



Comunicación

088

NUEVOS ESCENARIOS DE COLABORACIÓN EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFORMACIÓN CATASTRAL

Carlos Alonso Peña
Coordinador del Área de Desarrollo
Dirección General del Catastro

Palabras clave

*Catastro
Ayuntamientos
Diputaciones
Notarios
Registradores
XML
Servicios Web
Citrix*

Resumen de su Comunicación

El Catastro apuesta decididamente por las nuevas tecnologías y por el desarrollo de la Sociedad de la Información. Fruto de esta apuesta son los servicios ofrecidos actualmente por la Oficina Virtual del Catastro, y los nuevos escenarios planteados para la colaboración en el mantenimiento de la información catastral.

Estos escenarios permiten a los diferentes agentes colaboradores (ayuntamientos, diputaciones, notarios, registradores, empresas de servicios) interactuar con Catastro de una manera desacoplada (vía intercambio de ficheros XML), de una forma totalmente integrada (vía acceso directo a las aplicaciones catastrales), o de un modo acoplado (invocando servicios web de consulta y actualización de información). Este último escenario de colaboración es el que se considera con mayor proyección de futuro al facilitar una gestión conjunta de los servicios asumidos, preservando la autonomía de los sistemas involucrados.

NUEVOS ESCENARIOS DE COLABORACIÓN EN EL MANTENIMIENTO DE LA INFORMACIÓN CATASTRAL

1. Catastro inmobiliario

La Dirección General del Catastro, organismo de la Administración General del Estado dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda, tiene encomendados los siguientes objetivos:

- La completa descripción de todos los bienes inmuebles del país. Información gráfica (cartografía) y alfanumérica.
- La permanente actualización de sus características
- La difusión y disponibilidad de las bases de datos al servicio de toda la sociedad.

Para la realización de dichas funciones el Catastro cuenta con una serie de suministradores de información:

- En primer lugar los ciudadanos, que deben presentar las declaraciones de las modificaciones y transmisiones que se realizan en los bienes inmuebles de los que sean titulares.
- Las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones) que suministran información sobre las modificaciones urbanísticas, envían las anomalías detectadas gracias a su gestión tributaria o urbanística, y colaboran en el mantenimiento de catastro si se encuentran sometidas al régimen de comunicación catastral o han suscrito un convenio de colaboración.
- Los notarios y registradores de la propiedad que suministran información sobre las alteraciones catastrales reflejadas en las escrituras públicas y en las inscripciones en el registro de la propiedad.
- Otras administraciones públicas, como la estatal o autonómica, que suministran la información territorial relevante para el catastro de que dispongan (expropiaciones, información sobre la identificación fiscal de los propietarios, deslindes del dominio público, etc.)

Pero estos suministradores de información, son también clientes del Catastro, ya que necesitan los datos catastrales para múltiples finalidades:

- Los ciudadanos para la identificación de inmuebles, así como para acreditar sus propiedades ante las diferentes administraciones, y las empresas para la gestión de múltiples servicios.
- Los Ayuntamientos, para la gestión tributaria de los impuestos inmobiliarios locales, y para la gestión urbanística.
- La Administración Estatal y Regional necesita información catastral para la planificación y gestión de sus políticas de base territorial: infraestructuras, políticas agrarias, urbanísticas, de control de ayudas a determinados sectores, etc.
- Los notarios y registradores para la identificación de las fincas y la incorporación de la referencia catastral a las escrituras e inscripciones en el registro de la propiedad.

-
- Los Juzgados y Tribunales para la ejecución de sentencias y como elemento de prueba en conflictos sobre la propiedad de los bienes inmuebles.

La información así generada es utilizada desde tres puntos de vista:

- Desde un punto de vista fiscal, por la cual el Catastro da soporte a la gestión tributaria de las tres administraciones: estatal, autonómica y local.
- Banco de datos del territorio, ya que los datos catastrales se utilizan en la gestión de políticas públicas (agrarias, urbanísticas, de infraestructuras y de ayudas), y como soporte de las actividades privadas de las empresas y de los ciudadanos en general.
- Función jurídica, dado que la descripción física y gráfica de los inmuebles es utilizada en el tráfico inmobiliario por notarios y registradores de la propiedad.

La regulación del Catastro se encuentra recogida en el Real Decreto Legislativo 1/2004 por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (parcialmente modificado por la Ley 2/2005 de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005), y en su reglamento de desarrollo actualmente en fase de tramitación.

Más información acerca del Catastro, su legislación, sus competencias, funciones, servicios y actividades puede encontrarse en su propia página web <http://www.catastro.meh.es>

2. La oficina virtual del catastro

La Oficina Virtual del Catastro (OVC <http://ovc.catastro.meh.es>) es la ventana en Internet de la Dirección General del Catastro que posibilita la difusión y el intercambio de información catastral. Los usuarios de la OVC y los ciudadanos en general, acceden a un determinado nivel de servicio de acuerdo con las competencias que desarrollan, salvaguardando la política de confidencialidad de la información protegida fijada por la legislación anteriormente expuesta.

En cuanto a la difusión de la información, la Oficina Virtual del Catastro:

- Permite la consulta y certificación de la información catastral gráfica y alfanumérica para ciudadanos y usuarios registrados (administraciones públicas territoriales, notarios, registradores, colegios profesionales)
- Ofrece información catastral personalizada a través de los puntos de información catastral de las entidades colaboradoras.
- Proporciona servicios web básicos de consulta y certificación de la información catastral, de forma individualizada o por lotes.
- Permite la navegación libre por la cartografía catastral.
- Ofrece el servicio WMS (Web Map Services) para la consulta interactiva de la cartografía catastral, permitiendo visualizar sobre la cartografía del agente colaborador la capa de Catastro debidamente actualizada.
- Gestionará la descarga periódica de las actualizaciones realizadas en la cartografía catastral.

- Permitirá servicios ágiles de asignación de referencia catastral a bienes inmuebles con carácter previo a su alta en Catastro. Este servicio será empleado por notarios y entidades locales con convenio de colaboración.

En cuanto al intercambio y mantenimiento de información catastral, la Oficina Virtual del Catastro:

- Realiza el intercambio de información con agentes externos, constituyendo un medio de transporte ágil y seguro frente a los tradicionales soportes físicos. El intercambio de información se realiza mediante el envío de ficheros XML.
- Constituye el lugar de publicación de las aplicaciones catastrales de actualización de información en línea por parte de agentes externos.
- Ofrece servicios web avanzados de consulta y actualización de la información catastral a todos los agentes que colaboran en el mantenimiento de la información catastral.

3. Colaboración en el mantenimiento de la información

El mantenimiento de la información catastral es realizada con ayuda de la información suministrada por los diferentes agentes colaboradores acogidos al deber de comunicar (entidades locales, notarios y registradores), sometidos a las cláusulas contractuales contenidas en un convenio de colaboración (entidades locales), o la obligación formal de colaborar en el mantenimiento del catastro inmobiliario (administración actuante).

El mantenimiento de la información catastral abarca la información gráfica y alfanumérica, entendiéndose siempre su actualización de forma conjunta. La información suministrada por los agentes colaboradores, no es incorporada directamente, debiendo superar para su incorporación estrictos controles de calidad que garanticen su integridad y corrección.

En todos estos casos, el mantenimiento de la información catastral se realiza en base a los escenarios de colaboración que a continuación se describen. Todos los escenarios asumen que la información catastral es la información maestra, debiendo ser actualizada de acuerdo con la legislación vigente anteriormente descrita. No existe una relación directa entre escenarios y amparo jurídico en base al cual se realiza la colaboración. Cualquier escenario puede satisfacer el deber de colaboración, influyendo en su selección condicionantes tecnológicos y de posibilidad de servicio.

El Catastro en cualquiera de los escenarios descritos fija, previo acuerdo con la Federación Española de Municipios y Provincias, la forma y modo de intercambio de información. Este protocolo de intercambio de información puede ser utilizado libremente por todas las aplicaciones desarrolladas por los diferentes ayuntamientos y diputaciones. Además de fijar las reglas de intercambio, de acuerdo con la DA sexta del Reglamento de Desarrollo del TRLCI, la Dirección General del Catastro realizará, por sí o en colaboración con otras organizaciones o Entidades, el desarrollo de las aplicaciones informáticas que resulten necesarias para la gestión de los convenios de colaboración, las cuales serán cedidas de forma gratuita a las Entidades colaboradoras que así lo soliciten.

3.1. Escenario 1. Organismos desacoplados

En este escenario de colaboración el ayuntamiento o diputación conserva sus propios sistemas de información, remitiendo periódicamente un formato de intercambio con todas las alteraciones producidas gráficas y alfanuméricas (formatos FIN, VARPAD y FX-CC). El sincronismo de los sistemas se consigue

mediante la carga inicial de toda la información de catastro por parte del agente colaborador, y mediante el envío por parte del Catastro del resultado de los cambios aplicados o de sus consecuencias, ya sean fruto del intercambio de información o de la actuación propia del Catastro.

Este escenario de colaboración ha sido el utilizado tradicionalmente desde los años 90, habiendo permitido la creación y actualización del catastro inmobiliario. Inicialmente, el intercambio se realizaba en base a ficheros planos predefinidos donde el significado de cada elemento se obtiene en base a su posición en el fichero, actualmente es posible realizarlo en base a ficheros XML. El Catastro ha definido un lenguaje de descripción catastral (XCat) empleando esquemas XML como subconjunto del lenguaje XML para la descripción de todos los conceptos catastrales y los conceptos propios del intercambio de información.

La remisión de la información se debe realizar vía Oficina Virtual del Catastro empleando exclusivamente ficheros XML. Para conseguir este fin, el Catastro ha puesto a disposición de las diferentes entidades colaboradoras conversores del texto plano a XML.

Resumamos las principales ventajas e inconvenientes de esta forma de colaboración:

VENTAJAS	INCONVENIENTES
<ul style="list-style-type: none"> - Sistema en funcionamiento. - Sencillez tecnológica. - Autonomía del agente colaborador. 	<ul style="list-style-type: none"> - Envío periódico de grandes volúmenes de información: <ul style="list-style-type: none"> - Desactualización del catastro mientras no se ha recibido el correspondiente envío. - Dificultad en la corrección de información errónea por el largo periodo de tiempo transcurrido. - Tratamiento pesado - Ausencia de conexión interactiva a Catastro (más allá de la OVC) para la obtención de la última situación en Catastro, o para la obtención de identificadores unívocos (códigos de vía, apellidos y nombre asociados con un NIF) - Difícil sincronización de los sistemas. Dificultad en el ejercicio de convenios de delegación de competencia. - Imposibilidad de realizar una auténtica gestión conjunta tributaria y catastral al no poder garantizarse la futura aplicación del movimiento. - Escasa vinculación del agente colaborador con el resultado de su colaboración.

Este modelo de colaboración puede seguir siendo empleado por aquellos agentes colaboradores con experiencia en su despliegue en tanto no se evoluciona hacia escenarios de mayor integración que permitan solventar los inconvenientes anteriormente descritos. Es un escenario válido para la contratación, por parte de Catastro, con empresas de servicios de trabajos de campo y apoyo técnico en la resolución de expedientes.

Un caso especial de sistemas desacoplados lo constituye el intercambio de información con notarios y registradores de la propiedad. Los notarios y registradores de la propiedad deben remitir al Catastro la información relativa a los documentos por ellos autorizados o inscritos de los que se deriven alteraciones

catastrales de cualquier orden. Estas alteraciones se remiten mensualmente vía formato de intercambio definido en XML. La consulta de la última situación en Catastro de un determinado bien inmueble por parte de notarios y registradores se realiza directamente a través de la OVC.

3.2. Escenario 2. Organismos fuertemente integrados

En este escenario de colaboración el Catastro permite a sus agentes colaboradores el acceso directo a sus sistemas de información. Los agentes colaboradores no disponen de un sistema de información propio para la colaboración catastral, limitándose a emplear las utilidades publicadas por Catastro.

La publicación de las aplicaciones se realiza a través de la Oficina Virtual del Catastro como un servicio más, siendo necesario, por tanto, sólo la existencia de un navegador con acceso a Internet. Tecnológicamente, la publicación de las aplicaciones catastrales se realiza vía servidor de aplicaciones Citrix. Esta tecnología permite desplegar aplicaciones a través de la red sin necesidad de una costosa instalación y configuración de ordenadores en el agente colaborador. Las aplicaciones publicadas constituyen un subconjunto de las aplicaciones usadas por Catastro en su día a día, permitiendo la actualización gráfica y alfanumérica.

La entidad colaboradora no dispondrá directamente del fruto de su trabajo, siendo necesario establecer envíos posteriores de las modificaciones realizadas, que se podrán ver completadas por las alteraciones realizadas por Catastro. Cualquier tipo de actuación conjunta en gestión tributaria y catastral pasa por grabar la información en ambos sistemas, o esperar al correspondiente envío de las alteraciones.

Resumamos las principales ventajas e inconvenientes de esta forma de colaboración:

VENTAJAS	INCONVENIENTES
<ul style="list-style-type: none"> - Unicidad del mantenimiento catastral. <ul style="list-style-type: none"> - Criterios de validación únicos - Acceso directo a todo tipo de códigos e identificadores unívocos - Mantenimiento continuo de la información en Catastro. - Fuerte vinculación del agente colaborador con el resultado de su colaboración. 	<ul style="list-style-type: none"> - Dependencia absoluta de los sistemas de información catastrales. Autonomía nula del agente colaborador. - Dificultad de realizar una auténtica gestión conjunta tributaria y catastral, si no es vía la grabación en ambos sistemas. - Sincronización posterior con la información del agente colaborador - Costes elevados para Catastro al hospedar a todos los posibles usuarios

Este modelo de colaboración es ideal para pequeños ayuntamientos, o empresas de servicios, que no precisan un retorno de la información catastral más allá de la información empleada en su gestión tributaria, y que no se plantean la puesta en marcha de servicios de gestión conjunta catastral y tributaria.

3.3. Escenario 3. Organismos acoplados

Este escenario de colaboración permite la interacción con la Gerencia del Catastro vía la invocación de Servicios Web para consulta y mantenimiento de la información. Los servicios web permiten el intercambio de pequeñas cantidades de información en un formato predefinido (Padrón, VARPAD, FIN) empleando tecnologías XML y afines.

El agente colaborador dispone de sus propios sistemas de información. Estos sistemas, mostrarán la última situación en catastro empleando el correspondiente servicio web de consulta. Una vez realizada la correspondiente consulta, la aplicación del agente colaborador permitirá modificar su contenido de acuerdo con la competencia asumida, siendo necesario invocar un servicio web de actualización en catastro, previo a la actualización de su propio sistema. Una vez actualizados ambos sistemas, el agente colaborador puede formular las consecuencias catastrales que tiene delegadas y las correspondientes consecuencias tributarias.

El agente colaborador podrá solicitar inicialmente toda la información de catastro, o periódicamente el resultado de los cambios aplicados o de sus consecuencias, ya sean fruto del intercambio de información o de la actuación propia del Catastro. Esta información podrá ser empleada con fines internos, debiendo garantizarse la consulta de la última información existente en Catastro, antes de su actualización.

Resumamos las principales ventajas e inconvenientes de esta forma de colaboración:

VENTAJAS	INCONVENIENTES
<ul style="list-style-type: none"> -Autonomía del agente colaborador. - Realización de una auténtica gestión conjunta tributaria y catastral al garantizarse la aplicación síncrona de los movimientos. - Acceso vía invocación de servicios web a todo tipo de códigos e identificadores unívocos. - Actualización continua de ambos sistemas. - Corrección inmediata de información incompleta o inexacta que no supere los criterios de validación. - Fuerte vinculación del agente colaborador con el resultado de su colaboración. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistema novedoso. - Complejidad tecnológica elevada.

Este escenario es el modelo de futuro para todas aquellas organizaciones que se plantean el despliegue de servicios conjuntos de gestión catastral y tributaria. Consigue el equilibrio entre la autonomía del agente colaborador y la necesaria coordinación con Catastro.

4. Flujos de información

A la hora de describir los flujos de información entre Catastro y entidades locales es interesante distinguir entre información de catastro e información tributaria. El intercambio de información de catastro permite mantener el sincronismo entre los sistemas involucrados, siempre considerando que la información maestra es la información de la Dirección General de Catastro. Desde una situación concreta Catastro deduce las consecuencias tributarias de dicha información para el padrón de bienes inmuebles del ejercicio en curso y de ejercicios anteriores (formatos PADRON y DOC).

- El formato FIN de salida permite comunicar a la entidad colaboradora toda la información de catastro. Desde esta información de partida la entidad colaboradora deberá comunicar las posteriores alteraciones. La última información actualizada acerca de un bien inmueble podrá ser siempre consultada por Internet a través de la Oficina Virtual del Catastro manualmente o invocando el correspondiente servicio web.

Desde esta posición inicial de sincronismo, la Gerencia del Catastro podrá actualizar la información vía procesos ordinarios de mantenimiento (declaraciones, subsanación de discrepancias, recursos) en aquellas materias no cedidas, vía comunicaciones de ayuntamientos y notarios y registradores, o como fruto del correspondiente convenio de colaboración. Caso de coincidir movimientos de diferentes fuentes sobre un mismo bien inmueble, la forma de discriminar que información prevalece es en base a la fecha de alteración.

El Catastro podrá comunicar en todo momento el estado actual de un conjunto de bienes inmuebles vía formato FIN de salida. Si el conjunto de bienes inmuebles se obtiene desde los modificados como consecuencia de un FIN de entrada, o como reflejo de lo alterado en un determinado periodo, la entidad colaboradora podrá utilizar esta información para sincronizar su base de datos con la del Catastro. Este formato FIN de salida recibe el nombre característico de FIN de retorno.

- Las Gerencias del Catastro entregan anualmente a las entidades colaboradoras el Padrón de Bienes Inmuebles a partir del cual se generarán las listas cobratorias del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI). Las consecuencias tributarias de las alteraciones catastrales realizadas por la Gerencia, con origen en sus propios actos, o en materias cedidas, se comunican a través del formato DOC. En dicho formato, se fijan claramente las consecuencias tributarias en padrones anteriores de un determinado acuerdo de Catastro, considerando toda la información conocida en el momento de generar el formato de intercambio. El formato DOC no es más que una sucesión de registros de padrón para diferentes años. Las entidades colaboradoras podrán realizar su gestión tributaria apoyándose únicamente en dicho formato, pudiéndose buscar explicaciones adicionales en el fichero de documentos que acompañan al formato.

Portanto, los acuerdos adoptados por Catastro como consecuencia del tratamiento de la información jurídica remitida por Notarios y Registradores, se comunican a la entidad colaboradora vía formato DOC. También es posible, seleccionar para su inclusión en el formato DOC, las alteraciones realizadas con efectos tributarios en el ejercicio actual que posteriormente se comunicarán vía Padrón. El objetivo del envío en avance de esta información es evitar que la Gerencia reciba posteriormente vía FIN/VARPAD cambios ya conocidos por ella, cambios sobre los que es competente.

Si existe convenio de delegación de competencia la alteración es válida desde el momento en que se efectúa por la entidad colaboradora, la Gerencia no emite (habitualmente) los acuerdos de alteración. Aún así, puede ser interesante que la entidad colaboradora espere la confirmación de la Gerencia con vistas a mantener el sincronismo de los sistemas. Por tanto, se pueden presentar dos escenarios:

- La entidad colaboradora no espera la confirmación de la Gerencia. En este caso, la Gerencia debe avisar de los cambios no efectuados, pudiéndose emplear el listado de errores graves que han imposibilitado la carga de la información.

- La entidad colaboradora espera la confirmación de la Gerencia para generar los acuerdos. Esta confirmación llegaría a la entidad colaboradora vía la emisión del correspondiente formato DOC o FIN de retorno.

Una vez emitido padrón IBI por la Gerencia, pero no habiendo sido aún girados los recibos por el ente tributario, la forma de comunicar posteriores alteraciones catastrales realizadas por la Gerencia con efectos en dicho padrón es a través del formato DOC. El formato DOC no es más que una sucesión de registros de padrón para diferentes años. La Gerencia expresa para unos determinados bienes inmuebles lo que ahora sabe acerca de ejercicios anteriores, y que en su día no supo por diferentes motivos (retrasos en la gestión, resolución de recursos, subsanación de discrepancias, etc.).

Las correcciones al sujeto pasivo del IBI realizadas por el ente tributario en base al art. 77.7 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales se comunicarán vía VARPAD. Los acuerdos adoptados por la Gerencia del Catastro en base a esta información se comunicarán vía formato DOC. Si no se llega a aplicar el cambio por parte de la Gerencia del Catastro, se debe avisar lo antes posible enviando el listado de errores graves que han imposibilitado la carga de la información, debiéndose observar que en estos casos el ayuntamiento puede haber girado liquidaciones provisionales, y el silencio administrativo en que pudiera incurrir la Gerencia es positivo.

5. Volúmenes de información

Como reflejo de la importancia de los intercambios de información anteriormente descritos se presenta a continuación un pequeño resumen de sus principales magnitudes a lo largo del año 2005:

Número de inmuebles urbanos	31.451.994
Número de inmuebles rústicos	41.620.433
Número de titulares catastrales	23.351.819
Número total de usuarios registrados dados de alta en OVC	34.182
Número de consultas a datos protegidos por usuarios registrados	3.494.496
Número de certificaciones catastrales emitidas por OVC	1.266.232
Número de certificaciones emitidas por las Gerencias del Catastro	708.451
Número de páginas web servidas	63.000.000
Cambios de titularidad realizados por medios propios	884.379
Cambios de titularidad realizados vía convenios de colaboración con entidades locales	726.336
Cambios de titularidad realizados desde información de notarios y registradores	876.247
Unidades urbanas modificadas por medios propios	489.795
Unidades urbanas modificadas vía convenios de colaboración con entidades locales	801.338
Documentos emitidos por Catastro	5.537.297

En cuanto a cartografía digital, a escala 1:500 y 1:1000 en urbana, y 1:5000 en rústica se dispone de:

6. Conclusiones

Los escenarios planteados permiten avanzar en las fórmulas de colaboración en el mantenimiento de la información catastral que tan buenos frutos ha cosechado en los últimos años. Cualquier escenario puede satisfacer el deber de colaboración, influyendo en su selección condicionantes tecnológicos y de posibilidad de servicio. No existe una relación directa entre escenarios y amparo jurídico en base al cual se realiza la colaboración.

Sobre la base de los escenarios planteados es posible establecer nuevos servicios adicionales conjuntos, más efectivos y eficientes que ayuden a hacer realidad la tan ansiada sociedad de la información, facilitando la relación de los ciudadanos con la administración, evitando tramites y desplazamientos innecesarios.

El escenario planteado de sistemas acoplados, invocando servicios web de consulta y actualización de información, pensamos es el escenario con mayor proyección de futuro al facilitar una gestión conjunta de los servicios asumidos, preservando la autonomía de los sistemas involucrados.