

El “Proyecto Ensenad@” Modernizando el Catastro Español.

Ignacio DURÁN, España

Palabras clave: Catastro, cliente, e-gobierno, e-catastro, eficiencia, sociedad de la información, relaciones entre Administraciones Públicas.

SUMARIO

El Catastro español, como algunos otros, ha iniciado con decisión el suministro a las administraciones, ciudadanos y empresas de la información que administra, utilizando para ello Internet. Esta decisión, que supone cambios sustanciales en la cultura de la propia organización y en la propia estrategia del servicio público, se orienta hacia una única dirección: satisfacer las expectativas del cliente/ciudadano, destinatario y beneficiario final de la información catastral. Esta orientación impone cambios en los productos catastrales que deben ofrecerse y en la forma en los que se ofrecen. Pero sobre todo, supone el camino más adecuado para conseguir, a medio plazo, un adecuado nivel de servicio público basado en tres grandes orientaciones: disponer de la mejor información catastral posible para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y al menor coste posible. El “Proyecto Ensenad@” es la iniciativa estratégica adoptada por la Dirección General del Catastro de España destinada a dar satisfacción a las necesidades de información catastral en los próximos años. Supondrá la incorporación definitiva de Internet como soporte de la relación entre el Catastro y sus clientes, consiguiendo con ello el acceso universal a la información, en tiempo inmediato y con el mínimo coste. Una vez completado el proyecto, el Catastro español habrá incrementado de manera definitiva su papel de herramienta útil para la sociedad.

SUMARIO

El Catastro español, como algunos otros, ha iniciado con decisión el suministro a las administraciones, ciudadanos y empresas de la información que administra, utilizando para ello Internet. Esta decisión, que supone cambios sustanciales en la cultura de la propia organización y en la propia estrategia del servicio público, se orienta hacia una única dirección: satisfacer las expectativas del cliente/ciudadano, destinatario y beneficiario final de la información catastral. Esta orientación impone cambios en los productos catastrales que deben ofrecerse y en la forma en los que se ofrecen. Pero sobre todo, supone el camino más adecuado para conseguir, a medio plazo, un adecuado nivel de servicio público basado en tres grandes orientaciones: disponer de la mejor información catastral posible para satisfacer las expectativas de los ciudadanos y al menor coste posible. El “Proyecto Ensenad@” es la iniciativa estratégica adoptada por la Dirección General del Catastro de España destinada a dar satisfacción a las necesidades de información catastral en los próximos años. Supondrá la incorporación definitiva de Internet como soporte de la relación entre el Catastro y sus clientes, consiguiendo con ello el acceso universal a la información, en tiempo inmediato y con el mínimo coste. Una vez completado el proyecto, el Catastro español habrá incrementado de manera definitiva su papel de herramienta útil para la sociedad.

El “Proyecto Ensenad@” Modernizando el Catastro Español.

Ignacio DURÁN, España

1.- Introducción

El Catastro español, como la mayoría de las organizaciones responsables de los Catastros que ha alcanzado un adecuado nivel de desarrollo en la información que administran, se han visto obligados en los últimos tiempos a adoptar una importante decisión de carácter estratégico: incorporar o no Internet como vía de relación con sus clientes.

El carácter estratégico de esta decisión viene marcada por tres importantes cuestiones:

-El poder de influencia de Internet es mucho mayor que el de una mera herramienta informática, dada la dependencia tecnológica que crea. A medio plazo obligará al Catastro español a adaptarse a la propia “cultura Internet”, lo que supondrá condicionar en el futuro buena parte de nuestras decisiones, al menos en lo que respecta a la política sobre tecnología de la información y comunicaciones.

-Se crea un nuevo ámbito de relaciones con los clientes/ciudadanos, basado en la distancia física (el Catastro español podrá ser consultado desde cualquier lugar del mundo), en la inmediatez en la respuesta (cualquier consulta debe ser contestada en el momento), y en la utilización del “nuevo lenguaje” que impone Internet.

-Como consecuencia de lo anterior, se impondrá la definición de nuevos productos y servicios catastrales, adaptados a esta nueva vía de comunicación.

La primera cuestión a la que tuvieron que responder los responsables del Catastro español antes de decidirse por esta nueva herramienta de comunicación fue decidir si los actuales clientes estaban o no interesados en esta iniciativa y, además, si estaban preparados para ello. La ventaja de contar, desde 1997, de un “Plan de Calidad del Catastro” orientado a dar satisfacción a las expectativas de los clientes, fue que se conocía con bastante exactitud lo que los ciudadanos esperan y obtienen de la información catastral. Asimismo, el tratamiento de las quejas y sugerencias presentadas nos habían aportado muy buena información sobre por donde querían los clientes que se produjeran los futuros cambios en la organización.

El objetivo de este trabajo es explicar brevemente como estas expectativas y necesidades de los ciudadanos han condicionado el diseño e implementación del servicio público por el que pondremos a disposición de los ciudadanos la información del Catastro español a través de Internet. Para ello resulta necesario explicar también, al mismo tiempo, como es el Catastro Español, para entender las causas de muchas de las decisiones adoptadas.

El Catastro español actual: datos básicos.

La superficie territorial de España es de 504.501 kilómetro cuadrados, el 95% de la cual es gestionada por la Dirección General del Catastro, que depende el Ministerio de Hacienda. El catastro del 5% restante es gestionado por los gobiernos regionales de Navarra y el País Vasco.

En ese territorio se localizan alrededor de 44 millones de parcelas rústicas y 12 millones de parcelas urbanas, todas ellas identificadas individualmente en la base de datos del Catastro. Sobre los 12 millones de parcelas urbanas se sitúan 28 millones de unidades urbanas.

La unidad urbana es cada una de las propiedades que existen dentro de un mismo edificio que pertenecen a distintos propietarios y están inscritas en el Registro de la Propiedad de manera independiente. En España es muy común que en los edificios de varios pisos en los que hay varias oficinas o viviendas cada una de ellas sea de un propietario distinto y esté inscrita de forma autónoma en el Registro, como lo está una parcela rústica. Lo mismo ocurre con la mayoría de las plazas de garage. Estas unidades urbanas forman en España lo que en otro Seminario de este encuentro se estudia con el nombre de "Catastro 3D".

La Dirección General del Catastro se compone de 52 oficinas distribuidas territorialmente, atendidas por 2885 funcionarios. Disponen para su actividad con un presupuesto anual que en este año alcanzó la cifra de 107 millones de Euros. Este presupuesto es una parte del Presupuesto General del Estado. Esto es importante tenerlo en consideración porque supone que a la Dirección General del Catastro debe seguir todos los criterios definidos en la política general del país a efectos económicos y que, al igual que en la mayoría e los países europeos, se pueden resumir en una única idea: estabilidad presupuestaria. Es decir, congelación del nivel de gasto público, lo que obliga a los gestores a ser más eficientes y a optimizar los recursos económicos disponibles.

En esta misma línea de análisis, la relación de estas cifras nos indica que a cada uno de nuestros funcionarios le corresponde de media la gestión de 24.957 parcelas o unidades urbanas.

Por último, puede destacarse que el coste de mantenimiento y actualización de cada parcela o unidad urbana en 2003 será de 0,67 Euros.

De cada una de estas parcelas o unidades urbanas se conserva actualizada información de diversos elementos, que forman el Modelo de Datos, y que se distinguen por su carácter jurídico, de descripción física de las propiedades o económicos.

Son elementos jurídicos el nombre del propietario o del titular de derecho de superficie (derecho a construir sobre un suelo que es propiedad de otro), el nombre del usufructuario, el nombre del titular de una concesión administrativa y el código o

TS11 Organisational Streamlining by Customer Orientation

Ignacio Durán

TS11.5 "Ensen@ Project": Modernizing the Spanish Cadastre

FIG Working Week 2003. Paris, France, April 13-17, 2003

referencia catastral.

Son elementos destinados a la descripción física de las fincas su localización, su superficie, la mejor clase de cultivo a la que puede ser destinado, el uso, la calidad y la tipología de la construcción, si existe un edificio.

Por último el modelo de valoración masiva de inmuebles permite valorar anualmente todos ellos, distinguiendo entre el valor catastral del suelo, el valor catastral de las edificaciones, si existieran, y el valor catastral total, que es la suma de ambos.

Es importante destacar aquí que en los procesos de análisis del Modelo de Datos que se han desarrollado en los últimos años se ha desechado la posibilidad de aumentar el número de información que debe ser incluida en la base de datos el Catastro. Entendemos que más información supone multiplicar la complejidad y el coste de mantenimiento del modelo

La importancia de un sistema catastral eficaz se basa no sólo en disponer de la información necesaria, sino también de mantener la misma permanentemente actualizada. En el año 2002 se produjeron en el Catastro español 1.838.146 cambios de dominio sobre los inmuebles y aparecieron más de 1.020.000 nuevas unidades urbanas, como resultado de la importante actividad de construcción que se viene desarrollando en España en los últimos años. Así mismo se introdujeron en la Base de Datos del Catastro 24.690 nuevas parcelas procedentes de divisiones de otras ya existentes, y se recogieron más de 48.000 cambios en los tipos de cultivos.

Por lo que respecta a la demanda de información, las Gerencias Territoriales del Catastro han recibido el pasado año casi 2.129.000 visitas y han atendido 387.000 consultas telefónicas. Además, se han descargado desde nuestra página Web 32.000 veces distintos programas informáticos de ayuda. Para cerrar esta información, debe señalarse que el pasado año se emitieron 873.332 certificados catastrales en papel.

Toda esta información es suficientemente significativa del gran esfuerzo que realizamos para mantener actualizada la información y aporta importantes orientaciones respecto a como debe ser la prestación del servicio a través de Internet. Como ejemplo de ello es evidente que esos 873.000 certificados pueden y deben ser suministrados, si el cliente lo desea, mediante certificados electrónicos enviados a través de Internet.

Una característica singular de nuestro modelo es el carácter obligatorio de las declaraciones que deben presentarse ante el Catastro. Están obligados a presentarlas los propietarios, los funcionarios, notarios y registradores de la propiedad y las compañías propietarias de los inmuebles. Esta aportación de información se formaliza bien mediante la presentación de declaraciones de datos, informes y envío de diversa información que afecta a los inmuebles. La consecuencia de no presentar esas declaraciones e informes es que se comete una infracción tributaria.

¿Cómo puede mejorarse esta situación a través de Internet?. Esta es otra de las cuestiones que intentaré contestar más adelante.

Ha de tenerse en cuenta que el Catastro en España es una base de datos abierta a todos los posibles usuarios. La única excepción que aparece es la relativa a los datos de carácter personal, que se encuentran protegidos en aplicación de Leyes especiales, que a su vez son la trasposición al Derecho español de directivas de la Unión Europea. Estos datos protegidos son: el nombre y los apellidos, el nombre de la empresa, el número de Identificación Fiscal y el domicilio. También está protegido el valor catastral de los inmuebles, en tanto que, por sus características, es muy indicativo del perfil económico de cada propietario.

Estas limitaciones no se aplican a las Administraciones Públicas ni a determinados órganos superiores del Estado, ni al Poder judicial, que pueden acceder a todo tipo de información en función de sus competencias.

Este perfil de registro público es también decisivo a la hora de definir el modelo de Catastro a través de Internet que se desea.

Por último, no debemos terminar este repaso a las cuestiones generales que definen el modelo catastral que estudiamos sin hablar de los usos a los que se destina el Catastro en España. Desde mi personal punto de vista, el mejor Catastro que puede existir no es el que contiene más información, ni el que dispone de la cartografía de mayor precisión, ni tampoco el que tiene mejor desarrollo en tecnologías de la información. El mejor Catastro del mundo es y será siempre el que sea mas utilizado por los distintos clientes que pueden acceder a él.

Una preocupación constante del Catastro español es ampliar el uso que se hace de la información catastral, precisamente porque consideramos que cuanto mas se use nuestra información, mas actualizada se encontrará. Desde esta óptica, los principales usos a los que se destina el Catastro en España son los siguientes:

-Usos fiscales, tanto en el nivel estatal como en lo que se refiere a impuestos regionales y locales. Tan sólo el Impuesto sobre Bienes Inmuebles supuso el pasado año para los Ayuntamientos unos ingresos superiores a los 4.700 millones de Euros. Recomendamos especialmente la utilización del Catastro con fines fiscales. Especialmente en los países que están estableciendo nuevos modelos tributarios y los que se encuentran en situación de desarrollo económico. La gestión de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria es muy sencilla y muy rentable en términos de gestión, y es la mejor fuente para mantener actualizado el Catastro en el futuro.

-Gestión eficaz del gasto público. Son muchas las políticas de gasto público que pueden verse beneficiadas si se dispone de una buena información eficaz. En España se destina la información catastral para el control de todo tipo de ayudas económicas (compra de vivienda, estudios, etc.) Resulta especialmente importante para el control de las ayudas procedentes de la Política Agrícola Común de la Unión Europea, ya que permite que todas las solicitudes de ayudas puedan ser contrastadas previamente con la información que figura en la base de datos del Catastro, lo que se ha convertido en una muy buena herramienta contra el fraude en este tipo de ayudas. También se utiliza esta información para el desarrollo de políticas en materia de protección el medio ambiente, agricultura,

desarrollo de infraestructura, planes de vivienda, planificación urbana y protección civil, por citar algunos de los ejemplos más significativos.

-Seguridad jurídica de los inmuebles. El modelo de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad supone un importante valor para los ciudadanos, que logran mediante ello más garantías al hacer coincidir la realidad física de los inmuebles con su realidad jurídica.

-Por último, el Catastro es habitualmente utilizado como medio de prueba en los Juicios ante los Tribunales de Justicia.

Es evidente que el papel que debe desarrollar Internet en el futuro ha de ser el de potenciar al máximo el uso que se hace de la información catastral.

¿Como podemos mejorar?. Principales criterios para el diseño de la iniciativa.

Siempre hay territorio para la mejora en el ámbito de las actuaciones de las Administraciones Públicas. Pero de todas las iniciativas a las que debemos dirigir nuestros esfuerzos, las mejores, sin duda alguna, son aquellas destinadas a mejorar el servicio que prestamos a los ciudadanos mediante la satisfacción de sus necesidades y sus expectativas.

En esta línea de trabajo nace el “Proyecto Ensenad@” que es, resumidamente, la iniciativa de la Dirección General del Catastro de España para facilitar el acceso a la información catastral y a otros servicios web , vía Internet.

Quienes hayan asistido a las sesiones plenarias de ayer y hayan escuchado la intervención de Concepción Camarero ya saben que el Marqués de la Ensenada fue un gran reformador español del siglo XVIII, que introdujo importantes iniciativas para mejorar la Administración Pública española. Entre estas reformas destaca la elaboración del Catastro de la Corona de Castilla, que ocupaba el 70% del territorio español actual, dando lugar a los más de 80 mil volúmenes de información que todavía se conservan en el archivo histórico nacional. El pasado año se celebró el tercer centenario de su nacimiento y por eso hemos querido llamar a este proyecto con su nombre, como homenaje a su gran trabajo.

¿Cómo hemos diseñado el servicio que se va a prestar a través de Internet, una vez implementado en su totalidad el “Proyecto Ensenad@”? Recordemos algunas de las principales cuestiones que hemos ido citando hasta ahora:

-1º: Queremos un Catastro en el que se optimicen los recursos financieros disponibles. No debe suponer incremento de la inversión pública que ya se destina a Catastro. -2º: Queremos un catastro con un Modelo de Datos estable. Eso supone que sólo vamos a ofrecer información que sea realmente útil y que se encuentre realmente bien actualizada. La eficiencia del modelo no permite trabajos “a la carta”. Corresponde a las compañías privadas desarrollar productos específicos para clientes concretos, con la información genérica que ofrecemos.

-3º:En el Catastro español los ciudadanos son, al mismo tiempo:

- a.- Propietarios, ya que se paga con sus impuestos.
- b.- Proveedores, ya que están obligados a informar al Catastro de todos los datos que afecten a sus inmuebles
- c.- Clientes, ya que acuden al Catastro a solicitar información para sus usos privados y públicos.

El modelo en Internet que diseñemos tiene que atender estas tres facetas, con tres líneas de respuesta:

a.- No se quiere repercutir en el usuario el coste del servicio. En nuestro modelo toda la información catastral a la que necesiten acceder las Administraciones Públicas y los ciudadanos ya ha sido pagada previamente a través de sus impuestos. El propietario no debe volver a pagar lo que ya es suyo.

b.- Debe reducirse al máximo la dificultad que puede suponer para los ciudadanos aportar información al Catastro. Si otra institución puede sustituirle en esta obligación, así lo permitirá el modelo. Esto ya ocurre con las compras y ventas de inmuebles. El Notario es el obligado a comunicar esta información al Catastro, en sustitución del comprador y del vendedor.

c.- Debe facilitarse al máximo el acceso de los clientes a la información catastral, pero protegiendo al mismo tiempo los datos de carácter personal. Los productos deben ser entregados en el momento que se demandan, dando además la misma calidad en toda España.

4º: Por último, debe mejorar de forma importante el acceso de todas las Administraciones Públicas a la información catastral. Cuando una Administración Pública estatal, regional o local tenga acceso a la información catastral mediante Internet, no podrá exigir a ningún ciudadano que aporte certificados con esa misma información.

Breve explicación del modelo adoptado.

A la vista de todo lo expuesto antes de forma resumida, el modelo se ha diseñado siguiendo estos planteamientos básicos:

-El Catastro por Internet esta orientado al cliente. Por tanto todos podrán acceder a la información catastral por esta vía.

-Existirán distintos niveles de acceso, según quien accede a la información y el tipo de información a la que se accede. El servicio será libre respecto a los datos no protegidos. Sin embargo sólo tendrán acceso a los datos protegidos las Administraciones públicas, así como los propietarios respecto a sus propios bienes. Asimismo, tan sólo podrán aportar información vía Internet, que de lugar a la modificación de la base de datos, determinadas instituciones. En todos los casos, el acceso a esta información será gratuito.

-El "Proyecto Ensenad@" se desarrollará en tres fases: Una primera, preparatoria, que concluyó el pasado año, una segunda (entre 2003 y 2004) de implementación del modelo, y una tercera fase (entre 2005 y 2006) de mejora del modelo.

-Por último, el Proyecto será financiado directamente con fondos públicos procedentes del Gobierno español y de la Unión Europea.

El desarrollo y la implementación del modelo servirá asimismo como canal preferente para la propia mejora en los servicios que presta la organización. Para ello se basará en los principios de:

-Conectividad,

Desarrollo e implantación de servicios web del Catastro como canal preferente para el desempeño de las funciones de la organización, que permitirán:

- ? Conectividad: creando mecanismos de intercambio de datos que permitan la introducción y transferencia electrónica de los mismos.
- ? Accesibilidad: consulta electrónica a los datos catastrales de todos los interesados.
- ? Servicios de valor añadido: la completitud y unicidad de los datos permitirá prestar servicios avanzados .
- ? Personalización: cada ciudadano o administración actúa según su rol .
- ? Implantación gradual: en función de la complejidad técnica de los servicios, el volumen y calidad de la información disponible, empezando con los agentes institucionales colaboradores y con experiencias piloto.
- ? Seguridad: garantizando la confianza de los usuarios a través de sistemas de certificación electrónica (AC).
- ? Facilidad de acceso y utilización por los usuarios (a través de navegadores) que podrán elegir el medio como preferente, no exclusivo.

La página Web del Catastro: 1999 – 2002

Objetivo: dar a conocer la organización catastral

Contiene información de carácter general sobre productos y servicios catastrales, normativa, estadísticas, colaboración interadministrativa, etc.

Servicios de carácter básico:

- ? Programas informáticos para Notarios y Registradores
- ? Formularios
- ? Boletín digital del Catastro

Servicio de contacto a través de correo electrónico

PADECA

La Oficina Virtual del Catastro: 2003 – 2004

Objetivo: prestar servicios electrónicos a los ciudadanos e instituciones públicas, mediante la accesibilidad y conectividad.

Servicios personalizados:

- ? Consulta y certificación de datos catastrales alfanuméricos para particulares (G2C), Administraciones e Instituciones (G2G)
- ? Intercambiador de ficheros de datos catastrales (G2G)
- ? Visualizador de mapas catastrales y solicitud de certificaciones descriptivas y gráficas (G2C)

Servicios electrónicos avanzados:

2005 - 2006

Objetivo: prestar servicios de valor añadido incorporando mecanismos de firma electrónica avanzada.

Servicios avanzados (G2C) :

- ? Servicio de venta de productos catastrales
- ? Pago telemático de tasas catastrales
- ? Servicio de corrección de datos personales
- ? Prestación telemática de solicitudes y documentos
- ? Seguimiento de expedientes
- ? Solicitud de cita previa

Otras iniciativas:

Implantación de la nueva Ley del Catastro Inmobiliario:

- Más facilidad para el mantenimiento de la información catastral. Centro compensador de datos de información territorial
- Nuevo tratamiento catastral de los inmuebles de características especiales (centrales nucleares, presas, autopistas, grandes puertos, etc..)
- Mas precisión en el tratamiento de las parcelas rústicas con un nuevo código catastral

Mayor integración en un sistema catastral común para la Unión Europea:

- ? Participación activa en el “Comité Permanente sobre el Catastro en la Unión Europea”
- ? www.eurocadastre.org

Mas información: www.catastro.minhac.es