

El Catastro en Finlandia

Arvo Kokkonen

*Director General Adjunto, Catastro
National Land Survey, Finlandia*

Introducción

Legislación existente

La normativa sobre catastro y registro de la propiedad se enmarca dentro de la legislación nacional. En Finlandia y Suecia, la utilización de la cartografía es excepcionalmente extensa en comparación con el resto de los Estados de la UE, y forma parte tanto de la esfera del derecho civil como del derecho administrativo.

La Directiva 95/46/EC «Sobre protección de las personas en relación con el tratamiento de datos de carácter personal y la libre difusión de dichos datos» ha sido promulgada con el fin de influir de modo directo en las legislaciones nacionales y armonizar el mercado de la UE. El primer artículo de la directiva establece dos principios rectores que parecen afectar indirectamente de modo profundo las bases de los sistemas registrales. Estos principios se encuentran vinculados con los de privacidad de las personas físicas, el tratamiento de los datos de carácter personal y la libre difusión de estos dentro de los estados miembros. En primer lugar, en el tratamiento de datos de carácter personal, los estados miembros deben garantizar los derechos y libertades básicos y en especial el derecho de los ciudadanos a la intimidad. En segundo lugar, los estados miembros no pueden limitar o prohibir la libre circulación de datos de carácter personal entre los estados miembros por razones de privacidad. El cumplimiento por parte de los registros públicos, incluyendo el catastro, de estos principios puede influir significativamente en la promoción de estos organismos como promotores y difusores de datos.

Finlandia y otros Países Nórdicos

Debido a su historia común, la legislación sobre catastro y cartografía y sobre Registro de la Propiedad en Finlandia y Suecia tienen el mismo origen. Los poderes públicos, como por ejemplo, los topógrafos del Estado y los Ayuntamientos, han jugado y todavía juegan un papel fundamental en las tareas de cartografía. Los procedimientos establecidos para la cartografía se encuentran incluidos en los procedimientos de valoración de indemnizaciones y las compensaciones que se llevan a cabo en el seno de dichos procedimientos. Los motivos para el establecimiento del Catastro en Finlandia, al igual que en otros países europeos, fueron fundamentalmente tributarios, por ejemplo, la elaboración de censos fiscales. Sin embargo, la demanda de datos catastrales orientada a usuarios particulares ha comenzado a darse a partir de este último siglo. La necesidad de referenciar todas las unidades registrales es sólo un ejemplo de los cambios que deben realizarse en los registros de derechos. Anteriormente, la legislación sólo se preocupaba del registro de la propiedad privada, es decir, el territorio sujeto a gravamen.

Periodo de pertenencia a la UE

Finlandia lleva siendo miembro de la UE desde hace ocho años, un periodo de tiempo algo corto para valorar el impacto que su pertenencia a dicha institución ha tenido en el ámbito del registro de la propiedad inmobiliaria. Como he mencionado anteriormente, la normativa sobre catastro, cartografía y Registro de la Propiedad forma parte de la

legislación de ámbito nacional. Desde su entrada en la UE, la normativa sobre cartografía catastral y, en parte, la legislación sobre el registro catastral finlandés ha sido actualizada. Simultáneamente, se ha actualizado también el Código de la Propiedad Inmobiliaria, que regula los derechos sobre los inmuebles. La actualización de estas leyes se ha llevado a cabo tomando en consideración únicamente los intereses nacionales. El otoño pasado se propuso al Parlamento un Sistema de Información sobre el Territorio (que comprende tanto al Catastro como al Registro del Territorio) y un servicio de información asociado, actualmente en fase de estudio. Para la preparación de esta propuesta, se realizó un estudio sobre la legislación relativa a los servicios de información sobre el territorio existentes en Europa y, especialmente, en los Estados Miembro, del que pronto se pudo deducir que este tipo de normativa es todavía muy nueva en Europa.

Experiencias Prácticas

Proyectos de Cooperación Nórdicos

En otoño de 1999, las autoridades de catastro y cartografía nórdicas: Maanmittauslaitos (Finlandia), Lantmäteriet (Suecia), Kortog Matrikelstyrelsen (Dinamarca) y Statens Kartvert (Noruega), junto con la Universidad Técnica de Helsinki, la Real Universidad Técnica de Estocolmo y la Universidad de Aalborg y Norges Landbrukshøgskolan, lanzaron un proyecto de investigación conjunto cuyo objetivo era el estudio comparativo acerca de los distintos derechos sobre la propiedad inmobiliaria y su registro. El estudio se encuentra ahora en un estado tan avanzado que podrá publicarse al final de este año. Una primera aproximación revela la importancia de definir con exactitud los conceptos susceptibles de comparación y subraya la necesidad de profundizar en los metadatos: datos sobre los datos. Uno de los propósitos del estudio fue dar paso a nuevos procesos de investigación que puedan ser aprovechados también a escala europea. Se

espera, como mínimo, que se puedan aprovechar las conclusiones procedentes de los métodos de investigación empleados.

Otro importante estudio de ámbito nórdico realizado durante la etapa de pertenencia ha sido el que se llevó a cabo en torno a la importancia de la concentración parcelaria para solucionar problemas de uso del territorio. Los resultados de este estudio influyeron directamente en la actualización de la normativa finlandesa sobre catastro y cartografía.

Experiencia en el WPLA

Finlandia ha tomado parte en las actividades del WPLA desde su creación, y en las de su antecesor MOLA. La experiencia obtenida ha sido positiva. La documentación elaborada para redactar las Directrices sobre Administración del Territorio proporcionó descripciones muy útiles en el desarrollo de un nuevo sistema de administración del territorio, no sólo para países en transición a la economía de mercado, sino también para los países con economía de mercado asentada. Los inventarios relativos a la situación actual, asunto en el que Finlandia ha participado activamente en el marco de la cooperación nórdica, tienen la misma utilidad en dichos países.

Los estudios realizados indican que la legislación nacional ha tenido un papel importante en la gestión del catastro, registro catastral y registro de derechos. Es evidente que una mayor armonización de la legislación conduciría, de forma inevitable, a la armonización de procedimientos de trabajo y sistemas de datos. Mientras que los datos se procesaban de forma manual, la estandarización y el establecimiento de modelos de datos no eran absolutamente necesarios, por lo que en este sentido era todo más sencillo. Ahora que la digitalización lleva implantándose en Europa desde los últimos diez años, ésta requiere modelos de datos a un nivel más alto comparado con las técnicas manuales si se desea una transferencia de datos transfronteriza.

La necesidad de una cooperación entre los Estados Miembros de la UE, los llamados

de economía de mercado asentada, se encuentra sustentada por la demanda de información territorial digitalizada.

Proyecto EULIS

El «Sistema Europeo de Información sobre el Territorio» es un proyecto tangible cuyo propósito es desarrollar un servicio internacional de información sobre el territorio, del que en la actualidad, Finlandia es un miembro activo. El punto de partida de este proyecto «orientado al cliente» es cambiar el enfoque desde el de relaciones entre administraciones al de necesidades de los clientes. El objetivo central es poder acceder a los datos a través de las últimas tecnologías. La experiencia obtenida hasta la fecha demuestra que esta cuestión debe tratarse tomando en consideración los metadatos. Cada una de las fases del Proyecto EULIS; transacciones inmobiliarias, efectos legales del registro y derechos y obligaciones de las partes son establecidas en los respectivos países. También se describen los sistemas de registro de la información territorial y su contenido. Ésta es, a escala europea, la labor de investigación más exhaustiva que se ha efectuado hasta la fecha para comparar sistemas. Pero no es posible llevar a cabo una comparación adecuada y una posible coordinación de sistemas sin llegar a este grado de profundidad.

Necesidad de un desarrollo basado en la experimentación

Los sondeos de mercado han revelado que los usuarios de información sobre la propiedad inmobiliaria desearían acceder a un mayor número de servicios que los ofrecidos actualmente por los sistemas existentes. Existe una demanda de datos espaciales (catastrales) relativos a la propiedad inmobiliaria, lo que significa que la información catastral debe formar parte de estos servicios de información, y no sólo en cuanto a datos sobre límites de propiedad, sino también incluyen-

do datos topográficos tales como mapas u ortofotos superpuestas. Por otro lado, los usuarios necesitan que los datos referentes a los derechos y restricciones sobre el uso del territorio se describan como objetos espaciales, vinculados espacialmente a las propiedades. Estas necesidades requieren de sistemas de datos de gran complejidad y, además, la creación de modelos de datos y normas comunes para todos los miembros de la UE. Esta labor, que en la actualidad se realiza con gran celeridad, adquirirá mayor importancia en el futuro. El catastro digital utilizado hoy día deberá convertirse en un «metacatastro», dado que los sistemas existentes en este momento ya no son suficientes en entornos modelados por un creciente número de regulaciones y de complejidad.

Es necesario definir el objetivo que perseguimos para futuros desarrollos de los sistemas europeos de información territorial y servicios asociados a dicha información. A escala nacional, los sistemas actuales fueron creados para cada país individualmente. La creación de un sistema europeo común de información sobre el territorio es un importante reto desde el punto de vista económico, jurídico, procedimental y de la gestión de datos. Su conveniencia debe ser estudiada seriamente. Las nuevas posibilidades de un uso efectivo y las persistentemente crecientes posibilidades que aporta la tecnología de la información, nos llevarán unos resultados económicos aún mejores. Puede que el valor real no resida en la creación de un sistema común sino en el uso generalizado de la información sobre el territorio en la UE. Verdaderamente, existe la necesidad de una mayor utilización de la información del territorio. En la actualidad, esta información es de utilidad para los mercados inmobiliarios transfronterizos, hipotecas internacionales, vigilancia medioambiental, estadísticas y gestión de subvenciones de la PAC.

El Catastro es, en sí mismo, el corazón del sistema de información sobre el territorio, pero, aislado, su valor no es tan significativo. Aunque se debe poder disponer de datos referentes a los derechos y restricciones sobre

el territorio, ya sean acerca de titularidad, gravámenes o derechos y restricciones, esto no es suficiente. También debe poder accederse a información relativa a ciudadanos y empresas, es decir, información socioeconómica, que debe estar integrada en la información sobre el territorio. Cómo distribuir esos

diferentes campos temáticos en los sistemas y su organización no es esencial, si no que dichos sistemas sean completos. Lo importante es que los sistemas sean completos. Esta infraestructura de la información es un factor crucial para el desarrollo de la estabilidad social. ■