WPLA (Grupo de Trabajo de Administración del Territorio dependiente de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas).

El WPLA, y anteriormente el MOLA, tiene como objetivo el fomento de la Administración del Territorio por medio de la seguridad jurídica de la propiedad, el establecimiento de mercados de la propiedad inmobiliaria en países en transición a la economía de mercado y la modernización de los sistemas de registro inmobiliario en las economías de mercado de los países de Europa Occidental. Este equipo de trabajo cuenta ahora con una amplia experiencia promoviendo la privatización y mercados de la propiedad inmobiliaria eficaces mediante modernos sistemas catastrales y de registro de la propiedad en el ámbito de la ECE.

Tras su creación, este organismo se ha convertido en una eficiente red de organismos públicos encargados de la Administración del Territorio en Europa. Desde entonces, se han organizado diversos talleres, encuentros con agentes financieros e instituciones crediticias y se han elaborado directrices y normativas. Otra de las actividades que lleva a cabo el WPLA es la de enviar comisiones de expertos a los países de la ECE. Su labor es proporcionar orientación y recomendaciones relativas a la normativa relacionada con programas nacionales de desarrollo del mercado inmobiliario, el catastro y el registro de la propiedad inmobiliaria. Dichas actividades fueron introducidas para responder a la gran demanda procedente de los estados miembro de la ECE.

Uno de los temas en los que el WPLA ha trabajado durante el último año ha sido el de la ampliación de la Unión Europea desde el punto de vista de la Administración del Territorio. De esto y de otras actividades llevadas a cabo por el WPLA, se puede llegar a algunas conclusiones con respecto a un modelo Catastral europeo y a las expectativas de los países candidatos.

El Equipo de Trabajo sobre la Administración del Territorio

Principios básicos

El principal objetivo del WPLA es mejorar y promover la Administración del Terri-

torio en el ámbito de la ECE. Este objetivo se consigue impulsando la privatización y los mercados inmobiliarios eficaces mediante la implantación de modernos sistemas catastrales y de Registro de la Propiedad. Se ha puesto un énfasis especial en lo relativo a la seguridad jurídica asociada a la propiedad inmobiliaria y al establecimiento de mercados inmobiliarios en países en transición a la economía de mercado de la Europa Central y Oriental. No obstante, la labor de la WPLA también promueve la cooperación y el intercambio de experiencias en todo el ámbito de la ECE. Por lo tanto, la modernización de los sistemas catastrales y de registro inmobiliario en las economías de mercado de Europa Occidental es otro de sus objetivos.

La labor del WPLA está basada, en gran medida, en las *Guidelines on Land Administration* (Directrices sobre Administración del Territorio), elaboradas por el MOLA y adoptadas por la ECE en 1996. Estas directrices, traducidas a varios idiomas y ampliamente utilizadas en la toma de decisiones sobre normativa en países en transición, utilizan el término Administración del Territorio para describir el proceso de registrar y difundir información acerca de la propiedad, valoración y uso del territorio y sus recursos asociados.

De acuerdo con estas Directrices, la Administración del Territorio, está constituida, pues, por el catastro, los registros, concentración parcelaria y valoración inmobiliaria y los sistemas de información necesarios para la gestión sostenible de sus recursos.

Estos procesos tienen que ver con el establecimiento de derechos y otros atributos del territorio, su cartografiado y descripción, documentación detallada y la disponibilidad de información apropiada que apoye los mercados de la propiedad inmobiliaria.

La estructura

Tras comenzar como un encuentro específico patrocinado por el *Committee on Human Settlements* de la ECE en 1996, el estatus del WPLA fue reconocido por dicho comité en

1999 como muestra de la importancia de la labor que se estaba llevando a cabo. El ámbito de la ECE cubre la totalidad de Europa y América del Norte.

El WPLA celebra una Asamblea General (o, utilizando el término de las Naciones Unidas, una sesión) cada dos años. La segunda sesión tuvo lugar en noviembre de 2001 en Ginebra. Estas sesiones tratan asuntos administrativos y fijan el programa de trabajo para los siguientes dos años. Por otro lado, se mantienen intensos debates con representantes ministeriales y organismos gestores de la Administración del Territorio al más alto nivel. En la segunda sesión de 2001, estos debates se centraron en los aspectos institucionales y económicos de tipo público y privado, y en cómo ofrecer fácil acceso a la información sobre el territorio, manteniendo, a la vez, el carácter privado de dicha información.

En cada sesión se adoptan los denominados *Terms of Reference* del WPLA. Actualmente, estos establecen que los objetivos de este equipo son mejorar y promover la administración del territorio en el ámbito de la ECE. Otro de sus objetivos es prestar apoyo al *Comité sobre Asentamientos Humanos* de la ECE en la implementación de actividades relativas a la reforma de aspectos relativos a la vivienda y a la planificación en el uso del territorio. El WPLA se centrará, especialmente, en la privatización a través de la seguridad jurídica en la propiedad y el establecimiento de mercados de la propiedad inmobiliaria en los países en transición a la economía de mercado.

El WPLA desarrolla su actividad en las siguientes áreas:

- Legislación básica sobre la gestión del territorio (derechos reales incluyendo la propiedad; registro de la propiedad; titularidad e hipotecas, transmisión de la propiedad; seguridad jurídica; vocación de derechos reales y resolución de litigio; limitaciones en el uso del territorio; etc.).
- Medidas sobre Administración del Territorio (formación de la propiedad inmobiliaria; registro del territorio; cartografía catastral; valoración de la propiedad; etc.).

- Sistemas de información del territorio (registro de la propiedad inmobiliaria; registro del territorio; datos relativos a valoración; datos de uso del territorio; cartografía catastral; etc.).

- Cuestiones de organización y gestión (temas institucionales; gestión; financiación de operaciones; política de datos, precios de los servicios, requisitos para la recuperación de los costes; desarrollo de capacitación profesional; derecho a la intimidad; participación de los ciudadanos, etc.).

En las sesiones se elige lo que se denomina un *Bureau*. El *Bureau* actúa como junta directiva para el WPLA durante el periodo de vigencia y hasta la siguiente sesión. En la actualidad, el *Bureau* está formado por representantes *senior*, de gran experiencia, procedentes de organismos de la administración del territorio de Armenia, Finlandia, Alemania, Grecia, Lituania, Holanda, Rumanía, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y el Reino Unido y opera en estrecha colaboración con la Secretaría del *Comité de Asentamientos Humanos* en Ginebra.

Como institución que depende del *Comité de Asentamientos Humanos*, el WPLA debe apoyar la política y actividades de dicho comité. Los estrechos vínculos que existen entre, por ejemplo, la labor del WPLA en lo relativo a seguridad jurídica y la del comité con respecto a la política de vivienda, hacen del WPLA el lugar natural dentro de la estructura de las Naciones Unidas y de la ECE.

Debe destacarse también el hecho de que las actividades del WPLA están abiertas a todos los países de la ECE y que no se requiere afiliación o cuota alguna. Esto, por otro lado, significa que el trabajo se realiza de forma enteramente voluntaria por las organizaciones que participan, por ejemplo, a la hora de organizar los talleres.

A través de esta estructura, notablemente abierta, de las Naciones Unidas, el WPLA se ha convertido en una fuente de foros y redes de trabajo, principalmente para funcionarios *senior* de los catastros y organizaciones relacionadas con el registro inmobiliario. De

hecho, el WPLA es, en la actualidad, el único lugar de encuentro del que disponen estos funcionarios representantes de las partes técnica (catastro) y legal (registro inmobiliario) de la Administración del Territorio.

A pesar de estar involucrado en un gran número de actividades, es realmente en la organización de talleres, estudios sobre la Administración del Territorio y en la producción de directrices, inventarios e investigaciones donde se centra la labor del WPLA.

Talleres

Desde la creación del MOLA, se han celebrado, como mínimo, dos talleres cada año. Estos talleres, organizados por organismos de la Administración del Territorio de países en transición a la economía de mercado así como de Europa occidental, han tratado una larga lista de temas (a menudo, más de uno en cada taller). Esta lista incluye:

- Definición y referenciación de objetos territoriales en los catastros y registros inmobiliarios;
- Mercados inmobiliarios;
- Sistemas modernos de Catastro y Registro Inmobiliario;
- Gestión y desarrollo de Servicios eficaces de Registro Inmobiliario y de Catastro;
- Relaciones en los sectores público y privado con respecto al establecimiento de Sistemas de Registro Inmobiliario;
- Mecanismos de favorecimiento de la seguridad en la creación de mercados de la propiedad inmobiliaria;
- Protección de derechos de propiedad;
- Concentración parcelaria;
- Métodos de valoración;
- Sistemas de registro de titularidad y mercados de la propiedad inmobiliaria

En algunos casos, estos talleres han tenido una orientación regional y se han concentrando en las circunstancias especiales de un país o área concreta, por ejemplo, los que han tenido lugar para tratar la administra-

ción del territorio en los Países Bálticos, Albania y Armenia.

El próximo taller está previsto que tenga lugar en Moscú el 28-29 de junio de 2002 y tratará sobre los sistemas masivos de valoración en masa en el marco de la fiscalidad de la propiedad inmobiliaria.

En junio de 2001, se llevó a cabo un taller en Suecia para tratar el acceso a la UE desde el punto de vista de la Administración del Territorio, lo que, evidentemente, es una cuestión de especial interés para este Congreso.

Siguiendo los procedimientos de las Naciones Unidas, cada taller finaliza con la adopción de conclusiones y recomendaciones basadas en las cuestiones tratadas que, aunque sin tener carácter vinculante, sí constituyen puntos de partida de gran utilidad para los países de la ECE así como para los organismos que participan en la Administración del Territorio.

Estudios sobre administración del territorio

Por encargo, el WPLA realiza estudios sobre países específicos, bajo encargo, utilizando un pequeño equipo de expertos internacionales que revisan ciertos aspectos de la Administración del Territorio en relación con alguna petición llevada a cabo ante la ECE. Estos estudios constituyen, con frecuencia, la base para la toma de decisiones sobre políticas o para las negociaciones que tienen lugar con agentes financieros o instituciones crediticias.

Hasta ahora, se han realizado este tipo de estudios con relación a Albania, Armenia, Georgia y Kirguistán. Está previsto que se realice próximamente otro estudio en Rusia y otro en Lituania el año que viene.

Directrices sobre la Administración del Territorio

En 1993, la ECE lanzó por primera vez una iniciativa dirigida a mejorar la Administración del Territorio principalmente en los países Europa Central y Oriental. Para esto,

se convocó un seminario sobre la reforma de la propiedad inmobiliaria, la Administración del Territorio y el catastro en Copenhague, Dinamarca. Seguidamente, se realizaron talleres en Austria, Croacia, Hungría, Letonia, Holanda y Rumanía. Simultáneamente, el *Comité sobre Asentamientos Humanos* formó una unidad especial de trabajo para elaborar las Directrices sobre la Administración del Territorio. El Profesor Peter Dale lideró esta unidad.

Estas Directrices están dirigidas, especialmente, a los directivos de la Administración y políticos involucrados en asuntos relacionados con la Administración del Territorio. El objetivo es describir los beneficios derivados de contar con un sistema de información sobre el territorio útil, fiable y adecuadamente diseñado.

Las Directrices identifican los factores a tener en cuenta en la producción normativa, organización, bases de datos y mapas, así como en el establecimiento de mecanismos adecuados para implementar y mantener un sistema de Administración del Territorio sólido, frecuentemente denominado Catastro o sistema de Registro Inmobiliario.

En la actualidad, el *Bureau* del WPLA se plantea la necesidad de actualizar estas Directrices sobre la Administración del Territorio.

Inventario de los Sistemas de Administración del Territorio

La tercera edición del Inventario de los Sistemas de Administración del Territorio de Europa y Norteamérica fue publicada en julio de 2001. Esta relación integral de la Administración del Territorio en el ámbito de la ECE se basa, al igual que las dos ediciones anteriores, en informes nacionales recopilados por el Registro del Territorio de SM en Londres.

El Inventario contiene información sobre 49 organismos diferentes de 42 países de la ECE (incluyendo Canadá) y consta de cuatro partes:

- Organización y competencias;
- Registro Inmobiliario y Títulos de Propiedad;

- Sistemas de cartografía catastral y topografía;
- Sistemas de registro del uso del territorio.

Inventario de los Aspectos Principales del Registro del Territorio y la Normativa Catastral

Los Aspectos Principales del Registro del Territorio y la Normativa Catastral fueron publicados en mayo de 2002 (de nuevo recopilados por el Registro del Territorio de SM en Londres). Este estudio consta de doce capítulos que tratan asuntos tales como:

- Constitución y normativa;
- Normativa y estatus legal del territorio registrado;
- Procedimientos de Registro;
- Derechos e intereses objeto de registro;
- Publicidad y libertad de acceso a la información.

El Inventario contiene información acerca de 43 jurisdicciones diferentes en 36 países de la ECE.

Inventario de Proyectos sobre la Administración del Territorio

Las autoridades catastrales y cartográficas de Austria, *Bundesamt für Eich und Vermessungswesen* mantienen y actualizan la Documentación sobre Proyectos Internacionales de Administración del Territorio en Europa *on-line*. Dicha Documentación, que presenta cada país desde la perspectiva de las instituciones gubernamentales, la descripción de los proyectos y sus agencias de implementación, se encuentra disponible en la dirección de Internet .

Estudio de los Sistemas masivos de Valoración Inmobiliaria con Fines Fiscales y Otros Fines

El último estudio publicado (noviembre de 2001) es El Estudio de los Sistemas masivos de Valoración con Fines Fiscales y Otros Fines en los Estados Miembro de la UN/ECE, elaborado por el Servicio Federal del Catastro del Territorio de Rusia.

Este estudio contiene información detallada acerca de 29 países de la región y proporciona respuestas a 35 preguntas formuladas. Consta de tres partes que tratan sobre:

- Aspectos organizativos y legales de los sistemas de valoración masiva de la propiedad inmobiliaria con fines fiscales;
- Los aspectos metodológicos de los sistemas de valoración de la propiedad inmobiliaria;
- El sistema fiscal sobre la propiedad inmobiliaria.

Estudio sobre Restricciones de la Propiedad, Arrendamiento, Transmisión y Financiación del Suelo y la Propiedad Inmobiliaria

Este estudio, todavía en elaboración y a punto de ser publicado, trata sobre las diferentes clases de limitaciones existentes en el ámbito de la ECE. Está basado, una vez más, en informes nacionales recopilados por el Servicio Federal del Catastro del Territorio de Rusia. ■