

Algunas notas sobre la información espacial en Italia y en España a la luz de la Directiva INSPIRE (*)

por

ELENA SÁNCHEZ JORDÁN
Universidad de La Laguna

y

CESARE MAIOLI
Universidad de Bolonia

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA SITUACIÓN ITALIANA.
- III. EL CASO ESPAÑOL.
- IV. ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS.
- V. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DE ACCESO.
- VI. EL PAPEL DE INSPIRE.
- VII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El sexto programa de acción comunitario en materia de medio ambiente señala que disponer de una buena información es una de las claves para mejorar las políticas medioambientales en la década 2002-2012. La informa-

(*) Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto de investigación «El Registro de la Propiedad como instrumento vertebrador de la información territorial; datos espaciales, metadatos y Directiva INSPIRE» (DER2008-02962/JURI), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

ción geográfica juega un papel fundamental en este ámbito gracias al enorme potencial que posee a la hora de presentar la información, tanto a las administraciones como a los ciudadanos y a las restantes partes interesadas, de una forma fácilmente comprensible. Una de las vías que de seguro facilitará el acceso a la información medioambiental es la Directiva 2007/2/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, que establece una infraestructura para la información espacial en la Comunidad Europea (conocida como INSPIRE: INfrastructure for SPatial InfoRmation in the European Community). Su puesta en marcha va a suponer un empuje fundamental a algunos de los objetivos básicos establecidos en el recién mencionado sexto programa, de entre los que destacan los siguientes:

- Garantizar la implementación de la legislación medioambiental existente.
- Integrar las preocupaciones medioambientales en todas las políticas relevantes.
- Asegurar a los ciudadanos una información medioambiental mejor y más accesible.
- Desarrollar una actitud medioambientalmente más consciente en relación con el uso del suelo (1).

Si bien los propósitos de INSPIRE van más allá de la protección al medio ambiente, el apoyo a las políticas medioambientales es uno de sus principales objetivos, como resulta tanto del Considerando 1 de su preámbulo (2), como de lo dispuesto en su artículo 1.1 (3). En cualquier caso, ha de apuntarse que el interés de la UE en materia de protección medioambiental no es, ni mucho menos, reciente. La Directiva 90/313/EEC del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, inició un proceso de cambio en relación con la forma en que las autoridades públicas deberían abordar algunas de las cuestiones claves en materia de gobernanza, como son la apertura y la transparencia, estableciendo medi-

(1) <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>

(2) En el que se dispone lo siguiente: «La política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente debe tener como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Además, la información, incluida la espacial, es necesaria para la definición y realización de dicha política y de otras políticas comunitarias en las que deben integrarse las exigencias de protección del medio ambiente, de conformidad con el artículo 6 del Tratado. Con el fin de procurar esta integración, es necesario establecer un cierto grado de coordinación entre los usuarios y proveedores de la información, de manera que puedan combinarse información y conocimientos procedentes de diferentes sectores».

(3) Según este precepto: «El objetivo de la presente Directiva es fijar normas generales con vistas al establecimiento de una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire), orientada a la aplicación de las políticas comunitarias de medio ambiente y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente».

das relativas al ejercicio del derecho de acceso del público a la información medioambiental que debían ser desarrolladas y continuadas de cara al futuro. El 25 de junio de 1998, la UE firmó el Convenio sobre acceso a la información, participación pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente (conocido como Convenio de Aarhus), cuya aplicación en el ámbito comunitario trata de ordenarse con el Reglamento (CE) número 1367/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Unos pocos años antes de la adopción del Reglamento recién citado se dictó la Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental, y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990. De acuerdo con su artículo 1, los objetivos que trata de alcanzar son los siguientes:

- a) garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del mismo;
- b) garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente con objeto de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de dicha información. Para este fin, deberá fomentarse, en particular, el uso de la tecnología de telecomunicación y electrónica, siempre que pueda disponerse de la misma (4).

Puede afirmarse, por lo tanto, que ya algunos años antes de la aprobación de INSPIRE, la UE disponía una norma —la Directiva 2003/4/EC— mediante la cual requería a los Estados miembros para que adaptaran sus leyes, procedimientos y sistemas de información internos para lograr la protección del derecho de acceso a la información medioambiental y para garantizar su disponibilidad de una manera sistemática. Los objetivos de dicha norma se han visto reforzados, sin lugar a dudas, con la adopción del Reglamento 1367/2006.

Es posible entender que INSPIRE representa un paso más —desde luego, fundamental— en el camino que tiende a simplificar el acceso a los datos de carácter territorial o espacial —en la denominación empleada por esta Direc-

(4) El Reglamento 1367/2006 copia de forma casi literal estos dos objetivos de la Directiva 2003/4/EC, pero en lugar de concebirllos como tales objetivos los considera medios para facilitar la aplicación de las disposiciones del Convenio de Aarhus a las instituciones y organismos comunitarios.

tiva (5)—, datos que son, sin lugar a dudas, parte fundamental de la información medioambiental (6). Entre sus propósitos se encuentran los siguientes: mejorar la calidad de la información geográfica elaborada por diversos agentes, asegurar su interoperabilidad y hacerla más comprensible y accesible.

En este trabajo pretendemos ofrecer una somera visión relativa a la organización y el acceso a la información espacial tras la aprobación de la Directiva INSPIRE, dedicando parte de nuestra atención a algunas instituciones que recogen y proporcionan datos espaciales —básicamente, el Catastro y el Registro de la Propiedad— en dos Estados miembros de la UE (Italia y España), con el fin de hacer una valoración inicial de la situación que, más adelante, en un trabajo posterior, nos permita averiguar cuál es el papel que pueden jugar tales institutos en el marco de la citada Directiva.

II. LA SITUACIÓN ITALIANA

En el Derecho italiano, la protección del derecho de acceso a la información medioambiental —y, por lo tanto, en gran medida espacial— forma parte de un amplio proceso de digitalización de la Administración pública que se ha llevado a cabo a través de distintas normas sectoriales, que se han refundido en el Código de Administración Digital (*Codice dell'amministrazione Digitale*, en adelante CAD), aprobado por el Decreto Legislativo 82/2005, de 7 de marzo. El CAD representa un intento de aprovechar de manera racional las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) para definir nuevos procedimientos y para reorganizar la actividad administrativa. Está compuesto por normas programáticas, cuyo objetivo consiste en llevar a cabo cambios estructurales en la acción administrativa, y por normas imperativas, que regulan materias específicas. La Sección III de su Capítulo V regula el uso de los datos e incluye novedades importantes: da una definición de datos espaciales, a los que considera «cualquier tipo de información localizada geográficamente» (art. 59, párrafo 1); establece el Comité para las normas técnicas en materia de datos espaciales, que tiene la misión de determinar las reglas técnicas para crear las bases de datos espaciales y para garantizar la *usabilidad* (*usability*) de los mismos y el intercambio de datos entre las Administraciones públicas central y locales (art. 59, párrafos 2 y 4); establece el Repertorio Nacional de Datos Espaciales, dirigido a proporcionar acceso al público a los datos de interés general que están disponibles en la Adminis-

(5) Los datos espaciales se encuentran definidos en el artículo 3.2 de INSPIRE, que los concibe como «cualquier dato que, de forma directa o indirecta, hagan referencia a una localización o zona geográfica específica».

(6) Al menos si entendemos la información medioambiental como la define el artículo 2.1 de la Directiva 2003/4/EC y el artículo 2.1.d) del Reglamento 1367/2006.

tración pública a nivel nacional (art. 59, párrafo 3), y, en lo que aquí nos interesa, debe apuntarse que incluye, entre los datos espaciales de interés nacional, la base de datos catastrales. En Italia, a partir de 2001, el Catastro se encuentra bajo la gestión y la supervisión de la Agencia del Territorio (*Agenzia del Territorio*, AdT) (art. 59, párrafo 7.bis) (7) conjuntamente con el Registro de la Propiedad (*Conservatoria dei beni immobiliari*), que en dicho país está organizado de acuerdo con el principio de folio personal (8) y que, a partir de la reforma del Ministerio de Hacienda efectuada a comienzos de los años noventa (9), quedó sustituido, en sus competencias y funciones, por la denominada Oficina del Territorio (*Ufficio del Territorio*) (10). La vinculación Catastro-Registro bajo un único ente representa una diferencia importante con respecto a la situación anterior a la creación de la AdT ya que, según se señala por la doctrina, en Italia el Catastro fue siempre una institución independiente del Registro Inmobiliario (11), si bien se reconoce que los datos catastrales se venían empleando para identificar aquellos inmuebles

(7) C. MAIOLI y C. ORTOLANI, *Sui profili giuridici della gestione dell'informazione territoriale della Pubblica Amministrazione*, Altalex, 8 de noviembre de 2007, <http://www.altalex.com/index.php?idnot=38967>, págs. 1-30, 2007.

(8) Salvo en los territorios que pertenecieron al Imperio austro-húngaro y que fueron anexionadas a Italia después de la primera guerra mundial: se trata de las provincias autónomas de Trentino y Alto Adige y de la región Friuli Venezia Giulia, situadas en el Noreste del país. En ellas rige lo que los autores italianos han denominado «sistema tabular» (cfr. por ejemplo, F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. V, 4.^a ed., CEDAM, Padova, 2004, pág. 295), que sigue, en gran medida, el Derecho austríaco, muy vinculado al sistema registral alemán y, por lo tanto, de base real.

(9) A través de la ley número 358, de 29 de octubre de 1991, desarrollada por el reglamento aprobado por el Decreto del Presidente de la República, número 287, de 27 de marzo de 1992.

(10) Para entender por qué la reforma del Ministerio de Hacienda ha afectado al Registro, debe tenerse en cuenta que históricamente, en Italia, el Registro de la Propiedad ha dependido en parte de ese Ministerio, como explican A. ETTORE y S. IUDICA, *La pubblicità immobiliare e il testo unico delle imposte ipotecaria e catastale. Manuale teorico pratico integrato ed aggiornato con le modifiche normative riguardanti l'assetto organizzativo degli uffici dei registri immobiliari, le formalità e le operazioni ipotecarie*, 3.^a ed., Giuffrè editore, Milano, 2007, pág. 15, y como también indica R. BONIS, voz «Registri immobiliari», en *Novissimo Digesto Italiano*, T. XV, UTET, Torino, 1968, reimpresión 1982, pág. 32.

(11) En concreto, PUGLIATTI, *Trattato di Diritto Civile e Commerciale*, Vol. XIV, t. II, Giuffrè editor, Milano, 1989, pág. 258, afirma que, en el ordenamiento italiano, la relación entre la organización de la publicidad inmobiliaria y el Catastro no es estrecha ni desde el punto de vista técnico ni desde el punto de vista jurídico. A su juicio, el Catastro puede ser útil para identificar el bien, y la ley se refiere a ello al objeto de subrayar su utilidad sobre todo para evitar las dudas a las que se refiere el artículo 2.665 del Código Civil (italiano); esta consideración lo lleva a concluir que, para lograr los fines de la publicidad inmobiliaria, se establece una relación de hecho entre la organización publicitaria (el Registro) y el Catastro. No obstante, pocas páginas antes (*op. cit.*, pág. 54, nota 31) apunta que, teniendo en cuenta el proceso de automatización del Catastro y del Registro italianos (ya iniciado en 1989, fecha de publicación de la obra citada), no parece lejana la integración entre Catastro y Registro.

que son objeto de contratos traslativos o constitutivos de derechos reales (12) —téngase en cuenta, en este sentido, lo dispuesto en el art. 2.826 del CC italiano, en el que se prevé que en el acto de constitución de la hipoteca el inmueble gravado debe ser identificado mediante, entre otros, los datos relativos a su identificación catastral—.

Los datos espaciales contenidos en el Catastro presentan algunas características peculiares en comparación con los sistemas tradicionales de información territorial. Si los datos territoriales consisten, de acuerdo con la definición que nos da el CAD, en cualquier información geográficamente localizada, los datos catastrales son el resultado de la asociación de información o de datos a elementos geográficos; además, para cada componente geográfico básico se recoge distinta información que proviene, a su vez, de fuentes y autoridades diferentes. Este es un aspecto crucial en relación con la información geográfica: los datos catastrales son, al mismo tiempo, y por una parte, el objeto del derecho de acceso a la información medioambiental por parte del público, siendo los datos territoriales una especie de los datos medioambientales; y, por otra, son una herramienta estratégica de la que disponen distintas Administraciones públicas para el gobierno de un territorio.

El Catastro italiano, que, como ya se ha adelantado, está gestionado por la AdT desde 2001, tiene, entre otras tareas, la de la definición de metodologías, reglas y procedimientos relativos a los servicios cartográficos, catastrales y de publicidad de titularidades sobre inmuebles (13). Entre 1998 y 2007 se ha llevado a cabo un proceso de descentralización hacia los municipios de las funciones catastrales y, en este sentido, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (DPCM), de 14 de junio de 2007, ha transferido a las administraciones locales la gestión de los datos catastrales y de las funciones asociadas a los mismos, siguiendo el principio de subsidiariedad vertical. El Decreto distingue varios tipos de administración de las funciones catastrales (por ejemplo, gestión por administraciones locales autónomas, por asociaciones de municipios, por comunidades de montaña, a cargo de la AdT), así como distintas opciones de agregación de funciones, que son asumidas por los distintos municipios en función de su capacidad organizativa y técnica. El Decreto impone a las Administraciones el uso de aplicaciones TIC exclusivas y gratuitas, así como de sistemas de intercambio puestos a su disposición por la AdT para la gestión de los procedimientos en los que han asumido una intervención directa. En consecuencia, se debería garantizar la unidad del sistema informativo catastral nacional, en especial en lo que se refiere a las distintas clases de servicios proporcionados a ciudadanos y a empresas, a través de las obligaciones impuestas a la estructura TIC de la AdT. Los

(12) GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, cit., pág. 296.

(13) Téngase en cuenta lo ya señalado respecto a la vinculación Catastro y Registro operada a partir de la creación de la AdT.

servicios catastrales están compartidos entre la AdT —que proporciona la infraestructura y las herramientas básicas de software— y los municipios.

De acuerdo con el artículo 2.700 del Código Civil italiano los documentos públicos poseen, en principio, eficacia probatoria (14). En el caso de los documentos catastrales, es dudosa su inclusión en el concepto de documento público, definido en el artículo 2.699 del Código Civil italiano, precepto según el cual se considera documento público «el documento redactado con las formalidades exigidas por un notario u otro funcionario público autorizado para atribuirle fe pública en el lugar donde el acto es otorgado». A nuestro juicio, el funcionario encargado del Catastro no puede considerarse autorizado para atribuir fe pública a las certificaciones catastrales (15). Así, pues, podemos afirmar que las certificaciones expedidas por el Catastro italiano no poseen, en principio, eficacia probatoria, ni en lo que se refiere a la propiedad de los inmuebles, ni en lo que respecta a la transmisión de derechos sobre bienes de dicha clase. Sin embargo, el Catastro puede desplegar ciertos efectos probatorios de los aspectos topográficos de un fundo si el juez, a falta de cualquier otro elemento de prueba, utiliza los límites que figuran en un mapa catastral para delimitar un lindero incierto, de conformidad con lo previsto en el artículo 950, párrafo tercero, del Código Civil italiano (16).

III. EL CASO ESPAÑOL

En el Derecho español hay dos normas básicas en lo que se refiere a la digitalización de la Administración pública que deben ser mencionadas si se quiere efectuar una comparación con la situación italiana. La primera es el Real Decreto 263/1996, de 16 de julio, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, que se considera un desarrollo del artículo 45 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y Procedimiento Administrativo Común. La segunda, la Ley 11/

(14) F. GALGANO, *Diritto privato*, 13.^a ed., CEDAM, Padova, 2006, pág. 923.

(15) P. NAPPI, en el «Comentario al artículo 2.699», del *Commentario breve al Codice Civile*, a cura di G. Cian e A. Trabucchi, 5.^a ed., CEDAM, Padova, 2001, pág. 2727, apunta que las certificaciones administrativas sólo poseen valor de documento público cuando son expresión de una función pública, lo que sucede sólo en casos tasados. Hace referencia, sin embargo, a una sentencia del Tribunal de Lecce, de 21 de junio de 1949, según la cual los certificados emitidos por responsables de oficinas públicas dan fe cuando los actos contenidos en ellos resultan de documentos o registros de las propias oficinas.

(16) GALGANO, *Diritto Civile e Commerciale*, cit., pág. 296. Según afirma S. DELLE MONACHE, «Comentario al artículo 950», del *Commentario breve al Codice Civile*, a cura di G. Cian e A. Trabucchi, 5.^a ed., CEDAM, Padova, 2001, págs. 694 y 695, el recurso a los mapas catastrales se produce siempre en último término y su valor probatorio es, por tanto, subsidiario.

2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Ambas tratan de impulsar el empleo de las TIC por parte de las Administraciones públicas, pero, a diferencia de lo que sucede con el CAD italiano, en ninguna de las normas españolas recién mencionadas se alude de forma específica a los datos medioambientales o espaciales. Este tipo de datos se produce, gestiona y almacena por distintos organismos: principalmente, por el Ministerio de Fomento (17) y el de Medio Ambiente (18), pero también por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, la mayoría de las cuales disponen de un portal propio de información medioambiental y espacial (19), así como por algunas provincias e islas (20). En cualquier caso, vamos a centrar nuestra atención en las dos instituciones mencionadas más arriba —Catastro y Registro de la Propiedad—, que, si bien poseen finalidades y contenidos diversos, presentan una nota común: ambas almacenan información espacial relativa al territorio nacional (21).

Si bien el sistema administrativo español se caracteriza por un elevadísimo nivel de descentralización, las competencias legislativas relativas al Catastro corresponden al Estado. De ámbito estatal es el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (TRLRHL), aplicable en todo el territorio nacional excepto en el País Vasco y Navarra. En su Exposición de Motivos afirma que esta organización —en referencia al Catastro— se ha convertido en una importante infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general. La formación y el mantenimiento del Catastro Inmobiliario, así como la difusión de la información catastral, es de competencia exclusiva del Estado y estas funciones se ejercen a través de la Dirección General del Catastro, bien de forma directa, bien en colaboración con las distintas Administraciones, entidades y corporaciones públicas, tal y como se indica en el artículo 4 TRLRHL.

(17) Que gestiona, por medio del Consejo Superior Geográfico, la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE), que tiene como objetivo el integrar a través de Internet los datos, metadatos, servicios e información de tipo geográfico que se producen en España, a nivel nacional, regional y local, facilitando a todos los usuarios potenciales la localización, identificación, selección y acceso a tales recursos, a través del geportal www.idee.es

(18) Se puede ver, por ejemplo, <http://www.mapa.es/es/sig/sig1.htm> y <http://www.mma.es/portal/secciones/cartografia/>

(19) Puede consultarse la página web http://www.idee.es/show.do?to=pideep_ambito_regional.ES en la que se ofrecen los vínculos a las infraestructuras de datos espaciales de diversas Comunidades Autónomas.

(20) Véase, en este sentido, la información que aparece publicada en http://www.idee.es/show.do?to=pideep_ambito_local.ES

(21) Téngase en cuenta que el Texto Refundido de la Ley del Catastro dispone, en su artículo 1.2, que: «Esta Ley será de aplicación en todo el territorio nacional, sin perjuicio de lo previsto en los regímenes forales especiales vigentes en el País Vasco y Navarra».

Debe destacarse que, de conformidad con el artículo 50.4 de esta misma norma, la información catastral se facilitará, siempre que sea posible, utilizando técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos.

El Catastro español se considera un registro administrativo, y por lo general ha sido definido como un inventario de la riqueza territorial del país, con una finalidad fundamentalmente —que no exclusivamente— fiscal (22), en el que se describe la propiedad inmobiliaria así como sus usos y aplicaciones (23). Consiste en una colección de datos espaciales (24) y descripciones que ofrecen servicios de datos espaciales, de manera que podría ser considerada una infraestructura de datos espaciales, de acuerdo con la terminología empleada por la Directiva INSPIRE (25). Esta infraestructura puede ser empleada por las Administraciones públicas (nacional, autonómica y local), así como por los ciudadanos. Como inventario de inmuebles, contiene información de distinto tipo:

- Física: referencia catastral, superficie, ubicación, uso o destino, forma y límites, representación cartográfica, fecha y calidad de la construcción, uso agrícola o forestal, entre otros aspectos.
- Legal: identificación de los propietarios o titulares, nombre, número de identificación, dirección.
- Económica: valores catastrales del suelo y las edificaciones, criterios de valoración.

Esta base de datos catastrales posee información respecto de más de 33 millones de inmuebles urbanos, más de 40 millones de parcelas rústicas y más de 21 millones de titulares catastrales (26). Según el artículo 3 TRLC,

(22) Para más detalles, vid. J. F. FERNÁNDEZ GARCÍA, *El Catastro y el justiprecio del suelo*, monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, núm. 9, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2004, pág. 29 y sigs.; J. CONCEIRO DEL RÍO y V. SEOANE BARRAL (col.), *El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, T. I, Bosch, Barcelona, 2008, pág. 3.

(23) Un estudio reciente en el que se analizan las diversas utilidades de la información catastral es el de M.-G. ALCÁZAR MOLINA, «Mercado inmobiliario y Catastro», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 244, septiembre-octubre de 2008, pág. 20 y sigs.

(24) Es más, según J. GÓMEZ GALLIGO, «Los sistemas registrales en el mercado inmobiliario e hipotecario», en *RCDI*, núm. 711, enero-febrero de 2009, pág. 382, el Catastro puede suministrar una exacta descripción de las fincas que constituyen la base física de los derechos.

(25) Que en su artículo 3.2 define la «infraestructura de información espacial»: metadatos, conjuntos de datos espaciales y los servicios de datos espaciales; los servicios y tecnologías de red; los acuerdos sobre puesta en común, acceso y utilización; y los mecanismos, procesos y procedimientos de coordinación y seguimiento establecidos, gestionados o puestos a disposición de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva.

(26) Estos datos se han obtenido en la página web del Catastro: <http://www.catastro.meh.es/esp/quienesomos1.asp?lu=m1&im=m11>, página visitada el día 1-5-2009.

a los solos efectos catastrales, salvo prueba en contrario, y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario se presumen ciertos, de manera que puede afirmarse que la información catastral española posee, en gran medida, eficacia probatoria. A diferencia de lo que sucede en otros campos de la Administración pública, en los que se han detectado importantes dificultades relativas al empleo de las TIC, el acceso a y la gestión de los datos territoriales contenidos en el Catastro puede realizarse a través de medios electrónicos. Entre otros servicios que se prestan por esta vía se encuentra el envío de declaraciones, comunicaciones y solicitudes al Catastro, el intercambio de información entre distintas entidades pertenecientes a la Administración pública o la solicitud de información. Una herramienta fundamental en este aspecto ha sido la creación, en mayo de 2003, de la Oficina Virtual del Catastro (OVC), con el propósito inicial de proporcionar a otras Administraciones la información que, hasta ese momento, los ciudadanos debían presentar en la oficina correspondiente tras recogerla en el Catastro. En esta línea, el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el TRLC, prohíbe exigir a los interesados la aportación de certificados catastrales cuando las administraciones públicas gestoras de las ayudas públicas puedan disponer de la información catastral mediante acceso telemático a la base de datos nacional del Catastro. En este momento, la OVC proporciona los siguientes servicios:

- Petición de información catastral, alfanumérica y gráfica. Este servicio permite buscar información relativa a aspectos físicos y económicos de una propiedad, así como respecto a su titularidad. Los datos se pueden obtener a partir de la ubicación de una edificación, a partir de su referencia o código catastral o a partir de una lista de propiedades de una persona.
- Servicio de petición masiva: en lugar de efectuar peticiones individuales, puede enviarse un archivo con un formato predefinido con los datos necesarios, y este servicio responde con un archivo en el que se contiene toda la información solicitada.
- Certificación de los datos catastrales: se trata de un documento oficial en el que se contienen los datos solicitados en una petición previa. Este documento se obtiene inmediatamente y es gratuito. Su validez se basa en un código de 16 caracteres, impreso en el propio documento, que permite recuperar el documento tal y como se emitió oficialmente si se teclea en una de las opciones de la solicitud.
- Intercambio de información: permite intercambiar archivos con un formato predefinido entre el Catastro y las diferentes administraciones así como otras entidades colaboradoras con diferentes objetivos:

coordinación de los contenidos de las bases de datos, actualización de la información catastral, impuestos... (27).

Frente al Catastro, que, como se acaba de apuntar, es un registro administrativo con finalidades fundamentalmente —aunque no exclusivamente— tributarias, en el que resulta obligatorio hacer constar la existencia y la titularidad de los bienes inmuebles (28), el Registro de la Propiedad recibe la consideración de registro de carácter jurídico, en el que es voluntario el asiento de los derechos reales relativos a inmuebles, excepto en los casos de aquellos derechos que, como la hipoteca o el derecho de superficie, necesitan la inscripción registral para nacer (inscripción constitutiva). A nuestro juicio, puede afirmarse que en el Registro de la Propiedad se contienen datos espaciales porque la primera vez que un inmueble accede al mismo (a través de la inmatriculación) se describe con una referencia directa a una localización geográfica específica. El Registro de la Propiedad despliega efectos muy poderosos, pues los datos que en él se contienen se presumen exactos (art. 38 LH), con el fin de proteger a los terceros adquirentes que actúan confiando en la información contenida en el Registro (art. 34 LH) (29). En lo que aquí interesa debe señalarse que a partir de 1997 se viene desarrollando un proyecto denominado Geo-base, que de momento se ha implantado en alrededor de una cuarta parte de todos los Registros de la Propiedad españoles y abarca más de ocho millones de fincas (30). La finalidad de este proyecto consiste en describir, de forma gráfica, cada uno de los inmuebles que figuran en el Registro (31). Además, al amparo del mismo se han incluido en el Registro nuevas capas de información relativas, entre otros, a aspectos medioambientales, agrícolas o urbanísticos, que inciden en la configuración de las facul-

(27) Esta información se encuentra disponible en la página web de la OVC, <http://ovc.catastro.meh.es/>

(28) Véase el artículo 11.1 TRLC, en el que se señala que: «La incorporación de los bienes inmuebles en el Catastro Inmobiliario, así como de las alteraciones de sus características, que conllevará, en su caso, la asignación de valor catastral, es obligatoria y podrá extenderse a la modificación de cuantos datos sean necesarios para que la descripción catastral de los inmuebles afectados concuerde con la realidad».

(29) J. L. LACRUZ BERDEJO y cols., *Elementos de Derecho Civil, III bis. Derecho Inmobiliario Registral*, 2.ª ed., Dykinson, Madrid, 2003, págs. 157-193.

(30) Información extraída del blog de O. VÁZQUEZ ASENJO, <http://geobasevalidacion.blogspot.com>. Resulta de interés en este punto la utilización del visor GEOBASE, que permite ver cuáles son las fincas validadas en el territorio nacional (<http://basesgraficasregistrales.registradores.org/figriam/index.html>), página visitada el día 1-5-2009.

(31) Ó. VÁZQUEZ ASENJO, «Efectos identificativos y descriptivos de la base gráfica registral», en *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, núm. 7, 205, págs. 99-117. Según J. REQUEJO LIBERAL, *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad Geo-Base*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pág. 36, Geo-Base responde a la necesidad de contar con un instrumento adecuado que permita una verdadera identificación de las fincas registrales.

tades que integran o delimitan el derecho de propiedad (32); sin embargo, al menos en principio, sus efectos son mucho más débiles que los que despliegan los asientos que podríamos denominar tradicionales (relativos a los derechos enunciados en el art. 2 LH), pues estas nuevas capas se limitan a prestar información a los ciudadanos, sin más (publicidad noticia).

IV. ALGUNAS CUESTIONES PROBLEMÁTICAS

Existen algunos aspectos relativos, entre otras cuestiones, a la organización, gestión, disponibilidad y accesibilidad de los datos espaciales que distan de estar resueltos. Así, en el caso de Italia, a pesar de que los datos espaciales están regulados de forma sistemática y con una visión unitaria, pueden detectarse fuertes divergencias, desde un punto de vista práctico, entre los sistemas de procesamiento, gestión y oferta de la información espacial: este es el resultado de la diversificación en el uso de la discrecionalidad administrativa. En cualquier caso, tal falta de homogeneidad entre los modelos de implementación y la gestión de los sistemas de información espacial representan un síntoma de la tendencia del sistema público italiano, que padece algunas dificultades de carácter estructural en su esfuerzo para integrar las TIC en la actividad administrativa. Con la descentralización iniciada en los años setenta, que se continuó en los años siguientes, veinte regiones italianas se hicieron responsables de la ordenación del territorio y el uso del suelo y 103 provincias recibieron las competencias relativas a la gestión del medio ambiente. Sin embargo, la coordinación permanece aún en manos de la Administración central. Esta importante descentralización administrativa marca profundamente el desarrollo de la infraestructura italiana de datos espaciales. Teniendo en cuenta la fuerte dimensión regional, la coordinación del proceso de recogida y mantenimiento de información geográfica tiende a ser desde abajo hacia arriba, y no desde arriba hacia abajo.

Por lo que a España se refiere, los datos espaciales que se contienen en el Catastro se regulan de manera sistemática y en una única norma (excepto, como ya se apuntó antes, en lo que se refiere al País Vasco y a Navarra). Esta norma que regula el Catastro ha sido desarrollada por el Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, ya citado, que establece que la gestión de la documentación e información catastral debe realizarse, en la medida de lo posible, a través de las TIC. Puede afirmarse que este objetivo se ha alcanzado satisfactoriamente gracias, en gran medida, a la OVC. Debe apuntarse, además, que también el Registro de la Propiedad ha sido objeto de un proceso de digitalización, y sus datos se gestionan, cada vez en mayor medida, a través de las TIC. Parece, pues,

(32) REQUEJO LIBERAL, *op. cit.*, pág. 75.

que el proceso de modernización se está llevando a cabo de forma apropiada en ambas instituciones; sin embargo, también se detectan algunos problemas. Uno de los principales es el de la falta de coordinación entre el Catastro y el Registro (33), de manera que los datos que se contienen en uno y otro no siempre coinciden. En estos supuestos, y de acuerdo con el artículo 3 TRLC, podría entenderse que prevalecen los datos contenidos en el Registro de la Propiedad. Otra de las dificultades que se puede destacar es que muchas Comunidades Autónomas, al igual que numerosos municipios, han desarrollado su propio portal de información espacial, con la consiguiente falta de armonización en cuanto a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y posibilidad de compartir dicha información.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO DE ACCESO

En Italia, el artículo 59 CAD, junto con las normas contenidas en el Decreto Legislativo 195/2005, que implementa la Directiva 2003/4/CE, establecen la regulación general sobre información medioambiental, y dan plena ejecución al principio del derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos que la posean en su nombre, sin estar obligados a declarar un interés determinado. A pesar de que todos estos aspectos están regulados en una única ley, en el sistema administrativo italiano es posible encontrar un gran número de soluciones diversas en relación con la disponibilidad de información ambiental. El artículo 6 del Decreto Legislativo 195/2005 permite a la Administración solicitar el pago de tasas o precios públicos en ciertos supuestos. Es el caso, por ejemplo, de la información catastral, que no siempre es gratuita (34). Ha de añadirse, además, que el ciudadano no tiene acceso a todos los servicios, que en algunos casos se encuentran disponibles sólo para las administraciones y algunos profesionales y empresas (35).

En España, el acceso a la información ambiental se ordena en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). Esta ley define

(33) Aunque constantemente se reclama esta coordinación; véase, por todos y muy recientemente, GÓMEZ GÁLIGO, *op. cit.*, págs. 382 y 383.

(34) En la página web de la AdT (en el apartado relativo a los servicios al ciudadano: <http://www.agenziaterritorio.it/?id=591>) se indican cuáles son los servicios que se facilitan gratuitamente y cuáles los que se prestan previo pago, página visitada el día 1-5-2009.

(35) Véase, en este sentido, cuál es la información que se presta a municipios e instituciones (<http://www.agenziaterritorio.it/?id=592>) y la que se da a profesionales, oficinas públicas y empresas (<http://www.agenziaterritorio.it/?id=580>), página visitada el día 1-5-2009.

la información ambiental en un sentido muy amplio (art. 2.3); establece el derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado (art. 3.1.a); obliga a la Administración pública a fomentar el uso de las TIC para facilitar el acceso del público a la información medioambiental (art. 5.1.e); incluye la obligación de la Administración pública de adoptar las medidas necesarias para asegurar que la información ambiental se haga disponible paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones (art. 6.3), al tiempo que considera que las obligaciones relativas a la difusión de la información ambiental por medio de las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones se entenderán cumplidas creando enlaces con direcciones electrónicas a través de las cuales pueda accederse a dicha información (art. 6.4). También dispone que la Administración establecerá los precios que deberán pagarse para acceder a la información medioambiental, así como los casos en los que este acceso es gratuito (art. 15) (36).

El acceso a los datos espaciales contenidos en el Catastro y en el Registro de la Propiedad presenta algunas peculiaridades. En el caso del Catastro, la información catastral, así como los certificados de datos catastrales, son gratuitos y de naturaleza universal. Debe tenerse en cuenta, en cualquier caso, que tanto la normativa europea como la legislación española consideran una parte de los datos catastrales como datos protegidos, por lo que el acceso a los mismos está restringido a ciertas instituciones y administraciones y, por supuesto, a los propietarios de cada uno de los inmuebles. Por esta razón, la identificación de los solicitantes es fundamental y también por ello se exige a las administraciones implicadas que se registren *off-line* y, una vez registradas, se les obliga a usar certificados digitales X509 para autenticar a los usuarios. De esta manera, los propietarios registrados de un inmueble pueden acceder a los datos protegidos relativos a su propiedad autenticándose a través de un certificado digital X509. La información se proporciona de la siguiente manera: los usuarios previamente registrados (propietarios de un inmueble, legalmente autorizados con un acceso personalizado) pueden obtener información detallada acerca de su propiedad: características físicas, cartografía, propiedades colindantes y datos de naturaleza económica (valoración catastral). Esta información puede certificarse a través de la obtención de un código de 16 caracteres que garantiza que ese documento es válido, ya que el documento original emitido por la OVC puede ser recuperado en cualquier momento tecleando el citado código en el impreso de la OVC. Los usuarios no autenticados pueden obtener todo tipo de información catastral

(36) Más detalles en B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, 8.ª ed., Dykinson, Madrid, 2007, págs. 214-238.

excepto la relativa a titularidad de los inmuebles y valoraciones económicas. Conviene resaltar que cualquier particular que se identifique a través de un certificado X509 emitido por alguna de las autoridades certificadoras reconocidas por la Dirección General del Catastro puede consultar todos los accesos que se han hecho a sus propiedades por parte de las administraciones e instituciones como usuarios registrados en la OVC.

En lo que al Registro de la Propiedad se refiere, ha de apuntarse que, si bien tiene la consideración de oficina pública, el Registrador proporcionará la información solicitada sólo a aquella persona que, a su juicio, tengan un interés conocido (37). Existen dos formas básicas de proporcionar la información: a través de una nota simple o por medio de una certificación registral. Ambas contienen, como mínimo, los siguientes datos: la descripción del inmueble, la identificación del titular y las cargas de la finca. Mientras que la primera —nota simple— posee un valor meramente informativo, la segunda —certificación registral— garantiza la información que contiene y está firmada por el Registrador. Ninguna de ellas es gratuita.

VI. EL PAPEL DE INSPIRE

La Directiva INSPIRE contiene reglas generales, por un lado, y de carácter técnico, por otro, dirigidas a organizar desde una perspectiva europea la gestión de la información espacial. Se puede caracterizar la situación de la información territorial en Europa diciendo que está fragmentada, que existen deficiencias en la disponibilidad de información geográfica, que se producen duplicidades a la hora de recoger la información y que se dan problemas de identificación, acceso o uso de los datos disponibles. Estas dificultades, unidas a una falta de seguimiento y control de algunas herramientas que tienen en cuenta la dimensión espacial, provocan que las políticas de la UE en las que es preciso el empleo de información territorial sean poco efectivas. INSPIRE debería garantizar a nivel europeo un mayor nivel de integración de los datos espaciales que el que ahora mismo se da a nivel nacional, con el fin de crear una plataforma común de información entre los Estados miembros y una herramienta dinámica y compartida, apta para desarrollar las políticas comunitarias, en especial en lo relativo a planificación medioambiental y protección territorial. Esta infraestructura debe basarse en infraestructuras de información espacial establecidas y gestionadas por los Estados miembros, tal y como señala el artículo 1.2 de la Directiva. INSPIRE también precisa nor-

(37) E. SÁNCHEZ JORDÁN, «La regulación de los Registros de la Propiedad y los Archivos Notariales», en *La responsabilidad jurídica y social de los archiveros, bibliotecarios y documentalistas en la sociedad del conocimiento* (ed. por F. J. García Marco), LEFIS Series, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2008, pág. 163.

mas de ejecución específicas, que deberán ser adoptadas a través de un Comité (38) que está formado por representantes de los Estados miembros y que, según el artículo 19 de la Directiva, deberá de asistir a la Comisión en su labor de coordinación de INSPIRE a nivel comunitario (39).

Los principios básicos de la infraestructura son los siguientes: los datos deben ser recogidos una vez y mantenidos en el nivel donde se logre la máxima efectividad; debe ser posible combinar la información con total continuidad en toda Europa desde fuentes diversas; debe ser fácil acceder a los datos y también ha de ser sencillo descubrir qué información geográfica está disponible, resulta apropiada para un determinado uso y en qué condiciones puede conseguirse y usarse; los datos geográficos deben ser fáciles de entender e interpretar y estar disponibles bajo condiciones que fomenten su uso extensivo (40).

Tanto Italia como España —como, obviamente, el resto de países de la UE— se encuentran en fase de transposición de los mandatos de la Directiva: en España se acaba de aprobar la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, mientras que en Italia se aprobó el Decreto legislativo de transposición de la norma de 22 de enero de 2010.

Esta Directiva presenta como principales innovaciones las siguientes: 1) subraya el valor de la función de apoyo al proceso de toma de decisiones que desempeña INSPIRE, pues afirma que «debe servir de ayuda para la adopción de medidas relativas a políticas y actuaciones que puedan incidir directa o indirectamente en el medio ambiente» (Considerando número 4); 2) fortalece el conjunto compuesto por datos espaciales, metadatos y servicios de datos espaciales, al objeto de determinar la normativa marco y los estándares de aplicación común que permitan asegurar un nivel de armonización suficiente entre los sistemas de información geográfica (SIG) nacionales, así como garantizar la interoperabilidad de los sistemas y la no discriminación de los ciudadanos; 3) pretende establecer las reglas técnicas y los estándares de aplicación común para que los SIG nacionales puedan integrarse en una red comunitaria de servicios de información espacial a la que puedan acceder los ciudadanos europeos con independencia del Estado miembro del que sean nacionales.

En Italia la aplicación de INSPIRE está en manos del Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio, que ya en 2003 comenzó a poner en

(38) Al que se alude en el artículo 22.1 de la Directiva.

(39) El citado Comité, que ya ha sido creado, ha diseñado un detallado programa para la puesta en marcha y la ejecución de la Directiva, según resulta de <http://inspire.jrc.ec.europa.eu/> Página visitada el día 1-5-2009.

(40) DPLI Working Group, «Data Policy and Legal Issues Position Paper», publicado por la Environment Agency for England and Wales, en http://www.ec-gis.org/inspire/reports/position_papers/inspire_dplicp_v12_2_en.pdf. Página visitada el día 1-5-2009.

marcha una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE), el denominado Sistema Cartográfico Cooperante (41), basado en los principios de INSPIRE. Esta IDE utiliza el Portal Cartográfico Nacional (PCN) para permitir tanto a las Administraciones públicas como a los ciudadanos la visualización y el uso de la cartografía nacional. El PCN contiene mapas topográficos y orto-fotos en el sistema geodésico-cartográfico UTM-WGS384. En la actualidad es posible acceder *on-line* a mapas topográficos a pequeña escala (1:250.000 - 1:100.000) y a media escala (1:25.000), así como a orto-fotos de gran resolución (píxel 1 metro). También es posible consultar capas de información que se han producido de forma conjunta con las administraciones competentes; así, por ejemplo, mapas de riesgos hidrogeológicos, de áreas protegidas o usos del suelo (42). Este geo-portal se desarrolló a partir de la iniciativa Intesa-GIS (1996), un proyecto en el que estaban presentes Ministerios, regiones, provincias y municipios, que tenía como objetivo fundamental coordinar e implementar bases de datos geográficos que pudieran ser empleados por los distintos niveles de autoridades públicas. El PCN ha elaborado especificaciones técnicas comunes, ha distribuido la producción de datos de acuerdo a especificaciones técnicas comunes y ha establecido una potente fuente de información geográfica. Este geo-portal nacional proporciona acceso *on-line* a múltiples servicios relacionados con información espacial: por ejemplo, el acceso a metadatos, la correspondencia de funciones entre tipos de mapas diferentes (*web mapping*) o la solicitud de datos con base en múltiples criterios. El portal garantiza que los datos, metadatos y los sistemas de información puedan ser gestionados en el nivel en el que han sido desarrollados; al mismo tiempo, a través del geo-portal se permite el acceso a cualquier interesado. Se pretende extender y actualizar sistemáticamente el geo-portal, de forma que se convierta en un punto de acceso fiable y estable a los repertorios de información geográfica armonizados y distribuidos en Italia (43). También a nivel regional es posible encontrar algunos buenos ejemplos del empleo de los principios de INSPIRE: uno de ellos se está desarrollando en la región de Cerdeña, donde hay un SIG regional que se ha diseñado y contratado conjuntamente con una Infraestructura de Datos Espaciales (IDE). Tanto el SIG como la IDE están totalmente apoyados en los principios de INSPIRE: se basan en estándares definidos y orientados a la interoperabilidad y a la cooperación entre servicios de *software*: se trata de una herramienta que ha nacido

(41) http://www.pcn.minambiente.it/PCN/progetto_scc.htm, página visitada el día 1-5-2009.

(42) <http://www.pcn.minambiente.it/PCN>, página visitada el día 1-5-2009.

(43) D. VANDENBROUCKE, P. BEUSEN, «Spatial Data structure in Italy: state of play Autumn 2006», K.U. Leuven R&D, 2006; «Infrastrutture di Dati Territoriali: Teoria e pratica dopo l'approvazione della direttiva INSPIRE», Congreso AMFM, septiembre de 2007, Roma, actas en <http://www.amfm.it/conferenza2007/conf2007.html> 19, página visitada el día 1-5-2009.

en el ámbito de una autoridad regional a partir de necesidades reales de los usuarios (44). Otra iniciativa importante es el proyecto denominado Servicio integrado catastral y geográfico para el control administrativo del territorio (*Servizi Integrati catastali e Geografici per il Monitoraggio Amministrativo del Territorio*, SigmaTer), que es un proyecto interregional de gobierno electrónico que involucra a cinco regiones, cinco provincias, doce municipios y varios socios privados (45); en total, unas ciento cincuenta instituciones preocupadas por la reutilización del *software*, y que tiene por objeto proporcionar información catastral a las partes interesadas, ya sean públicas o privadas, dentro de una aproximación estándar en un ambiente orientado a prestar servicios. SigmaTer puede ser considerado un ente que participa de los principios de INSPIRE (46) y que descansa en la experiencia de las distintas partes implicadas en el campo del desarrollo de datos espaciales relativos a datos, metadatos, servicios y estándares. SigmaTer ha desarrollado una arquitectura basada en servicios en la red: hay servicios de información catastral, servicios de metadatos, servicios de descarga y servicios de información fiscal. Se han desarrollado aplicaciones de carácter general para visualizar mapas, para el pago de tasas municipales, para acceder a los datos catastrales, obtener certificaciones fiscales, urbanísticas, licencias relativas a viviendas, autorizaciones ambientales, financiación agrícola, así como para la búsqueda y exportación de metadatos (47).

En España, la organización que está a cargo del desarrollo de INSPIRE es el Consejo Superior Geográfico, que depende del Ministerio de Fomento. Una de sus principales actividades en el marco de la Directiva ha consistido en la creación de la Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE) (48), que es el resultado de la inclusión, en primer lugar, de todas las IDE creadas y gestionadas por organismos oficiales que proporcionan datos espaciales a nivel nacional, regional y local (49); en segundo lugar, de la inclusión de todo tipo de infraestructuras sectoriales y privadas.

(44) <http://www.sardegнатerritorio.it>

(45) Más detalles en R. BONORA y L. PASETTI, «SIGMA TER Da progetto a sistema», 12.^a Conferenza Nazionale ASITA, L'Aquila, 21-24 octubre 2008, disponible en http://www.centrointerregionale-gis.it/News/ASITA2008/articoli/sigma_ter.pdf, página visitada el día 1-5-2009.

(46) Y que se encuentra registrado como SDIC (*Spatial Data Interest Community*: Comunidad de Interés sobre Datos Espaciales), que consiste en una agrupación de expertos, usuarios, productores y generadores de valor añadido a la información geográfica, que aportan competencia técnica, recursos financieros y políticos.

(47) <http://www.sigmater.it>

(48) <http://www.idee.es>

(49) En la página de inicio de la IDEE se encuentra la posibilidad de acceder a las IDEs de las diversas comunidades autónomas; también en el portal se da acceso a IDEs locales.

La finalidad de la IDEE consiste en integrar, a través de Internet, datos, metadatos, servicios e información geográfica producidos en España. Al mismo tiempo, trata de facilitar a todos los posibles usuarios el descubrimiento, la identificación, la selección y el acceso a esos servicios a través del geo-portal de esa IDEE, que contiene los nodos y los geo-portales de las IDEs creadas por productores de datos geográficos a nivel nacional, regional y local, así como todo tipo de datos e información geográfica disponible en España.

VII. CONCLUSIONES

INSPIRE es una Directiva marco con normas que deben ser desarrolladas en los próximos años para definir una política y crear un marco jurídico para el establecimiento y la operatividad de una IDE para Europa, con el fin de formular e implementar las políticas comunitarias en materia de medio ambiente. Algunos de los principales obstáculos que se han detectado en el camino para establecer esta IDE se refieren a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y uso compartido de la información espacial. La solución a estos problemas requiere, pues, la adopción de medidas que se dirijan al intercambio, la posibilidad de compartir, el acceso y el uso de datos espaciales interoperables y servicios de datos espaciales en todos los niveles de autoridades públicas y en los distintos sectores afectados.

La interoperabilidad es, por lo tanto, una cuestión fundamental; las condiciones necesarias para su éxito dependen de factores tales como la capacidad de liderazgo, el marco jurídico existente, la visión para la coordinación y la cooperación, una estrategia de comunicación clara, la capacidad de crear iniciativas en comunidades locales y la interacción en el marco de las políticas públicas. INSPIRE está basada en una aproximación que debe ajustarse a los planes nacionales en materia de gobierno electrónico, dirigidos a apoyar la disponibilidad de información espacial para la formulación, implementación y evaluación de las políticas comunitarias. Algunas cuestiones críticas para su desarrollo están conectadas con el establecimiento de una IDE coherente a nivel europeo, con datos de referencia y temáticos consistentes en toda Europa, con una calidad de datos a nivel europeo también consistente, con acceso directo y gratuito a metadatos de búsqueda, acceso a todos los datos en manos del sector público, componentes uniformes de los datos de referencia (por ejemplo, unidades de administración, direcciones, topografía, ortofotos, sistemas de referencia geodésica, topónimos), acceso fácil a los datos sectoriales, datos eficientes y efectivos, entrega de información a un amplio abanico de usuarios, desde ciudadanos e investigadores hasta políticos y empresarios, y utilización armonizada de los datos y de la información tanto

en el sector público como en el privado (50). En consecuencia, tanto las políticas como el marco jurídico establecidos por INSPIRE pueden dar lugar a un giro paradigmático en la forma en la que los datos y la información espacial europea se disemina, comparte, intercambia y gestiona.

En los dos países analizados pueden detectarse algunas dificultades en cuanto a la gestión y el acceso a los datos espaciales: en primer lugar, tanto en Italia como en España existen diferentes organismos que proporcionan información espacial a distintos niveles, lo que da lugar a que los datos no puedan ser considerados homogéneos. Es necesario un cambio en la forma de gestión de los datos espaciales, que permita pasar del nivel local y auto-gestionado a un nivel nacional y coordinado. En segundo término, en ambos casos nos encontramos con que se permite a determinados organismos públicos el cobro de un precio por proporcionar algún tipo de información espacial (es el caso del Catastro italiano y del Registro de la Propiedad español), frente a la propuesta de acceso gratuito que se contiene en la Directiva.

En cualquier caso, se está incrementando el conocimiento y la comprensión de las necesidades y las herramientas necesarias para gestionar los metadatos y los servicios de datos espaciales. Al mismo tiempo, la disponibilidad de tecnologías ha hecho posible que en los últimos diez años se haya producido un enorme crecimiento y difusión de aplicaciones espaciales (por ejemplo, navegadores de automóviles o servicios basados en SIG). También se detectan grandes progresos en cuanto a calidad y compatibilidad de los datos.

A partir de los datos expuestos, nos proponemos profundizar en el papel del Registro de la Propiedad y el Catastro en el marco de la Directiva INSPIRE en un próximo trabajo, para lo cual será preciso tener en cuenta las normas que transponen los mandatos contenidos en la Directiva en los dos países de los que nos hemos ocupado.

RESUMEN

INFORMACIÓN TERRITORIAL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Este trabajo se ocupa de la información territorial como parte de la información medioambiental, y, a partir de la comparación entre alguna de las instituciones proveedoras de información espa-

ABSTRACT

SPATIAL INFORMATION LAND REGISTRY

This paper deals with spatial data as part of environmental information. It compares some of the main spatial data providers in Italy and Spain —basically, the Cadastre and the Land Regis-

(50) B. Kok, *Interoperability in the Organizational Context*, SDI Americas Symposium: Concepts, Practices and Projects, Actas en <http://www.gsdi.org> 1 November 6th 2007, Wageningen, Países Bajos, página visitada el día 1-5-2009.

cial en Italia y en España —fundamentalmente, el Catastro y el Registro de la Propiedad—, intenta exponer el papel que la Directiva INSPIRE puede jugar en dichos países, centrándose en algunas de las dificultades que se han detectado en el intento de crear una infraestructura de información espacial en la UE. Los principales obstáculos se refieren a la falta de armonización en lo relativo a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y puesta en común de tales datos en cada país.

try— and it tries to explain the role that INSPIRE Directive could play in these countries, stressing the problems that have been encountered in the way to create a common information basin in the EU. The most important difficulties are related to the lack of harmonization regarding the availability, quality, organization, accessibility and sharing of spatial information within each country.

(Trabajo recibido el 8-5-09 y aceptado para su publicación el 30-6-2010)