

Experiencias de colaboración entre los Estados miembros

El Registro de la Propiedad en Inglaterra y Gales y su coordinación con otras Instituciones de la Propiedad Inmobiliaria

John Manthorpe

*Ex-Registrador Jefe de Inglaterra y Gales.
Miembro del UN/ECE WPLA*

1. Esta ponencia consta de tres partes:

- En primer lugar, describe la estructura institucional en el Reino Unido para todos los aspectos de la Administración del Territorio* competencias que en el Continente europeo vienen siendo desempeñadas en parte por las agencias catastrales, que abarca las competencias de las agencias catastrales del continente europeo.

*(*La Administración del Territorio es un término establecido por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) para describir el conjunto de actividades que tienen relación con el territorio, incluyendo cartografía nacional, registro, valoración, uso e información del territorio).*

- En segundo lugar, describe la evolución y el trabajo que desempeña el Registro de la Propiedad de Inglaterra y Gales y su coordinación con otras agencias del Reino Unido y de Europa.

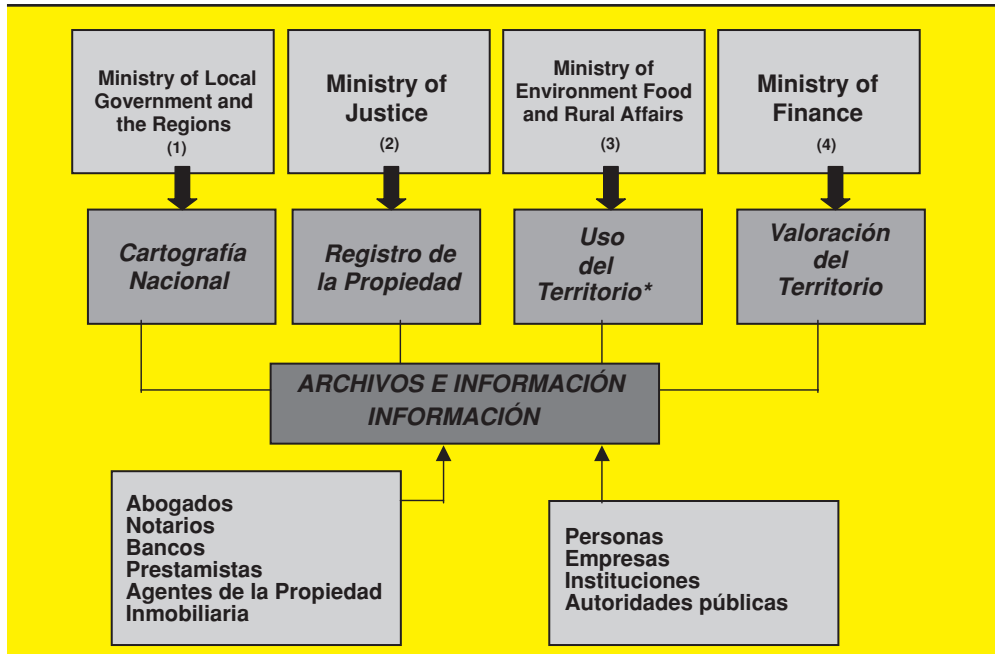
- En tercer lugar, hace referencia a la labor del Equipo de Trabajo sobre Administración del Territorio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE WPLA) y su relación con el seminario sobre «Iniciativas de Coordinación» del Congreso.

Estructuras de administración del territorio en el Reino Unido

2. En el Reino Unido existe una larga tradición de que la administración pública asuma todas aquellas funciones que en el continente europeo desempeñan habitualmente las instituciones catastrales. Los Sistemas de Cartografía Nacional, Valoración y Uso del Territorio están sólidamente asentados y, conjuntamente, estos servicios impulsan el bienestar social y económico del país.

Gráfico 1

Estructura de la Administración del Territorio en Inglaterra y Gales



(1) Ministerio de la Administración Local y las Regiones.

(2) Ministerio de Justicia.

(3) Ministerio del Medioambiente, Alimentación y Asuntos Agrarios (Agricultura).

(4) Ministerio de Hacienda.

* La información sobre el uso del territorio también está disponible en el Ministerio de la Administración Local y las Regiones. Algunas competencias de registro de uso del territorio en las Regiones se delegan en las Autoridades Municipales.

Sin embargo, el Reino Unido carece de la tradición catastral que comparten muchos países europeos. Estos servicios públicos funcionan con efectividad a través de unas estructuras institucionales bien asentadas; independientes pero coordinadas.

3. En un nivel técnico y operativo, las funciones de cartografía topográfica nacional, Registro de la Propiedad Inmobiliaria, valoración y uso del territorio son competencia de distintas agencias que dependen de diferentes Secretarías y Ministerios. Otro aspecto de la situación en el Reino Unido es que algunas de estas funciones se gestionan de forma dividida e independiente para

Inglaterra y Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Cada una de estas jurisdicciones cuenta con un Parlamento o Asamblea con poderes legislativos descentralizados e independientes y secretarías, cada una responsable de aspectos concretos de la Administración Pública. No obstante, existe una gran uniformidad en la práctica y en los procedimientos técnicos en todo el Reino Unido y una estrecha cooperación y coordinación entre las diferentes agencias.

4. El gráfico 1 resume la estructura de los Ministerios, agencias responsables y usuarios de los servicios de administración del territorio en Inglaterra y Gales.

Registro de la Propiedad

5. La competencia de registrar los derechos sobre el territorio, incluyendo propiedad, hipotecas, cargas y servidumbres corresponde al Registro de la Propiedad, Agencia pública dependiente del *Lord Chancellor's Department* (Ministerio de Justicia). El Director del Registro de la Propiedad, que depende directamente del Ministro y cuenta con poderes cuasi-judiciales es el que resuelve, junto con su equipo, la gran mayoría de asuntos y disputas relativos a los derechos sobre el territorio. Los intereses registrados están amparados por el Estado y los titulares de derechos registrados pueden ser indemnizados en caso de ser objeto de algún perjuicio por error u omisión del Registro. Los ciudadanos pueden recurrir al Tribunal Supremo si desean impugnar alguna decisión del Registrador, aunque esto rara vez ocurre.

6. El Registro de la Propiedad es responsable de mantener y actualizar el Registro de la Propiedad Pública (que incluye el plano de la propiedad registrada) por cada propiedad registrada. El Registro de la Propiedad está sujeto a inspección pública. El plano oficial está basado en el mapa topográfico a mayor escala disponible publicado por el *Ordnance Survey* (Servicio Oficial de Cartografía y Topografía).

Valoración del Territorio

7. La responsabilidad de mantener el registro de la valoración del territorio corresponde a la Oficina de Valoración, Agencia pública dependiente del *Treasury* (Ministerio de Hacienda). El *Chief Valuer* (Valorador Jefe) depende directamente de la Junta de Comisarios del *Inland Revenue* (Departamento de Impuestos) y éste, a su vez, del Ministerio. El *Chief Valuer* y su equipo mantienen, mediante el estudio y la inspección cartográfica y topográfica y otras fuentes, información autorizada sobre el «valor anual» de las propiedades, tanto comerciales como residenciales. Estas valoraciones toman en conside-

ración la superficie, uso, localización, valor de mercado, etc. de la propiedad. La Oficina de Valoración utiliza el mapa topográfico de gran escala proporcionado por el *Ordnance Survey* como elemento esencial en sus registros de valoración. Los Municipios utilizan estas valoraciones como referencia para establecer los impuestos locales sobre la propiedad utilizados para financiar los servicios municipales.

Uso del Territorio

8. La competencia de asegurar el mantenimiento adecuado de la información sobre uso y calificación del territorio recae principalmente sobre dos ministerios: el *Department of the Environment, Food and Rural Affairs* (Medioambiente, Alimentación y Agricultura) y el *Department of Transport, Local Government and the Regions* (Transporte, Administración Local y Regional). En muchos casos, ambos departamentos delegan la competencia del mantenimiento de los registros necesarios sobre el uso del territorio y la información sobre planificación en las Autoridades Municipales.

9. Las diferentes Agencias y departamentos ministeriales, con competencia directa a la hora de mantener estos registros públicos, también utilizan planos a gran escala elaborados por el *Ordnance Survey*. Aunque los Ministres están sujetos a control Parlamentario con el fin de asegurar el mantenimiento de estos registros públicos, en la práctica, la competencia diaria recae sobre los Jefes de los Departamentos y Agencias de los gobiernos centrales o locales.

Cartografía Nacional

10. La competencia de que la producción cartográfica nacional se mantenga en los niveles legalmente establecidos corresponde al *Ordnance Survey*, Agencia dependiente del *Department of Transport, Local Government and the Regions*. El Director de la Agencia depende directamente del Ministro que, a su vez, rinde cuentas al Parlamento para asegu-

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

rar que las actividades de inspección y planificación cartográfica y topográfica cumplen los requisitos del gobierno.

11. La Agencia tiene la obligación de mantener la información cartográfica del país actualizada y de proporcionar a sus clientes públicos productos de inspección y planificación que cumplan las especificaciones establecidas necesarias para realizar las funciones estatutarias de las diferentes agencias. Por lo tanto, la Agencia debe mantener un alto nivel profesional y técnico a la hora de generar información cartográfica que sirva de base para los registros cartográficos especializados mantenidos por otras instituciones con competencia sobre el territorio.

Coordinación e interrelación de las agencias de Administración del Territorio

12. Lo que distingue el funcionamiento en el Reino Unido del de otros países es que, mientras el *Ordnance Survey* mantiene un registro de las características físicas del territorio, éste no constituye lugar de registro de datos especializados sobre derechos de titularidad, valoración y uso del territorio. Estos datos los mantienen las Agencias anteriormente mencionadas que, según sus competencias específicas, pueden adaptar sus registros basándose en los mapas del *Ordnance Survey* con la información que consideren necesaria. En este sentido, la Agencia del *Ordnance Survey* es el proveedor y el Registro de la Propiedad, la Oficina de Valoración, el Ministerio de Agricultura, los Municipios y otros usuarios, los clientes. Estos organismos gubernamentales, como clientes, pagan por los productos y servicios cartográficos proporcionados por el *Ordnance Survey*, como hacen otros usuarios privados por la cartografía generada por la Agencia.

13. Mientras que la competencia y supervisión específicas de estas funciones gubernamentales relativas al territorio y la planificación cartográfica están claramente establecidas, la relación «comercial» es la que asegura una óptima organización técnica

y de servicios entre los usuarios públicos de la cartografía y la Agencia del *Ordnance Survey* como proveedor de mapas topográficos nacionales.

El Registro de la Propiedad de SM-coordinación con otras agencias de la administración del territorio

El Impacto de la Tecnología

14. Hasta 1974, los registros y procedimientos del Registro de la Propiedad se realizaban en su totalidad sobre papel. Pero, en ese mismo año, el Registro implementó un sistema de consulta telefónica, entonces revolucionario, para aquellos que necesitaban conocer si existían intereses de terceros sobre propiedades sin registrar (se guardaba un índice de titulares de Cargas Inmobiliarias).

15. En 1986, se lanzó el principal proyecto del Registro de la Propiedad que supuso la informatización de los registros de territorio individuales. Los procesos operativos y de recopilación de información se llevaron a cabo por operadores de terminales. Ahora, cualquier usuario tiene acceso *on-line* a los dieciocho millones de registros informatizados manteniendo una cuenta en el sistema «Registers Direct», que factura las consultas mensualmente. Los sistemas de consulta «Registers Direct» y telefónico han revolucionado el acceso a la información sobre el territorio. Por otro lado, este proceso interno de operaciones racionalizado ha derivado en un gran ahorro de mano de obra y costes.

16. El *Land Registry Mapping Project* (Proyecto Cartográfico del Registro de la Propiedad) está informatizando progresivamente los planos cartográficos de la propiedad registrada y todos los planos de Inglaterra y Gales. El Registro ha liderado el actual desarrollo de un Servicio Nacional de Información sobre el Territorio (NLIS) (ver más abajo) en el Reino Unido que está unificando, mediante un número de referencia de

propiedad único, los registros digitales de información sobre el territorio de varias agencias gubernamentales, proporcionando a los usuarios la posibilidad de acceder a toda la información disponible mediante una sola consulta.

17. Actualmente, el Registro de la Propiedad está contemplando la implementación del «traspaso electrónico» (transmisión telemática de inmuebles) mediante el que las solicitudes y documentación de registro podrán presentarse *on-line*. El objetivo es avanzar hacia un sistema sin papel. Con el acceso *on-line* ya operativo para las consultas de información, las bases y potencial para extender esta función al registro y transmisión de la propiedad *on-line* ya están establecidas.

El Servicio Nacional de Información sobre el Territorio (NLIS)

18. El desarrollo del Servicio Nacional de Información sobre el Territorio (NLIS) es un ejemplo práctico de la coordinación entre Agencias Públicas del Territorio nacionales. Además, la entrega de servicios depende, en parte, de los canales de acceso a usuarios proporcionados por empresas del sector privado.

19. Los orígenes de esta iniciativa proceden de un compromiso adquirido por el gobierno en 1992. En aquel año, el *White Paper* (Libro Blanco) del Gobierno sobre el *Citizen's Charter* (estatuto del ciudadano) incluía el siguiente compromiso con respecto al Registro de la Propiedad:

«Proponemos la elaboración de propuestas para mejorar el Registro de la Propiedad y reunir la información depositada en el Registro de la Propiedad y en otros organismos públicos. Esto ayudaría a agilizar, simplificar y promover la seguridad en las transacciones de la propiedad y hacer de dominio público la información sobre la propiedad inmobiliaria. Un sistema nacional de información sobre el territorio podría ser una forma de proporcionar al ciudadano un acceso más rápido y sencillo a un registro

público, autorizado, preciso e integral, de todo el territorio y la propiedad»

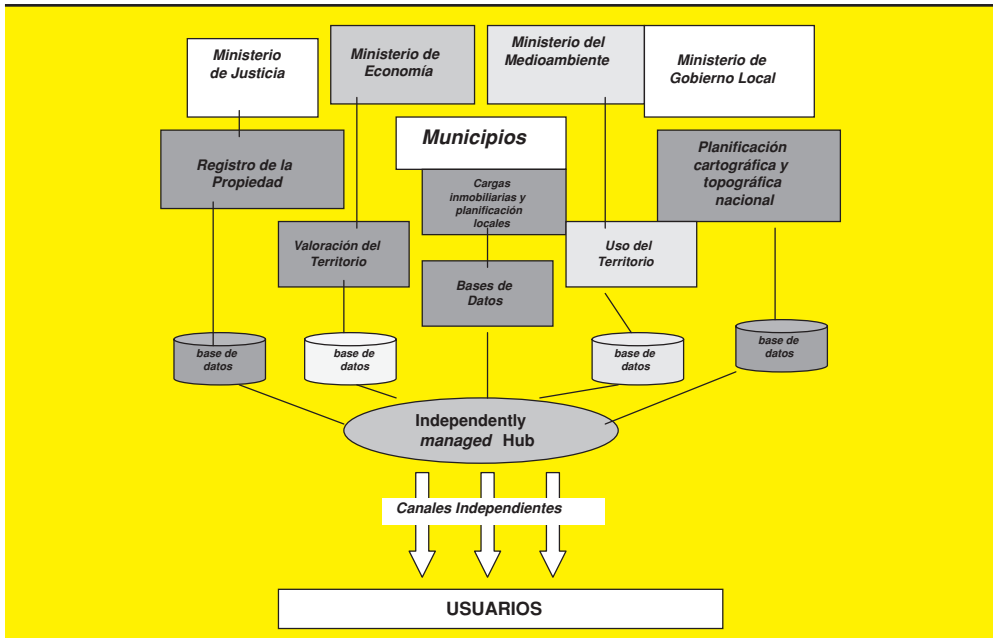
20. Como consecuencia, en 1993, el Registrador Jefe fue invitado por el Gobierno a formar un comisión inter-departamental integrada por los organismos públicos que tuvieran algún papel importante en el mantenimiento de la información sobre el territorio y la propiedad. La Junta Directiva del Proyecto, que contaba con representantes *senior* de la Oficina de Valoración, el Departamento Medioambiental, el *Ordnance Survey*, el Consejo de Dirección del Gobierno Municipal y también del *Royal Institute of Chartered Surveyors* mantuvo contactos regulares. El propósito era llevar a cabo los objetivos enunciados en el Libro Blanco.

21. En cooperación con otros organismos, el Registro de la Propiedad financió, y su División Informática desarrolló, el prototipo de un sistema que permitía un acceso, en tiempo real, a información recogida por diferentes organizaciones clave. El equipo del Registro de la Propiedad de SM realizó un gran número de demostraciones a lo largo de todo el país, en lo que más adelante se convertiría en la base del sistema piloto de cooperación, en tiempo real, para la ciudad de Bristol.

22. El NLIS utiliza las nuevas tecnologías para recopilar *on-line* y proporcionar, por medio de un solo portal, toda la información que guarde relación con la propiedad privada y títulos de propiedad de potencial utilidad para posibles compradores u otros interesados. La información no sólo incluye datos sobre el Registro de la Propiedad sino también información procedente de las autoridades locales con respecto a cargas inmobiliarias, planificación y otras cuestiones, así como información de la Oficina de Valoración sobre impuestos y otros datos relevantes de otras fuentes, referenciados con datos cartográficos y de ubicación del *Ordnance Survey*.

23. Estaba claro que, técnicamente, este sistema sería capaz de satisfacer las demandas de los clientes a la hora de consultar *on-line* y mediante un solo acceso las diferentes bases de datos de información sobre el terri-

Gráfico 2
Servicio Nacional de Información sobre el Territorio



torio mantenidas por los distintos organismos. No obstante, la velocidad de acceso dependería del ritmo al que las autoridades locales adaptasen los números de referencia únicos de las propiedades (UPRN) al formato estándar e informatizarasen sus registros.

24. Lo que no estaba claro era cómo gestionar y financiar un proyecto de estas características. Los organismos gubernamentales reconocieron no disponer de un lugar físico adecuado para llevar a cabo tal proyecto ni de competencias para establecer un vehículo corporativo que actuara en su nombre. De ahí que todas las partes asociadas decidieran la *Local Government Information House (LGIH)* como el lugar más apropiado para llevar el proyecto adelante en nombre de todos los proveedores del sector público. Tras someterlo a concurso, la LGIH contrató a diversas instituciones del sector privado para proporcionar el eje y los canales que pusieran toda la información sobre el territo-

rio en manos del sector público a disposición de los usuarios.

25. El NLIS es hoy día un sistema operativo en desarrollo que proporciona información sobre el territorio, en tiempo real, a un gran número de usuarios. La cobertura del sistema se va ampliando a medida que las autoridades locales van aplicando números de referencia únicos a las propiedades de su ámbito.

26. El diagrama adjunto describe su estructura. Las agencias responsables tienen un control total sobre el mantenimiento y la precisión de los registros de información sobre el territorio. El *Independently Managed Hub*, gestionado por un socio privado, proporciona la puerta de acceso a través de la cual las tres compañías independientes contratadas como canales proporcionan servicios *on-line* de valor añadido de información sobre el territorio.

27. El gráfico 2 ilustra esta estructura coordinada.

28. La experiencia inglesa ilustra lo que se ha convertido en una realidad gracias a la capacidad y versatilidad de los sistemas informáticos para almacenar información y proporcionar acceso remoto *on-line*. Sin necesitar una reestructuración institucional, las iniciativas coordinadas entre agencias han permitido la fusión de la información sobre el territorio a través de bases de datos compatibles y sistemas compartidos. La adopción de una numeración de referencia única de todas las parcelas ha sido básica. El programa encargado de realizar esta labor ha sido dirigido por la Local Government Information House (LGIH) en cooperación con las Autoridades Municipales individuales, los cuales han llevado a cabo la asignación de UPRNs según normas establecidas de forma centralizada. Un sistema comparable, el Sistema de Información sobre el Territorio escocés (Scotlis), está siendo implementado en Escocia. Estas iniciativas son ejemplos importantes de dos de las políticas que contempla el gobierno del Reino Unido: las de aspirar a «un Gobierno único» y a «un Gobierno más moderno».

Servicio Europeo de Información sobre el Territorio (EULIS)

29. Con respecto a esta iniciativa del NLIS, el Registro de la Propiedad de SM para Inglaterra y Gales es uno de los ocho miembros fundadores de un nuevo proyecto para establecer un Servicio Europeo de Información sobre el Territorio.

30. Entre los objetivos de este proyecto está mejorar el acceso y ampliar el uso de la información pública sobre la propiedad a través de Europa. El proyecto EULIS tratará aquellos asuntos que actualmente puedan ser un obstáculo para el libre intercambio de información sobre el territorio. Así, se abrirá el camino para desarrollar mercados transfronterizos, inmobiliarios e hipotecarios europeos dirigidos al bienestar social. Esta iniciativa será tratada con mayor detenimiento en otras sesiones de este Congreso.

La labor del equipo de trabajo sobre Administración del Territorio de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE WPLA) y su relación con este Congreso

31. Durante los últimos diez años, la UNECE ha dado gran prioridad a fomentar proyectos de administración del territorio en sus Estados miembro. El enfoque principal ha sido apoyar a los diferentes miembros en transición en el desarrollo de sistemas del territorio eficientes basados en los derechos sobre la propiedad. La «Administración del Territorio» es un término acuñado por las Naciones Unidas que abarca el registro de la propiedad, inspección catastral y topográfica, valoración, uso e información del territorio; todos ellos componentes claves del servicio nacional de información del territorio y geográfica.

32. En 1993, la UNECE lanzó su iniciativa de aumentar la capacidad de administración del territorio de los países en transición a la economía de mercado. Bajo el patrocinio del *Comité de Asentamiento Humanos* de la UNECE, se celebraron una serie de encuentros de «Expertos en el Registro de la Propiedad y el Catastro». Más adelante, en febrero de 1996, este grupo se constituyó formalmente como el MOLA (*Meeting of Officials on Land Administration*). En 1999 y admitiendo la importancia de su labor, la UNECE reconoció este organismo que acabó constituyendo el WPLA. Desde entonces, se han ido celebrando una serie de seminarios y talleres en Albania, Armenia, Austria, Croacia, República Checa, Dinamarca, Alemania, Hungría, Letonia, Holanda, Noruega, Polonia, Rumania, España, Suecia y el Reino Unido. La celebración de otros talleres está prevista para junio y septiembre de este año en Moscú y Viena. La secretaría del WPLA está en la sede de la UNECE en Ginebra. El

SEMINARIO 2. INICIATIVAS DE COORDINACIÓN

WPLA también ha dirigido comisiones de administración del territorio en Albania, Georgia y Kirguistán. El objetivo ha sido unificar la especialización desarrollada durante tantos años en los sistemas de administración del territorio establecidos en el ámbito de la ECE y compartir e intercambiar experiencias.

33. Una de las primeras iniciativas del *Committee on Human Settlements* de la UNECE fue establecer un grupo de trabajo especial, bajo la dirección del Profesor Peter Dale del Reino Unido (nuevo Presidente Honorario del FIG) para preparar las Directrices sobre la Administración del Territorio. Las *Directrices en Administración del Territorio* de la UNECE, publicadas en 1996, ofrecen un análisis integral de las características de un sistema efectivo del registro de la propiedad y planificación catastral y una información considerablemente más práctica sobre cuestiones relacionadas de gestión del territorio. Las Directrices, traducidas a un gran número de idiomas, explican cómo establecer sistemas de información sobre el territorio esenciales para el funcionamiento eficaz de una economía de mercado y una sociedad que reconozca los derechos sobre la propiedad privada.

34. En 1998, la UNECE publicó, en tres idiomas, el documento denominado «*Social and Economic Benefits of Good Land Administration*» (Beneficios Sociales y Económicos de una Buena Administración del Territorio), dirigido a políticos y legisladores de los miembros de la ECE. El documento subraya la importancia de una buena administración del territorio para desarrollar el bienestar social y económico.

35. En mayo de 2000, el WPLA publicó su «*Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation*» (Estudio sobre los

aspectos principales del Registro de la Propiedad y la Legislación Catastral), proporcionando información detallada sobre los sistemas de 36 países.

36. El WPLA también publicó en 2001 la *Second Edition of the UNECE «Documentation of Land Administration Projects»* (Segunda edición de la documentación sobre proyectos de administración del territorio de la UNECE), que proporciona resúmenes de proyectos pasados y en curso en los estados de la ECE. Aunque inicialmente restringido a proyectos basados en financiación externa, actualmente los resúmenes cubren la totalidad de países europeos.

37. Como parte de su labor, el WPLA también ha estudiado los sistemas de la administración del territorio en los países de la ECE y publicado tres ediciones de un «*Inventory of Land Administration Systems in Europe*» (Inventario de Sistemas de Administración del Territorio en Europa), el más reciente en julio de 2001. Este estudio ha examinado y descrito los cuatro principales aspectos de la administración del territorio en 42 países de la ECE.

38. Todos los países de la UNECE son miembros del WPLA. El programa del WPLA está dirigido y supervisado por un *Bureau* formado por delegados de cada país y elegido por votación. Su Presidente es Bengt Kjellson, Director de Planificación del Lantmäteriet, el Departamento de Cartografía del Territorio de Suecia. Este programa está estrechamente relacionado con todos los temas que se van a considerar en este I Congreso sobre el Catastro europeo.

39. La página web del UNECE WPLA que proporciona acceso a toda la documentación arriba mencionada es: www.unece.org/env/hs/wpla/welcome.html. ■