



Dirección General del Catastro: Sede Electrónica del Catastro (SEC)²¹



1. Datos e identificación del proyecto

La Sede Electrónica del Catastro (en adelante SEC) es la plataforma tecnológica mediante la cual la Dirección General del Catastro se relaciona con la sociedad a través de Internet. Sin duda, la SEC constituye un buen ejemplo de cómo la integración de las nuevas tecnologías con una cultura propia de gestión determina un nuevo paradigma en las relaciones entre Administraciones, ciudadanos y empresas, y realza la posición de una organización pública en temas como la Administración electrónica o la reutilización de la información del sector público.

Para entender adecuadamente la SEC, es necesario antes realizar una breve descripción de lo que es el Catastro, institución de la que muchos han oído hablar, pero que no es suficientemente conocida por la mayoría de los ciudadanos.

Desde el punto de vista institucional, la Dirección General del Catastro es un centro directivo del Ministerio de Economía y Hacienda encargado de la gestión del Catastro en todo el territorio de régimen común (es decir, todo el país excepto Navarra y País Vasco). Esta función abarca la captura, transformación, almacenamiento y difusión de la información descriptiva de los inmuebles situados en 7.591 municipios, que incluyen 40,1 millones de parcelas rústicas y 35,9 millones de inmuebles urbanos, así como de los datos identificativos de 25,4 millones de titulares de los mismos, y la asignación anual de un valor objetivo y reglado a cada uno de estos inmuebles.

²¹ La mejor forma de conocer la Sede Electrónica del Catastro es ser usuario de esta herramienta. Para ello, lo mejor es buscar un inmueble o realizar alguna gestión. Se puede acceder a la Sede a través de la siguiente dirección: www.sedecatastro.gob.es.



Esta información, además, se encuentra reflejada en la correspondiente cartografía digital del Catastro, que cubre todo ese territorio, es decir 48,8 millones de hectáreas, a distintas escalas.

Para apreciar la importancia de esta base de datos, desde el punto de vista cuantitativo, basta indicar que en el Catastro de Suecia, país con una extensión similar al territorio español de régimen común (450.000 km²), existen 3.3 millones de inmuebles, cuando sólo en la provincia de Orense, como consecuencia del extremo minifundismo gallego, se encuentran inscritas en el Catastro más de 3.7 millones de parcelas rústicas.

La gestión de una información como la descrita requirió en todo momento la utilización de las herramientas más adecuadas, lo que dio lugar a que en la primavera de 2003 se inaugurara la Oficina Virtual del Catastro en Internet, antecedente de la actual SEC.

Inicialmente, esta Oficina Virtual fue destinada a servicios de consulta y certificación sólo de información literal y como intercambiador de ficheros con Notarios, Registradores, Ayuntamientos y Diputaciones que colaboran en el mantenimiento de la información catastral, hasta que en el año 2004 se incorpora toda la cartografía catastral de urbana y rústica en formato vectorial.

Durante el año 2005 el número de usuarios registrados crece de forma notable, se almacenan todos los documentos emitidos y se intercambia con agentes colaboradores un importante número de ficheros.

Por otra parte, como cada vez es mayor la demanda de datos a servir en Internet, desde 2006 se potencian los modelos de colaboración (lo que motiva, a su vez, que se intensifiquen los intercambios de ficheros con agentes externos) y se desarrolla una plataforma de acceso directo a las aplicaciones corporativas de Catastro. Durante este año y el siguiente se incrementan de manera notable los servicios ofrecidos, destacando los servicios Web de mapas georreferenciados, tanto en formato ráster como vectorial.

Durante los años 2007 y 2008 se redimensionan los sistemas, a fin de garantizar la disponibilidad de una plataforma robusta. Pero será en diciembre de 2009, fecha de aprobación de la Orden Ministerial de creación de las Sedes Electrónicas del Ministerio de Economía y Hacienda, cuando se cree la Sede Electrónica del Catastro (SEC), que alberga todos los servicios de la anterior Oficina Virtual del Catastro (OVC), y los amplía con nuevas utilidades, incluyendo un cambio sustancial en el modelo de relaciones con los ciudadanos.

Con el establecimiento de la SEC se cumple el mandato fijado en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, según el cual la Administración General del Estado debería disponer, a 31 de diciembre de 2009, de las herramientas adecuadas para que los ciudadanos pudieran ejercer sus derechos por este nuevo canal, lo que incluye la posibilidad de presentar declaraciones y solicitudes, plantear recursos, solicitar información, y otras actividades.



Por tanto, ya no se trata sólo de disponer de una herramienta tecnológica, mejor o peor estructurada, sino de dotar a la Dirección General del Catastro y a los ciudadanos del canal adecuado para hacer fluir a través del mismo información y todos aquellos servicios a los que el ciudadano tiene un derecho de acceso. Se trataba de diseñar una herramienta para que se pudieran concretar, a través de Internet, todas las relaciones que podían existir en un entorno tradicional, pero era obvio que esta oportunidad abría expectativas de mejora considerables, lo que permitió desde el primer momento pensar en nuevos y mejores servicios que la tecnología hacía más sencillo suministrar.

La consecuente implantación de servicios constituyó una decisión acertada, si se tiene en cuenta el importante volumen de datos y la gran variedad de servicios hoy existentes, como más adelante se puede comprobar. Baste decir ahora, a modo de introducción, que los principios sobre los que se ha construido la SEC pueden describirse con tres breves frases:

- No más desplazamientos ni pérdidas de tiempo para hacer gestiones personales en una oficina del Catastro.
- Toda aquella información catastral que no se encuentre legalmente protegida —por ejemplo, datos personales— ha de ser accesible.
- La información catastral ya no se pide. Se obtiene por ciudadanos y empresas directamente y en el momento que estimen oportuno.

2. El modelo organizativo

La SEC del Catastro es un proyecto clasificado en el marco del *Sector Administración y Competitividad* dentro de la denominada “*Administración Digital*”, en la que se localizan las organizaciones públicas involucradas en los procedimientos ligados a la Administración electrónica —siempre que éstos hayan supuesto un cambio de paradigma en su funcionamiento— y aquellas cuyo objeto sea la producción, tratamiento y difusión digital de información pública de carácter oficial, cumpliéndose en este caso ambas circunstancias.

Por otra parte, la inclusión de la SEC en el modelo de *Administración Digital* permite solventar los problemas inherentes a una organización nacida bajo el paradigma burocrático, y que hoy —aún encargada de cumplir estrictamente las normas— puede presentarse como un “modelo híbrido de gestión”, al mezclar la tensión de un modelo gerencial con el estilo propio del modelo relacional.

El Catastro es una base de datos del territorio, con una fuerte implantación en todo el país. Esta implantación también se manifiesta desde el punto de vista de los Sistemas de Información, en los que se integra la Sede Electrónica del Catastro. En principio, las bases de datos que contienen la información del territorio están radicadas en las 52 oficinas de las Gerencias y Subgerencias de Catastro, de modo que en cada una de ellas se gestiona la información de su ámbito territorial de competencias. Sin embargo, algunos datos son, o pueden ser, comunes a todas ellas, singularmente los referidos a la titularidad catastral, es decir, los datos identificativos (nombre, apellidos, denominación, NIF, domicilio fiscal) de las personas físicas y jurídicas que ostentan algún derecho sobre los inmuebles, lo que



los convierte en titulares catastrales. Por ello, se consideró conveniente la creación de una Base de Datos Nacional del Catastro (BDNC) por consolidación de parte de la información contenida en las bases de datos territoriales. Todas las gerencias y subgerencias del Catastro tienen acceso a esta BDNC, pero también el personal de aquellas instituciones que en virtud de convenio de colaboración llevan a cabo tareas de mantenimiento y actualización del Catastro.

Esta BDNC que, en principio, sólo contenía datos de titularidad, se fue enriqueciendo con más datos, como la información básica de los inmuebles de los que las personas son titulares. Cuando el desarrollo tecnológico permitió acceder a la BDNC a través de Internet, se consideró conveniente crear la Oficina Virtual del Catastro (OVC, actual SEC), como una réplica exacta de la BDNC, accesible por la web, y darle nuevas y mayores utilidades: no sólo se podrían consultar los datos, también se debería poder navegar por la cartografía catastral y obtener una certificación catastral en pdf.

También se amplió considerablemente el acceso a la información: ya no sólo accedían los funcionarios de Catastro y de las entidades colaboradoras, sino que también se dio acceso a las Administraciones públicas que para la gestión de su ámbito de competencias requerían a los ciudadanos la aportación de información catastral, en especial certificados catastrales; y que ahora podían obtener esa información directamente de la OVC/SEC. Naturalmente, del mismo modo, se dio acceso al propio titular catastral, fuera ciudadano o empresa, que podía consultar y certificar sus inmuebles y, en general, sus datos catastrales. Desarrollos posteriores facilitaron la aparición de nuevos productos, servicios y trámites por Internet, que se describen en las siguientes páginas.

Todo ello ha dado lugar a la estructura actual de la SEC, que se presenta a los usuarios dividida en tres grandes secciones: un primer apartado de acceso libre en el que se puede consultar y descargar información catastral que no contiene datos protegidos de carácter personal y que incluye servicios como la consulta masiva, el servidor de mapas por Internet (WMS en sus siglas en inglés) o los Servicios Web tipo SOAP.

Una segunda sección es la del Ciudadano o Empresa que accede, además de a los datos anteriores, a todos los datos protegidos de carácter personal de su titularidad. El requisito básico para el acceso es el de la identificación electrónica del ciudadano, básicamente por firma electrónica, si bien para determinados trámites la Dirección General del Catastro provee a los ciudadanos de una clave que les permite acceder, voluntariamente, a la notificación electrónica y obtener certificados catastrales. El acceso del titular catastral incluye servicios interesantes y novedosos como el que permite conocer los accesos a datos personales que constan en Catastro de otras Administraciones, notarías, registros de la propiedad, etc.; o el servicio de acceso al estado de tramitación de sus expedientes; o el ya citado de notificaciones catastrales electrónicas.

Finalmente, el tercer apartado es el de acceso de las Administraciones públicas que en el ejercicio de sus competencias necesitan conocer información sobre el territorio, esencialmente la información sobre la titularidad de los inmuebles. Este acceso requiere un registro previo de usuarios y está sometido a un archivo de todas las actuaciones que permite



realizar su seguimiento y control. Este apartado incluye servicios destinados especialmente a aquellas instituciones con las que se intercambia información, bien por existir convenio de colaboración, bien porque así lo establezca la normativa. Son servicios de intercambio de ficheros, con información estructurada, Servicios Web (tipo SOAP), de grabación de datos, de información de expedientes administrativos, etc. Afecta no sólo a las entidades locales (ayuntamientos, diputaciones, consejos, cabildos), y a las Administraciones tributarias (locales, de comunidades autónomas, estatal), también a Notarios y Registradores de la propiedad, y a órganos administrativos con un amplio abanico de competencias (de seguridad social a agrícolas o medioambientales; de asistenciales a becas y estudios; de defensa y cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado a infraestructuras). Como dato significativo de este volumen de intercambio de información baste decir que la Sede Electrónica tiene en estos momentos casi 62.000 usuarios registrados pertenecientes a unos 12.900 órganos administrativos o instituciones.

3. El papel de la innovación

El análisis del protagonismo de la innovación en el ámbito de la SEC debe hacerse desde una doble óptica, distinguiendo los efectos directos sobre la organización de los efectos inducidos sobre otros agentes que se relacionan con el Catastro.

Por lo que se refiere a los efectos directos, la evolución de la Dirección General del Catastro en los últimos años permite definir la institución como una organización abierta, activa y dinámica, que ha sabido adaptarse a los numerosos cambios de tipo normativo, organizativo, tecnológico y hasta de tipo presupuestario y de política restrictiva de personal que caracterizan el momento actual. La innovación y la adopción de nuevas tecnologías forman parte de la cultura de la organización.

La innovación se manifiesta en tres ámbitos diferentes: En primer lugar, *utilizando los recursos ya disponibles para aplicarlos a otros usos*. Es decir, hacer que los datos catastrales sirvan para otras finalidades además de como base del sistema tributario nacional, regional y local, y que determinadas aplicaciones inicialmente destinadas a un fin puedan posteriormente cubrir otras necesidades o relaciones.

En segundo lugar, *haciendo las mismas cosas, pero de forma distinta*. Así por ejemplo, la certificación descriptiva y gráfica, la más completa respecto a los datos catastrales de un inmueble, que inicialmente sólo podía ser obtenida mediante demanda personal en una Gerencia del Catastro, pasa a ser suministrada en el momento y bajo demanda del usuario en la propia Sede Electrónica del Catastro, y se almacena como tal en la SEC para que el certificado pueda ser verificado en línea.

Finalmente, el tercer ámbito donde se manifiesta la innovación es en la *ampliación de la oferta de nuevos productos y servicios*. Si al principio sólo existía la consulta y certificación de un bien inmueble, más adelante se creó la certificación múltiple, por acumulación de varias consultas simples; y de ahí se pasó a la consulta masiva, para acabar finalmente



ofreciendo nuevos servicios que van desde los Servicios Web de SOAP a los servicios de descarga de la información de un municipio completo.

Las innovaciones que se han ido introduciendo en la SEC tienen un origen tanto interno como externo. La innovación interna procede de las subdirecciones y del propio equipo directivo que ha liderado el proceso de cambio de la organización, pero también de muchos de los casi 3.000 funcionarios que, distribuidos por el territorio, remiten sugerencias y propuestas de mejora o notifican fallos o disfunciones a través de un Servicio Informático de Notificación de Incidencias.

Muchos de los funcionarios de Catastro desarrollan su actividad en estrecho contacto con los ciudadanos y empresas (atención al público) por un lado, y con otras Administraciones (convenios) por otro, y perciben las necesidades de unos y otros. En este sentido, hay que destacar el servicio de “Línea Directa del Catastro” que atiende telefónicamente a miles de ciudadanos. Finalmente, la SEC tiene un servicio denominado “Contactar” que permite a los usuarios y ciudadanos hacer todo tipo de sugerencias para corregir fallos o diseñar nuevos servicios o productos demandados por los ciudadanos o Administraciones.

Este proceso tiene un efecto muy positivo en el desarrollo de aplicaciones en general y de la SEC en particular porque permite adaptar aquéllas a las necesidades reales de la organización y de sus usuarios internos y externos. En esto se sigue un modelo de desarrollo de aplicaciones propio, de aplicaciones desarrolladas en y por el Catastro para el Catastro, por personal de Catastro o de empresas contratadas dirigidas por personal de Catastro. Todo lo cual permite absorber y desarrollar las innovaciones de una forma ágil, rápida, adaptativa, algo que no es posible con el software comercial estándar ni con los proyectos de desarrollo llave en mano.

Este impacto de la innovación en los procesos internos es también relevante respecto a los efectos inducidos sobre otras organizaciones. El Catastro es básicamente información y, por tanto, precisa de canales concretos para la transmisión de esta información y su reutilización por terceros agentes. De esta forma, muchas de las Administraciones públicas y empresas que se relacionan con el Catastro han visto también como esta cultura innovadora les alcanza, al tener que avanzar en su desarrollo y actividades para seguir el ritmo marcado desde el proveedor de información catastral.

Son varios los ejemplos que podrían ponerse sobre este “contagio” innovador, pero es posible destacar uno: la utilización generalizada, en ámbitos muy distintos, del formato informático FIN diseñado por la Dirección General del Catastro para facilitar el intercambio de toda la información (física, económica y jurídica) de los inmuebles urbanos, rústicos y de características especiales. Aunque su origen y su marco de empleo inicial son los convenios de colaboración en régimen de encomienda de gestión o delegación de competencias, así como las comunicaciones de actos sujetos a licencia municipal previa, se ha acabado convirtiendo en un formato utilizado con otros fines por Administraciones públicas y empresas.

En el mismo sentido, y como luego se verá con más detalle, son numerosas las empresas dedicadas a la realización de análisis de mercado, definición de emplazamientos comer-



ciales o gestión de rutas de reparto, que han innovado sus servicios y formatos destinados a sus clientes gracias a la posibilidad que se les ha ofrecido de reutilizar la información catastral con finalidad comercial.

4. La cultura corporativa

Es indudable que el éxito de la SEC no es sólo consecuencia de la superación de los compromisos tecnológicos antes descritos, sino que tiene también mucho que ver con la existencia de una peculiar “cultura corporativa catastral” que se manifiesta en las siguientes creencias y valores:

A. Nuevas herramientas sobre viejas raíces: De entrada, ha de remarcarse que esta cultura de máxima utilidad a la sociedad proviene de presupuestos muy antiguos y, sin embargo, muy nuevos. Y esto no es una contradicción, sino que es una realidad que se entiende bien con el siguiente ejemplo: En noviembre de 2006 se desarrollaron los trabajos para la construcción del AVE Madrid/Valencia. El proyecto, que fue elaborado digitalmente, incluyó la descripción del trazado mediante coordenadas geográficas, lo que permitió que pudiera ser “dibujado” de forma sencilla sobre la cartografía del Catastro, localizándose con ello de forma inmediata las fincas que tendrían que ser total o parcialmente expropiadas. Con esta simple acción se redujo a minutos el plazo tradicionalmente largo y tedioso de identificación de miles de propiedades y propietarios afectados por la ejecución de cualquier gran infraestructura pública de transporte, al tiempo que se generó una significativa mejora en la eficiencia financiera y de gestión del proyecto.

Curiosamente, durante los trabajos de construcción de la línea ferroviaria surgieron los restos arqueológicos del Catastro romano de Sagunto, iniciado en el Siglo I a.C., mediante el cual en aquellos tiempos se definieron las parcelas de la colonia y las cargas tributarias que correspondían a sus propietarios.

El mismo territorio, la misma herramienta catastral al servicio de las necesidades de la sociedad y veintiún siglos de diferencia. O dicho de otra forma, una apuesta decidida a favor de las nuevas tecnologías, pero anclada en profundas raíces de servicio público.

B. La utilidad de servicio: Otro componente importante de la cultura propia de la organización es el convencimiento de que el dato catastral carece de interés en sí mismo, mientras que gana una gran riqueza cuando se pone al servicio de un determinado fin. Esto es especialmente importante si se analizan los usos que se hacen de la información catastral por parte de múltiples agentes públicos y privados. Sería excesiva una descripción detallada de los múltiples fines a los que se destina la información catastral, pero sí resulta conveniente, al menos, una descripción resumida de los más relevantes:

- Uso de la información catastral en el ámbito público: En temas fiscales, son seis los impuestos que se gestionan con información catastral, especialmente el IBI; en agricultura, la política agraria común (PAC) también; es imprescindible la información catastral para tener derecho a beneficiarse del servicio gratuito de asistencia jurídica o para acceder a



una vivienda financiada con presupuestos públicos, o a una beca de estudios; también es utilizada la información catastral, por ejemplo, en materia de protección del dominio público, o para la construcción de infraestructuras, o para la planificación urbana, o para la regulación de las telecomunicaciones....

- Uso de la información en el ámbito privado: El dato catastral es utilizado cada vez más por ciudadanos y empresas en apoyo de sus actuaciones, incluidas las actividades comerciales. El Catastro se sitúa a la cabeza de las instituciones públicas que han apostado por el Open Data, es decir, por la categorización de la información pública como un dato abierto al servicio de los ciudadanos, que son sus legítimos propietarios. Esto ha permitido que el Catastro se utilice por multitud de empresas para fines muy dispares: muchas empresas construyen sus sistemas de información geográfica sobre cartografía catastral; bancos, cajas, grandes empresas eléctricas, inmobiliarias y otras empresas que poseen o gestionan mucho patrimonio inmobiliario mantienen y actualizan sus inventarios sobre información catastral; también es muy utilizada para la gestión de flotas de vehículos porque permite optimizar recorridos y zonas de reparto; las empresas de geomarketing hacen un uso intensivo de los datos alfanuméricos del catastro para identificar, proponer y gestionar emplazamientos comerciales....

Aparte de estos ejemplos, es especialmente importante el nuevo servicio de descarga masiva de información catastral al que antes se ha hecho referencia.

El pasado día 6 de abril de 2011, la Dirección General del Catastro puso en marcha el servicio de descarga masiva libre y gratuita de información catastral gráfica y alfanumérica a través de la Sede Electrónica del Catastro (SEC). Este servicio de descarga pone a disposición de las empresas y de los ciudadanos datos alfanuméricos y cartografía catastral en formato digital a través de Internet con los únicos requisitos de disponer de DNI electrónico o firma digital y de aceptar las condiciones de la licencia on-line de acceso.

En los dos primeros meses transcurridos desde la inauguración del servicio, el número total de descargas realizadas por más de 2.200 empresas y profesionales ha sido de 95.238. Son las empresas privadas quienes mayoritariamente han utilizado el servicio, lo que les ha supuesto un ahorro importante tanto en el tiempo que hubieran tenido que destinar para conseguir la misma información por otra vía como en el coste que hubieran tenido que soportar por ello.

C. La información que no se mantiene no es útil: Junto con la cultura de la accesibilidad, existe en la organización catastral una fuerte implantación de la idea de actualización permanente de la información gestionada. De hecho, la propia organización justifica su existencia en que, en contra de lo que el término parece expresar, *“nada se mueve más que la propiedad inmueble”*. Cada día miles de datos cambian en el Catastro. Cambian los propietarios, se construyen nuevos edificios o se reforman los existentes, se expropián fincas, evolucionan los datos de mercado o el planeamiento, etc.



Si esta evolución es hoy significativa, es fácilmente imaginable a qué nivel llegó la necesidad permanente de actualización de la base de datos catastral en los pasados años de fuerte crecimiento del sector inmobiliario.

Esta permanente necesidad de actualización ha sido el impulso que ha contribuido a crear en el Catastro una fuerte cultura de colaboración con otras entidades que participan en su mantenimiento.

El interés común en que la información catastral se encuentre al día ha facilitado la creación de una amplia política de convenios con entidades locales, que participan activamente en este proceso al ser beneficiarios directos de ello a través del IBI. En el momento actual existen más de 840 convenios suscritos con estas entidades. Asimismo, Notarios y Registradores de la Propiedad aportan información al Catastro relacionada con las operaciones en las que intervienen, descargando a los ciudadanos de la obligación de declarar esta información.

D. Descargar de obligaciones al ciudadano mejora la productividad y la eficiencia del sistema: En la cultura de la organización se distingue bien entre aquellas acciones que generan valor (básicamente todas aquellas que permiten actualizar y difundir la información) de aquellas otras que sólo restan recursos. Entre estas últimas destaca la atención presencial, que en muy escasas ocasiones es deseada espontáneamente por el ciudadano que acude a las oficinas del Catastro. Lo normal es que lo haga buscando un dato que le requiere otra Administración o para realizar algún trámite. Para evitar esta molestia, optimizando al mismo tiempo los recursos disponibles, es importante profundizar en todas aquellas acciones que descargan al ciudadano de obligaciones formales.

Esta descarga de obligaciones no sólo tiene beneficios desde el punto de vista temporal, sino que está empezando a ser cuantificado el ahorro que genera, y las primeras cifras resultan realmente significativas. Menos burocracia significa menos costes para empresarios y más tiempo libre para los ciudadanos.

Recientemente se ha elaborado por la consultora KPMG un estudio, para la Presidencia del Gobierno español, en el que se midió en términos monetarios el impacto económico derivado de la aplicación de una serie de medidas establecidas en ejecución del Acuerdo de Consejo de Ministros de 17 de abril de 2009, sobre reducción de cargas administrativas, entre las que se incluyeron varias relacionadas con la SEC. Pues bien, en este estudio se evalúa en 157 millones de euros el ahorro que ha producido a los ciudadanos y a las empresas la aplicación de servicios por la SEC, que les han evitado pérdidas de tiempo y gastos al no tener ya que desplazarse a las oficinas territoriales. La posibilidad de acceder a información puntual o masiva de inmuebles a través de la red supone un notable incremento de la productividad y una mejora de la eficiencia en términos económicos, en una cuantía que supera muy significativamente el presupuesto anual de la Dirección General del Catastro. Es una prueba contundente de la mejora en la productividad derivada de la aplicación de la Administración electrónica.



En el mismo sentido, en el marco del Plan de Acción para la Reducción de Cargas Administrativas, el Consejo de Ministros, en su reunión de 13 de mayo de 2011, aprobó una nueva batería de acciones que tendrán un importante impacto sobre ciudadanos y empresas.

En esta ocasión, la Dirección General del Catastro ha propuesto al Ministerio de Política Territorial y Administración Pública la incorporación en el nuevo plan de seis acciones concretas, con un ahorro previsto de más de 105 millones de euros, que disminuirán cargas a los ciudadanos bien porque ponen en marcha servicios no disponibles hasta el momento, o bien porque facilitan el acceso a estos mismos servicios a través de la Sede Electrónica del Catastro, lo que permite evitar desplazamientos y pérdidas de tiempo innecesarias.

E. Gestión del cambio: La Dirección General del Catastro ha interiorizado desde hace muchos años una cultura organizativa no acomodada. La creciente demanda social de la información catastral introduce permanentes necesidades de cambio, hasta el punto de que forma parte habitual de los programas de formación la incorporación de novedades, en múltiples aspectos.

Tres son las circunstancias que propician esta cultura de adaptación permanente al entorno:

- En primer lugar, la demanda social. El ciudadano actual es un demandante permanente de nuevos servicios y las Administraciones públicas no pueden quedarse atrás. Por citar un ejemplo, no hace tantos años muy pocos eran los demandantes de información catastral en formato digital. Esto permitía atender esta demanda de forma presencial en cada oficina y servir el producto en un formato *hard*. Hoy en día, y como antes se vio, la información catastral se descarga por miles de ficheros, diariamente y a través de Internet, y los ciudadanos reclaman todavía más facilidades, tales como descargarse la cartografía digital de provincias enteras e incluso de todo el país en un solo acto.
- En segundo lugar, el entorno económico. Es evidente que es preciso atender una demanda cada vez más exigente, y hacerlo cada vez con menos recursos financieros. Esta circunstancia es clara hoy en día, pero la reducción del sector público es una constante en los países de la OCDE ya desde la década de los 90 del pasado siglo.

Las oficinas catastrales gestionan hoy más información con menos personal del que había en la organización hace 20 años y con un presupuesto inferior. Para poder mantener este reto de permanente mejora en la eficiencia no existe otra opción que adaptarse a los cambios e incluso propiciarlos desde las propias estructuras. Así ha sido en el Catastro en los últimos años y lo sigue siendo en la actualidad.

- En tercer y último lugar, la tecnología es una palanca permanente de cambio. Ante la reducción de efectivos y de presupuesto, la Dirección General del Catastro ha orientado sus recursos a garantizar una adecuada dotación de medios informáticos, tanto físicos como lógicos. Una de las ventajas de ello es que la organización ha necesitado adaptarse permanentemente a los cambios que las nuevas tecnologías introducen a cada paso.



F. Un estilo directivo basado en la gestión estratégica de la organización: Finalmente, debe destacarse que el Catastro se gestiona a partir de un modelo centrado en el análisis y la planificación estratégica. La organización cuenta con un plan estratégico diseñado para el periodo 2009-2013, en el que se describe con claridad la misión y los objetivos de la organización, así como su incardinación con las herramientas de gestión disponibles.

5. Configuración organizativa

La organización de la Sede Electrónica del Catastro está totalmente integrada en la estructura organizativa de la Subdirección General de Estudios y Sistemas de la Información (SGE-SI) y ésta, a su vez, está integrada en la Dirección General del Catastro, de acuerdo con el Real Decreto 1127/2008, de 4 de julio, de estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda.

El Centro Directivo se compone de cuatro unidades con nivel orgánico de Subdirección General, además de la Unidad de Apoyo.

Adscritos a la Dirección General del Catastro existen cinco órganos colegiados (Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria, Comisión Superior de Coordinación Inmobiliaria, Comisión Técnica de Cooperación Catastral, Consejos Superiores de la Propiedad Inmobiliaria y Juntas Técnicas Territoriales de Coordinación Inmobiliaria) que se caracterizan por incluir entre sus miembros a representantes de los tres niveles de la Administración pública.

La Dirección General del Catastro cuenta con una red de unidades territoriales encargadas del mantenimiento y explotación de las bases de datos provinciales, que actúan en conexión telemática entre ellas y con los servicios centrales, integrada por 15 Gerencias Regionales, 33 Gerencias Territoriales y 4 Subgerencias.

La Dirección General del Catastro dispone de una plantilla integrada por personal funcionario (2.731 efectivos) y laboral (143). Del personal funcionario, sólo el 7% está destinado en los Servicios Centrales; y de éstos, dos terceras partes pertenecen a los grupos de titulación superior A1 y A2. De los 2.539 funcionarios que prestan servicio en las gerencias del catastro, el 40% pertenecen a los grupos de titulación A1 y A2.

Finalmente, el presupuesto anual de la Dirección General procede de los Presupuestos Generales del Estado, con una asignación para el ejercicio 2011 conforme se detalla en el siguiente cuadro:



 **TABLA 8**
Presupuesto anual de la Dirección General

CAPÍTULO	PRESUPUESTO INICIAL (miles €)
Capítulo I (Personal)	87.580,90
Capítulo II	9.288,78
Capítulo III	51,57
Capítulo IV	22,60
Capítulo VI (Inversiones)	12.039,20
Total	108.983,05

En cuanto al presupuesto específico del proyecto de Sede Electrónica del Catastro, se puede estimar que desde la fecha en que comenzó, 2002, hasta el último ejercicio presupuestario cerrado, 2010, la inversión ha sido de 15,4 millones de euros, prácticamente el 13% de las inversiones de la Dirección General durante el mismo periodo. En la SEC la partida más importante, que supone un 57% de su gasto total, corresponde al desarrollo de aplicaciones informáticas. En segundo lugar, el hardware, fundamentalmente servidores, supone el 16%, mientras el soporte es del 12%. Casi igualados, con algo más del 6% cada uno, están las inversiones en almacenamiento y en software.

6. Estrategia

La Dirección del Catastro desarrolla toda su actividad a partir de un modelo de análisis, planificación y gestión estratégica. Este modelo tiene su base en el Plan Estratégico, pero también en el Plan anual de Objetivos que lo desarrolla y en los Planes Operativos que definen con precisión las distintas actividades a realizar.

A. El Plan Estratégico 2009-2013: Su finalidad es lograr un modelo catastral más eficiente y acorde con la realidad actual. Para ello se han configurado diversas líneas de actuación orientadas a mejorar la calidad del dato catastral, cuyo desarrollo requiere el diseño de unos Planes Operativos Anuales y su impulso y control a través del Plan de Objetivos.

El desarrollo del Plan Estratégico 2009-2013 se enmarca en un contexto marcado por la evolución del mercado inmobiliario, por las tensiones que se derivan de los actuales sistemas de financiación local y autonómica y por las exigencias procedentes de distintas políticas públicas, así como de empresas y ciudadanos, que precisan información catastral. Todo ello condicionado por la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y humanos para afrontarlos.



Atendiendo a lo expuesto, el Plan desarrolla una importante batería de medidas y líneas de actuación que se engloban en tres grandes objetivos estratégicos:

- Actualización permanente de la base de datos.
- Mejora de la eficacia y eficiencia en la asignación de valores catastrales y evaluación de alternativas metodológicas de valoración.
- Satisfacción de los clientes como factor de calidad.

B. Plan de Objetivos: Por otro lado, el Catastro se gestiona sobre un Plan anual de Objetivos, que fija y controla una batería de diez objetivos operativos, definidos sobre los tres objetivos estratégicos antes citados.

El Plan de Objetivos, utilizado desde 1996, forma parte de la cultura organizativa del Catastro y constituye una herramienta habitual de gestión. Cada una de las 52 Gerencias existentes conoce el contenido de los objetivos que le son marcados y su cumplimiento, así como el de las restantes Gerencias, lo que introduce un factor de transparencia y competitividad muy favorable para dinamizar el sistema.

7. Conclusiones

La actitud que cada una de las distintas Administraciones públicas adopte en relación con el modelo de gestión que desarrollan puede influir de una manera decisiva en la mejora del nivel general de competitividad y productividad en España.

Esta reflexión es plenamente aplicable al ámbito concreto de la gestión catastral, y se pone de manifiesto específicamente en el diseño de las actividades que debe desarrollar la Sede Electrónica del Catastro.

La mejora de la competitividad y la productividad se genera por una acción combinada en la que intervienen multitud de iniciativas, tanto públicas como privadas. Por lo que respecta a la actividad pública, esta mejora se produce a través de cuatro tipos de iniciativas:

- Acciones derivadas de la *inversión pública*.
- Acciones producidas por la *reducción de costes* a las empresas, fundamentalmente a través de un modelo real de reducción de cargas administrativas.
- Acciones producidas a través de *movilización de activos públicos* que tradicionalmente han estado al margen de la actividad empresarial, especialmente movilizando la información que gestionan los poderes públicos para que pueden beneficiarse de ella las empresas. Con ello se logra que cuenten con más información, lo que facilita una mejor posición en la toma de decisiones, y la posibilidad de desarrollar nuevos productos y servicios utilizando esos datos.



- Y, por último, *acciones de orden interno desarrolladas por las propias Administraciones para poder ganar eficiencia*, redefiniendo sus procesos para ofrecer buenos servicios públicos a un coste más bajo, adaptándolos a entornos presupuestarios más restrictivos.

La actuación de la SEC respecto a cada uno de estos grupos de acciones, dejando fuera el primero dado que la inversión de fondos públicos no forma parte de su función, se concreta en:

A. Acciones orientadas a la reducción de cargas administrativas: Ya se ha visto cómo el acceso directo a la información y a los servicios catastrales a través de Internet es un ejemplo real de reducción de cargas administrativas. Incluso se han dado datos de evaluación del coste de los ahorros obtenidos o previstos. En el momento actual se está realizando una evaluación de estas medidas puestas en marcha por el Catastro por la consultora Deloitte, por encargo de la Dirección General de la Sociedad de la Información de la Comisión Europea, que aportará nuevos datos sobre esa cuestión.

Todavía falta por desarrollar una metodología internacionalmente aceptada para evaluar en términos económicos el impacto de las medidas de reducción de cargas administrativas, pero los primeros datos de ahorro citados (156 millones de euros, según KPMG, y 105 según el Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, aunque ambas cantidades no evalúan exactamente los mismos servicios), apuntan a que estas medidas permiten ahorrar a las empresas y ciudadanos cifras realmente significativas.

Sea cual sea la cifra, lo cierto es que los usuarios ya están dejando de gastar cantidades importantes de dinero, bien sea en desplazamientos o bien en pérdida de horas de trabajo, y ese dinero o tiempo puede dedicarse a otras actividades que generen más valor a la actividad de la empresa.

B. Acciones producidas como consecuencia de la reutilización de la información: La puesta a disposición de las empresas de la información que gestiona el Catastro, para utilizarla con finalidad comercial, constituye un apoyo claro a la mejora de la competitividad empresarial, y especialmente respecto a las empresas denominadas infomediarias, es decir, aquellas que generan productos o servicios para otros clientes a partir de la información que aportan el sector público y otras fuentes.

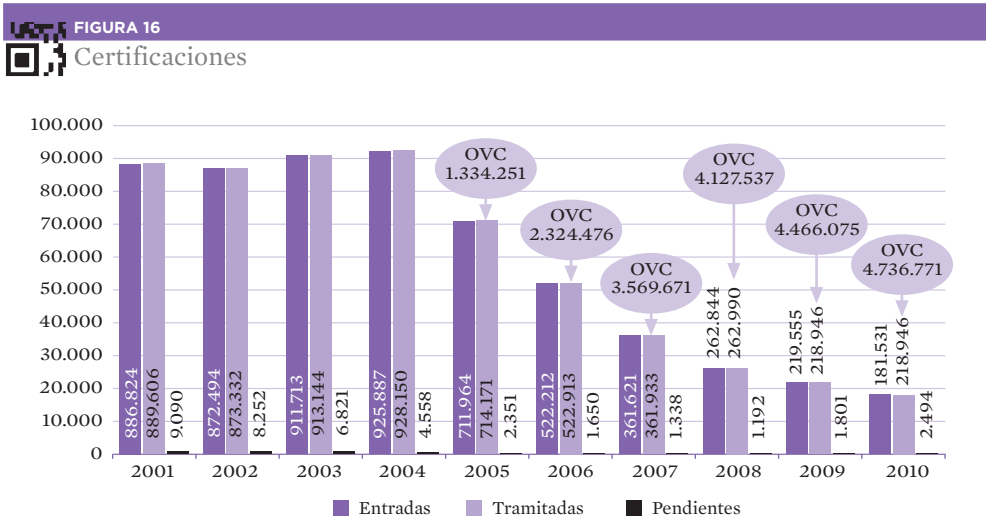
En un reciente informe sobre categorización del sector infomediario, publicado en el mes de junio de 2011 por los responsables del Proyecto APORTA —iniciativa del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio para propiciar la reutilización de la información del sector público—, se señala que la estimación del volumen anual de negocio asociado directamente a la actividad infomediaria en España se sitúa entre 550 y 650 millones de euros. Esta estimación de negocio situaría al Sector Infomediario al mismo nivel que otros sectores directamente relacionados con los contenidos digitales (datos del “Informe Anual de los Contenidos Digitales en España 2010”; dentro de los 8.000M€ que en 2009 generó este sector, el sector del videojuego y el de la publicidad on-line generaron una cifra de negocio similar al sector infomediario, situada en torno a los 650M€).



De modo general, los subsectores de las empresas infomediarias tienen pesos muy distintos dentro del marco de desarrollo de la actividad de reutilización, constatándose que las empresas infomediarias suelen operar en varios subsectores al mismo tiempo. En concreto, el sector relacionado con la Información Geográfica/Cartográfica ocuparía el 30,5% de esta actividad, y el Jurídico/Legal el 17,0%, materias ambas directamente relacionadas con la información que se suministra a través de la SEC.

C. Acciones de orden interno destinadas a ganar eficiencia, redefiniendo los procesos para ofrecer mejores servicios públicos a un coste más bajo. Finalmente, quedaría por ver cómo la SEC ha contribuido a la mejora en la productividad del propio sistema público catastral, pudiendo citarse a este respecto, como ejemplo, las certificaciones en papel emitidas en el periodo 2001-2010, puestas en relación con el mismo producto ofrecido de forma digital en el mismo periodo.

En el siguiente gráfico se aprecia cómo a partir de 2004, primer año en el que se nota el efecto de la Oficina Virtual del Catastro, se produce una drástica reducción del número de certificados en papel emitidos, y con ello del número de personas que tuvieron que desplazarse para conseguirlos. Así, los 928.000 ciudadanos que tuvieron que “hacer cola” en las oficinas del Catastro en 2004, requiriendo para ello la disponibilidad de un número importante de funcionarios y medios materiales destinados a este fin, pasaron a ser 180.000 en 2010. En sentido contrario, las certificaciones digitales emitidas pasaron de 296.000 en 2004, año en que se puso en marcha el servicio, a 4.736.771 en 2010.



¿Qué conclusiones pueden obtenerse de estos datos? Una principal y obvia: la SEC permite prestar más servicio a más gente, con menos dedicación de recursos. Los funcionarios que antes se destinaban a atender al público y proporcionarles certificados catastrales



les, ahora están ocupados en actualizar la base de datos del Catastro, lo que añade mucho más valor al modelo.

8. Clave de éxito del proyecto

Para concluir, y a modo de resumen, cabe aportar una reflexión sobre la clave del éxito de la Sede Electrónica del Catastro.

Son tres los elementos que están en el origen de los éxitos alcanzados, y que se asocian a tres decisiones concretas que se adoptaron en la Dirección General del Catastro, algunas de ellas con importante debate interno:

Primera decisión: Un Catastro "extrovertido" permite cumplir mejor sus compromisos públicos que un Catastro "introvertido".

Dicho de otra forma, un Catastro abierto, accesible, con plena transparencia en el acceso a los datos que gestiona (en un puro modelo de *Open Data*) produce más ventajas que un modelo de cierre de la información. Una de esas ventajas especialmente relevante se deriva del hecho de que el uso generalizado y abierto de la información es la mejor herramienta para verificar su calidad. Y ello es así porque:

- La información abierta a todo tipo de demanda permite detectar errores con la ayuda del usuario, y corregirlos.
- Un Catastro a través de Internet es más accesible, por tanto hay más ciudadanos que lo usan y la institución gana en presencia y en valoración pública.
- Un Catastro abierto propicia la creatividad de las empresas, que pueden desarrollar sobre su información productos y servicios no imaginados hasta el momento.
- Y por último, y consecuencia de todo lo anterior, un Catastro "extrovertido" incrementa enormemente la legitimidad pública de la propia existencia del Catastro, que se presenta ante la sociedad como una herramienta útil y beneficiosa para la comunidad, cuestión ésta de especial relevancia en un momento de decisiones sobre reducción de servicios públicos.

Segunda decisión: Un Catastro basado en una fuerte red de colaboradores está más actualizado.

Gracias a esta decisión, existe una numerosa red de agentes colaboradores que contribuyen, directa o indirectamente, a mantener actualizado el Catastro. Miles de Ayuntamientos, Diputaciones, Notarios o Registradores, por citar los casos más significativos, aportan diariamente información con la que se ponen al día las bases de datos catastrales.



Esta actualización se obtiene, además, compartiendo costes, lo que hace más eficiente el modelo. Y esta eficiencia responde a un modelo en el que todos ganan: los Ayuntamientos contribuyen al mantenimiento del Catastro, porque con ello mejoran directamente la gestión del IBI y obtienen más ingresos.

Tercera decisión: En un entorno de restricciones económicas, se ha de apostar por los recursos tecnológicos.

Como en otras oficinas públicas, el presupuesto de la Dirección General del Catastro se ha visto reducido. Ello obligó en su momento a decidir. Y la decisión adoptada fue clara: que las reducciones no afecten a la sostenibilidad del modelo tecnológico.

Si hay menos personal o no se puede seguir manteniendo el nivel de contratación con empresas de apoyo, la mejor manera de suplir estas carencias es complementarlas con la mayor capacidad de trabajo que aporta una mejor tecnología.

Así se decidió en su momento en la Dirección General del Catastro, dando prioridad a la inversión tecnológica, lo que permite disponer de una SEC realmente versátil y adaptada para asumir nuevos compromisos.