

TESIS DOCTORAL

LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA BASE GRÁFICA REGISTRAL



**Programa Doctorado: 050E: Modelo básico de
atribución de bienes y servicios (II)**

**Autor: Pedro Fandos Pons
Valencia, Septiembre 2014**

**Directores: Mario Clemente Meoro y Adela Serra
Rodríguez**

INDICE.

INTRODUCCIÓN.....p.10

PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

Capítulo Primero: El derecho de propiedad inmobiliaria: Su evolución como derecho y la de la protección de su tráfico jurídico.....p.13

1.- Su evolución como derecho.

1.1.- Su evolución hasta la promulgación del Código Civil.

1.2.- La propiedad en el Código Civil.

1.3.- Su evolución tras la promulgación del Código Civil.

1.4.- El Derecho de propiedad inmobiliaria en la Constitución Española de 1978.

1.4.1.- El derecho de propiedad como derecho fundamental.

1.4.2.- Equilibrio entre función social y contenido esencial del derecho de propiedad.

1.4.3.- Sostenibilidad y derecho de propiedad inmobiliaria.

1.5.- El derecho de propiedad como derecho objetivo real de carácter privado.

2.- La protección de su tráfico jurídico: el Registro de la Propiedad Inmobiliaria.

2.1.- La Justificación de un sistema registral.

2.2.- Concepto y clases de sistemas registrales.

Capítulo Segundo: La justificación de la necesidad de un sistema de bases gráficas registrales.....p.45

1.- Introducción: la finca registral como concepto jurídico con proyección geográfica.

2.- La justificación doctrinal de un sistema de bases gráficas registrales.

2.1.- Doctrina contraria a la implantación del sistema de bases gráficas registrales.

2.2.- Doctrina favorable a la implantación del sistema de bases gráficas registrales.

3.- La justificación legal del sistema de bases gráficas registrales.

3.1.- La redacción del artículo 9.1 último párrafo

3.2.- La redacción de la Ley y el Reglamento de Costas

3.3.- La Directiva INSPIRE y el Sistema de Bases Gráficas Registrales

4.- La posición de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de los Tribunales de Justicia.

4.1.- La postura de la DGRN.

4.2.- La postura de los Tribunales de Justicia.

Capítulo Tercero: Concepto y naturaleza jurídica de la base gráfica registral..p.97

1.- Encuadre sistemático de la teoría general sobre los efectos jurídicos de la base gráfica registral.

2.- Identificación y descripción de la finca registral: evolución de la cuestión.

3.- Finca registral y parcela catastral.

4.- Concepto de base gráfica registral y de sistema de bases gráficas registrales.

5.- Naturaleza jurídica de la base gráfica registral.

5.1.- Teoría negativa de la naturaleza jurídica de la base gráfica registral.

5.2.- Teoría positiva de la naturaleza jurídica de la base gráfica registral.

6.- Clases de bases gráficas registrales.

Capítulo Cuarto. El procedimiento registral gráfico I. Primera fase: el procedimiento de formación de la base gráfica registral.....p.142

1.- Introducción.

2.- La competencia en la formación de la base gráfica registral.

3.- La vertiente gráfica del procedimiento registral.

4.- Iniciativa de parte.

5.- La concordancia del Registro con la realidad jurídica extrarregistral.

Capítulo Quinto. El procedimiento registral gráfico II. Primera Fase: procedimientos que tienen por objeto la identificación gráfica de la finca.....p.155

1.- Inscripción de la representación gráfica de la finca georreferenciada de la finca.

2.- La rectificación de la descripción errónea o de la superficie inexacta de la finca sin alterar la configuración inscrita.

3.- Fincas no inmatriculadas. La inmatriculación y la base gráfica registral.

3.1.- Introducción.

3.2.- El expediente de dominio.

3.3.- La inmatriculación por título público.

3.4.- La certificación del artículo 206 LH.

- 4.- El expediente de subsanación de la doble o múltiple inmatriculación.
- 5.- La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones u otras mejoras incorporadas a la finca.

Capítulo Sexto. El procedimiento registral gráfico III. Primera fase: Procedimientos que tienen por objeto la descripción exacta de la finca.....p.229

- 1.- Introducción.
- 2.- Contenido técnico de la propuesta de base gráfica registral.
- 3.- El deslinde registral de fincas, sea de uno o de todos sus linderos.
- 4.- Los expedientes administrativos de reorganización de la propiedad de un determinado sector de territorio, ya sean urbanísticos, agrarios, o de deslinde administrativo.
- 5.- Los procedimientos judiciales para resolver conflictos entre colindantes.

Capítulo Séptimo: El procedimiento registral gráfico IV. Segunda fase: la relación de la base gráfica registral con la catastral: correspondencia y coordinación.....p.241

- 1.- El Catastro en la actualidad y sus relaciones con el Registro de la Propiedad.
- 2.- Las relaciones tras la implantación del sistema de bases gráficas registrales.
- 3.- Estados de la correlación entre finca registral y parcela catastral: correspondencia y coordinación.
- 4.- Correspondencia de la referencia catastral con la finca registral.
- 5.- Coordinación entre representaciones gráficas registral y catastral.
 - 5.1.- Posibilidad de coordinación.
 - 5.1.1.- Convergencia finca registral- parcela catastral. (C).
 - 5.1.2.- Divergencia. (D).
 - 5.1.2.1.- Divergencia por desplazamiento. (D2)
 - 5.1.2.2.- Divergencia por superficie (D1).
 - 5.1.2.3.- Divergencias por geometría diferente (D3)
 - 5.2.- Imposibilidad de Coordinación.
 - 5.2.1.- Por defecto descriptivo de la finca registral (NC1).
 - 5.2.2.- Por error en la descripción catastral (NC2).
 - 5.2.2.1.- Contradicción entre superficie descriptiva y gráfica (NC2a).
 - 5.2.2.2.- Por error u omisión de la referencia catastral. (NC2b).

Capítulo Octavo: El principio de rogación registral gráfica.....p.282

- 1.- Los principios hipotecarios: concepto y clasificación.
- 2.- El principio de rogación registral gráfica: concepto.
 - 2.1.- Inscripción voluntaria.
 - 2.2.- El principio de rogación registral gráfica en sentido estricto.

Capítulo Noveno: El principio de prioridad registral gráfica.....p.300

- 1.- Concepto.
- 2.- Ámbito del principio de prioridad registral gráfica.
 - 2.1.- La eficacia excluyente del principio de prioridad registral gráfica.
 - 2.2.- La eficacia jerárquica en la prioridad registral gráfica: prioridad registral gráfica e inmatriculación de fincas.

Capítulo Décimo: El principio de calificación registral gráfica.....p.311

- 1.- Introducción.
- 2.- El principio de legalidad registral gráfica.
- 3.- El concepto de calificación registral gráfica.
- 4.- Extensión de la calificación registral gráfica.
- 5.- Caracteres de la calificación registral gráfica.
 - 5.1.- Caracteres comunes con la calificación registral literaria.
 - 5.2.- Caracteres especiales respecto a la calificación registral gráfica.
- 6.- Medios para calificar.
- 7.- Estados de la calificación gráfica registral.
- 8.- Efectos de la calificación registral gráfica.
 - 8.1.- Efectos de la validación registral.
 - 8.2.- Efectos de la calificación registral gráfica suspensiva o provisional.
 - 8.3.- Efectos de la calificación registral denegatoria.
- 9.- Conclusión.

Capítulo Undécimo: El principio de tracto sucesivo registral gráfico.....p.341

- 1.- Concepto y caracteres.
- 2.- Representación gráfica de modificaciones descriptivas de las fincas registrales.
 - 2.1.- Modificaciones descriptivas perimetrales de la finca registral.
 - 2.2.- Modificaciones en el interior de la finca registral sin afectar a su perímetro.
 - 2.2.1.- Modificaciones en la descripción gráfica de elementos constructivos.

2.2.2.- La descripción gráfica de las divisiones horizontales.

2.3.- Alteraciones en la base gráfica registral por actualizaciones en la representación tangible del territorio.

3.- Doble inmatriculación y tracto sucesivo registral gráfico.

Capítulo Duodécimo: El principio de inscripción registral gráfica.....p.357

1.- Introducción.

2.- La inscripción como principio hipotecario.

2.1.- El valor jurídico de la inscripción registral gráfica.

2.2.- Ámbito en el que se desenvuelve.

2.3.- Necesidad o voluntariedad de la inscripción.

2.4.- Elementos que le sirven de base o la perfeccionan.

2.5.- Caracteres.

3.- La inscripción como asiento.

3.1.- Analogías y diferencias entre vertiente literaria y gráfica de la inscripción.

3.2.- Naturaleza Jurídica del asiento registral gráfico.

3.3.- Lugar en que se practica el asiento registral gráfico.

3.4.- Efectos de la inscripción registral gráfica.

3.5.- Circunstancias del asiento registral gráfico.

Capítulo Decimotercero: El principio de legitimación registral gráfica.....p.389

1.- Concepto.

2.- Los datos de hecho y el principio de legitimación registral.

3.- Circunstancias a que se extiende el principio de legitimación registral gráfico.

3.1.- Objeto de la legitimación registral gráfica.

3.2.- Extensión de la presunción de exactitud a la identidad de las fincas.

3.2.1.- El consentimiento del titular registral.

3.2.2.- La validación registral.

4.- El Concepto del principio de legitimación registral gráfica.

5.- Extensión del principio de legitimación registral.

6.- El aspecto negativo del principio de legitimación registral gráfica.

7.- Una propuesta de regulación legal.

Capítulo Decimocuarto: El principio de fe pública registral gráfico.....p.420

1.- El concepto de fe pública registral gráfica.

2.- Condiciones de aplicación del principio de fe pública registral.

3.- La formulación del principio de fe pública registral gráfica.

Capítulo Decimoquinto: La publicidad registral gráfica.....p.433

- 1.- Concepto de publicidad registral gráfica.
- 2.- Formas de publicidad registral.
- 3.- El Visor de Bases Gráficas Registrales.
- 4.- El Libro de Inscripciones Registrales Gráficas.
- 5.- La certificación registral gráfica.
 - 5.1.- Concepto y clases.
 - 5.2.- Requisitos.

SEGUNDA PARTE: APLICACIONES DE SISTEMA. HACIA UN DERECHO INMOBILIARIO REGISTRAL Y GRÁFICO.

Capítulo Primero: La información territorial asociada a la base gráfica de la finca registral.....p.458

- 1.- Introducción.
- 2.- Reconocimiento legal de la técnica de información territorial asociada.
- 3.- Concepto de información territorial asociada a la base gráfica registral.
- 4.- Distinción con otras figuras afines.
- 5.- Características de la información territorial asociada a la base gráfica registral.
- 6.- Clasificación de la información territorial asociada.
 - 6.1.- Información territorial definitiva y en curso de formación.
 - 6.2.- Información territorial declarativa y vinculante.
 - 6.3.- Información territorial asociada con efectos positivos y disuasorios.
- 7.- La información territorial urbanística asociada a la base gráfica registral.
 - 7.1.- Introducción.
 - 7.2.- La información asociada urbanística en fase de planeamiento.
 - 7.3.- La información asociada en la fase de ejecución del planeamiento.
 - 7.4.- La información asociada en la fase de control de la disciplina urbanística.
- 8.- La información asociada de carácter ambiental.
- 9.- La información descriptiva asociada documentalmente.
 - 9.1.- El certificado de eficiencia energética.
 - 9.2.- El depósito del Libro Edificio.
 - 9.3.- El informe de evaluación de los edificios.
 - 9.4.- Una propuesta de reforma legal.
 - 9.5.- Hacia un sello registral de calidad ambiental.

Capítulo segundo: El mercado de transacciones ecológicas.....p.512

- 1.- Introducción.**
- 2.- Concepto de mercado de transacciones ecológicas.**
- 3.- Objeto de los Mercados de transacciones ecológicas.**
- 4.- Esquema de funcionamiento de los mercados de transacciones ecológicas.**
 - 4.1.- Competencia para su creación y ámbito territorial.**
 - 4.2.- Cobertura jurídica.**
 - 4.3.- Técnica operativa de estos mercados de transacciones ambientales.**
 - 4.3.1.- La técnica registral de MERTRA.**
 - 4.3.2.- El sustrato tecnológico.-**
 - 4.3.3.- El mercado de transacciones de derechos de emisión y fijación de dióxido de carbono (MERTRACO2).**
 - 4.3.3.1.- Fundamento.**
 - 4.3.3.2.- Ámbito territorial.**
 - 4.3.3.3.- El tributo de emisiones de CO2.**
 - 4.3.3.4.- El funcionamiento de MERTRACO2.**
 - 4.3.4.- Mercado de Transferencias de Unidades de Aprovechamiento Urbanístico. MERTRAU.**
 - 4.3.5.- Un caso real: Los Bancos de Conservación de la Naturaleza.**

Conclusiones.....p.560

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE LAS FINCAS REGISTRALES:
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

INTRODUCCIÓN

La configuración del derecho de propiedad inmobiliaria, desde su formulación en el Código Civil de 1889, ha sufrido una transformación a lo largo del siglo XX, que en nuestro país culmina con la configuración del derecho de propiedad que hace la Constitución Española, que sigue considerándolo, a pesar de alguna discusión doctrinal al respecto, como un derecho subjetivo privado de carácter universal, pero apoyado en dos conceptos, acuñados en el siglo XX, como son contenido esencial y función social. Ello ha determinado que la visión del derecho de propiedad liberal, que late en el Código Civil, sea superado por el reconocimiento de ese derecho en un Estado Social y de Derecho, como es el Estado español resultante de la Constitución. Pero esa evolución no se detenido ahí. Nuevas concepciones, derivadas de la función social del derecho de propiedad, van incidiendo en la configuración del mismo; es el caso de la cuestión ambiental y la sostenibilidad del desarrollo económico, que han dado lugar a una producción legislativa que va a tener una incidencia, directa o indirecta, según los casos, en la delimitación del derecho de propiedad inmobiliaria.

Ello ha contribuido a una mayor opacidad del derecho de propiedad inmobiliaria, que ha de ser un derecho seguro, pues es uno de los pilares esenciales de la economía de mercado, que reconoce como sistema económico nuestra Constitución, al reconocer la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado en el artículo 38 CE, basada en la propiedad privada de los medios de producción.

Pero el derecho de propiedad inmobiliaria no ha dejado de ser un derecho subjetivo para convertirse en una mera función, o en un mero interés jurídico necesitado de protección. Por lo que se trata de indagar lo que la propiedad es, o mejor, debe ser, desde una perspectiva jurídica adecuada a las circunstancias actuales y de averiguar cómo sobre él ha influido la Constitución y las leyes anteriores o posteriores a ésta que lo limitan¹.

Por tanto, la significación jurídica civil del derecho de propiedad inmobiliaria privada es un problema de tipo jurídico, que presenta unas características específicas²:

- a) Son problemas mal estructurados o mal definidos, porque la situación inicial, las cuestiones que se suscitan y las normas o instituciones a considerar, se nos aparecen de una forma equívoca y confusa.
- b) Participa de las peculiaridades que presentan los problemas en ámbito de las ciencias sociales: son problemas condicionados por las fuentes de información y su resolución comporta necesariamente la realización de juicios de valor.
- c) No existe procedimiento generalmente aceptado ni criterio seguro para saber si la solución es adecuada, y no suele haber consenso sobre la corrección de los resultados.

¹ MIÑARRO MONTOYA, R.: *La propiedad desde el punto de vista del derecho civil: Limitaciones del derecho de propiedad en Propiedad y Derecho Civil*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2006. Página 231.

² GALLEGU DEL CAMPO, G.: «La resolución de problemas jurídicos», *RCDI* n° 708, julio-Agosto 2008, p. 1478.

d) Y en fin, el mismo problema puede ser enfocado de forma diferente, según la función que desempeñe cada uno de los operadores jurídicos concernidos.

La resolución de problemas jurídicos puede estudiarse desde una doble perspectiva, que corresponde con la tensión permanente del ser y el deber ser: la perspectiva normativa, es decir de cómo deben resolverse los problemas jurídicos y la perspectiva descriptiva, o sea, el cómo se resuelven de hecho, en la práctica y en la realidad. Ambos aspectos están íntimamente entrelazados. El proceso de resolución tiene dos fases:

1.- La detección de la situación problemática, que precisa más de conocimientos jurídicos, que de habilidades procedimentales. Esa situación, desde nuestra perspectiva, viene representada por las fuertes tensiones que sufre hoy la regulación del derecho de propiedad inmobiliaria privado, que persiguen desnaturalizar su carácter de derecho privado, para convertirlo en una mera función, como consecuencia de la primacía de la importancia de los intereses públicos o comunes.

Primacía que olvida que esos intereses no son antagónicos sino convergentes y que contraponerlos en un mismo derecho, supone una visión reduccionista.

Tensión que se traslada a su objeto de derecho, la finca, como unidad del tráfico jurídico inmobiliario, para cuya seguridad se creó el Registro de la Propiedad en el año 1861. Esa tensión se manifiesta en el intento del legislador de imponer como base física de dicha institución la base física catastral, de carácter fiscal.

2.- La búsqueda de soluciones, para lo que es esencial la comprensión estructural del problema y como método de resolución de los problemas legales, podemos utilizar entre otros el análisis de los medios-fines.

En nuestro caso, delimitado el derecho de propiedad inmobiliaria como derecho subjetivo privado de carácter patrimonial, el medio más adecuado para garantizarlo es su inscripción en el Registro de la Propiedad, que permitirá alcanzar el fin la seguridad del derecho y la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, mediante la mejora de los cauces de información del sistema, que permite lograr un mayor equilibrio en el momento de la contratación inmobiliaria. La evolución de la regulación del derecho de propiedad ha de influir en la forma en la que el Registro de la Propiedad ha garantizado tradicionalmente este derecho real, a través de su inscripción, puesto que dicha protección, alcanzando a la identificación y descripción de la línea poligonal de la finca registral, mediante el uso de la tecnología y un procedimiento jurídico dotado de las debidas garantías.

La utilización de un sistema de bases gráficas registrales permite, desde nuestro punto de vista, una más perfecta identificación, e incluso descripción de una finca registral, que permite una delimitación del objeto sobre el que se van a ejercer las facultades del propietario y posibilita, a través de la técnica de la información territorial asociada, la mejor delimitación de las facultades del derecho real de propiedad inscrito, concentrando en el Registro de la Propiedad el punto de acceso a aquella información territorial que sea esencial en el momento de la contratación inmobiliaria. Con ello podremos, de entrada paliar uno de los defectos más importantes que se ha achacado tradicionalmente al Registro de la Propiedad, la falta de una base física que apoyara los pronunciamientos jurídicos del Registro de la Propiedad. Para intentar paliar esa

situación, se ha intentado hacer del catastro la base física del Registro de la Propiedad, a través de una serie de disposiciones, que desde un planteamiento simplista y reduccionista del problema, intenta unificar dos realidades diferentes, como parcela catastral y finca registral. En base a esta afirmación, defenderemos el carácter autónomo de la capa de representación gráfica jurídico-registral, frente a otras representaciones gráficas de carácter administrativo.

Para ello, es esencial la utilización de un sistema de bases gráficas; pero la mera utilización de la herramienta tecnológica que lo gestione no soluciona el problema de la relativa indeterminación de las descripciones literarias de las fincas que constan en los folios registrales, si no se diseña, con carácter previo, el modelo jurídico sobre el que se ha de asentar su utilización y una vez decidido el modelo jurídico, habrá de implementarse mediante las herramientas tecnológicas que respondan a ese diseño jurídico.

Trazado ese camino, el enfoque metodológico que vamos a seguir en el diseño jurídico del sistema de bases gráficas registrales, viene determinado ya por la seguridad jurídica del sistema de bases gráficas mediante la aplicación de la metodología tradicional de la técnica registral, basada en los principios hipotecarios de la Ley Hipotecaria.

Para ello, partiremos de cuatro premisas fundamentales, que desarrollaremos a lo largo de nuestro trabajo:

- 1.- La propiedad sigue siendo un derecho subjetivo de carácter privado.
- 2.- Su objeto es una parte del territorio, integrado por un el suelo susceptible de propiedad privada, considerado como recurso natural limitado y no renovable, lo que justifica la coordinación de los intereses particulares concretos de cada propietario con los de la comunidad en general, que trascienden a cada propietario individualmente considerado.
- 3.- El Registro de la Propiedad inmobiliaria, configurado como sistema registral de derechos, es la institución garantizadora de ese derecho, en su vertiente jurídica, posibilitando la difusión al tercero del contenido esencial de ese derecho delimitado por la Ley, para poder hacer compatible el derecho de propiedad del titular registral con el derecho de acceso a la información territorial que tiene el ciudadano, pero también de su vertiente gráfica, mediante la representación gráfica del dominio literario que consta en los folios registrales y la utilización de una herramienta informática que vamos a denominar el sistema de bases gráficas registrales.
- 4.- La herramienta informática ha de tener un diseño jurídico que determine que la base gráfica registral sea un producto propio de una institución como la registral, dedicada a la prestación de seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario.

LOS EFECTOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GRÁFICA DE FINCA: LA BASE GRÁFICA REGISTRAL.

PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL.

CAPÍTULO PRIMERO

**El derecho de propiedad inmobiliaria: Su
evolución como derecho y la de la protección de
su tráfico jurídico.**

1.- Su evolución como derecho. 1.1.- Su evolución hasta la promulgación del Código Civil. 1.2.- La propiedad en el Código Civil. 1.3.- Su evolución tras la promulgación del Código Civil. 1.4.- El Derecho de propiedad inmobiliaria en la Constitución Española de 1978. 1.4.1.- El derecho de propiedad como derecho fundamental. 1.4.2.- Equilibrio entre función social y contenido esencial del derecho de propiedad. 1.4.3.- Sostenibilidad y derecho de propiedad inmobiliaria. 1.5.- El derecho de propiedad como derecho subjetivo real de carácter privado. 2.- La protección de su tráfico jurídico: El Registro de la Propiedad Inmobiliaria. 2.1.- La justificación de un sistema registral. 2.2.- Concepto y clases de sistemas registrales.

1.- Su evolución como derecho

1.1.- Su evolución hasta la promulgación del Código Civil

Vamos a determinar los rasgos básicos de esa evolución y la configuración actual del mismo, como paso previo para definir el modelo jurídico del sistema de bases gráficas registrales, que da paso a un Registro electrónico y gráfico.

El señorío del hombre sobre las cosas es una de las claves fundamentales de la historia de la humanidad³ y el régimen jurídico de la propiedad privada uno de los elementos básicos de la arquitectura de todos los ordenamientos jurídicos, dado que expresa y racionaliza el aspecto esencial de la estructura económica de la sociedad⁴, siendo la propiedad una institución jurídica, que ha adquirido un enfoque de estudio interdisciplinario. Pero tratar de lo que en el momento actual sea el derecho de propiedad, desde la perspectiva del Derecho civil, no es una tarea sencilla, pues la evolución legislativa y doctrinal ha llevado a un concepto ágil y adaptable a las circunstancias de cada momento, pero la ambigüedad de algunos preceptos constitucionales y la equivocada claridad de algunas leyes ordinarias sumen al estudioso del Derecho en una situación de perplejidad⁵.

El origen de la propiedad lo situamos en la detentación, pues la escasez de recursos necesarios para sobrevivir determina la lucha por la apropiación de los bienes escasos, generando una situación de conflicto⁶. El detentador igual que adquiere sus posesiones mediante un acto de fuerza, puede ser privado de las mismas mediante otro acto de fuerza. Esta situación ha sido definida por algunos como derechos de propiedad en sentido económico o derechos económicos⁷, de contenido inestable en contraposición a los derechos de propiedad en sentido jurídico, que tienen un contenido más estable o

³ DIEZ PICAZO Y GULLÓN, L.: *Instituciones de Derecho Civil*, Volumen II/I, Tecnos, Madrid 1998, pp. 105 y 106.

⁴ LÓPEZ Y LÓPEZ, A.: *Derecho Civil. Derechos Reales y Derecho Inmobiliario Registral*, Tirant lo Blanc, Valencia 2001, p. 170.

⁵ MIÑARRO MONTOYA, R.: *La Propiedad desde el punto de vista del Derecho Civil*:... op cit., p. 231.

⁶ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Estado, propiedad y mercado», *RCDI* núm. 708, julio-agosto 2008, pp. 1502.

⁷ BARZEL Y.: *Economic Analysis of Property Rights*, 2ª ed., en Cambridge Books de Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 3 y 4.

típico, caracterizado por lo que el Estado asigna a una persona, con exclusividad en el uso y aprovechamiento de recursos valiosos⁸.

En el Derecho Romano, el dominio se caracteriza por su carácter absoluto e ilimitado y por un sistema de transmisión clandestino, mediante la teoría del título y el modo, desconociendo el concepto de publicidad, que apareja a la posesión; pero la mutación de las circunstancias económicas y sociales, entre ellas la aparición del Cristianismo, aparecen limitaciones de carácter externo al derecho, que anticiparon de forma difusa, las establecidas actualmente por la legislación urbanística, relativa a la altura de los edificios, la minera o la de expropiación forzosa⁹.

Ello hizo conveniente la creación de alguna forma de gobierno para salvaguardar los derechos de propiedad privada, una vez que habían sido establecidos. Así, la propiedad privada no habría surgido tanto de una creación de la ley, en el sentido de estructura impuesta a la sociedad civil por una autoridad civil exógena, como de una forma espontánea de orden concordada, en última instancia por el autointerés¹⁰, que requeriría para su desarrollo la existencia de una autoridad pública, el Estado, pues el origen de la propiedad es un fenómeno de origen social y posterior sanción gubernamental; es decir la propiedad sería una convención social respaldada por el Estado.

Ello no es una necesidad en la época medieval, donde se produce una gran concentración de la propiedad en pocas manos y la división de la propiedad en el dominio directo para el señor y el útil para el vasallo que trabaja la tierra, dando lugar a unos derechos de propiedad son ineficientes. El Estado no arbitra ningún modo de protección de los adquirentes, pues la inscripción en los Registros de Censos y Tributos, creados por la Pragmática de 1539, nada garantizaba a acreedores y a adquirentes, tan solo era un requisito para poder alegar el documento como prueba en juicio, previo pago de los correspondientes impuestos. De modo que había unas titularidades inseguras sobre derechos de propiedad de escaso contenido y valor, unas cargas que aun siendo susceptibles de posesión no requerían inscripción, otras que sí la requerían para que el documento en el que se formalizaban pudiera ser utilizado como prueba en juicio, incluso entre partes, y un incumplimiento generalizado de la norma aceptado por los Tribunales, dando el peor escenario imaginable posible para el desarrollo económico¹¹.

Frente a esta forma de organización de la propiedad, se reacciona en la Ilustración, ante la aparición de una nueva y pujante clase social, la burguesía, cuya influencia va a cristalizar tras la Revolución Francesa, que consagra el derecho de propiedad como un derecho inviolable y sagrado, que supuso en Francia la abolición del régimen señorial y que culmina con el artículo 544 del Code Francés, que define la propiedad como “*el derecho de gozar y disponer de las cosas, de la manera más absoluta, con tal de que no se haga un uso de ellas prohibido por las leyes y los reglamentos*”. Pero en España ese cambio no se produjo de una manera violenta, sino de forma paulatina, mediante dos tipos de actuaciones distintas, dirigidas a un mismo fin, la libertad de la propiedad, que son la desvinculación y la desamortización.

⁸ POSNER, R.: *El análisis económico del derecho*, Fondo de Cultura Económica de México, 1998, p. 37. Traducción de la obra original *Economics Analysis of law*, Little Brown & Company. Boston & Toronto, 2ª Ed. 1977.

⁹ MIÑARRO MONTÓYA, R.: *La propiedad desde el punto de vista del Derecho civil*, op cit. p. 236.

¹⁰ SUDGEN, R.: «Spontaneous Order», *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 3, núm. 4, 1989, pp. 85 a 97.

¹¹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P.: «Estado, propiedad y mercado», op cit., p. 1509.

A partir de aquí es preciso elaborar una teoría general del Estado, porque es quien especifica la estructura de los derechos de propiedad¹², pues sin Estado que la asegure, no puede haber propiedad privada¹³, para lo cual creará una Administración institucional dirigida a lograr la seguridad jurídica del tráfico jurídico inmobiliario que disminuya los costes de transacción en los intercambios, para mejorar la eficiencia de los mismos; aparece entonces el Registro de la Propiedad, que se instaura en España con la Ley Hipotecaria de 1861, anterior a la promulgación del Código Civil de 1889, con su concepción liberal individualista templada del derecho de propiedad¹⁴.

1.2. - La propiedad en el Código Civil.

El artículo 348 CC, define la propiedad como “*El derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes. El propietario tiene acción contra el tenedor y el poseedor de una cosa para reivindicarla*”; definición criticada, pues las facultades dominicales son muchas más que las de gozar, disponer y reivindicar a que se refiere el artículo 348, aunque el legislador pretendió incluir, al hablar del derecho de gozar y disponer, todas las facultades que un examen erudito y meticuloso es capaz de descubrir en el propietario¹⁵. La regulación de la propiedad en el Código Civil, si bien hoy es insuficiente, tiene un lado positivo, sin que pueda afirmarse su inutilidad.¹⁶ El artículo 348 define la propiedad con una fórmula no comprometida, que tiene valor universal e intemporal, que la convierte en un concepto abierto y elástico, en el que se compaginan adecuadamente la autonomía privada y las facultades del propietario con las referidas limitaciones¹⁷, siendo su núcleo central de contenido atributivo¹⁸. La propiedad implica una facultad dispositiva, pues la propiedad no es completa sino cuando es transmisible¹⁹, es decir, englobaría dos poderes fundamentales: el goce y la disposición²⁰, desde presupuestos completamente distintos a los que sirvieron de fundamento para la creación de la citada norma hace más de un siglo²¹, sin considerar el urbanismo o el medioambiente como fuente de delimitación ontológica de las facultades del propietario. Pero no ignoró algunas conductas transgresoras o perjudiciales para el disfrute pacífico de la propiedad inmobiliaria, concretados fundamentalmente en los artículos 590 y 1908, en los que se considera como interés tutelado el Medio Ambiente, con lo que el artículo 590 podría venir a constituir uno de los cimientos del Derecho Ambiental²², con fundamento en la protección de la propiedad colindante, configurando un límite externo del derecho de dominio y no como protección del Medioambiente como bien jurídico, que justifican que su tutela autónoma de manera directa; sin afrontar la llamada “cuestión social”, que comienza a

¹² NORTH, D.C.: *Estructura y cambio en la historia económica*, Alianza Editorial, Madrid 1994, p. 22.

¹³ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P.: «Estado, propiedad y mercado», op cit. Página 1508.

¹⁴ DE CASTRO, F.: *Derecho Civil en España, Parte General*, I. 3ª Edición, Civitas, Madrid 1955, p. 228.

¹⁵ DIEZ PICAZO Y GULLÓN, L.: *Instituciones de Derecho Civil, volumen III/I*, op cit. p. 105.

¹⁶ Sobre la Propiedad en el Código Civil ver ALONSO PÉREZ, M.: *Historia de la Propiedad en España, siglos XIX y XX*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 1999, pp. 490 y siguientes.

¹⁷ ROMÁN GARCÍA, A.: *La tipicidad de los derechos reales*, Montecorvo, Madrid 1994, p. 60.

¹⁸ DIEZ PICAZO, L.: *Propiedad y Constitución*, en *Propiedad y Derecho Civil*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Madrid 2006, p. 14.

¹⁹ DIEZ PICAZO, L.: *Instituciones de Derecho Civil*, op cit. citando a Thiers L. A., p. 15.

²⁰ MONTÉS PENADÉS, V.: Comentario al artículo 348 en *Comentario del Código Civil*, Centro de publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid 1991, p. 960.

²¹ ROMÁN GARCÍA, A.: *La tipicidad de los derechos reales*, op cit., p. 60.

²² CORBAL FERNÁNDEZ, J.: *Comentarios al Código Civil*, tomo III, Bosch, Barcelona 2001, p. 915.

reconocerse en Europa.²³ Por ello, es generalizada la afirmación sobre la insuficiencia manifiesta de la regulación codificada para resolver los problemas actuales, hasta el punto de escribir algún tratadista relevante de la propiedad que, en nuestros días, el puesto central de los artículos 348 y 349 del Código Civil se ha situado en posiciones cercanas a la obsolescencia.^{24 25}, sin definir la propiedad como poder unitario, sino como suma de facultades que integran ese señorío con fórmula descriptiva²⁶.

El Tribunal Supremo, interpretando el artículo 348 CC ha declarado, en la Sentencia de 24 de octubre de 2005²⁷ ha declarado que “*el derecho de propiedad, según se desprende del artículo 348 del Código Civil, presenta como caracteres propios ser un derecho: a) unitario. b) general y abstracto, en cuanto comporta la existencia de facultades indeterminadas sobre la cosa, pues abarca todas las que no hayan sido excluidas, sin que consista en una mera suma de facultades. c) Elástico, ya que, en caso de existir algún derecho real que la limite, la facultad que el mismo comporta la recupera el propietario cuando dicho derecho real se extingue. d) Exclusivo, pues permite excluir del goce a los demás incluso si su uso es inocuo y e) Perpetuo, pues dura mientras exista el objeto*”. La propiedad codificada es, sin duda, un concepto alejado de su configuración actual como “*derecho subjetivo que puede ser sacrificado en cualquier momento si así lo exigen la utilidad o el interés social*” hasta convertirse en un “*derecho subjetivo debilitado*” (STCO 111/1983²⁸ de 2 de Diciembre FJ 8º), lo que en modo alguno significa que la propiedad se convierta en un derecho menor o devaluado²⁹.

1.3.- Su evolución tras la promulgación del Código Civil

Esta concepción del dominio entrará en crisis durante el transcurso del siglo XX, por efecto, fundamentalmente, de la legislación especial que ha de dictarse para atender a necesidades sociales apremiantes, convirtiendo la regulación del Código Civil en residual, pero sin que pierda su papel básico de nuestro ordenamiento patrimonial, para no suponer una dilapidación de ese conjunto de conocimientos, esencial para un desarrollo armonioso del Derecho, lo que lo convierte en un cuerpo legal de difícil sustitución³⁰, pero en el que el carácter excepcional de los límites se va matizando en la época posterior a la promulgación del Código, por influencia de la idea de función social, consagrada por la Constitución de Weimar de 1919, que permite deslindar las delimitaciones del mismo, que marcan sus confines del derecho subjetivo, de las limitaciones que traspasen ese contenido mínimo y que entran en el concepto de expropiación³¹.

²³ MEDINA DE LEMUS, M.: *Derecho Civil de Bienes, Derechos Reales e Inmobiliario Registral*, tomo I, Dykinson, Madrid 2003, p. 321.

²⁴ ALONSO PÉREZ, M.: *Historia de la Propiedad en España, siglos XIX y XX*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1999, p. 473.

²⁵ MONTÉS PENADÉS, V.: *La propiedad en el sistema de Derecho Civil contemporáneo (Un estudio evolutivo desde el Código Civil hasta la Constitución de 1978)*, Civitas, Madrid 1980, p. 61.

²⁶ O'CALLAGHAN MUÑOZ, X.: *Código Civil. Comentario con Jurisprudencia*. Comentario al artículo 348, La Ley, Madrid 2008, p. 406.

²⁷ ROJ STS 6444/2005, ECLI:ES:TS:2005:6444.

²⁸ BOE nº 298 de 14 de diciembre de 1983. RI 116/1983.

²⁹ ALONSO PÉREZ, M.: *Historia de la Propiedad en España Siglos XIX y XX*, op. cit. pp. 502 y 503.

³⁰ BERCOVITZ RODRÍGUEZ CANO, R.: Prólogo al Código Civil de la Editorial Tecnós, Madrid 1981.

³¹ Díez PICAZO, L.: *Instituciones de Derecho Civil*, op cit. p. 16.

Pero ello no puede llevarnos a afirmar que la propiedad es una mera función, que actúa en interés ajeno y público, olvidando que también hay un interés privado del propietario, de tal modo que esa correlación, conexión o correspondencia gozará de una tutela residual y condicionada, que llegará hasta donde empiece la esfera de utilidad social y está subordinada a la satisfacción de esta³².

Función social y Contenido Esencial, constituyen los dos ingredientes del derecho de propiedad inmobiliaria que se consagrarán legislativamente en el reconocimiento constitucional de los artículos 33 y 53 CE, dentro de la regulación de los derechos y deberes de los ciudadanos, con lo que parece apartarse de la idea configuración del derecho de propiedad como atributo de la personalidad, consustancial con la idea individualista y presupuesto del artículo 348 del Código Civil³³, para relegarlos a un segundo plano como meros valores humanos insertos en la sociedad civil³⁴, dejando de ser considerado como el más sagrado de los derechos liberales.

1.4.- El derecho de propiedad tras la Constitución de 1978.

Con este panorama jurídico la Constitución Española de 1978 no supone una ruptura brusca con la situación anterior, sino una “*continuidad matizada*”³⁵, que configura la propiedad privada como un derecho limitado y no absoluto, identificando el límite del derecho con su función social³⁶ y apoyado, por tanto, en dos pilares fundamentales: El contenido esencial del derecho de propiedad inmobiliaria y su función social.

Así el artículo 33 cuando dispone: “*Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto en las leyes*”. Artículo que debe relacionarse con el artículo 128 del mismo Cuerpo Legal, que dispone: “*Toda la riqueza de un país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general*”.

Todo ello sin desnaturalizar la configuración del derecho de propiedad como derecho subjetivo de carácter privado, puesto que como reconoce el artículo 1 del Protocolo introducido en 1952 en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, “*Toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie podrá ser privado de su propiedad más que por causa justificada de utilidad pública y en las condiciones previstas por la Ley y los principios generales del derecho internacional. Las disposiciones precedentes se entienden sin perjuicio del derecho que poseen los Estados de poner en vigor las Leyes que juzguen necesarias para la reglamentación del uso de los bienes, de acuerdo con el interés general o para garantizar el pago de los impuestos u otras contribuciones o de las multas*”.

³² MONTÉS PENADÉS, V.: *Comentario al artículo 348 CC, en Comentario del Código Civil*, op cit., p. 954.

³³ RIVAS MARTÍNEZ, J. J.: *Derecho de Sucesiones. Común y Foral*, t. I 3ª, Dykynson, Madrid 2005, p. 14.

³⁴ GONZÁLEZ ORDOVAS, M.J.:« La propiedad en los neoliberales: El ejemplo de Nozick», *Revista del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales*, nº. 94, Madrid octubre-diciembre 1996, p. 230.

³⁵ MONTÉS PENADÉS, V.: *La propiedad privada en el sistema del Derecho Civil comparado*, op cit., p. 151.

³⁶ PEREÑA PINEDO, I.: *La función social del Derecho de Propiedad en Propiedad y Derecho Constitucional*, Colegio de Registradores de España, Madrid 2006, p. 176.

Y como corolario de esa función social dos cuestiones principales van a incidir en la delimitación del contenido esencial del derecho de propiedad inmobiliaria: La ordenación del territorio, el urbanismo y la protección del medio ambiente y el derecho de la sostenibilidad.

Así, la STC 37/1987 de 26 de Marzo³⁷ declara que el derecho de propiedad privada se fundamenta en el principio de autonomía de la voluntad respecto de los bienes de propiedad privada y los tres párrafos del artículo 33 CE no pueden ser artificiosamente separados³⁸ y revelan que la naturaleza del derecho de la propiedad en su formulación constitucional ya no puede reconducirse al tipo abstracto del artículo 348 del Código Civil, sino que es preciso distinguir dos vertientes en la estructura del derecho, la institucional, que deriva de la función social, y la individual, derivada de su configuración como derecho subjetivo.

1.4.1.- El derecho de propiedad como derecho fundamental

La primera cuestión que se plantea es la de considerar si el derecho de propiedad es un derecho fundamental.

El Tribunal Constitucional utiliza, de forma contradictoria, la expresión “derecho subjetivo debilitado” para primar la vertiente institucional sobre la individual, pues en realidad son ideas complementarias, como reconoce la dogmática jurídica alemana, considerándolas como las dos dimensiones de un derecho fundamental, con conceptos correlativos y no contrapuestos.

Siguiendo la doctrina jurídica alemana, la propiedad traza un círculo entre el poder público y el poder privado y crea una zona en la que la mayoría social y los poderes públicos deben rendirse ante el titular del derecho³⁹. También el Tribunal Constitucional Federal Alemán en la sentencia *Feldmühle*, de 7 de agosto de 1962 declaró que “*a la propiedad corresponde la tarea dentro del contexto global de los derechos fundamentales, de posibilitar a su titular un ámbito de libertad en el campo del derecho patrimonial*”.

Compartiendo la postura de la doctrina y jurisprudencia constitucional alemana, entendemos que el artículo 33 de nuestro Texto Constitucional ha de comprenderse como una garantía integral del patrimonio privado frente a los poderes público, que nos permite encontrar una línea de argumentación para configurar la propiedad como un derecho fundamental, tan importante como los regulados en los artículos 15 a 29 CE.

Para ello, hemos de partir del artículo 10 de la Constitución Española, primero del título relativo a los derechos y deberes fundamentales, que dispone: “*1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales*

³⁷ BOE de 14 de Abril de 1987, p. 6 a 22, recurso 685/1984.

³⁸ REY MARTÍNEZ, F.: *El devaluado derecho fundamental de propiedad privada* en Propiedad y Derecho Constitucional, Colegio de Registradores, Madrid 2005, pp. 200 y 201.

³⁹ REICH CHARLES, A.: *The new property*, The Yale Law Journal, Vol. 73, nº. 5, 1964, p. 733.

y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

Y si seguimos las teorías modernas que fundamentan el derecho de propiedad en un principio de orden racional y sociológico, es decir, en la personalidad del hombre en su lucha por la supervivencia, puede entenderse incardinado dentro del artículo 10, en la expresión relativa al libre desarrollo de la personalidad, nos permite configurar el derecho de propiedad como un derecho fundamental del ciudadano y las normas que lo regulan, se habrán de interpretar conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados Internacionales sobre la misma materia ratificados por España, cuyo artículo 17 reconoce la propiedad como derecho fundamental al disponer: “1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. 2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.

Más allá de su formulación, más o menos precisa, los derechos fundamentales tienen el carácter de principios y los principios son mandatos de optimización, pero se cuestiona si los mandatos de optimización conducen a un modelo adecuado de derechos fundamentales⁴⁰, entendiéndose que conduciría a un modelo de Constitución de fatales consecuencias. El legislador perdería toda su autonomía y se haría indispensable la práctica de una ponderación orientada a los fines⁴¹, que llevaría a que, si las circunstancias lo exigen, los derechos individuales puedan ser sacrificados en razón de fines colectivos⁴².

Para evitarlo, ha de acudirse a la configuración de los derechos fundamentales como principios, en un Estado jurisdiccional o decidirse a favor de su reducción a los clásicos derechos de defensa, en un Estado de legislación parlamentaria⁴³. Si adquieren el carácter de principios, se derrumba una “barrera cortafuegos”, pues desplegarían sus efectos a lo largo de todo el ordenamiento jurídico, que conduciría necesariamente a una eficacia horizontal o eficacia frente a terceros de los derechos fundamentales y se convertirían en los principios de mayor jerarquía del ordenamiento jurídico en su conjunto⁴⁴, concretados por la ponderación, apareciendo la disyuntiva entre la Constitución como orden marco o la Constitución como orden fundamental⁴⁵.

Según la teoría de los principios, una buena Constitución debe combinar esos dos aspectos, debe ser tanto un orden fundamental como un orden marco. Lo que la Constitución no ordena ni prohíbe se enmarca dentro de la acción estructural del legislador para la fijación de los fines, la elección de los medios y la ponderación:

⁴⁰ Sobre los derechos fundamentales ver ALEXY, R.: *Epílogo a la Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2004, pp. 13 y ss.

⁴¹ HABERMAS, J.: *Factilidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado democrático de Derecho en términos de teoría del discurso*, Trotta, Madrid 1998, p. 327.

⁴² HABERMAS, J.: *Anhang zu Faktizität und Geltung. Replik auf Beiträge zu einem Symposium der Cardozo Law School*, en ID: Die Einbeziehung des Andersens Studien zur politischen Theorie. Suhrkamp. Frankfurt a. M. 1996, p. 310.

⁴³ BÖCKENFÖRDE E.-W.: *Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage Grundrechtsgemäss*, en ID.: Staat, Verfassung, Demokratie, Frankfurt a. M. 1990, pp. 196 y ss.

⁴⁴ BÖCKENFÖRDE, E.-W.: *Grundrechte als Grundsatznormen. Zur gegenwärtigen Lage Grundrechtsgemäss* op cit, p. 188.

⁴⁵ Sobre el particular ver STARCK, C.: «Rezension: Robert Alexy Begriff und Geltung des Rechts», *Der Staat*, nº 32, 1993, pp. 475 y ss.

1.- El margen para la fijación de fines, cuando el derecho fundamental contiene una reserva competencial de intervención, que deja abiertas las razones para la intervención legislativa, o menciona las razones para intervenir, pero no ordena que se produzca la intervención legislativa, sino que permite que esto suceda, bajo ciertas razones, en la que se concede al Legislador un margen para la fijación de la concreta función social de cada derecho de propiedad; de ahí que, el artículo 33 siempre ha de relacionarse con el 128 de la Constitución⁴⁶, pues su función social está en relación con el interés general y sus facultades han de ser ejercidas en el marco de una economía de mercado, relacionando las dimensiones institucional y privada del derecho de propiedad.

2.- El margen para la elección de medios, cuando las normas del derecho fundamental no sólo prohíben ciertas intervenciones legislativas, sino también ordenan la ejecución de algunas conductas positivas. Ratificando esta idea, el artículo 33.2 de la Constitución Española otorga a la función social el rango de criterio delimitador de la propiedad y de la herencia. Ello no supone que la propiedad y la herencia hayan dejado de ser derechos subjetivos, lo que ocurre es que la propia categoría de derecho subjetivo ha sufrido una profunda transformación, comportando una disminución de las facultades del propietario, un conjunto de condiciones para el ejercicio de las facultades subsistentes y una obligación de ejercitar determinadas facultades inherentes al derecho⁴⁷.

3.- El margen para la ponderación, entendido como margen de acción estructural del legislador y la jurisdicción, pues los derechos fundamentales no son una materia que pueda ser dividida en segmentos tan finos, de tal modo que se suprima la posibilidad de que existan empates estructurales en la ponderación.

Por ello, es presupuesto esencial del derecho subjetivo la existencia de una vinculación previsible, lo que implica un concepto estricto de deber, pues el derecho subjetivo es algo más que un poder de la voluntad orientado a la defensa del propio interés: es un poder abstracto que fundamenta pretensiones precisas y concretas, es decir, definibles por anticipado⁴⁸. Ello nos ha de llevar a la conclusión de que el derecho de propiedad es un derecho subjetivo cuyo contenido ha de delimitarse con arreglo a las leyes, donde se atribuye todo el protagonismo de la ponderación exclusivamente al legislador⁴⁹, que a su vez debe tener presente el artículo 10 de la Constitución y el 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en virtud de los cuales, la determinación de la función social del derecho de propiedad debe estar exenta de arbitrariedad y no debe desfigurar su contenido mínimo de derecho fundamental, en cuya delimitación se deja un margen al legislador, dentro de su margen de actuación, la ponderación del poder individual del propietario y los intereses sociales que confluyen en todo derecho de propiedad inmobiliaria, puede crear dentro del margen de actuación de medios, una Administración Institucional, el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, tendente a garantizar frente a todos este derecho fundamental, con el objetivo de conseguir la eficiencia de la estructura del derecho de propiedad⁵⁰.

⁴⁶ DÍEZ PICAZO, L.: *Propiedad y Constitución*, op cit., p. 19.

⁴⁷ RIVAS MARTÍNEZ, J. J.: *Derecho de Sucesiones. Común y Foral, t. I*, III edición, Dykinson 2005, p. 16.

⁴⁸ PARDO NÚÑEZ, C.: *Reivindicación del concepto de derecho subjetivo* en Libro Homenaje al Profesor Amorós Guardiola, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1996, pp. 1338 y ss.

⁴⁹ PARDO NÚÑEZ, C.: *Reivindicación del concepto de derecho subjetivo*, op cit. p. 1336.

⁵⁰ NORTH, D.C.: *Estructura y cambio en la historia económica*, op cit., p. 22.

1.4.2.- Equilibrio entre función social y contenido esencial del derecho de propiedad

El que la propiedad sea un derecho fundamental no impide considerar que haya de cumplir una función social, apareciendo en el ámbito de poder típico del propietario tres conceptos ajenos al mismo, como son “deber”, “límites” y “función social”⁵¹.

La tierra no sólo constituye *per se* un importante recurso, sino que también desempeña una función esencial como garantía del crédito, reduciendo los costes de transacción de la actividad crediticia y haciéndola posible a gran escala y sin garantías personales⁵². El derecho de propiedad se concibe por lo tanto como un derecho subjetivo, donde ha de haber un equilibrio entre la utilidad individual del bien y su función social, como parte integrante de su contenido⁵³, idea que no ha dejado de ser nunca una fórmula de cierta ambigüedad, pues por una parte puede constituir una justificación de la invasión o intervención en la propiedad privada y una especie de coartada para el mantenimiento de una institución.

Así el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a partir de la sentencia de 23 de septiembre de 1982, asunto Sporrang y Lönnroth, somete la intervención estatal sobre el derecho de propiedad a “*un control de razonabilidad*”, incorporando la doctrina constitucional alemana sobre el principio de proporcionalidad. El control se realiza, calificando cada hecho, atendiendo a las exigencias sociales que justifican la intervención estatal, para comprobar la adecuación o el equilibrio razonable de la medida es decir «*la relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y el fin perseguido*» (STEDH de 8 de julio de 1986, asunto Lithgow)⁵⁴.

La STC 11/81, de 8 de abril⁵⁵ se planteó directamente la cuestión del contenido esencial del derecho subjetivo al decir: «*El contenido esencial del derecho subjetivo, al que se refiere el artículo 53.1 CE, puede determinarse a través de un tipo abstracto conceptualmente previo al momento legislativo, que resulta de las ideas generalizadas o convicciones generalmente admitidas entre los juristas, los jueces, y en general los especialistas en derecho, de modo que constituye el contenido esencial de un derecho subjetivo aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho resulte reconocible como pertinente al tipo descrito. El contenido esencial puede determinarse también complementariamente a partir de lo que se llama intereses jurídicamente protegidos, de modo que se rebasa o desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección*», por lo

⁵¹ MOLL DE ALBA LACUVE, C.: *Función social de la propiedad. Derecho de Superficie y derecho a la Vivienda*, Anales IX 2007-2008, CIDDRIM, Barcelona 2009, citando COCA PAYERAS, M.: *Tanteo y retracto, función social de la propiedad y competencia autonómica*, en su p. 164, p. 285.

⁵² ARRUÑADA B.: *La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid 2004, p. 35.

⁵³ MOLL DE ALBA LACUVE, C.: *Función social de la propiedad. Derecho de superficie y derecho a la vivienda*, op cit. p. 292.

⁵⁴ GONZÁLEZ GUTIÉRREZ-BARQUÍN, P.: *El derecho a la propiedad privada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en Propiedad y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2005, p. 136.

⁵⁵ BOE de 25 de Abril de 1981. Páginas 1 a 13. RI 192/1980.

que la acción legislativa siempre deberá respetarlo por ser, como ha declarado la STC 11/81 de 8 de Abril, «aquella parte del contenido del derecho que es absolutamente necesaria para que los intereses que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos»⁵⁶, pero como dice la STC 37/87 de 26 de marzo «la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración del derecho o intereses individuales que a este subyacen, sino que debe incluir la referencia a la función social, entendida no como límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del mismo derecho. Utilidad Individual y función social definen, por tanto, de modo inescindible, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».

Por ello, la función social no implica sino una llamada indirecta al principio de solidaridad⁵⁷ y se ha de traducir en una diversidad de propiedades y en la concurrencia de una serie de facultades y un elenco de limitaciones en atención al fin social que el mismo desempeña⁵⁸, constituyendo uno de los caracteres principales de la propiedad en la actualidad, la diversificación de sus regímenes jurídicos⁵⁹, como ha reconocido la STCO 37/1987 de 26 de Marzo, al afirmar: «la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o el aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos», lo que determina, en la práctica, que la totalidad de los límites legales establecidas hoy en día sobre la propiedad de los bienes no son supuesto de privación del derecho y no dan lugar a resarcimiento patrimonial⁶⁰.

En conclusión, la función social define de forma inescindible con la utilidad individual, el contenido de cada estatuto dominical, y es la clave de bóveda de la regulación constitucional del derecho de propiedad⁶¹, siendo a la vez elemento fundamental que legitima la actividad expropiatoria e interventora de la Administración, en caso de incumplimiento de la función social de un derecho de propiedad determinado, y es susceptible de variar en el tiempo y en su contenido, pudiendo ser diferente en cada momento histórico⁶².

En la doctrina española conviven, ignorándose mutuamente, el modelo clásico o “privado” de propiedad que sigue residiendo en el Código Civil, el régimen fundamental dominical y el modelo administrativo, urbanístico o “publico” de la propiedad, antes aludido, que se remite a la legislación especial⁶³. El Tribunal Constitucional ha ubicado la propiedad privada en el espacio más lejano para él de la legislación socio-económica, y no en el más próximo terreno de los derechos

⁵⁶ Sobre la interpretación de esta Sentencia ver GONZÁLEZ GUTIÉRREZ BARQUÍN, P.: *El derecho a la propiedad privada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, op cit., p. 138.

⁵⁷ MONTÉS PENADÉS, V.: *La propiedad privada en el sistema de Derecho Civil Comparado*, Civitas, op cit., pp. 68 y ss.

⁵⁸ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M.: *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2001, p. 209.

⁵⁹ MONTÁNCHEZ RAMOS, M.: *Concepto constitucional del derecho de propiedad*, en *Propiedad y Constitución*, Centro de Estudios Registrales, Madrid, 2006, p.164.

⁶⁰ PEREÑA PINEDO, I.: *La función social del derecho de propiedad*, op cit., p. 180.

⁶¹ REY MARTÍNEZ, F.: *El devaluado derecho fundamental de propiedad privada*, op cit., p. 214.

⁶² PEREÑA PINEDO, I.: *La función social del derecho de propiedad*, op cit., pp. 180 y ss.

⁶³ REY MARTÍNEZ, F.: *El devaluado derecho fundamental de propiedad privada*, op cit., p 196.

fundamentales, pero ello no impide seguir afirmando que estamos ante un derecho subjetivo.

Una de las manifestaciones principales de la denominada función social del derecho de propiedad inmobiliaria, es la que deriva de la acción pública de ordenación del territorio y urbanismo. En dicha actividad se enmarca la política específica de urbanismo y desarrollo económico, pues la ordenación del crecimiento urbano debe ser coherente, configurando el suelo como recurso natural escaso, que debe ser utilizado con criterios de racionalidad y eficiencia, que eviten un crecimiento urbano desordenado⁶⁴. Por tanto, ordenación del territorio y urbanismo están en una relación de género y especie, existiendo una serie de diferencias entre ellos⁶⁵ y han de estructurarse en dos fases básicas, que son el planeamiento y la ejecución de este planeamiento, a las cuales podemos añadir, la fase de actuación directa de la administración pública y la fase de disciplina⁶⁶, dotadas de una regulación y principios propios regulados en la ley⁶⁷. A esta fase se añade en la actualidad la de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, tras la ley 8/2013 de 26 de junio, que trata de completar el ciclo de vida de las edificaciones, buscando un tránsito hacia un modelo económico circular y no lineal en el uso de los recursos, como consecuencia de que el suelo es un bien escaso y su explotación requiere respetar las exigencias de la eficiencia, como condición necesaria de bienestar y supervivencia⁶⁸. El criterio de eficiencia debe presidir la regulación de la ordenación del territorio y la explotación de los recursos naturales, desde las fases iniciales de la acción transformadora del suelo, es decir, desde el Planeamiento, como herramienta jurídica fundamental de que se vale la legislación⁶⁹, de carácter administrativo, vigencia temporal indefinida, características especiales y cuya naturaleza hay que explicar manejando con flexibilidad las categorías tradicionales de normas, para impedir la especulación y disfrutar de una vivienda digna⁷⁰, entendida no como objeto de inversión, sino como bien de uso, en particular para residencia habitual, es decir como hábitat.

En ese marco, la regulación establecida por el Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008, supone la incorporación definitiva al urbanismo en España de los criterios de sostenibilidad y protección ambiental, pues la efectividad del Estatuto de la Ciudadanía

⁶⁴ DESDENTADO DAROCA, E.: *Últimas tendencias en la reducción de la discrecionalidad del planeamiento*, El Derecho Urbanístico del siglo XXI, Editorial Reus, Madrid. 2008, pp. 202 y ss.

⁶⁵ SANTOS DíEZ, R y CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, 7ª Edición, Madrid 2008, p. 103.

⁶⁶ GINER GARGALLO, A.: *Ley del Suelo y Registro de la Propiedad: El Registro como Instrumento de protección de la legalidad urbanística*, Anales 2007-2008, CIDDRIM, Barcelona 2009.

⁶⁷ Sobre las fases de la acción urbanística ver a MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *El Planeamiento Urbanístico*, 2ª Edición, Iustel, PAREJO ALFONSO, J. L. y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo 8/2007, de 28 de Mayo*, Editorial Iustel, Madrid 2007. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Actuación Pública y Actuación Privada en el Derecho Urbanístico* en Curso de conferencias sobre propiedad horizontal y urbanizaciones privadas, Colegio de Registradores, Madrid 1973. GIL DE PAREJA, C.: *Urbanismo. Normas, números y Planos*, Centro de Estudios Registrales. Madrid 2009. BAÑO LEÓN, J. Mª. : *El estatuto del propietario en la Ley del Suelo* en Derecho Urbanístico del siglo XXI, Editorial Reus, Madrid 2008.

⁶⁸ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Estado, Propiedad y Mercado», op cit., p. 1500.

⁶⁹ MUÑOZ MACHADO, S. Y LÓPEZ BENÍTEZ, M.: *El Planeamiento Urbanístico*, 2ª Edición, op cit.

⁷⁰ PAREJO ALFONSO, J. L. Y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo. Ley 8/2007*, op cit., p.

depende de la eficacia de la acción de los poderes públicos⁷¹ y la ordenación del crecimiento urbano debe ser coherente, configurando el suelo como recurso natural escaso que ha de ser utilizado con criterios de racionalidad y eficiencia, que eviten un crecimiento urbano desordenado⁷².

Determinados los principios que han de presidir la acción de ordenación del territorio, el TRLS se centra en diseccionar el contenido del derecho de propiedad del suelo, dándole una configuración estatutaria, al distinguir hasta tres círculos concéntricos en el mismo, como se desprende de su Exposición de Motivos⁷³.

Pero la acción del territorio y el urbanismo han de respetar los derechos individuales de propiedad inmobiliaria preexistentes a esa actividad, para lo cual es preciso una coordinación de esta actividad con la institución que garantiza la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, es decir, el Registro de la Propiedad, en todas y cada una de las fases de la acción urbanizadora⁷⁴. Esta coordinación urbanismo-registro, tradicionalmente, podía lograrse mediante:

- a) La publicidad noticia. El Derecho urbanístico “delimita” el contenido normal de la propiedad urbana, por lo que la publicidad que el Registro en esta materia no es la clásica “publicidad efecto”, sino la de “publicidad noticia”.
- b) Publicidad efecto. No obstante, determinadas situaciones urbanísticas se reflejan en el Registro de la Propiedad, con sujeción a los principios ordinarios; así ocurre con las expropiaciones urbanísticas, cesiones obligatorias de terrenos, ciertos actos relativos al aprovechamiento urbanístico.

La coordinación entre ambos campos, se ha regulado por el RD 1093/1097 de 4 de julio, que ha dado unos resultados altamente aceptables, pero que no ha logrado una coordinación total, por dos tipos de problemas:

1.- El mal funcionamiento de la Administración Urbanística que, en ocasiones, ha dictado actos contrarios a la norma de planeamiento, colisionando con el principio de fe pública registral, si la finca ha entrado en el tráfico jurídico y después el Juez declara nulo el acto que ampara una determinada construcción y ordena la demolición.

2.- El diferente idioma que habla la Administración Urbanística, que es de carácter geográfico y el Registro de la Propiedad, que hasta hace poco era alfanumérico, lo que planteaba, en no pocas ocasiones, problemas de comunicación.

⁷¹ PAREJO ALFONSO, J. L. Y ROGER FERNÁNDEZ, G.: *Comentarios a la Ley de Suelo 8/2007*, op cit., p. 77 y 78.

⁷² DESDENTADO DAROCA, E.: *Últimas tendencias en la reducción de la discrecionalidad del planeamiento*, op cit., pp. 202 y ss.

⁷³ Sobre la configuración estatutaria del derecho de propiedad en la Ley de Suelo, ver GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo 8/2007 de 28 de Mayo*, Thompson Civitas, Navarra 2008.

⁷⁴ Sobre esa coordinación en sus distintas fases ARNÁIZ EGUREN, R.: *La inscripción registral de los actos urbanísticos*, Marcial Pons, Madrid 1999. GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Tomo V, Urbanismo y Registro de la Propiedad, Civitas, Madrid, 1999, FUERTES LÓPEZ, M.: *Urbanismo y Publicidad Registral*, Marcial Pons, Madrid 1995. ACEDO-RICO HENNING, F.: *Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles, Madrid. 2003.

Para intentar resolver la primera de estas deficiencias se dictó e RD-Ley 8/2011 de 1 de julio, que introduce en el TRLS una serie de medidas para intentar mejorar la seguridad jurídica en materia inmobiliaria y urbanística, pero con absoluto olvido de la segunda de las deficiencias, de fácil resolución con la implantación del sistema de bases gráficas registrales para lograr una mejor coordinación.

Para intentar mejorar el funcionamiento de la Administración Urbanística y evitar tensiones entre la legalidad urbanística y fe pública registral se introducen dos medidas:

1.- El artículo 23 de la norma citada legal proscribía la existencia de actos presuntos en materia urbanística, reaccionando frente a la inacción de la Administración, al disponer: *«Silencio negativo en procedimientos de conformidad, aprobación o autorización administrativa. 1. Los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo y el subsuelo que se indican a continuación requerirán del acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo según la legislación de ordenación territorial y urbanística: a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación. b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta. c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes. d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que, por sus características, puedan afectar al paisaje. e) La primera ocupación de las edificaciones de nueva planta y de las casas a que se refiere la letra c) anterior. 2. El vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo».* El precepto supone que la aplicación del artículo 6.4 CC al ámbito urbanístico y convierte la doctrina de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 28 de enero de 2009⁷⁵ en norma legal, lo cual es altamente positivo, pues refuerza la seguridad jurídica en este campo, como pretende el RD-Ley 8/2011.

2.- Respecto a la difícil relación entre la anulación de licencias por sentencia judicial y consiguiente demolición de la obra y el tercero de buena fe del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, dice la Exposición de Motivos del RD-Ley citado: *«La anulación de licencias previamente concedidas, con la consecuencia última de la demolición, que terminan afectando a terceros adquirentes de buena fe que se ven desprotegidos a causa de actuaciones en las que no han sido parte, y que no siempre han estado exentas en su origen de supuestos de corrupción. Entre estas medidas, se encuentra la incorporación al Registro de la Propiedad de la información que permitirá a los adquirentes de inmuebles conocer por anticipado la posible situación litigiosa en la que éstos se encuentran, incluyendo los expedientes que puedan suponer la imposición de multas o la futura demolición. En la actualidad, el acceso de dicha información absolutamente relevante para los potenciales inversores, es sólo potestativa de los Ayuntamientos, de tal manera que se establece la obligatoriedad de proporcionársela al Registrador imponiendo a los Ayuntamientos que la incumplan los perjuicios económicos que pudieran causarse a los adquirentes de buena fe».*

Para ello se otorga una nueva redacción al artículo 51 de la Ley de Suelo, en cuyo número 1. c) segundo párrafo dispone: *«En todo caso, la incoación de expedientes de*

⁷⁵ BOE nº 77 de 30 de Marzo de 2009. Página 29.875.

disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de la anotación preventiva a que se refiere el artículo 53.2 de la Ley de Suelo». Y en la letra g) del número 1, ordena la inscripción de «Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación a que se refiere el número anterior, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento». Y el segundo párrafo del número 2, establece la responsabilidad de la Administración al disponer: «La omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de la anotación preventiva a que hace referencia el apartado 1, letra c), segundo párrafo, dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados».

Además se da nueva redacción al apartado 2 del artículo 53 de la Ley de Suelo, que disponer: «2. Se harán constar mediante anotación preventiva los actos de las letras c) y f) del artículo 51, que se practicará sobre la finca en la que recaiga el correspondiente expediente. Tales anotaciones caducarán a los cuatro años y podrán ser prorrogadas a instancia del órgano urbanístico actuante o resolución del órgano jurisdiccional, respectivamente».

Y es que la colisión entre el principio de fe pública registral, traducción al ámbito hipotecario del principio constitucional de seguridad jurídica del artículo 9 CE, y el de la ejecución de sentencias en su justo término, a que se refiere el artículo 118 CE, consecuencia del derecho fundamental de tutela judicial efectiva del artículo 24 CE, ha dado lugar a una viva polémica doctrinal y jurisprudencial, que se resume en las posiciones que mantienen al respecto la Sala 1ª y la 3ª de lo Civil del Tribunal Supremo, que nace de los fallos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, que ponen en duda la protección del tercero hipotecario cuando el objeto de derecho, es decir, la finca creada en virtud de un expediente administrativo, desaparece como consecuencia de la declaración de nulidad del acto administrativo o cuando por ineficacia absoluta de la licencia que habilita el levantamiento de un edificio se decreta, una vez declarada dicha ineficacia, la demolición del edificio por vía de ejecución de sentencias ⁷⁶. Podemos distinguir, por tanto, dos posturas distintas respecto de la controversia entre legalidad urbanística y seguridad jurídica en el Tribunal Supremo:

1.- La que entiende que la sentencia que declara nula la licencia de obras ha de ejecutarse a través de la demolición, que perjudica incluso al tercero del artículo 34 LH, mantenida por la Sala 3ª del TS, apoyándose básicamente en el principio de subrogación legal del adquirente en las condiciones urbanísticas del artículo 19 TRLS, por lo que el deber de demolición no sólo pesa sobre el promotor, sino sobre los sucesivos adquirentes de fincas, y en la máxima según la cual, la protección del tercero del artículo 34 LH, implica una protección de la adquisición desde el punto de vista civil, pero no le protege cuando el derecho adquirido vulnera una ley y la sentencia anulatoria ha de ser ejecutada, siendo la demolición la forma de ejecución, que no cede ni contra el

⁷⁶ ARNÁIZ EGUREN, R.: «Diálogos en el Colegio», Revista Registradores, julio-septiembre 2011, p. 70.

tercero del artículo 34 LH. Así lo entendió la Sentencia de la Sala 3ª de 4 de febrero⁷⁷, a la que siguieron las de 18 de febrero y 24 de abril de 2009, sin que pueda aplicarse la excepción de imposibilidad de ejecución del artículo 105.2 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues la Administración ha de cumplir las sentencias en sus propios términos y si varía el Planeamiento ha de demostrar que acreditar que el nuevo Planeamiento no se ha dictado con la finalidad de eludir el cumplimiento de la sentencia, así lo han exigido sentencias como la de 4 de febrero de 2009 citada.

La posición del tercero del artículo 34 LH, de seguir esta tesis, es cuanto menos precaria, pues no puede defender de ninguna manera un derecho adquirido legal y legítimamente en el momento de la adquisición, ni siquiera el Registro de la Propiedad podría ofrecerle protección alguna, todo lo cual pretende justificarse en un mal entendido carácter estatutario de la propiedad. Su única protección sería la de resolver los contratos en cuya virtud adquirieron, o a obtener la indemnización de daños y perjuicios sufridos de los responsables de la infracción urbanística, o del incumplidor de los deberes que a los contratos celebrados le fueran propios⁷⁸.

Hemos de cuestionarnos si el tercero del artículo 34 LH se subroga realmente en el deber de demolición, ordenado por el Tribunal en ejecución de sentencia; para ello, hemos de distinguir según el estado en el que se encuentre la propiedad; si la propiedad está en su estado básico, es decir el de parcela rústica, el adquirente se subroga en las limitaciones urbanísticas, pero iniciado el proceso de urbanización, la situación cambia, pues ya han surgido los deberes de ceder obligatoriamente suelo y pagar lo que corresponda, lo cual sí que tiene su reflejo registral, por lo que queda subrogado en esos deberes y agotado el proceso de urbanización, ya no quedan deberes que imponga el ordenamiento al titular que transmite. Por lo que si tenemos en cuenta que para pedir una licencia de edificación, es preciso que se haya agotado el proceso de urbanización y que la licencia se aporta en la escritura de declaración de obra nueva que accede al Registro de la Propiedad, se llega a la conclusión de que cuando la obra accede al Registro, ya no quedan deberes urbanísticos por cumplir y por tanto no puede operar ningún tipo de subrogación legal, llegando a la acertada conclusión de que con esta doctrina se pretende hacer pagar al tercero del 34 LH las consecuencias de un deficiente funcionamiento de la Administración, con lo que se introduciría una auténtica carga oculta, que no deriva de la Ley, sino de una errónea interpretación judicial, pues el Tribunal Supremo resuelve el conflicto como si todavía no existiera conexión alguna entre dichas restricciones y el Registro de la Propiedad⁷⁹.

A nuestro modesto entender, no es la legalidad urbanística infringida el interés jurídico más necesitado de protección, sino que es otro de orden superior, cual es el de seguridad jurídica, al amparo del artículo 106 de la Ley 30/92, que impide a la Administración revisar sus propios actos, como la licencia urbanística, por motivos como la seguridad jurídica, la buena fe, el transcurso del tiempo o los derechos de los particulares, aunque sean ilegales, circunstancias que la Sala Tercera no tiene en cuenta. Pero además esta interpretación no se ajusta a la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el Derecho de Propiedad, no sólo en su vertiente procedimental, que

⁷⁷ ROJ. 1.484/2009. CENDOJ 28079130052009100102. Recurso 1.745/2007.

⁷⁸ ARNAIZ RAMOS, R.: *La inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración de obra nueva*, Bosch 2013, pp. 38 y ss.

⁷⁹ REVUELTA PÉREZ, I. Y NARBÓN LAINEZ, E.: «Ejecución de Sentencias en materia urbanística, demolición y terceros», RCDI nº 720. julio-agosto 2011, p.1611.

exige que los afectados por procesos judiciales o administrativos, que puedan suponer la pérdida de sus bienes tengan una oportunidad efectiva y real de defender su situación, sino también en las consecuencias del proceso, ante la falta de indemnización, puesto como ha declarado el Alto Tribunal Europeo, la privación, por razones de interés general, de la propiedad de un bien a su titular exige previa indemnización.

No es suficiente afirmar que los efectos de la fe pública registral no cubren el objeto de derecho, es decir, las características y morfología físicas de la finca, lo cual es lógico pues estas no tienen acceso al Registro. Al Registro acceden una serie de datos de carácter jurídico, como son los linderos y la superficie comprendida en los mismos, que se contienen en el cuerpo de la inscripción, y a las que son de aplicación, por tanto, los principios hipotecarios. Lo que la sentencia viene a discutir no es la realidad de hecho de la finca, sino la legalidad de su apariencia jurídica, derivado de un acto de la administración que ha sido declarado nulo, causando un perjuicio a un tercero de buena fe que no participó en el mismo y que debe ser protegido. Lo que debe hacerse es buscar medidas alternativas para posibilitar la ejecución de esa sentencia, pues de lo contrario, la seguridad del tráfico jurídico se vería menoscabada.

2.- La que entiende que la sentencia que declara ilegal la licencia y ordena en ejecución la demolición, no puede ejecutarse en sus justos términos cuando aparece un tercer adquirente del artículo 34 LH, a quien protege el principio constitucional de seguridad jurídica, siendo un derecho fundamental, protegido por los asientos practicados en el Registro de la Propiedad, como defiende la Sala 1ª del TS⁸⁰. La Sentencia de la Sala 1ª 6-marzo-2009⁸¹, entre otras, se muestra favorable a la protección del tercero hipotecario, al no ser la anterior doctrina conforme con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues no se concede al tercero hipotecario la posibilidad real de defender su derecho; así lo entiende también la RDGRN 3-marzo-2011⁸², que no admite la anotación de una sentencia que declara la nulidad de la licencia, por no haber sido citado el acreedor hipotecario de la finca, por lo que la condición de tercero hipotecario debe ser determinante de la imposibilidad de demolición de las fincas hipotecadas y han de buscarse soluciones alternativas⁸³, como la de la ejecución de la sentencia por sustitución por imposibilidad legal de cumplimiento, ex artículo 105.2 LRJCA, o la de prevenir la aparición de ese tercero, a través de una anotación preventiva, o bien planteándose la responsabilidad pecuniaria de la autoridad pública o técnico culpable de la ilegalidad, u otras soluciones integradoras que den una protección equilibrada de los intereses en conflicto, pues la interpretación anterior vulnera el artículo 33 de la Constitución, interpretado conforme a la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos⁸⁴.

No parece que estemos ante una colisión entre dos ramas del ordenamiento jurídico, sino ante una errónea interpretación del mismo y de los textos legales que hace la Sala

⁸⁰ Opiniones vertidas por estos autores en las Jornadas sobre edificación, demolición y terceros de buena fe, organizadas por el Colegio de Registradores de la Propiedad para la protección de la legalidad urbanística y recogidas en la revista que se cita.

⁸¹ ROJ 1143/2009.

⁸² BOE nº 97 de 23 de Abril de 2011, Sección III. Página 41.301.

⁸³ GUILARTE ZAPATERO, V.: *Legalidad Urbanística, demolición y terceros adquirentes*, Lex Nova, Valladolid 2011 y en «Diálogos en el Colegio», op cit.

⁸⁴ MARÍN CASTÁN, A.: «*Diálogos en el Colegio*», op cit.

3ª del Alto Tribunal, derivada de la necesidad de poner remedio a la ilegalidad urbanística municipal.

Por tanto, la interpretación de la sala Tercera del Tribunal Supremo es difícilmente sostenible, y con el tiempo habrá de quebrar hacia interpretaciones más respetuosas con todos los intereses jurídicos en juego, pues un sistema que priva de su propiedad por razones urbanísticas a quien la adquirió confiado en el Registro y en la constancia de la licencia urbanística en el mismo, no es un buen sistema, sobre todo si las razones por las que la propiedad se pierde pudieron tener constancia registral en su momento y no la tuvieron por causas imputables a una Administración Pública⁸⁵.

Para ello deben estudiarse soluciones que puedan suavizar el rígido criterio establecido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo⁸⁶, como definir un sistema que permita la conservación de la edificación por la vía de la legalización, que no provoque la invasión del dominio público ni afecte al orden público; la aplicación del principio de confianza, basado en la buena fe de quien confía en la actuación administrativa y en lo que el Registro publica; la posibilidad de que el propietario destine la edificación a satisfacer necesidades de vivienda cuya satisfacción no puede resultar de una indemnización sustitutiva⁸⁷; extender la calificación registral a los documentos urbanísticos que expresan la conformidad administrativa con la edificación. A ello podríamos añadir que es imprescindible que el Registrador tenga conocimiento de la normativa de Planeamiento y de la georreferenciación del mismo sobre el sistema de bases gráficas registrales para poder conocer la ubicación exacta de cada finca, determinante del régimen jurídico del derecho de propiedad que recae sobre ella, como veremos en la segunda parte de este trabajo; la aplicación de las nuevas tecnologías que permitan entenderse a dos mundos distintos como son el del Registro de la Propiedad, hasta la fecha, de carácter literario y el urbanístico, que utiliza un lenguaje geográfico; la recuperación de la legalidad mediante un instrumento adecuado que facilite la corrección de las infracciones económica; un adecuado régimen de notificaciones entre Administración y Registro de la Propiedad y la obligatoriedad de la anotación preventiva del inicio del expediente administrativo por legalidad urbanística infringida, como dispone el artículo 51.1 c), para cuya práctica la utilización del sistema de bases gráficas registrales también puede suponer un medio para facilitar la práctica de ese asiento, como veremos en el epígrafe correspondiente, en la segunda parte de esta obra.

1.4.3.- Sostenibilidad y derecho de propiedad inmobiliaria

Si el derecho de propiedad es un derecho fundamental en el que han de pervivir de forma equilibrada los intereses del propietario representados por el contenido esencial del derecho, con los intereses de la Comunidad representados por su función social, la introducción del concepto de la sostenibilidad permite lograr ese equilibrio, pues si la propiedad privada supone la asignación de recursos naturales limitados a los particulares, para que obtengan de ellos los mejores beneficios, el criterio de eficiencia

⁸⁵ MARÍN CASTÁN, A.: *«Diálogos en el Colegio*, op cit.

⁸⁶ ARNAIZ EGUREN, R.: *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, Civitas Thompson reuters, Pamplona 2014, pp. 1135 y ss.

⁸⁷ Medida propuesta en la Mesa Redonda sobre «Construcciones ilegales y demoliciones», con ocasión del IV Congreso Nacional de Registradores celebrado en Cádiz en febrero de 2012, de la que fueron ponentes GUILARTE ZAPATERO V. y ARNAIZ RAMOS, R., siendo moderadora CORREDOR SIERRA, B.

en el uso de los mismos se convierte en una cuestión clave y central en el ejercicio de la propiedad privada, pues el ejercicio eficiente de los derechos de propiedad perpetúa estos el máximo tiempo posible y coordinar ese ejercicio con la protección de otro valor constitucionalmente protegido, como es el del medio ambiente del artículo 45.1 CE, con el peligro derivado de su indeterminación jurídica y la deficiente técnica de su sistema de garantías; a pesar de esas dificultades, se puede llegar a dar sentido a la aparente inexpresividad del artículo 45⁸⁸, integrando en la función social de la propiedad inmobiliaria la protección del medio ambiente⁸⁹, para que el uso del propio bien no lo lesione⁹⁰. Puede llegarse, por tanto, a la conclusión de que la protección del medio ambiente es un límite configurador del concepto del derecho de propiedad⁹¹. Paradigmática de la conexión sistemática entre la función social y la tutela del medio ambiente es la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio⁹², que tiene el mérito de acercarse al concepto jurídico de medio ambiente que late en el artículo 45.1, pues exige concebir el medio ambiente como un concepto estructural, como «conjunto de condiciones físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciendo un conjunto de posibilidades de vida». «Es un concepto esencialmente antropocéntrico y relativo. No hay ni puede haber una idea abstracta, intemporal y utópica del medio, fuera del tiempo y del espacio. Es siempre una concepción concreta, perteneciente al hoy y operante aquí».

Desde un punto de vista doctrinal, ambiente es el conjunto de elementos naturales objeto de una protección jurídica específica. Esos elementos naturales parece que deberán ser aquellos de titularidad común y características dinámicas, es decir, principalmente, aire, agua y suelo, al que reconduce a la ordenación global del territorio con trascendencia más amplia que la gestión ambiental, todos ellos como medio circundante de la vida, que determinan las características esenciales de la biosfera o esfera de los hombres donde habitan los seres vivos, comprendiendo esta plataforma donde sucede la biosfera, la atmósfera, el aire, la hidrosfera, el agua, la litosfera y el suelo⁹³, siguiendo la concepción intermedia apoyada mayoritariamente por la doctrina española⁹⁴, se considera incluido dentro del medio ambiente los siguientes elementos, agua, aire, suelo, fauna, flora⁹⁵. Pero, a pesar de la dificultad de englobar en una definición las diversas realidades que configuran el medio ambiente, resulta necesario precisar este concepto como bien jurídico objeto de protección, que sea amplia que supere la falta de flexibilidad y de adecuación a la realidad de las definiciones estrictas de medio ambiente y que introduzca la necesaria seguridad jurídica. Así siguiendo al

⁸⁸ RUIZ-RICO RUIZ, G.: *El Derecho Constitucional al Medio Ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia 2000, pp., 149 y ss.

⁸⁹ PÉREZ PÉREZ, E.: *Propiedad, comunidad y finca registral*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1995, p. 99.

⁹⁰ DELGADO DE MIGUEL, J. F.: *Derecho agrario ambiental. Propiedad y Ecología*, Civitas, Pamplona 1992, pp. 82 y ss.

⁹¹ MORO ALMARAZ, M. J.: «Medio Ambiente y función social de la Propiedad», RCDI n° 617. julio-agosto 1993, p. 1008.

⁹² BOE n° 181 de 31 de Julio de 1995, pp. 3 a 44.

⁹³ MARTÍN MATEO, R.: *I Conferencias sobre Medio Ambiente*. Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, Castellón, 1999, p. 7.

⁹⁴ Sobre el particular, ver DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L.: *Protección penal de la ordenación del territorio y del medio ambiente*. (Título XIII, Libro II, PANCP 1983) en documentación jurídica n° 37 a 40, VVAA, Madrid 1983.

⁹⁵ GUIÁSOLA LERMA, C.: *La tutela ambiental en el Código Penal Español de 1995*, primeras Conferencias sobre medio ambiente, Comité Económico y Social de la Comunidad Valenciana, Castellón 1999, p. 80.

Tribunal Supremo⁹⁶, desde un punto de vista jurídico, podemos entender por medio ambiente el entorno que rodea al hombre, integrado por agua, aire, suelo, fauna, flora y paisaje, cuya alteración influye en la vida y en el desarrollo humano, ya que no sólo afecta a las condiciones favorables para la conservación de la salud, sino también a su calidad de vida. Aunque esta acepción tiene un margen de indefinición, al referirse a conceptos tales como “el desarrollo del hombre” o “la calidad de vida”, desde un punto de vista objetivo se encuentra acotada al ámbito de una serie de elementos, como los citados⁹⁷.

Postura acogida por el artículo 1 de la Ley del Medio Ambiente 3/1998 define el Medio Ambiente como el conjunto formado por agua, aire, suelo, paisaje, flora y fauna con sus parámetros e interrelaciones adecuadas, cuyo uso se hará de forma sostenible (art. 1.2), para llevar a cabo la política ambiental⁹⁸, sin concretar objetivos concretos y sin delimitar un capital natural crítico, para garantizar una adecuada calidad de vida para todos los miembros de la comunidad, que es insustituible y no compensable económicamente. Como consecuencia de esa configuración, el Urbanismo se integra con el medio ambiente y con el Derecho medioambiental en una unidad estructural⁹⁹, habiendo adquirido este derecho una autonomía propia¹⁰⁰.

Pero, la consideración de la protección del medio ambiente como una carga o limitación del propietario provocará la resistencia de este a cualquier limitación de su derecho, si al mismo tiempo no se configura la misma como una oportunidad de negocio para obtener un rendimiento económico de su derecho, en contrapartida.

En este sentido, una nueva línea de investigación sobre la economía de los ecosistemas y la biodiversidad (TEEB) intenta reconocer los beneficios que proporciona la biodiversidad mediante su posible traducción en términos económicos para que puedan ser tenidos en cuenta en el momento de fijar el precio de las cosas, pues muchos de los valores de la biodiversidad no son visibles en el momento de toma de las decisiones económicas, y capturar en la propiedad individualizada el valor económico de los ecosistemas y la biodiversidad. Y ello con la misión de hacer que la protección ambiental sea económicamente visible, obligando a repensar la relación entre la naturaleza y la economía, que nos lleve a cambiar la conducta, a través de la posible integración del factor biodiversidad en el valor económico de nuestro derecho de propiedad inmobiliaria¹⁰¹, sin que ello tenga que suponer la creación de paraísos ecológicos, a través de la priorización absoluta de la defensa ambiental sobre el

⁹⁶ STS 2-II-2001. FJ 5º (RJ 2001, 1003).

⁹⁷ YANGUAS MONTERO, G.: *El daño patrimonial en el Derecho del Medio Ambiente*, Aranzadi. Thompson Civitas, Navarra 2006, pp. 35 y 36.

⁹⁸ LASAGABASTER HERRARTE, I., GARCÍA URETA, A., LAZCANO BROTONS, I.: *Derecho Ambiental. Parte General*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao 2004, p. 24.

⁹⁹ TERRADILLOS BASOCO, J.: *Protección Penal del Medio Ambiente en el Nuevo Código Penal Español. Luces y Sombras*, VV. AA., Estudios Penales y Criminológicos, XVIII, Civitas, Santiago de Compostela, 1996, p. 302.

¹⁰⁰ Sobre concepto, principios y caracteres del Derecho Ambiental, ver ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Cap. I, Editorial Lex Nova. 1998.

¹⁰¹ RODE, J.: «The Economics of Ecosystems and Biodiversity», 1ª Conferencia Internacional sobre Servicios Ambientales y Seguridad Jurídica, Barcelona 7 de Julio de 2011, publicada en Cuadernos Ambientales de la Propiedad nº extraordinario, Decanato de los Registradores de Cataluña, pp. 45 y ss.

progreso económico, lo que profundizaría en la desigualdad social entre ciudadanos y territorios del Estado¹⁰².

El objetivo de este Derecho Ambiental es el de conseguir un desarrollo económico sostenible, mediante un uso eficiente de los recursos naturales, y ello constituye la ligazón esencial entre economía, medioambiente y derecho. Por ello el desarrollo humano para que sea perdurable debe ser ambientalmente sano, socialmente justo, económicamente viable y éticamente vital¹⁰³.

Se trata de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos, sin que se quebrante el principio de solidaridad consagrado en los artículos 2 y 138 CE y, además, un planteamiento sistémico de la gestión de esos recursos naturales, ya que como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de diciembre de 1989, este es el supersistema que integra los demás, estableciendo con anterioridad, en su fundamento de derecho sexto que, «*todo sistema constituye una totalidad organizada en la que los distintos subsistemas que lo integran -vegetal, animal, hidrológico y mineral- se hallan íntimamente relacionados, de manera que cualquier decisión que afecte a uno de los subsistemas repercute, a la larga o a la corta, sobre los restantes subsistemas, todos los cuales se encuentran en un recíproco equilibrio dinámico*» y añadiendo que «*como también es propio de todo sistema, los distintos subsistemas han de sacrificar su optimización en beneficio del sistema global*»¹⁰⁴.

Ello nos lleva a la conclusión de que la idea de sostenibilidad en el ejercicio de las facultades que integran el poder jurídico que el ordenamiento concede al propietario incide no sólo en la dimensión institucional del derecho de propiedad, sino también en la dimensión individual, lo que ha llevado a algunos autores a hablar del bloque ambiental constitucional o la Constitución ambiental¹⁰⁵.

La expresión desarrollo sostenible recogida por primera vez, en la Agenda 21 de la Conferencia de Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992 y definida en el informe Brundtland «*Our Common Future*» de 1987, como concepto operativo fundamental que consiste en “el desarrollo que permite que la generación actual resuelva sus necesidades, pero sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras, para hacer frente y resolver sus propias necesidades”, tiene una serie de directrices operativas, que han de incidir las normas jurídicas, como son:

- 1) En la utilización de los recursos naturales, pues los renovables se utilizarán a velocidad inferior a su tasa de renovación y los no renovables deben utilizarse a ritmo equivalente a la tasa de sustitución por otros recursos renovables.
- 2) En la emisión de residuos y contaminación, pues no se puede exceder de la capacidad de asimilación y autodepuración de los ecosistemas.

¹⁰² RUIZ-RICO RUIZ, G.: *Medio Ambiente y Propiedad Privada: La dimensión constitucional y legislativa de una relación conflictiva*, en *Propiedad y Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2005, p. 282.

¹⁰³ JIMÉNEZ HERRERO, L. M.: *Desarrollo sostenible y la Agenda 21 Local*, III Conferencias sobre medio ambiente, municipio y urbanismo, CES, Castellón 2001, pp. 15 y 16.

¹⁰⁴ PÉREZ PÉREZ, E.: *Propiedad, comunidad y finca registral*, op cit., p. 91.

¹⁰⁵ Sobre el derecho administrativo ambiental ver PAREJO ALFONSO, L., JIMÉNEZ BLANCO, A. Y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*, 4ª Edición, Editorial Ariel, Barcelona 1998, Tomo 2º.

- 3) En el establecimiento de cautelas, ante la incertidumbre de los cambios globales o de las catástrofes naturales, pues deben establecerse estándares mínimos de seguridad que determinen el equilibrio de los sistemas ambientales y las necesidades de la población, debe determinarse un capital natural crítico, que ha de tener el carácter de mínimo, insustituible y no compensable patrimonialmente y deben determinarse niveles de coexistencia racional entre actividades económicas y servicios naturales¹⁰⁶.

Esto indica una recepción de las políticas de desarrollo sostenible en el todas las ramas del Derecho, mediante su configuración como principio jurídico o legal, que el Tratado de la Unión Europea de Lisboa de 2007 integra como parte de la Carta de los Derechos Fundamentales de los Ciudadanos de la Unión Europea, basado en cuatro pilares¹⁰⁷ :

- 1.- El pilar social, basado en la cohesión social, la justicia preventiva, la equidad, la transparencia y en el derecho de acceso a la información pública de forma clara, según el Convenio de Aarhus de 1998 sobre información pública.

- 2.- El pilar económico basado en la eficiencia en la utilización de los recursos naturales, de forma integrada con el valor económico de los servicios que proporcionan los ecosistemas.

- 3.- El pilar ambiental basado en una correcta gestión ambiental de los recursos naturales y de los ecosistemas, la identificación y minimización de los impactos sobre el medio sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas.

- 4.- El pilar institucional, que constituye la envolvente que coordina a los otros tres y que se basa en la coordinación y la organización institucional y normativa necesaria y fundamental para que las políticas y estrategias sean efectivas. En este cuarto pilar el Registro de la Propiedad puede jugar un papel destacado.

En este sentido, a nivel europeo, la Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles trata de conseguir el óptimo objetivo de la sostenibilidad en el desarrollo urbano de las ciudades europeas, con unos objetivos concretos como impulsar el desarrollo urbano sostenible para acompañar el desarrollo económico¹⁰⁸.

Todo ello da lugar a una nueva relación del hombre con los inmuebles y a la aparición de un nuevo modelo de tráfico inmobiliario, basado en la sostenibilidad y eficiencia en el marco del consumo de recursos, que supone la posibilidad de obtener un beneficio económico de la capacidad de ahorro en el consumo de recursos naturales, o en la potencialidad de crear o mantener determinados valores naturales, dando lugar a una nueva gama de derechos reales, los de aprovechamiento ambiental y a un nuevo derecho emergente, el derecho del desarrollo sostenible¹⁰⁹.

¹⁰⁶ BASTIDA AGUILAR, A.: «Experiencias relacionadas con la gestión de la protección al medio ambiente y al desarrollo sustentable», ababas@prodigy.net.mx.

¹⁰⁷ SALAZAR MAÑEZ, J. L.: «El derecho de acceso a la información ambiental. Desarrollo sostenible y Registro de la Propiedad», Revista Registradores nº 39, III Época. mayo- junio 2007, p. 14.

¹⁰⁸ MARTÍN MATEO, R.: *Derecho de Información Medioambiental*, Trivium, Madrid, 1998, p. 125.

¹⁰⁹ SALAZAR MAÑEZ, J. L.: «El derecho de acceso a la información ambiental. Desarrollo Sostenible y Registro de la Propiedad», op cit., p. 14.

Podemos definir el derecho real de aprovechamiento ambiental, como aquel derecho subjetivo de carácter patrimonial y real, que atribuye a su titular de un poder jurídico, directo o inmediato sobre cosa ajena derivado del reconocimiento normativo del contenido económico del ejercicio eficiente de un derecho de propiedad, o la integración de una facultad, que no se encuentra dentro del contenido mínimo del derecho de propiedad, creada por un acto de autoridad para garantizar el cumplimiento de la función social que todo derecho de propiedad ha de cumplir, aumentando el valor intrínseco de ese derecho de propiedad enriquecido por el uso autorizado.

Este concepto ya se vislumbra en algunos textos legales, pudiendo distinguir dos modalidades del mismo, como se deriva de la definición que hemos dado:

a) La integración de una facultad que no forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad, en virtud de un reconocimiento administrativo, para el cumplimiento de una función social, sin que podamos configurar esta modalidad como un derecho real sobre cosa propia, sino como aquel derecho real que, al ampliar el contenido del haz de facultades del propietario, concede un poder directo e inmediato para ejercer esa facultad, exclusivamente sobre la cosa propia. La Administración autorizante cede, temporalmente y a cambio de una contraprestación, la titularidad de esa facultad, consistente en un aprovechamiento ambiental determinado, que recae en sobre su finca. Se plantea como una relación entre el titular dominical de la finca y la Administración territorial competente para conceder la autorización, como titular o portador del interés social, que tiene por objeto la facultad que se integra en el contenido del derecho. Un ejemplo de esta variante sería el de la declaración de interés comunitario de la finca y de la instalación que se va a producir sobre la misma, regulado en los artículos 202 y siguientes de la LOTUP 5/2014 de 25 de Julio de la Comunidad Valenciana dentro de la primera modalidad de constitución del derecho real de aprovechamiento ambiental. Así dispone el artículo 202: *«1. La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable, dentro de los límites y en las condiciones establecidas en esta ley, mediante su declaración de interés comunitario previa a la licencia municipal, en los supuestos contemplados en el artículo 197, párrafos d, e y f de esta ley»*. Es decir, generación de energía renovable, en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento, actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural, en los términos determinados en la letra e) y actividades terciarias o de servicios, en los términos de la letra f).

b) La concesión de un poder directo e inmediato sobre una cosa de titularidad ajena, para exigir de su titular registral un determinado comportamiento ambiental, como el mantenimiento del uso al que destina una determinada finca, en atención al derecho a disfrutar del aprovechamiento económico derivado del mantenimiento de ese valor natural, obtenido a cambio de una contraprestación. Un ejemplo de esta variante sería la integración de una finca o terreno en un Banco de Conservación de la Naturaleza, a que se refiere la Disposición Adicional 8ª de la ley 21/2013 de 9 de Diciembre de Evaluación del Impacto Ambiental.

Por tanto, este derecho real de aprovechamiento ambiental consiste en el poder jurídico que se concede a su titular integrado por la facultad de disfrutar del aprovechamiento

económico que resulta del uso eficiente de los recursos asignados a su finca registral, relativos a consumo de recursos naturales, o en atención a la promoción de valores naturales, ya sean paisajes o hábitats y que podemos configurar como un derecho real de naturaleza bifronte, o de dos fases:

1.- Una primera fase, de nacimiento de ese derecho, que necesitará de un reconocimiento jurídico por parte de la autoridad administrativa competente, que crea esa facultad de aprovechamiento económico del ahorro de consumos, o de la preservación de valores naturales, que se integra en el derecho de propiedad del titular, en atención al ejercicio sostenible que ha hecho de su derecho el propietario. En esta fase, por tanto, el derecho real se manifiesta como una extensión del contenido del derecho de propiedad inmobiliaria, en aras del cumplimiento de su función social. Desde un punto de vista jurídico, estamos ante una expectativa de aumento del valor económico del derecho, pero que todavía no da nacimiento al derecho real propiamente dicho.

2.- Una segunda fase, en la que esa facultad de aprovechamiento económico es objeto de tráfico jurídico y se transmite a un tercero; es en ese momento cuando podemos hablar de un auténtico derecho real de aprovechamiento ambiental, como derecho real en cosa ajena, que atribuye un poder directo e inmediato, la facultad de disfrutar de un determinado aprovechamiento económico sobre finca ajena, creado por un acto de autoridad, por un determinado lapso de tiempo, integrado por el periodo o periodos de liquidación temporal, dentro del ciclo de duración de cada derecho ambiental.

El contenido del derecho real ha de arrancar de la disposición legal o del acto de autoridad que la crea, derivado del carácter heterónomo del acto, por lo que podríamos catalogarlo dentro de los llamados derechos reales administrativos, como derechos especiales concedidos a los particulares por la Administración, pues sin ser típicos, tienen un reconocimiento en una disposición de carácter legal, siendo su fuente el Derecho Administrativo. Al amparo de la teoría del *numerus apertus*, pueden configurarse como derechos reales a los que se les pueden aplicar las normas de derecho privado sobre tráfico con la adecuada dosis de seguridad jurídica. Es decir, la ley reconoce la posibilidad de que el ejercicio sostenible de un derecho de propiedad inmobiliaria, como puede ser la producción de energías limpias o la creación o mantenimiento de un valor natural, tenga un contenido económico, su titular decide su puesta en circulación en el tráfico jurídico, en el que se van a relacionar el propietario y los terceros. El modelo más adecuado para que el mismo se desarrolle con seguridad, responda a la aspiración de disminuir el consumo de recursos naturales y aumente el capital natural del territorio en un sistema continental, es el molde conceptual del derecho real, como alternativa a las figuras de carácter obligacional que no vinculan el consumo de los recursos naturales o la conservación de un valor natural al entorno inmediato en el que se producen. Para ello es necesario que se vinculen a una finca, como continente de esos valores.

Como ejemplos de esta figura, que trataremos en la última parte, podemos citar:

- a) El derecho real de aprovechamiento ambiental consistente en el reconocimiento del contenido económico que tiene el ahorro del consumo de agua doméstica y la posibilidad de su tráfico.

- b) El derecho real de aprovechamiento ambiental consistente en el disfrute de las unidades de fijación de CO2 certificadas, producidas en determinada finca.
- c) El derecho real de aprovechamiento urbanístico de carácter subjetivo, es decir el susceptible de ser patrimonializado por el propietario, que podemos definir como la atribución efectiva al propietario afectado por actuación urbanística, de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico, producida por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados por la legislación urbanística o el planeamiento aplicable, expresada en unidades de aprovechamiento, que las hace susceptibles de ser objeto de mercado o transacción¹¹⁰.
- d) El derecho real de conservación ambiental, que deriva de la adquisición de un título de crédito de conservación de la naturaleza.

1.5.- El derecho de propiedad como derecho subjetivo real de carácter privado.

Con esa configuración actual del derecho de propiedad, la identificación del contenido esencial de cada derecho de propiedad inmobiliaria permite seguir calificando al mismo como el derecho subjetivo cuyo ámbito de poder comprende, en principio, todas las facultades posibles sobre la cosa¹¹¹. Este ámbito de poder atribuye a su titular el poder o señorío más amplio posible sobre una cosa corporal -dentro de los límites institucionales-, con carácter plenamente autónomo, perpetuo, elástico y, en parte, de contenido limitable, más allá de las cuales no llega el señorío sobre la cosa¹¹², circunscribiendo el contenido normal del derecho de propiedad como poder destinado a actuar como garantía del íntegro cumplimiento del deber¹¹³, sin que se confiera derecho a indemnización¹¹⁴.

Ese poder jurídico se configura como un derecho real, sobre las cosas corporales integrado por el poder pleno sobre las mismas¹¹⁵. Por tanto, si es un derecho real es porque es un derecho subjetivo; es más, es el derecho subjetivo típico, el más característico, con los caracteres de unidad, perpetuidad, abstracción y elasticidad¹¹⁶, que comprende, en principio, todas las facultades posibles sobre la cosa, que incluyen, conforme al artículo 8 TRLS, las de uso, disfrute y explotación, conforme al estado,

¹¹⁰ PAREJO ALFONSO, L.: «La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico», Ciudad y Territorio, enero-junio 1984.

¹¹¹ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M.: *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, t. I, op cit., p. 192.

¹¹² ALBALADEJO, GARCÍA, M.: *Derecho Civil III. Derecho de Bienes*, Bosch, Barcelona 1994, pp. 248 y ss.

¹¹³ GARCÍA DE ENTERRÍA A. Y RAMÓN FERNÁNDEZ, T.: *Curso de Derecho Administrativo*, 10ª Ed., Thompson Civitas, Pamplona 2006, pp. 32 y ss.

¹¹⁴ MARTÍN MATEO, R.: «El estatuto de la propiedad inmobiliaria», RAP n° 52, pp.137 y ss y «la penetración pública en la propiedad urbana», RAP. n° 67, pp. 12 y ss.

¹¹⁵ CASTÁN TOBEÑAS, J.: *Derecho Civil Español, Común y Foral*, Tomo II, Volumen 1º, Madrid. 1982, pp. 86 y ss.

¹¹⁶ Sobre los caracteres del derecho de propiedad ver PÉREZ PÉREZ, E.: *Régimen Jurídico Estatal y Autonómico de la Propiedad Inmobiliaria*, Tomo I, la propiedad inmobiliaria y sus formas, Bosch, Barcelona 2009, pp. 4 y ss.

clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento y la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen legal, para que el derecho de la propiedad sobre el mismo cumpla su función social, representada por unos deberes inherentes al derecho de propiedad del suelo¹¹⁷, garantizada por el Estado, pues puede haber Estado sin propiedad privada, pero no propiedad privada sin Estado¹¹⁸, que especifica la estructura de los derechos de propiedad, mediante una intervención objetiva e imparcial que hace que el enfrentamiento de los individuos por la captura de recursos escasos deje de ser un conflicto sin sujeción a reglas y se convierta en una controversia con sujeción a reglas¹¹⁹. Esa controversia puede ser económica, en la que el Estado se limita a definir reglas, manteniendo una posición neutral entre los contendientes, o puede ser jurídica, en la que el Estado toma partido por uno de los intereses en juego, como método eficaz de evitar la controversia y estructurar incentivos de conducta humana¹²⁰, partiendo de la libre transmisibilidad del derecho de propiedad privada.

Pero el intercambio es costoso, por lo que ha de basarse en dos premisas fundamentales, el consentimiento del propietario y la eliminación de incertidumbre en la vertiente jurídica del derecho, y en la física, relativa al objeto. De ahí que, la existencia de mecanismos eficientes y eficaces dirigidos a disminuir la incertidumbre deviene en una cuestión capital y su ausencia constituye un obstáculo crítico para aumentar la especialización¹²¹.

Para reducir estos costes de transacción, en las sociedades avanzadas se emplean múltiples instituciones, para proteger el derecho de propiedad y reducir las asimetrías informativas. A tales exigencias responde el Derecho de la Seguridad del tráfico, siendo el Registro de la Propiedad, en su modalidad de registro de derechos o de tráfico, el instrumento a través del cual se vertebra el Derecho de la seguridad del tráfico jurídico en el ámbito inmobiliario¹²², como solución institucional y organizativa que haga posible la contratación a bajo coste de los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles, siendo su función la de proteger dichos derechos y reducir las asimetrías informativas que pueden surgir entre quienes intercambian dichos bienes¹²³, suministrando al adquirente la seguridad que necesita con la agilidad que reclama, con el nivel de seguridad más próximo a la sentencia firme. La inscripción en el Registro de la Propiedad como un título valor del derecho de propiedad que facilita su transmisión, y aumenta su valor en cambio y su aptitud como garantía crediticia, recurriendo a técnicas similares a las de la letra de cambio¹²⁴, que permite a la propiedad privada cumplir una importante misión vertebradora de la economía de un Estado, basado en los

¹¹⁷ GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley del Suelo Volumen 1º. Ley 8/2007 de 28 de Mayo*, op cit., p. 228.

¹¹⁸ OLSON, M.: *Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas*, Editorial Siglo XXI, Madrid 2001, p. 231.

¹¹⁹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Estado, Propiedad y Mercado», op cit. pp. 1512 y 1513.

¹²⁰ Díez PICAZO, L.: *Experiencias Jurídicas y Teoría del Derecho. Introducción a la sociología*, Madrid 1967, p. 40.

¹²¹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: *Seguridad del tráfico versus seguridad de los derechos: un falso dilema*, en Estudios Jurídicos en homenaje al Profesor Luís Díaz-Picazo, Thompson-Civitas, Madrid 2003, p. 4040.

¹²² MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Estado, propiedad y mercado» op cit., p.1531.

¹²³ ARRUÑADA, B.: *La Contratación de los derechos de propiedad: un análisis económico*, op cit., p. 31.

¹²⁴ Sobre el particular MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «La inscripción como título valor o el valor de la inscripción como título», RCDI septiembre-octubre 2007, nº 703.

principios de libertad de empresa y economía de mercado, basada en cuatro postulados¹²⁵:

1.- Los individuos eligen bajo condiciones de escasez, en tales condiciones el uso de un determinado recurso impide un uso alternativo del mismo.

2.- Los individuos actúan racionalmente al perseguir su propio interés, ajustando continuamente los beneficios y costes marginales de sus acciones, por lo que los actores racionales emplean recursos para definir y proteger (*enforcement*) los derechos de propiedad, de modo que los beneficios derivados de utilizar los recursos de ese modo (la propiedad privada) sea superior al de los costes necesarios, pues cuanto mayores sean los costes necesarios de la inversión, menor será la posibilidad de inversión en ese modos de utilizar los recursos que es la propiedad privada.

3.- La conjunción de escasez y comportamiento racional produce una competencia por los recursos y los individuos acaban generando reglas que disciplinan esa competencia, eligiendo las reglas que la hagan menos costosa.

4.- Dado el autointerés y la racionalidad individual, un sistema de derechos de propiedad bien especificados y fácilmente transferibles incentiva juegos de suma positiva con ganancias mutuas derivadas del intercambio.

Así, desde un punto de vista económico, la escasez de los recursos constituye, en última instancia, la justificación de la propiedad privada, mediante la que se asegura la conservación de estos y su eficiente aprovechamiento en beneficio del mayor número, razón por la cual se define el derecho de propiedad privada como el poder directo, inmediato y exclusivo sobre los recursos¹²⁶, siendo necesario, además, que haya libertad de transferencia y que esta pueda realizarse de forma fácil y segura, con unas reglas de competencia y unas instituciones que garanticen la seguridad y facilidad de los intercambios. La respuesta más correcta, en términos económicos, es la creación de una institución que controle dicho intercambio: el Registro de la Propiedad.

2.- La protección de su tráfico jurídico: el Registro de la Propiedad Inmobiliaria

2.1.- La Justificación de un sistema registral

La estática de los derechos subjetivos impone que ningún titular pueda ser privado de ellos sin su consentimiento (estática del derecho) y la dinámica de esos mismos derechos impone que el adquirente de un derecho subjetivo no pueda ver ineficaz su adquisición en virtud de una causa que no conoció, o no debió conocer, al tiempo de llevarla a cabo (dinámica del derecho). A solucionar la controversia que se puede dar

¹²⁵ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P., siguiendo a ANDERSON TERRY L. y MCCHESENEY, F. S., en *Property Rights Cooperation, Conflict and Law*, Princeton University Press, Princeton and Boston, 2003 páginas 3 a 7, en *Fundamentación Económica del Derecho de Propiedad Privada e ingeniería jurídica del intercambio personal*, Monografías Thompson Reuters, Madrid 2011, pp. 24 y ss.

¹²⁶ Sobre la fundamentación económica del derecho de propiedad y el papel de los sistemas registrales ver MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Fundamentación económica del derecho de propiedad privada e ingeniería jurídica del intercambio impersonal», RCDI n° 723. enero-febrero 2011, pp. 149 y ss.

entre ambas vertientes trata de dar respuesta el fenómeno llamado “publicidad de los derechos reales” que surge por oposición al de clandestinidad, que, en sentido jurídico, es la exteriorización o divulgación de una situación jurídica para producir la cognoscibilidad general, que puede revestir grados diversos, siendo el más vigoroso el de la publicidad constitutiva, que se eleva a requisito esencial del acto o negocio jurídico¹²⁷ y busca desempeñar una función de aseguramiento y potenciación de derechos ya creados¹²⁸, con una serie de presupuestos¹²⁹:

1.- Consentimiento, pues la publicidad jurídica registral no forma parte del proceso creador de los derechos reales, pero los efectos de la inscripción registral han de ser queridos por los interesados.

2.- Cognoscibilidad legal, que constituye la esencia de la publicidad jurídica registral y de su configuración institucional, que implica no solo la posibilidad de conocer, sino también la presunción de conocimiento por todos del contenido registral.

3.- Posibilidad de conocimiento efectivo del contenido registral para todo interesado, mediante el acceso a los libros registrales, utilizando los medios legales adecuados.

4.- Efectos jurídicos sustantivos o materiales de la publicidad jurídica registral.

Para ello, los sistemas registrales desempeñan funciones esenciales en una economía de mercado, no solamente en relación con el desarrollo de los mercados crediticios, singularmente hipotecarios, sino también, en relación con el funcionamiento eficiente del sistema económico en su conjunto, en referencia a los inmuebles, que han de reunir dos condiciones para poder cumplir esa función, ser fácilmente transmisibles¹³⁰ y de forma segura, teniendo un papel esencial para un eficaz funcionamiento de la vida económica. Así lo ha reconocido el Informe “*From Plan To Market, World Development Report*” de 1996, del Banco Mundial, que afirma que «*un Registro de la Propiedad resulta fundamental y esencial para el desarrollo de una economía de mercado que funcione. Mejora la seguridad de la titularidad y de la tenencia, disminuye los costes de las transferencias de los bienes y proporciona un mecanismo de bajo coste para resolver eventuales disputas sobre los bienes*». En consecuencia, puede afirmarse que el Registro de la Propiedad contribuirá al desarrollo económico¹³¹ en dos sentidos:

1.- Disminuye los costes de información, pues el adquirente tiene la plena seguridad de que el transmitente del derecho de cuya enajenación es realmente tal.

¹²⁷ DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III. Las Relaciones Jurídico reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, Thompson Reuters Civitas, Madrid, 2008, pp. 325 y 326.

¹²⁸ HERNÁNDEZ GIL, F.: *Introducción al Derecho Hipotecario*, Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid 1970, p. 3.

¹²⁹ MANZANO SOLANO, A y MANZANO FERNÁNDEZ, M. M.: *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario*, Centro de Estudios Registrales, Madrid. 2008, pp. 46 y 47.

¹³⁰ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Registro de la Propiedad y desarrollo del mercado de créditos hipotecarios», RCDI n.º. 700. abril-mayo 2007, p. 574.

¹³¹ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «La función Económica de los sistemas registrales», Boletín del Colegio Nacional de Registradores, n.º 81, Madrid marzo 2002, p. 518.

2.- Elimina costes de vigilancia, lo cual se consigue cuando el adquirente llega a ejercitar un título inatacable contra el que no quepa formular acciones de un tercero, que pretende ostentar mejor derecho que él sobre el bien adquirido.

Las organizaciones proveen diversos tipos de servicios profesionales, administrativos y judiciales, mediante los cuales se aseguran los derechos, haciendo posibles las transacciones. En cada país, estas transacciones están conformadas por diversas modalidades de intermediarios y aseguradores de títulos, encargados de preparar y asegurar los contratos privados. De entre las mismas destaca el Registro de la Propiedad, en su doble variedad de registros de documentos y de derechos, encargados de dar publicidad a los títulos y proteger los derechos reales de terceros¹³². Los títulos han de reunir los elementos organizativos necesarios para que sean eficaces¹³³ y evitar que los costes de transacción puedan obstaculizar la inversión, el comercio y la especialización de los recursos productivos afectados¹³⁴. El principal coste de transacción es el de conocer quién es el titular del derecho real que se transmite, que puede asegurarse sin aumentar los riesgos de pérdida del derecho para sus propietarios, ni costes de transacción derivados de la búsqueda y obtención, en su caso, de los diferentes consentimientos necesarios¹³⁵. Y para ello, los ordenamientos pueden optar por unas reglas que protejan el derecho de propiedad inmobiliaria (regla de propiedad), o que protejan la adquisición que reúna determinados requisitos (regla de responsabilidad)¹³⁶.

La primera nota que ha de caracterizar a un sistema registral es el de que el legislador observe si realmente existe demanda de esa institución, pues de lo contrario, su establecimiento resulta un coste innecesario para el Estado y su reforma futura originará un coste todavía mayor que el de su establecimiento *ex novo*.

En segundo lugar, ha de diseñarse la publicidad que de los contratos se ha de prestar, que se logra archivándolos en un Registro de documentos, pero ello ha de complementarse con fórmulas de aseguramiento económico, de eficacia obligacional, que requiere una intervención imparcial para verificar que ningún derecho preexistente colisiona con un nuevo derecho que genera la última transacción¹³⁷.

En tercer lugar, los elementos esenciales del contrato han de poder ser conocidos por los terceros.

Estas tres notas de eficiencia, independencia y acceso público no son automáticos ni fáciles de obtener y están mediatizadas también por los sistemas de transmisión de la propiedad que existen en los diversos estados. Un sistema eficiente y seguro de transmisión de la propiedad es crucial para el desarrollo del mercado. Los sistemas jurídicos enfocan el problema de la transmisión de la propiedad abogando por intentar

¹³² ARRUÑADA, B.: *La contratación de los derechos de propiedad: un análisis económico*, op cit., pp. 32 y 33.

¹³³ ARRUÑADA, B.: *Instituciones del intercambio impersonal. Teoría y método de los registros públicos*, Civitas Thompson Reuters, Navarra 2011, pp. 23 a 25.

¹³⁴ ARRUÑADA, B.: *Sistemas de titulación de propiedad. Un análisis de su realidad organizativa*. Ed. Palestra, Lima Perú 2004, p. 71

¹³⁵ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «Estado, propiedad y mercado», op cit., p. 1530.

¹³⁶ Sobre ello ver ARRUÑADA, B.: *La contratación de los derechos de propiedad, un análisis económico e Instituciones del intercambio personal*, op cit.

¹³⁷ ARRUÑADA, B.: *La contratación de los derechos de propiedad: un análisis económico*, op cit., p. 58.

un equilibrio entre dos intereses opuestos y extremadamente importantes¹³⁸, organizando los sistemas de transmisión de la propiedad como conjunto de reglas a través de las cuales la Ley organiza el procedimiento por el que las partes, mediante una serie de actos o negocios jurídicos concretos, pueden convenir el traspaso de la propiedad del transmitente al adquirente y que dan respuesta a una serie de cuestiones fundamentales en relación con el proceso de circulación de bienes, tales como¹³⁹:

- 1.- Quién tiene el poder de disponer eficazmente de la cosa vendida.
- 2.- Sobre quién recae la responsabilidad por daños causados por la cosa a terceros.
- 3.- Si dicho bien constituye garantía para los acreedores del adquirente o del transmitente.
- 4.- Si la cosa perece, quién debe soportar el riesgo del perecimiento del bien.
- 5.- Quién tiene derecho a los frutos de la cosa vendida.

En Europa existen varios sistemas de transmisión de la propiedad de bienes inmuebles, fruto de las distintas tradiciones jurídicas, que oscilan entre la clandestinidad del Derecho Romano y la publicidad propia del Derecho Germánico, pues conforme al artículo 345 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: «*El presente Tratado no prejuzga en modo alguno el régimen de propiedad de los Estados Miembros*». Y ello, es así pues en la regulación de los derechos de propiedad de cada Estado Miembro están presentes las circunstancias históricas, sociales, filosóficas y morales de cada comunidad social.

El Código Civil español, fiel a la tradición romana, sigue la teoría del título y el modo. No obstante, en aquellos otros supuestos en los que la transmisión del dominio ocurre sin que aquel traspaso de posesión se produzca, debe comprenderse bajo la rúbrica de acuerdos traslativos¹⁴⁰, pero, para que la adquisición produzca efectos *erga omnes*, se requiere su inscripción en el Registro de la Propiedad, conforme al artículo 32 de la LH, que otorga eficacia frente a terceros de la transmisión producida, salvo en los casos excepcionales de inscripciones constitutivas puede plantearse si la inscripción suplirá a la tradición, siendo la regla general la inscripción declarativa y voluntaria, por lo que la perfección de la transmisión se produce anteriormente y de una manera extrarregistral.

2.2.- Concepto y clases de sistemas registrales

Podemos definir el sistema registral como el conjunto armónico de principios que aspira a producir, mediante la institución del Registro de la Propiedad, la necesaria seguridad del tráfico de los bienes inmuebles y a la constitución de derechos reales sobre los mismos, ofreciendo con ello sólidas bases en que asentar el crédito hipotecario¹⁴¹. Podemos clasificarlos desde distintos puntos de vista, pero en nos vamos a centrar

¹³⁸ MATTEI, U.: *La transmisión de la propiedad. Sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho Europeo*, Thompson Reuters Civitas, Madrid 2009, p. 124.

¹³⁹ MARTÍNEZ VELENCOSO, L. M.: *Los principales sistemas de transmisión de la propiedad de bienes inmuebles en el derecho europeo*, Civitas Thomson Reuters, Madrid 2009, p. 73.

¹⁴⁰ DÍEZ PICAZO, L. M.: *La tradición y los acuerdos traslativos en el Derecho Español*, ADC 1966, Madrid 1966, p. 563.

¹⁴¹ COSSÍO Y CORRAL, A.: *Instituciones de Derecho Hipotecario*, edición revisada y puesta al día por Manuel De COSSÍO Y MARTÍNEZ, M., Civitas, Madrid 1986, p. 11.

atendiendo al objeto de la inscripción y sus efectos, en la que distingue entre registro de títulos o documentos y registro de derechos.

En el registro de documentos se impone el contenido del título caso de diferir del asiento, pues la eficacia real la tienen propiamente sólo los títulos, no los asientos. El Registro de la Propiedad no prueba la existencia de los derechos reales inmobiliarios, como ocurre en los sistemas francés e italiano¹⁴². Los Tribunales podrán utilizar esos documentos, como prueba de las pretensiones de los derechos, para verificarlos y asignarlos en caso de controversia litigiosa. El depósito del título permite que pueda enjuiciarse su calidad por un experto, que examine todos los documentos relevantes y dictamine sobre la titularidad de los derechos y si hay suficiente demanda, se desarrollará todo un sector de actividad profesional de aseguramiento de los títulos para realizar esos dictámenes, recabar los oportunos consentimientos y asegurar la calidad de los títulos, ya sea en forma de Notarios, como ocurre en Francia, de compañías aseguradoras, como en el caso de buena parte de los Estados Unidos, o de abogados o elaboradores de extractos de títulos en algunos Estados de Estados Unidos. Estos buscan posibles defectos de los que pueda adolecer el título, para subsanarlos antes de la contratación, recabando el consentimiento de los terceros afectados. Si los defectos no se subsanan, el adquirente desistirá de la transacción o insistirá en modificar el contenido del contrato privado, reduciendo el precio, o introduciendo garantías adicionales en compensación de los defectos que subsisten, es decir, elevando los costes de transacción, ante una mayor incertidumbre. Tanto el dictamen del título, como su aseguramiento suelen estar sujetos a un estándar de responsabilidad, próxima a la objetiva, para motivar su celo en la detección del posible defecto del título, empleándose para subsanarlos tanto mecanismos contractuales, como judiciales. Los conflictos de propiedad se resuelven aplicando una regla de propiedad¹⁴³.

En el sistema de registro de derechos, el asiento define el propio derecho, mediante su depuración obligatoria. Se dan resueltos al público dos enigmas: el concreto alcance de los derechos sobre cada una de las fincas y la identidad de sus legítimos titulares, a través de la inscripción y los efectos jurídicos que produce. Esta puede ser constitutiva de la existencia de la transmisión, como ocurre en el sistema alemán, donde lo importante es que el nombre del actual propietario está inscrito en el Registro¹⁴⁴ y el objeto de derecho ha de estar descrito con precisión, por un técnico especializado, que ha de describir la finca para que se dé de alta en el Catastro previamente a su inscripción¹⁴⁵ ¹⁴⁶. O puede ser declarativa de una transmisión inmobiliaria que se produce extrarregistralmente, como el sistema español, con las diferencias instauradas

¹⁴² THERY, PH.: *La transmisión de la propiedad en el Derecho Francés: Principios y Cláusulas contractuales*, cap. 7, en *los sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho Europeo*, Civitas Thompson Reuters, Madrid, 2009, p. 150.

¹⁴³ ARRUÑADA, B.: *La contratación de los derechos de propiedad: un análisis económico*, op cit., pp. 98 y ss.

¹⁴⁴ ULRICH, D.: *El sistema alemán de transmisión de la propiedad. Rasgos básicos y análisis comparado*, cap. 5, en *los sistemas de transmisión inmobiliaria en el Derecho Europeo*, Civitas Thompson Reuters, Madrid, 2009, p. 119.

¹⁴⁵ Sobre el Sistema Austriaco ver LÓPEZ MEDEL, J. y ÁLVAREZ ROMERO, C. J.: «El derecho inmobiliario y el Registro de la Propiedad en Austria», RCDI, nº 428 y 429, enero- febrero 1964, pp. 1 y ss.

¹⁴⁶ Sobre el Sistema Suizo, ver MATEO VILLA, I.: *El sistema inmobiliario suizo. Estudio comparado de los sistemas Suizo y Español*, Comares, Granada. 2014.

por nuestra Ley Hipotecaria¹⁴⁷, o ecléctico entre los dos anteriores^{148 149}, con la variante especial es la de Estados Unidos¹⁵⁰.

Vistas la variedad de sistemas, es de resaltar la existencia de una tendencia doctrinal hacia el acercamiento de los diferentes aspectos del sistema registral¹⁵¹, como son: la generalización de los efectos protectores del Registro, la llevanza por fincas del Registro, el aumento de los actos registrables, la atribución al Registrador de facultades calificadoras y la coordinación entre registro y catastro, conformando el Registro sobre ciertas bases mínimas¹⁵², configurado como registro de derechos.

¹⁴⁷ PARDO NÚÑEZ, C.: *La organización del tráfico inmobiliario*, extracto del trabajo el sistema español ante el Derecho Comparado en el Libro Homenaje a Chico Ortiz, Colegio de Registradores, Marcial Pons, Madrid 1995, pp. 711 y ss.

¹⁴⁸ Sobre los sistemas registrales en Inglaterra y Gales ver, ÁLVAREZ CAPEROCHIPI, J. A.: *Derecho Inmobiliario Registral*, Comares, Granada 2006, pp. 18 y 19, MANZANO SOLANO, A.: *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario*, *op cit.*, p. 97.

¹⁴⁹ DE LA PUENTE ALFARO, F.: «El Registro de la Propiedad en Inglaterra y Gales», RCDI nº 670 marzo-abril 2002, pp. Página 605 y ss.

¹⁵⁰ Sobre el sistema registral norteamericano, ver MORO SERRANO, A.: *Los sistemas registrales inmobiliarios en Estados Unidos*. Colegio Nacional de Registradores y Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Derecho, Madrid 1986, pp. 6 y ss.

¹⁵¹ Sobre la armonización de los sistemas registrales europeos ver DE LA PUENTE ALFARO, F.: *La armonización del derecho privado en Europa y el Registro de la Propiedad en Sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho Europeo*, Thompson Reuters Civitas, Madrid 2009, pp. 103 y ss.

¹⁵² “Social and economics Benefits of Good Land Administration (second edition) United Nations Economic Comisión for Europe. Working Party on Land Administration. Página 9.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO SEGUNDO

**La justificación de la necesidad de un sistema de
bases gráficas registrales**

1.- Introducción: la finca registral como concepto jurídico con proyección geográfica. 2.- La justificación doctrinal de un sistema de bases gráficas registrales. 2.1.- Doctrina contraria a la implantación del sistema de bases gráficas registrales. 2.2.- Doctrina favorable a la implantación del sistema de bases gráficas registrales. 3.- La justificación legal del sistema de bases gráficas registrales. 3.1.- La redacción del artículo 9.1 último párrafo. 3.2.- La redacción de la Ley y el Reglamento de Costas. 3.3.- La Directiva INSPIRE y el Sistema de Bases Gráficas Registrales. 4.- La posición de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de los Tribunales de Justicia. 4.1.- La postura de la DGRN. 4.2.- La postura de los Tribunales de Justicia.

1.- Introducción: la finca registral como concepto jurídico con proyección geográfica

El Registro de la Propiedad se ha convertido en una institución social, política y económicamente sentida como necesaria, desplazando en su utilidad a instituciones multiseculares, a cuyo significado y funcionamiento indudablemente ha afectado, al implicar su superación¹⁵³, pero sin llegar a su sustitución, siendo la finalidad esencial del Registro de la Propiedad la de constituir titularidades reales seguras, que sirvan de referente fiable al mercado de inmuebles, atribuyendo una serie de efectos a los asientos registrales, que publican el derecho real configurado por las partes.

El Registro de la Propiedad no tiene por objeto identificar personas, ni contratar, ni identificar físicamente el territorio, sino que ha de controlar la seguridad de unas transacciones, en un ámbito de contratación eminentemente impersonal, con el objetivo de que los derechos de propiedad sean definidos y protegidos para crear incentivos al desarrollo económico, mediante la asignación de la propiedad sobre activos evaluables y la designación de los sujetos a quienes corresponden los beneficios y costes de las decisiones sobre el uso de los recursos, para lo cual, la finca registral, el objeto del derecho, ha de estar bien definida y el contenido del derecho bien delimitado por la Ley.

Si los costes privados exceden de los beneficios privados, en una determinada actividad, los individuos no la emprenderán, aun cuando sea socialmente provechosa. Y eso sucederá siempre que los derechos de propiedad no estén suficientemente definidos o no se hagan respetar¹⁵⁴. Por ello, el adecuado diseño legal de la institución ha de permitir el acceso, desde el Registro, a toda la información necesaria para tomar decisiones razonables, tecnología que también ha de influir en el funcionamiento de la oficina registral y los incentivos derivados de la inscripción en el Registro¹⁵⁵, para disminuir y eliminar las asimetrías informativas referentes a los inmuebles objeto de intercambio. En este aspecto, cumplirán tanto más eficazmente su función cuanto más información y de mejor calidad suministren al respecto.

¹⁵³ MARTÍNEZ MARTÍNEZ, F.: *El sistema registral inmobiliario español (I)*, Civitas Thompson Reuters, Madrid 2012, p. 26.

¹⁵⁴ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P.: «La función económica de los sistemas registrales», op cit., p. 519.

¹⁵⁵ ARRUÑADA, B.: *Instituciones de intercambio impersonal. Teoría y método de los registros públicos*, op cit, p. 293.

El sistema registral español, como Registro de derechos contiene información referida a los propios derechos y no meramente a los títulos formales en los que el derecho se apoya, que requieren una depuración exhaustiva antes de su inscripción. El Registrador ha de examinar las situaciones jurídico-reales que pretenden acceder al Registro, para determinar cuáles de las creadas por la autonomía de la voluntad deben acceder al Registro, porque se cumplen los requisitos estructurales que exige la legislación y los principios hipotecarios, restringiendo el acceso a aquellos que no cumplen unos estándares mínimos. De este modo se depura la titularidad jurídica del derecho recayente sobre una finca registral, como unidad organizativa del registro, conforme al principio de especialidad, que junto con los principios de tracto sucesivo y prioridad, consigue eliminar la posibilidad de asientos registrales contradictorios, confeccionando una sola cadena de titularidades, engarzada de tal manera que la legitimidad de la atribución del derecho al último de los titulares se sustenta en la de los que le han precedido. Cada finca tendrá así su propietario y cada derecho su titular, bajo la técnica registral de folio real, que determina que cada unidad inmobiliaria específica origine la apertura de un folio en que se hacen constar todas las vicisitudes de su historial jurídico.

Así, según el Art. 243 LH: *«El Registro de la Propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el Libro correspondiente. Todas las inscripciones, anotaciones y cancelaciones posteriores relativas a la misma finca se practicarán a continuación, sin dejar claros entre los asientos»*. Consecuencia es la adopción del sistema de folio real; así dispone el artículo. 8.1 y 2 LH: *«Cada finca tendrá, desde que se inscriba por primera vez, un número diferente y correlativo. Las inscripciones que se refieran a una misma finca tendrán otra numeración correlativa y especial»*. A esto añade el artículo 13 LH: *«Los derechos reales limitativos del dominio, los de garantía y, en general, cualquier carga o limitación del dominio o de los derechos reales, para que surtan efectos contra terceros, deberán constar en la inscripción de la finca o derecho sobre que recaigan»*. Por tanto la finca es la base del sistema registral, pues constituye el elemento más característico del derecho real y la unidad que reúne los caracteres de estabilidad y permanencia, que permiten el perfecto juego de los principios hipotecarios de fe pública, tracto sucesivo y especialidad¹⁵⁶.

Dos elementos básicos definen el concepto de finca, desde un punto de vista civil, el de ser un trozo de terreno, edificado o no, y el de su delimitación poligonal por razón de la pertenencia a uno o a varios propietarios¹⁵⁷, sin ser una delimitación física, sino de carácter jurídico¹⁵⁸. La realidad o apariencia física de la finca no dota al concepto de unidad, sino es su elemento jurídico el que lo hace, la pertenencia al titular y su delimitación derivada de los linderos marcados por las fincas materiales colindantes con sus respectivos titulares. Es decir la finca material es una parte de superficie terrestre deslindada, y por ello, jurídicamente indubitada, que es objeto de una relación dominical.

¹⁵⁶ Sobre ello ver JUEZ PÉREZ, A.: «Identificación Gráfica de Fincas Registrales», Revista Jurídica de Casilla La Mancha, nº 42, septiembre de 2007.

¹⁵⁷ ARNAIZ EGUREN, R.: *Terreno y edificación, propiedad horizontal y prehorizontalidad*, Civitas Thompson Reuters, Madrid. 2010, p. 7

3.

¹⁵⁸ CONCHEIRO DEL RÍO, J.: *El catastro y el Impuesto sobre bienes inmuebles*, t. I, Bosch, Sabadell 2008, p. 556.

Por tanto, la finca registral es un concepto jurídico con proyección geográfica, si se halla debidamente identificada geográficamente por la pertenencia a un titular, salvo que tenga una existencia meramente intelectual, como los derechos de aprovechamiento urbanístico o las concesiones administrativas, que pueden abrir folio registral sin proyección geográfica. Y aunque se ha dicho que finca registral es cualquier inmueble o derecho susceptible de abrir folio en el Registro de la Propiedad¹⁵⁹, la finca registral es algo más que un concepto puramente tabular: debe corresponderse con una finca homóloga de la realidad, a la que se refiere la publicidad¹⁶⁰, sin que sea obstáculo para ello la existencia o tipificación de una serie de fincas especiales.

Por tanto, entendemos que la idea esencial, más que la adjetiva o formal de poder abrir un folio registral, es la de ser una porción de terreno delimitada por el dominio de una o varias personas, aunque el concepto de finca se puede hacer muy sofisticado, lo que justifica la existencia de fincas especiales. Pero, como regla general, la finca siempre arranca o guarda referencia a una porción de terreno sobre la que se asienta o enraíza¹⁶¹.

El Tribunal Supremo ha definido la finca como un trozo de superficie terrestre cerrada por una línea poligonal objeto de propiedad (STS 10 de diciembre de 1960), aunque esta definición jurisprudencial no es suficiente para describir con precisión el concepto de finca registral y ha sido merecedora de críticas, es un buen punto de partida para establecer la necesaria vinculación de finca al dominio, ya que son realidades que se exigen mutuamente; solo hay finca donde hay derecho de propiedad y sólo hay propiedad sobre fincas reales¹⁶²; por tanto, podemos definir la finca registral como la unidad del tráfico jurídico inmobiliario, integrada, generalmente, por la superficie de terreno, situado en el suelo, el vuelo o la rasante, atribuida exclusivamente a un solo propietario o a varios proindiviso, que puede abrir folio registral en el Registro territorialmente competente.

De esta definición podemos extraer los siguientes caracteres:

1) Es un bien inmueble, pero no todos los inmuebles enumerados por el artículo 334 CC son finca a efectos registrales. Si lo son los inmuebles por naturaleza, los inmuebles por incorporación y los llamados inmuebles por destino son, en principio partes integrantes de finca y pertenencias de la finca, respectivamente. Los inmuebles por analogía del artículo 334.10º han de configurarse como fincas especiales. Los derechos reales al que se refiere el mismo número del artículo citado no pueden considerarse fincas a efectos registrales, salvo en aquellos casos en que pueda hablarse de finca especial, por tratarse de participación indivisa que abra folio registral. Por ello, el bien inmueble es el género y la finca uno de los supuestos de bien inmueble.

2) La finca consiste en un espacio; concepto más amplio que el de trozo de superficie terrestre que utiliza la doctrina tradicional, pues permite incluir en el concepto de finca

¹⁵⁹ REQUEJO LIBERAL, J.: *La identificación gráfica de las fincas registrales*. Anales VII (2004-2005). Centro para la Investigación y Desarrollo del Derecho Registral Inmobiliario y Mercantil, Madrid 2006, p. 26.

¹⁶⁰ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad Registral y Datos de Hecho*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2000, p. 27.

¹⁶¹ VÁZQUEZ ASENJO O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, Bosch, Barcelona 2010, p. 92.

¹⁶² ARRIETA SEVILLA, L. J.: *La doble inmatriculación registral*, Aranzadi-Thompson Reuters, Madrid 2009, p. 91.

los tres supuestos que pueden darse, bien sea como constitutivos de una sola finca, o bien como fincas diferentes: el suelo, el vuelo y el subsuelo.

3) Ese espacio en que consiste la finca ha de estar “suficientemente delimitado”. Tradicionalmente, se suele hablar aquí de que el trozo terrestre ha de estar cerrado por una “línea poligonal”. Pero se estima más adecuada la expresión elegida, por llevar implícita su relación con los conceptos de “descripción e identificación de la finca”, que son esenciales, conforme al principio de especialidad, para que pueda hablarse de una finca como separada y distinta de las demás colindantes. Esta delimitación puede existir a través de signos en la realidad física exterior, pero lo importante, en el aspecto jurídico, es que quede bien delimitado el objeto de derecho, a través de la delimitación que resulta de las descripciones de los documentos y de los asientos, basados en el juego de consentimientos de los distintos colindantes, que han de poder ser completados con un plano o base gráfica. La realidad física no siempre sirve para una delimitación precisa de la finca registral porque las separaciones físicas pueden no coincidir con el concepto jurídico de finca, resultante de la voluntad de los particulares.

4) El espacio ha de ser, además, “susceptible de aprovechamiento independiente”. Con este elemento se trata de dar entrada al concepto de finca funcional, como límite mínimo que ha de tener el concepto de finca, como unidad mínima indivisible, para que cumpla la función de aprovechamiento. Esto se manifiesta en el ámbito agrario y en el urbanístico, a través de las unidades mínimas agrarias o parcelas urbanas indivisibles, conceptos que conectan la finca con la idea de sostenibilidad, pues determinan la superficie mínima para que el ejercicio del derecho sea sostenible.

5) La finca ha de pertenecer a un solo propietario o a varios en comunidad, elemento jurídico, que es el que dota de unidad al concepto.

6) La finca opera en el tráfico como una unidad de tráfico, a efectos de los negocios jurídicos y de los derechos reales. Si ha de recaer sobre una parte de finca, es necesario proceder a la conversión de esa parte en finca, mediante la correspondiente segregación o división. Ello no obsta para reiterar la especialidad propia de los derechos reales de vuelo y de superficie, si bien en estos casos, el derecho real en si recae sobre la totalidad de la finca, aunque en concreto recaiga su aprovechamiento o uso sobre determinadas partes integrantes de la misma, como el vuelo o la edificación.

7) La finca ha de ser susceptible de abrir folio registral. En todo caso, este elemento de la definición no puede abstraerse de los demás, como si la finca registral fuese un concepto meramente formal independiente de la finca material, por lo que no es propiamente elemento definitorio de la finca, sino consecuencia o resultado de los demás.

A la vista de estos caracteres, podemos concluir que la descripción y la identificación de la finca están relacionadas con el concepto mismo de finca, en razón de su necesaria individualización, y por exigencia del principio registral de especialidad.

Distinta de esta finca material o civil es la denominada finca funcional que se determina, no por el derecho que recae sobre las mismas, sino por su destino económico. Este concepto es fruto del reconocimiento de la función social del derecho

de propiedad inmobiliaria¹⁶³ y significa una ampliación y una limitación del concepto de finca en sentido material. Es una ampliación en el sentido de poderse considerar como una sola finca, varias parcelas discontinuas que forman una unidad orgánica. No se trata de un trozo de terreno cerrado por una línea poligonal, sino de una multiplicidad de parcelas y elementos sin continuidad física, pero que forman una unidad de destino económico. Es una limitación del concepto de finca material, ya que atendiendo a su función económica, habrá que concluir que no todo trozo de terreno cerrado por una línea poligonal es una finca, sino que solo lo será aquella porción de terreno que la costumbre y la misma lógica considere que puede explotarse con independencia.

El término que suele designar a estas fincas en sentido funcional es el de parcela, de la cual podemos diferenciar varias modalidades, como la catastral que conforme al artículo 6 TRLCI es *“la porción de suelo de una misma naturaleza enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita a tales efectos el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario, o de varios pro indiviso y, en su caso, las construcciones emplazadas en dicho ámbito, cualquiera que sea su dueño y con independencia de otros derechos que recaigan sobre el inmueble”*.

Se observan una serie de diferencias respecto al concepto anterior, pues la parcela no se delimita sólo por el derecho de propiedad, sino además, porque ha de tratarse de suelo de la misma naturaleza y dentro del mismo término municipal, pues no puede haber parcela de un mismo propietario en diversos términos municipales. Lo que sí puede ocurrir con las fincas en sentido civil o material, que solo se delimitan por su exclusiva pertenencia a un propietario, o a varios proindiviso, sin atender a otras consideraciones.

También se observan diferencias con respecto a la parcela agraria, pues la legislación agraria recoge el término parcela en función de la superficie que idealmente le debe corresponder, constituyendo la unidad territorial económicamente idónea de superficie y características similares a las de las fincas existentes, o como una previsión de planificación a la que deben acomodarse las fincas existentes, a través de los procedimientos de concentración parcelaria o de mejora de todo tipo¹⁶⁴. Es esencial el concepto de unidad de cultivo, entendida como la superficie suficiente que debe tener una finca rústica, para que las labores fundamentales de su cultivo, utilizando los medios normales y técnicos de producción, pueda llevarse a cabo con un rendimiento satisfactorio, teniendo en cuenta las características socioeconómicas de la agricultura en la comarca o zona, según el artículo 23 de la Ley 19/1995 de modernización de explotaciones agrarias; o la urbanística a la que se refiere el artículo 17.1 TRLS 2/2008, que la describe como unidad de suelo tanto en la rasante como en el vuelo, o en el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad o uso o solo uso urbanístico independiente, siendo esa característica la que la dota de unidad.

Pero el concepto de finca registral así definido ha de ser objeto de individualización, que ha de ser precisa pero elástica, sin necesidad de que haya que esperar a determinar su exactitud, pues ello podría suponer una paralización del tráfico jurídico. Quizás por ese carácter elástico, el perfecto equilibrio de fuerzas creado por los principios

¹⁶³ MUÑOZ CARIÑANOS, F. Y GARCÍA GARCÍA, J. M.: «Identificación de fincas rústicas», ponencias y comunicaciones presentadas al II Congreso Internacional de Derecho Registral, Tomo I, Colegio de Registradores, Madrid 1975, pp. 262 y ss.

¹⁶⁴ ARNAIZ EGUREN, R.: *La inscripción registral de los actos urbanísticos*, op cit., p. 86.

hipotecarios respecto a las titularidades inscritas no se extiende a los denominados datos de hecho, dada la deficiente técnica de descripción de las fincas que mantiene la legislación hipotecaria, que consistía en la identificación de las fincas por sus linderos individualizados por el nombre de sus propietarios, mediante la simple manifestación de los otorgantes del título público, sin contraste de la misma por medios externos, por lo que podía ocurrir que la descripción de la finca no fuera coherente con su identificación geográfica. De ahí que fueran posibles determinadas situaciones patológicas del Registro.

Ello determinaba, como consecuencia, que los efectos de la inscripción, en particular los derivados del principio de fe pública registral, no se extendieran a los datos de hecho, con cierta confusión entre los conceptos de finca registral y sus relaciones con la realidad extrarregistral. La Sentencia del Tribunal Supremo 337/2008, de 30 de abril afirma en su Fundamento Tercero que *«una cosa es la constancia registral de una determinada finca, y otra es la existencia física de la misma en la realidad extrarregistral, de modo que la primera carece de efectividad sin la segunda y la eficacia de lo proclamado por el Registro de la Propiedad cede ante la realidad física y determinable de los derechos a que se refiere. Los asientos del Registro pueden estar en contradicción con la situación real, bien por referirse a titularidades que nunca han existido válidamente, por hacerlas constar de forma diversa a la verdadera o por haber constatado su extinción, y lo mismo cabe decir de los títulos que sirven de base a la inscripción»*.¹⁶⁵

Pero el hecho de que la realidad dominical no inscrita sea diferente de la realidad jurídica registral, no tiene por qué resultar siempre una circunstancia patológica, como hasta ahora se había creído, pues puede que la realidad registral se constituya en el único medio de defensa (porque la realidad aparente es otra) de unos intereses dominicales ilegítimamente despojados, siempre que esa realidad registral sea susceptible de ser representada gráficamente, pues de lo contrario, nunca podrá ser contrastada con la realidad dominical y por lo tanto, no podrá defender los intereses del titular registral.

También es posible que esa divergencia entre la realidad aparente y la registral sea derivada de la voluntad del propietario, cuando agrupa, divide o segrega una finca de su propiedad, modificación que solo tiene una realidad jurídica, de ahí que se denominen modificaciones de entidades hipotecarias, pero que no es aparente en la realidad física, o bien cuando decide que solo entre en el tráfico jurídico inmobiliario una parte de su finca no inmatriculada, pero no el resto, pues en ese caso la realidad material será una, pero jurídicamente, una parte será finca registral y la otra realidad material será inexistente para el Registro de la Propiedad. Esas diferencias no patológicas entre realidad física o aparente y realidad jurídica registral, derivadas de la voluntad del propietario, o de las perturbaciones de hecho, constituyen una de las justificaciones de la diferenciación entre parcela catastral y finca registral, que posteriormente trataremos.

La implantación del sistema de bases gráficas registrales implica que el estudio del

¹⁶⁵ Recurso 671/2001, ponente Antonio Salas Carceller, VLex España.

concepto de finca registral ha de hacerse analizando la finca como entidad autónoma, que ha de describirse como unidad de tráfico jurídico y en esa misión no puede sustituirse por otra realidad administrativa, con finalidades distintas, por lo que no ha de describirse haciendo referencia a otras realidades inmobiliarias, introduciendo referencias catastrales como identificadores de las fincas registrales, prescindiendo de mayores análisis al respecto, puesto que ello supone operar con técnicas ajenas a la institución registral, introduciendo elementos distorsionadores de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, al sustraer el análisis descriptivo de la finca de la actividad de calificación registral.

Una identificación clara y perfecta de las fincas es el complemento ideal para que el Registro publique, con todas las garantías de nuestra legislación hipotecaria, cuál es la proyección geográfica de las fincas, sobre el que se desarrollan los derechos reales. Las fincas lindan con fincas, ocupan un lugar geográfico determinado y tienen una forma geométrica característica; y con base en estos tres principios tenemos que apoyar el sistema de bases gráficas registrales¹⁶⁶.

Pero, la idea de que el Registro de la Propiedad ha de contar con una base física o geográfica, propia y autónoma de las restantes realidades territoriales no ha sido, ni es, pacífica en la práctica registral, donde un importante sector sigue defendiendo la no necesidad de que el Registro de la Propiedad cuente con su propia base física, al entender que el campo propio del mismo es el literario, el de los derechos reales, sin que tenga que bajar al campo de los datos de hecho. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, esa posición supone anclar el Registro de la Propiedad en el siglo XX y su evolución hacía un auténtico Registro electrónico y gráfico, para poder garantizar el derecho en su integridad, es decir, en sus elementos personales, reales y formales, pues el Registro de la Propiedad del Siglo XXI ha de ser un Registro ágil y tendencialmente exacto.

Conseguida esa extensión, en cuanto al sujeto o titular registral, la implantación de las nuevas tecnologías nos ha situado en una nueva fase en la evolución del Derecho Inmobiliario Registral, la de eliminar la incertidumbre, en lo que se refiere al objeto y contenido del derecho de propiedad, mediante la consecución de una exacta identificación y descripción de la finca registral, a través de procedimientos jurídicos y delimitando exactamente las facultades del propietario de la finca registral, asociando a esa base gráfica registral la información territorial de carácter público, que pueda tener trascendencia en el tráfico inmobiliario, ya de corte urbanístico, ambiental o fiscal.

Tras ello, se abrirá una nueva fase en el Derecho Inmobiliario Registral, la de extender la seguridad jurídica del tráfico jurídico inmobiliario a otros mercados de corte territorial y trascendencia real, hasta ahora inexplorados, como son los mercados territoriales de corte ambiental, que se basan en la idea de hacer de la conservación medioambiental un objeto de tráfico jurídico y fuente de riqueza para el ciudadano individual, que hace un uso sostenible de sus recursos, lo que se podrá conseguir vinculando el uso o consumo de los mismos, al contenido del derecho de propiedad de

¹⁶⁶ BARBIER GAMINDE, G.: «Ponencia de Inauguración del Curso 2008-2009 de la Academia Vasca de Derecho».

una finca, si está inscrita en el Registro de la Propiedad, o de una parcela catastral, si no lo están¹⁶⁷.

2.- La justificación Doctrinal de un sistema de bases gráficas registrales

Los redactores de la Ley Hipotecaria concibieron un sistema de seguridad jurídica inmobiliaria basado en la finca como unidad de organización, y dados los medios con que se podía contar, no tuvieron otro remedio que acudir a la descripción literaria para la identificación de las fincas, que fue suficiente. Pero la aparición de las nuevas tecnologías ha revelado el carácter ineficiente e insuficiente del sistema. Siempre se había dicho que el Registro de la Propiedad Español garantizaba, a través de la inscripción, la existencia del derecho, pero no respondía de la ubicación o localización de la finca, sobre la que recaía el dominio inscrito, ni siquiera de la existencia real de aquella, presentando el sistema de identificación de la finca registral una serie de rasgos¹⁶⁸:

a) Configuración autónoma de la finca registral, a iniciativa del propietario, pues los artículos 9 LH y 51 RH determinan las circunstancias que ha de contener la inscripción de un derecho real, entre las que se encontraba la descripción de las fincas registrales, con los requisitos literarios o alfanuméricos detallados en los mismos.

b) Flexibilidad del sistema descriptivo de las fincas registrales, cuyo objeto es la identificación y no el deslinde, que siendo preferentemente literaria, adolece de cierta imprecisión; por el contrario, el carácter flexible de la descripción literaria ha tenido la ventaja de permitir la identificación de la finca en un folio registral para posibilitar su tráfico, pero por el contrario dio entrada en el Registro a los estados patológicos de los excesos de cabida, las dobles inmatriculaciones y las fincas muertas, fruto de las descripciones exclusivamente literarias o alfanuméricas.

c) Libertad en la descripción de las fincas, pues la flexibilidad del sistema permite diferentes combinaciones y hace posible que en cada caso sea el propio interesado quien decida como describir su finca.

d) Falta de homogeneidad del sistema, pues el nivel de precisión en la descripción de las fincas registrales no es homogéneo y en el Registro pueden convivir fincas descritas de un modo preciso, con otras que lo están de un modo impreciso. Por lo que la protección ofrecida al titular registral puede no ser siempre la misma; puede depender de cómo se haya hecho la descripción. A mayor precisión en la descripción, mayor será el nivel de protección registral del titular registral de la finca. Sin embargo, ello no ocurre así en nuestro ordenamiento, porque prevalece la idea de que el Registro no garantiza datos de hecho y ello implica que las descripciones más precisas no otorgan mayor protección.

e) Falta de autonomía de la finca registral con respecto a la finca extrarregistral, pues la descripción literaria de la finca registral proporciona las claves para localizar la finca en la realidad. En la medida en que el Registro no configure de un modo preciso las fincas, no puede hablarse de una verdadera autonomía de la finca registral frente a la finca real.

¹⁶⁷ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, Tirant lo Blanch, monografías, Valencia 2013, p. 85 y 86.

¹⁶⁸ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad y datos de hecho*, op cit., p. 4.

El Registro de la Propiedad deja de ser en este punto autónomo; más que delimitar la finca, lo que hace es ofrecer una clave para identificarla en la realidad.

f) Aislamiento de cada finca registral, pues el Registro no dispone de un medio adecuado para constatar la colindancia de las fincas registrales, característica propia de un sistema georreferenciado, que permite situar exactamente una finca en el espacio y poder establecer la relación de ella con las colindantes inscritas en el Registro, carencia que también se puede paliar mediante el adecuado diseño técnico y jurídico del sistema de bases gráficas registrales.

Las deficiencias técnicas de este sistema de descripción, llevó a afirmar que el Registro de la Propiedad Español garantizaba la existencia del derecho, pero no respondía de la ubicación o localización de la finca, ni de su existencia real. Ante esta situación se han establecido dos posibles soluciones para dotar de base física al Registro de la Propiedad: la simplista, de hacer de la base gráfica catastral el sustrato de las fincas registrales, limitándose el Registrador a declarar la correspondencia de la finca registral con la parcela catastral y la que consideramos jurídica, que es la que propone establecer un proceso de identificación gráfico de los inmuebles, camino que ha iniciado el artículo 9.1 último párrafo LH, que ha tenido el mérito de suponer el reconocimiento legal que inicia el proceso de transformación del sistema tradicional de descripción, utilizando la técnica de la georreferenciación, con un lenguaje gráfico, apoyado en un mapa o plano y alfanumérico, que exprese las coordenadas geográficas de los puntos que, en cada caso, sean necesarios para construir el contorno de la finca¹⁶⁹.

Todo ello con unos procedimientos jurídicos rodeados de las garantías necesarias, que permita conseguir una estratificación de estados gráficos en los que puede encontrarse su base gráfica registral, a los que se otorgará unos efectos jurídicos cada vez más intensos, según el estado descriptivo, sin que el Registro de la Propiedad deba esperar que otras instituciones resuelvan su problema de conseguir una identificación gráfica de sus fincas registrales, por lo que debe afrontar esta tarea como proyecto vital para el futuro desenvolvimiento del registro jurídico y para que pueda darse publicidad a las diferentes y dispersas limitaciones administrativas y medioambientales de carácter territorial, mediante la adecuada asociación de las cartografías que las reflejan¹⁷⁰.

2.1.- Doctrina contraria a la implantación del sistema de bases gráficas registrales

En la práctica registral, la afirmación de los efectos jurídicos derivados de la implantación del sistema de bases gráficas registrales es discutida. Así, se han señalado como razones contrarias a la implantación o existencia de un sistema de bases gráficas registrales, que dote al Registro de la Propiedad de una base física, las siguientes:

1º La fe pública registral se encuentra legalmente referida al dominio y demás derechos reales inmobiliarios. No se extiende a circunstancias geográficas de hecho como las que representan las bases gráficas registrales. Sin embargo, no debemos olvidar que el

¹⁶⁹ MORALES MORENO, A. M.: Publicidad registral y datos de hecho, op cit. p. 33.

¹⁷⁰ GRAGERA IBAÑEZ, G.: «Las bases gráficas registrales. La historia de un proyecto por definir», Actas del Congreso Internacional de Tenerife sobre información territorial y Registro de la Propiedad, Tenerife, diciembre 2011, p. 6.

artículo 34 LH no protege al tercero, en sí mismo considerado, sino que protege la adquisición de un inmueble, cumpliendo los requisitos en él determinados, por lo que si lo que protege es la adquisición del tercero frente a posibles intromisiones basadas en títulos no tabulares, lógicamente, el objeto de la adquisición también ha de estar protegido por la presunción, siempre que se consiga una exacta descripción de la finca registral, no solo georreferenciada, sino también deslindada, de modo que la descripción realizada por el propietario no tenga atisbo alguno de controversia jurídica, al haber sido ratificada por los colindantes, pues la finca registral no es una circunstancia geográfica, sino que es un concepto jurídico con repercusión geográfica.

2º Admitir efectos hipotecarios al aspecto gráfico registral es “cargar” al Registrador con una responsabilidad innecesaria e impropia de su función, afirmación que no compartimos, pues el intentar aportar certeza y exactitud al derecho real inscrito, no solo en cuanto a su titularidad, sino también en cuanto al objeto, constituye el campo propio de actuación del Registrador, lo que nos lleva a afirmar que la formación de la base gráfica es una actividad jurídica del Registrador para identificar la finca objeto del derecho.

3º El sistema de bases gráficas registrales carece de precedentes y regulación normativa legal, pero el Derecho ha de innovarse al amparo de la evolución social y tecnológica; así, el fundamento legal se ha ido introduciendo en nuestra legislación, poco a poco, el cual ha de ser objeto de desarrollo, respetando el esquema clásico que del Registro de la Propiedad hizo la Ley Hipotecaria de 1861 y sus sucesivas reformas.

4ª. Un Registro de naturaleza gráfica supone una intromisión, cuando no un acto de intrusismo, en las funciones propias del Catastro; afirmación inexacta, pues las diferencias conceptuales entre finca registral y parcela catastral se extienden a la base gráfica de la finca registral y la catastral, como distintas y autónomas unas de otras.

5ª. La base gráfica registral crea confusión, pues no se alcanza a comprender cómo una única realidad inmobiliaria puede ser descrita de manera diferente, incluso contradictoria, por instituciones que persiguen “fines” comunes, por lo que habrá que elegir entre una y otra. Y ello con la extraña creencia de que esa unicidad otorgará seguridad jurídica y evitará la confusión y la inseguridad jurídica, que derivaría de la existencia de dos formas de representación gráfica de un único objeto inmobiliario. La realidad se ha encargado de demostrar la inconsistencia de este argumento, pues se han inscrito como excesos de cabida superiores a la quinta parte de la cabida inscrita, justificados con certificación catastral descriptiva y gráfica e identidad de linderos, auténticas invasiones de fundos ajenos, mediante la modificación unilateral de linderos, supuesto distinto de un exceso de cabida, mediante un procedimiento jurídico distinto del propio de la modificación de linderos, cuál es el del exceso de cabida, que no es más que la rectificación del dato de superficie erróneo; en este supuesto si hay inseguridad jurídica y alarma social y se evitan dotando al Registro de la Propiedad de una base gráfica autónoma que permita una auténtica calificación registral gráfica.

6ª. Carece la organización registral española de formación topográfica suficiente para abordar un proyecto gráfico registral, lo cual no es óbice para la implantación de un Registro de la Propiedad gráfico, pues aunque no tenga la formación topográfica suficiente, ello no quiere decir que no pueda llegar a adquirirla, pudiendo discutirse si realmente son necesarios esos conocimientos, pues realmente la identificación de una

finca sobre imágenes del territorio, apoyadas en la mejor cartografía disponible no es una cuestión de técnicas geográfica, sino de técnica jurídica, apoyada en los medios geográficos de mayor calidad disponibles.

7ª. Encarece los costes de transacción, pues el despacho del documento presentado a inscribir encarece su coste temporal y económico si el Registrador tiene que analizar la situación gráfica de la descripción de la finca y tomar una serie de decisiones, de las que habrá de dejar constancia en los libros registrales, alfanuméricos y gráficos, y dar publicidad de ello, se elevan los costes para el ciudadano y para la institución registral, que deberá invertir en la creación y mejora de las herramientas tecnológicas que permitan realizar esos análisis jurídico-espaciales, cuando este es un tema que ya viene “resuelto” por el Catastro, olvidando este argumento las diferencias irreconciliables que impiden reconducir ambos conceptos a una unidad y que el coste generado por el servicio es asumible para el ciudadano, que recibe un servicio que mejora la calidad de su derecho inscrito, debido al valor añadido que genera la actuación registral, que además de depurar la titularidad del derecho inscrito, depura o saca a la luz las posibles deficiencias identificativas y descriptivas del derecho inscrito.

2.2.- Doctrina favorable a la implantación del sistema de bases gráficas registrales

La necesidad de que el Registro de la Propiedad cuente con una vertiente gráfica se ha abierto camino entre un sector doctrinal y de la práctica registral. Así, la incorporación de la representación gráfica de las fincas registrales al Registro de la Propiedad se ha realizado mediante la creación de una sencilla herramienta informática, que ha permitido ir asignando, por parte del Registrador de la Propiedad competente, la representación gráfica a cada una de las fincas registrales del distrito hipotecario, partiendo de los datos gráficos existentes en soporte informatizado, y crear con ello el sistema de bases gráficas de las fincas registrales, que las identifica en un espacio concreto del territorio, completando la descripción literaria contenida en el folio registral, partiendo de la cobertura legal que le prestan los artículos 398 RH, en la redacción dada por el RD 430/1990 de 30 de marzo, la Instrucción de la DGRN de 2 de marzo de 2000 y especialmente el artículo 9.1 LH en la redacción dada por la Ley 24/2001. Pero, lo que no existía hasta la fecha era un sistema de información gráfica organizada, sistemática y global de fincas registrales, un auténtico sistema de información geográfica (GIS) de carácter registral, una base gráfica registral de carácter global que permitiera suministrar información sobre las fincas registrales.

La delimitación gráfica de fincas permite abordar entre otros problemas los siguientes:

1.- Desde un punto de vista científico-jurídico, las bases gráficas registrales son un instrumento de control de la concordancia o coherencia territorial de la información registral. Son por ello, un medio de control necesario en la gestión del Registro¹⁷¹, que conlleva la introducción de nuevos conceptos en la ciencia jurídica, como los de la validación, o calificación registral gráfica. Por tanto, a nivel científico, la implantación del sistema de bases gráficas registrales supone extender al aspecto de identificación de la finca la calificación registral, como paso previo para llegar al objetivo final de

¹⁷¹ REQUEJO LIBERAL, J.: *La identificación gráfica de las fincas registrales*, op cit. p. 68.

permitir, mediante un procedimiento legalmente bien definido y rodeado de todas las garantías, la extensión del principio de fe pública registral a los datos de hecho, es decir a la descripción literaria de la finca coincidente con su representación gráfica.

2.- Desde un punto de vista registral, permite completar la descripción de las fincas registrales al situar las mismas dentro del territorio, mediante un sistema de coordenadas que las individualiza y asocia a una porción del territorio, el descrito en el folio registral, superando el sistema tradicional de descripción de fincas, mediante la utilización de la técnica de la georreferenciación como método más preciso. La descripción de la finca es la expresión de los datos y características de la misma, al objeto de identificarla, por lo que la descripción está al servicio de la identificación. La importancia de la descripción se destaca desde cuatro puntos de vista o interés: el interés del propietario, el interés de los colindantes, el interés de la Administración, el interés de los terceros en el tráfico jurídico inmobiliario, a los que no sólo les interesa la inatacabilidad del derecho adquirido conforme al Registro, sino también el objeto de ese derecho delimitado por su situación, superficie y linderos. En este sentido la DGRN alude a la descripción como presupuesto básico de la eficacia sustantiva del Registro.

3.- Desde un punto de vista estadístico, permite gestionar en un sistema de información geográfica los datos jurídicos del Registro, permitiendo contestar preguntas tan elementales como cuántas fincas constan inscritas dentro de una determinada área de actuación administrativa, cuántas no están inmatriculadas; quiénes son los propietarios y qué cargas tienen, mapas de fincas que están hipotecadas, embargadas, gravadas con servidumbres, etc., que pueden ser de interés a la hora de decidir la acción política o económica sobre el territorio.

4.- Desde un punto de vista de publicidad, permite al usuario solucionar los problemas de localización de las fincas e identificación de los pronunciamientos o delimitaciones administrativas, derivadas del Planeamiento y las limitaciones medioambientales, que afectan a un sector del territorio y no tanto a fincas individuales, cuyo reflejo registral es difícil, como ocurre con las limitaciones derivadas de la legislación de costas, montes, humedales, suelos contaminados, cañadas públicas, expedientes de disciplina urbanística, y tantas otras que hoy escapan del Registro, con gran perjuicio de Administraciones y ciudadanos, porque no se pueden asociar al derecho de propiedad que delimitan si no resulta posible determinar la ubicación de éstas dentro del territorio.

5.- Desde un punto de vista de colaboración con las Administraciones Públicas con competencia sobre el territorio, permite una mejor defensa del Dominio Público y un mejor desarrollo de los trámites de los procedimientos administrativos que tienen por objeto la reordenación de la propiedad, como reparcelaciones, concentraciones y deslindes administrativos.

6.- Desde un punto de vista económico, el valor añadido derivado del sistema de bases gráficas registrales es muy superior al coste que este beneficio supone para el usuario registral y que es respetuoso con los parámetros de viabilidad y rentabilidad que para la información espacial maneja el artículo 7 de la Directiva INSPIRE, puesto que el usuario ve reforzada la información registral, a un coste muy reducido, lo que implicará una mejora en el nivel de seguridad que el Registro de la Propiedad siempre ha prestado.

Para ello, es necesario construir una teoría jurídica de origen eminentemente práctico,

que fundamente el análisis de las consecuencias que se producen al tratar de representar gráficamente, sobre imágenes y cartografías del territorio, las descripciones literarias de las fincas en los asientos registrales; de cuándo, cómo y por qué la descripción de una finca admite una traducción gráfica territorial y en la proyección de futuro que para la disciplina registral puede llegar a tener la tarea acometida¹⁷². Se abren una serie de cuestiones básicas, que se plantean al respecto del sistema de bases gráficas registrales, que hay que resolver, en la elaboración de su teoría jurídica, como¹⁷³:

Primera: El desarrollo jurídico debe estar integrado por un conjunto de reglas coherentes, que permitan una homogeneidad tanto en el procedimiento registral de identificación de fincas como en los productos ofrecidos, cuestión que se desdobra en dos vertientes:

1º) La definición jurídica del proyecto, que se concreta en encajar esta tarea dentro de nuestro procedimiento registral y delimitar las relaciones con el Catastro, permitiendo abordar uno de los problemas más importantes de nuestro sistema, cuál es el de la diferente delimitación de un mismo inmueble, mediante el establecimiento de un sistema territorial integrado, diferenciando los conceptos de correspondencia y coordinación para delimitar la relación con el Catastro y su relación con otras Administraciones Públicas, mediante la técnica de la asociación de cartografías con la información de las muchas limitaciones administrativas, urbanísticas y medioambientales que hoy conforman la propiedad y definen sus aprovechamientos, cuya publicidad resulta muy difícil en un registro con definición literaria de fincas.

2º) La arquitectura tecnológica del proyecto y el flujo de información, pues el diseño de un buen proyecto exige el establecimiento de un conjunto de reglas, que articule todos sus aspectos esenciales. Estos elementos esenciales no pueden desarrollarse de manera autónoma e independiente, sino que exigen un conjunto de principios y reglas coherentes.

La discusión, hoy, está fundamentalmente centrada en la aplicación tecnológica, obviando intencionadamente la cuestión esencial de definir el modelo jurídico, bien porque no se sabe a dónde ir, bien por el temor de adonde nos pueden llevar. En este sentido, es de resaltar que las Conclusiones de la Asamblea General de Registradores de Zaragoza de 2013 sientan las bases sobre las que ha de asentarse el desarrollo legislativo del sistema de bases gráficas registrales, a las que luego aludiremos y que marcan el camino a seguir en esa definición del modelo jurídico.

Segunda: El concepto identificación gráfica es estrictamente registral y supone el establecimiento de la coincidencia o no entre un inmueble descrito literariamente en el Registro con un recinto geográfico georreferenciado, en virtud de una decisión del registrador que produce la vinculación del derecho inscrito a una concreta ubicación.

Tercera: La identificación gráfica de fincas registrales es una operación distinta pero necesaria para poder determinar la correspondencia de una referencia catastral de una

¹⁷² VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «El visor de bases gráficas registrales, Lunes 4'30, septiembre 2009.

¹⁷³ GRAGERA IBAÑEZ, G.: «Las bases gráficas registrales. La idea de un proyecto por definir», op cit., p. 9 y 10.

parcela, la cual una vez determinada, nos llevará al análisis de coordinación. Aunque son tareas conceptualmente diferentes reviste gran importancia realizar un análisis conjunto para poder diagnosticar las diferencias que pueden existir entre finca registral y parcela catastral, para sincronizar los movimientos entre ambas, ya que la velocidad a la que se mueven es distinta.

Cuarta: La identificación gráfica es una de las tareas a realizar en el proceso de inscripción de documentos y no es potestativa para el registrador, sino obligatoria, sin que esté sujeta a disponibilidad del presentante o interesado en el despacho de un documento, quien no puede excluir impedirla o renunciarla. Dicha tarea goza de la misma naturaleza que el acto de inscripción, pues es consecuencia del procedimiento registral.

Quinta: Por implicar una decisión del Registrador, produce importantes efectos jurídicos, pues la delimitación del objeto de los derechos inscritos no es un acto neutral ni para el propietario, ni para los colindantes, ni para los terceros que pueden verse afectados por tal decisión, lo que producirá los efectos del principio de legitimación, presumiéndose que el derecho existe en la forma determinada por el Registro, también en cuanto a su descripción, que se ha proyectado geográficamente, pero es susceptible de prueba en contrario en juicio, a cargo de quien sostenga una ubicación distinta de la finca; es decir, el Registro identifica la finca registral y puede identificar la colindante, pero no el trazado determinado del lindero, pues para ello, necesitará el consentimiento del colindante. No se aplica a esta representación gráfica el principio de fe pública registral, pues como ocurre con la vertiente literaria de este principio, han de exigirse una serie de requisitos especiales para ello, como trataremos.

Sexta: No puede confundirse identificación y resultado de la identificación. Identificación registral hay siempre que el registrador realiza un análisis de la correspondencia entre la finca literaria, un recinto cartográfico y la parcela catastral, y emite una decisión con efectos jurídicos. Por tanto, identificación hay tanto cuando el resultado es positivo como cuando es provisional, y tan importante es para propietario y terceros conocer un resultado como el otro –si me apuran hay mayor interés en las identificaciones provisionales-. Como consecuencia de lo anterior, todo acto de identificación registral de fincas debe quedar reflejado mediante la base gráfica correspondiente, cuyos metadatos serán objeto de informatización en la Base de Datos para su conocimiento por los ciudadanos.

Séptima: La identificación gráfica de fincas registrales debe ser motivada y notificada a los titulares, pues deriva de una calificación registral. Estos dispondrán de los derechos de rectificación y revisión en vía administrativa y jurisdiccional, ya de la delimitación perimetral o de la calificación tipológica de la identificación, mediante la aportación de pruebas o alegaciones que estime oportunas; la motivación que consistirá en determinar, junto con el perímetro de la finca, las razones que justifican una identificación de carácter positiva, provisional o negativa. Debe estudiarse si la notificación se realiza sólo al propietario o también a los demás titulares de derechos inscritos. Debe estudiarse también cómo se efectúan las notificaciones en las “identificaciones de oficio por el registrador”, es decir sin que medie petición expresa o implícita de los interesados.

Octava: Es conveniente regular los requisitos positivos y negativos necesarios para efectuar registralmente la identificación gráfica, a fin de que se obtenga una conveniente

uniformidad tanto en los procedimientos de identificación como en los resultados, poniendo fin a la disparidad hoy existente. Estos criterios de identificación no son axiomáticos sino que, en muchas ocasiones, dependen de las concretas circunstancias de cada caso, las cuales deberán ser apreciadas por el registrador.

Novena: Es conveniente distinguir tipos diferentes de identificación en función de su resultado, pues si bien en todas hay acto de identificación sus consecuencias son diferentes, dependiendo del grado de coherencia entre la descripción literaria y la gráfica.

Décima: La decisión de Registrador ha de ser fundamentada y notificada al interesado, mediante un documento que puede denominarse “Informe Gráfico”, considerado como pieza básica del sistema, donde se informará de los recursos posibles. La decisión también podrá ser objeto de publicidad registral, para que pueda ser conocida por los terceros.

Undécima: La identificación gráfica de una finca debe plasmarse en el Registro mediante el asiento adecuado, la nota marginal. Esta tiene soporte normativo en el apartado 4º de la Instrucción de la DGRN de 2 de marzo de 2000, que establece que identificada positivamente una finca, se hará constar en el folio registral de la misma, por nota al margen de la última inscripción de dominio. Nos plantearemos si esa nota ha de ser única y cuál es la naturaleza de la misma de ser única, o la de cada una, de ser varias. Pero, con la implantación del Registro electrónico y del folio real digital, la validación positiva del Registrador determina, como consecuencia, no sólo la práctica de dicha nota marginal en el folio real, sino también la incorporación definitiva de la base gráfica previamente identificada al entramado de bases gráficas registrales para su comparación con el resto y la incorporación de la misma al folio real electrónico, siendo este el efecto esencial, que permite sujetar la base gráfica a los principios hipotecarios.

Duodécima: Posibilidad de publicidad cartográfica de las límites administrativos, urbanísticos y medioambientales. Si el Registro quiere ser fiel a sus principios constitucionales, no tiene más remedio que dar cabida a este tipo de límites dispersos por nuestra legislación y no se puede quedar anclado en cargas de tipo tradicional, pues hoy el dominio se configura más por aquéllas que por éstas: la información jurídica del Registro debe ser completa.

Decimotercera: La correcta determinación de la operación gráfica de coordinación y su diferenciación de la operación de correspondencia de la Referencia Catastral con una finca registral, que no es una operación gráfica, pues no hay superposición de representaciones gráficas, sino de comparación de datos.

Decimocuarta: La coordinación con Catastro ha de sentarse en unos principios básicos:

14.1.- Respeto a los principios básicos organizativos de cada institución. El Catastro es el registro físico y económico de los inmuebles. El Registro de la Propiedad es el registro jurídico. Sin embargo, el Catastro necesita titularidades jurídicas para el cumplimiento de sus fines y el Registro la cartografía catastral para el cumplimiento de los suyos.

14.2.- Una coordinación eficaz exige cambios legales y operativos que deben asumirse a cambio de los beneficios que proporciona.

14.3.- Que un mismo inmueble en un mismo Estado tenga distinta delimitación física según se trate del registro jurídico o del registro económico y fiscal no es una grave disfunción del sistema inmobiliario, no incrementa costes de transacción, ni disminuye la eficacia de la acción administrativa territorial, sino que responde a la especialización de las instituciones con competencia sobre el territorio, base del progreso social. Por ello, se debe evolucionar hacia un sistema de descripción unitaria de las fincas sin poner en peligro la eficacia de la acción administrativa, lo que conlleva una consecuencia esencial, la de la autonomía de la capa cartográfica de fincas registrales, siendo preferible crear una capa cartográfica exclusiva para las fincas registrales, por las siguientes razones:

1.- La parcela catastral y la finca registral son conceptos diferentes. La parcela responde a un concepto fiscal y económico, integrada por un solo recinto perimetral de la misma naturaleza y situada en un solo municipio, siendo su titularidad una cuestión adjetiva; la finca registral es un concepto jurídico privado que puede ser de distinta naturaleza, estar situada a caballo de varios municipios, e integrada por varias porciones no colindantes si constituyen una unidad de explotación, siendo su titularidad jurídica su elemento definidor, no basado en una realidad física.

2.- Por las distintas técnicas operativas de cada institución, lo que produce frecuentemente delimitaciones distintas de un mismo inmueble, pues la finca constituye en el Registro la unidad del tráfico jurídico, aunque esté situada en dos municipios, tenga parte urbana y rústica, y dentro de ambas sujetas a aprovechamientos diferentes. El Catastro para el cumplimiento de sus fines necesita fraccionar en distintas unidades una misma finca, en función de su ubicación y de su aprovechamiento.

3.- El Catastro debe graficar todo el territorio, mientras que el Registro solo podrá dibujar las fincas inscritas; es decir, la capa catastral es completa, mientras que la registral es discontinua, limitada sólo a las fincas inscritas. Este principio de autonomía debe tener una razonable y correcta interpretación, que nos ha de llevar a un procedimiento cuyo objeto sea determinar cuándo existe coincidencia o discrepancia, planteándose las cuestiones de cuál sea el procedimiento idóneo y quién es competente para realizarlo.

4.- Cuando la configuración física de un inmueble sea coincidente en el Registro Jurídico y en el Económico y Fiscal, las normas reguladores del sistema inmobiliario deben adoptar las medidas necesarias para que dicha coincidencia sea mantenida y no se rompa en el diario tráfico inmobiliario. Ello es importante en los supuestos de modificaciones físicas de fincas mediante operaciones de segregación, división, agregación, agrupación, etcétera, en los que ha de regularse una operativa para que no se rompa la coincidencia:

a.- El Registro debería asumir la misma configuración vectorial, o delimitación perimetral, que la correspondiente catastral, cuando el inmueble sea coincidente.

b.- El Registro debería notificar al Catastro el reflejo en la cartografía catastral de la modificación de una finca, para poder efectuar la coordinación entre sus Bases Gráficas.

c.- El Catastro sólo debería admitir aquellas modificaciones que vengan previamente inscritas en el Registro.

d.- Unificación de la documentación exigible a incorporar en la escritura y demás documentos en los que se formalicen operaciones de modificación física de fincas, evitando a los usuarios duplicidad de trámites y procedimientos, de manera que el documento sea inscribible tanto en el Registro como en el Catastro

e.- Aportación de planos georreferenciados expresivos de la modificación efectuada, que permitan su carga en la cartografía catastral y registral, suscrito por técnico competente.

5.- Cuando la configuración física de los inmuebles no sea coincidente, el Estado deberá regular procedimientos de subsanación de discrepancias adecuados, ágiles, baratos y eficaces, para conseguir la coincidencia descriptiva de un mismo inmueble. En la actualidad, tenemos algunos preceptos de la legislación hipotecaria y el “Procedimiento de Subsanación de Discrepancias” regulado en el artículo 18 de la LCI, a los efectos catastrales, que tiene por objeto la subsanación de discrepancias entre parcelas catastrales, pero su función no es la de coordinación entre fincas registrales y parcelas catastrales, sino que su objeto fundamental es la coordinación entre el Catastro y la realidad.

Por tanto, el objetivo es introducir procedimientos de elaboración de bases gráficas registrales, entendidas como la traducción al lenguaje geográfico de los principios hipotecarios o, la plasmación gráfica del tráfico jurídico inmobiliario mediante la validación del Registrador, con fundamento en el artículo 9.1 LH, el 398 RH y la IDGRN de 2/3/2000¹⁷⁴.

3.- La justificación legal del sistema de bases gráficas registrales

La justificación legal del sistema de bases gráficas registrales la vamos a basar de una manera directa en el artículo 9.1 último párrafo de la LH, necesitado de un importante desarrollo legal y reglamentario y de una manera indirecta en la publicación de la Directiva INSPIRE, cuyo ámbito de aplicación vamos a intentar aplicar al sistema de bases gráficas registrales, aunque no se contenga una referencia explícita al mismo en el texto de la citada Directiva, pero sí que se comprende en el espíritu de la misma, como trataremos de demostrar.

3.1.- La redacción del artículo 9.1 último párrafo

174 PRADO GASCÓ, V.: «Un nuevo enfoque metodológico registral», Actas del Congreso Internacional de Tenerife, diciembre de 2011, pp. 21 y 22.

Como hemos visto, la identificación gráfica ya se prevé por la IDGRN de 2 de Marzo de 2000 y recibe cobertura legal cuando la Ley 24/2001, de 27 de diciembre reforma el artículo 9.1 LH, al disponer: «*Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geodésicas referido a las redes nacionales geodésicas o de nivelación en proyecto expedido por técnico competente. La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado. Uno de sus ejemplares se archivará en el Registro, sin perjuicio de su incorporación a soportes informáticos. Del archivo del duplicado se tomará nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el Registrador hará constar referencia suficiente a la finca correspondiente. Podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral específica mediante acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral en la que se describa la finca y se incorpore la base gráfica. Los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental, o administrativa correspondiente*».

Esta disposición legal, a nuestro entender, da un espaldarazo definitivo a la descripción gráfica, como complemento necesario de la descripción literaria de la finca, para que la descripción e identificación de la finca sea exacta, y abre paso a un Registro literario y gráfico, así como a la utilización de bases gráficas registrales, como representación gráfica de la descripción literal de la finca registral, y como realidad compleja y distinta de otras representaciones gráficas.

La interpretación del artículo 9.1 LH, no ha sido objeto de excesivo estudio por parte de la doctrina, quizás por el carácter eminentemente técnico de la materia que trata. Por ello, la interpretación profunda del mismo tenía que venir desde el ámbito registral¹⁷⁵.

El primer párrafo comienza diciendo que «*Podrá completarse la identificación de una finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica...*», mientras que el segundo comienza diciendo: «*La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado*».

Estos dos primeros párrafos se están refiriendo a la incorporación al título de bases gráficas, distintas a la registral, que podrán archivarse en el Registro, practicándose en ese caso «*nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el registrador hará constar referencia suficiente a la finca correspondiente*», pero dicho acto no supone un acto de calificación registral, ya que aunque la nota de quedar archivado el plano implica un complemento de la descripción literaria del asiento y requiere previa calificación registral de concordancia de la descripción con el plano incorporado, por lo que puede denegarse dicha nota marginal y el archivo del plano en caso de discordancia¹⁷⁶; ello no supone un acto de calificación registral, sino un mero acto de no admisión de una operación de archivo, por lo que tampoco lo es el archivo de la base gráfica y “como operación registral específica mediante acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral en el que se describa la finca y se incorpore la base gráfica”, pues la técnica sigue siendo la misma,

175 VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los Principios Gráficos Hipotecarios*, op cit., pp. 33 y ss.

176 GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Código de Legislación Inmobiliaria y del Registro Mercantil*, 5ª Edición, comentario al artículo 9, Thompson Civitas, Navarra 2006.

una operación complementaria de archivo, sin calificación y en lo que se aporta es una base distinta de la base gráfica registral. Por tanto, dos características impiden considerar esta aportación documental como una auténtica inscripción gráfica registral, en la que se advierten los caracteres del procedimiento registral y los principios hipotecarios, si bien con las especialidades que imponen las bases gráficas registrales¹⁷⁷, que es la que determina la verdadera formación de una base gráfica registral autónoma:

1.- Complementariedad de la documentación gráfica que se acompaña y cuyo objeto es complementar la descripción de la finca, a la que el título se refiere.

2.- Operación registral sucedánea, que es la de mero archivo en legajo, que constituye una mala práctica registral, precisamente, por ser contraria a todas las características propias de nuestro principio de inscripción, pues no hay control de legalidad ni redacción de asiento en caso de calificación registral positiva, sino aportación y archivo.

En conclusión, en el caso de los dos primeros párrafos del artículo 9.1, el documento se archiva y no se inscribe, se conserva un duplicado y no se devuelve tras el despacho del documento, sirve solo a efectos internos de mejor identificación, en principio útil sólo a la hora de calificar, pero no se da publicidad de ese archivo y no se califica; por tanto es una operación registral específica, reconocida legalmente, pero sucedánea de los verdaderos actos de inscripción registral, lo cual está justificado por la importancia de la descripción de la finca, por lo que los dos primeros párrafos ordenan su archivo en el Registro, pero no hay aquí todavía un acto de calificación registral que permita una consagración de esa descripción alegada.

Es la redacción del último párrafo, la que sí que contiene una novedad esencial para el reconocimiento legal del sistema de bases gráficas registrales, cuál es su carácter autónomo, al disponer: *«Los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a estas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente»*.

Este párrafo supone no sólo el reconocimiento legal de un sistema de identificación de fincas registrales gráfico y digital, gestionado por el propio Registrador, sometido a su calificación, sino también de su configuración como sistema de información geográfica (SIG) de carácter registral, al permitir la posibilidad de incorporación de información territorial, por las siguientes consideraciones¹⁷⁸:

- a) El término “disponer”, que utiliza el precepto, que significa “valerse de alguien o de algo, tenerlo o utilizarlo por suyo”¹⁷⁹, por lo que expresa que las bases gráficas a que se refiere el mismo, son exclusivas del Registro de la Propiedad y tienen carácter autónomo respecto de otras representaciones gráficas territoriales.
- b) La “coordinación” implica alteridad y colaboración, esto es, la existencia de dos realidades distintas que trabajan en una acción superior y común a los elementos

¹⁷⁷ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Código de Legislación Inmobiliaria y del Registro Mercantil*, 8ª ed., Civitas, Thomson-Reuters, Pamplona 2014, nota 29 al artículo 9.1 último párrafo, p. 110.

¹⁷⁸ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico». RCDI, nº 740, noviembre-diciembre 2013, pp. 3.676 a 3.682.

¹⁷⁹ Aceptación del Diccionario de la Real Academia Española.

que se coordinan, por ello, la base gráfica registral no es la finca registral, sino una realidad concatenada o derivada de ella, que le proporciona una descripción gráfica, digital, objetiva y estable, que favorece la seguridad jurídica.

- c) La posibilidad de “incorporar” la información territorial que cita, supone un concepto novedoso y distinto de incorporación al folio registral, que no se realiza por la práctica de un asiento registral, sino mediante la asociación digital de esa información a la base gráfica registral, sin alterar el contenido finito del folio, la cual va a establecer el marco de ejercicio de las facultades que integran el dominio, restringiéndolo en muchas ocasiones, en aras del interés social o del bien común¹⁸⁰.

Ello nos lleva a concluir que el Registrador efectúa una actuación de calificación registral en sentido estricto, como presupuesto de una inscripción registral gráfica, como asiento complejo, que se reflejará en el historial registral de la finca mediante nota marginal. No como nota marginal de referencia, como ocurre en los supuestos de los dos primeros párrafos, sino como nota marginal con efectos sustantivos, que se incorporará al folio registral electrónico, cuando se implante, y al entramado de bases gráficas registrales, con carácter definitivo, pudiendo destacar como virtudes tecnológicas del último inciso del artículo 9.1 LH:

1.- A diferencia de la técnica del archivo de plano, que utilizan los dos primeros párrafos del precepto, este inciso implica un asiento registral gráfico como resultado de un procedimiento totalmente digital, que comprende tres fases: localización, configuración y calificación registral gráfica y en su caso asiento digital, siendo la base gráfica registral un producto íntegramente digital, no sólo porque sea ese el soporte que constituye su realidad, sino también porque el resto de datos que son tenidos en cuenta para su formación, excepto la descripción literaria de la finca, tienen también esa naturaleza.

2.- La base gráfica registral tiene un carácter autónomo, como producto típicamente registral, no aportado por los particulares, sino realizado por cada Registro, calificando los materiales aportados por lo que resulta del Registro. La individualización aislada de cada base gráfica se realiza a través de sus metadatos, que la diferencian frente al resto. Ello es así porque cada base gráfica registral se ha formado con el material cartográfico u ortofotográfico existente en un momento histórico determinado, que puede que no tenga que ver con el de un momento posterior, en el que haya de volverse a dibujar la finca para actualizar su base gráfica registral. El sistema de bases gráficas registrales permite realizar análisis espaciales de naturaleza jurídica, que evitan problemas de doble inmatriculación y de excesos de cabida, encubriendo invasiones de fundo ajeno. Además permite determinar con claridad geográfica, el lugar por donde se han llevado a cabo las segregaciones o divisiones, lo que no sería posible si el tratamiento individualizado de cada base gráfica registral no fuese compatible con el análisis global del sistema de bases gráficas registrales de cada distrito hipotecario.

3.- Permite la visualización de las bases gráficas registrales sobre imágenes ortofotográficas o cartográficas del territorio sobre el que se asienta cada finca registral.

¹⁸⁰ REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (geobase)*, Lex Nova, Valladolid, 2007, p. 115.

Ello implica que, a medida que las imágenes sobre el territorio se sucedan a lo largo de los años y se integren de manera sucesiva en la herramienta, la posibilidad de que los accidentes geográficos o la apariencia constructiva del territorio se vaya modificando sin que lo hagan las bases gráficas registrales, porque durante ese tiempo la inscripción registral no ha sufrido alteración alguna. O bien al contrario, puede ocurrir que la imagen del territorio se mantenga inalterable en el tiempo, por no existir alteración del mismo, y sin embargo, la base gráfica registral de la finca haya cambiado, como consecuencia de la inscripción de actos de modificación de la entidad hipotecaria inscrita.

4.- Permite la interoperabilidad de las bases gráficas registrales entre sí y con el resto de la información territorial existente, mediante el contraste visual de la capa de información registral con el resto de capas de información territorial, o bien mediante la incorporación de la información urbanística, ambiental o administrativa correspondiente sobre las imágenes del territorio disponibles, a través de la técnica de la información asociada a la base gráfica registral, de la que trataremos más adelante.

Que la base gráfica registral tenga una existencia autónoma no quiere decir que se configure de modo autónomo, sin tener en cuenta las otras representaciones gráficas que recaen sobre el territorio. El propio legislador consciente de ello enumera en el artículo 9 LH, los elementos de que ha de servirse el Registrador para realizar su propia base gráfica, que son “*la base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico*”. La base gráfica catastral o el plano topográfico aportan, gracias a su georreferenciación, un primer criterio que puede servir al Registro como localizador de la finca registral, situándola en el territorio. El criterio más importante, pero no único, pues no nos puede llevar al equívoco de suponer que la mera declaración de una referencia catastral suponga la asignación automática de una representación gráfica a la finca inscrita, sin análisis del Registrador, con sus consecuencias y efectos, sino que se dispone del instrumento necesario para llevar a cabo esa asignación que será, en todo caso, función de cada Registrador.

El gran valor que tiene el artículo 9.1 LH es el de haber sido el primero en abordar, basándose en una incipiente corriente doctrinal, el problema de la descripción de las fincas como elemento de la identificación, vislumbrando el carácter autónomo de la representación gráfica registral, frente a la situación legal derivada de la opción legislativa de hacer del parcelario catastral la base física de la finca registral, es decir de introducir un elemento extraño y ajeno a la oficina registral y al complejo concepto de finca registral, donde la iniciativa de los particulares queda relegada a un segundo término a la hora de describir y localizar su finca, siendo sustituida su voluntad por la de la Administración Tributaria, que es la que crea las parcelas catastrales, a las que deben adaptarse los particulares, si quieren recibir la protección del Registro de la Propiedad.

No es cierta la afirmación de que el Registro de la Propiedad haya de dar fe de la titularidad jurídica de una realidad cuyo aspecto descriptivo haya de ser fedatado por la institución catastral¹⁸¹. No es que el Registro de la Propiedad se haya de referir a las titularidades y el Catastro a las descripciones; es que el Registro se ha de referir necesariamente a las titularidades relativas a su objeto específico, la finca registral y el

181 VÁZQUEZ ASENJO, O. G...: «Nuevo marco de colaboración entre Catastro y Registro de la Propiedad», BCNR nº 134, abril 2007, p. 1027.

Catastro se ha de referir a las titularidades de su propio objeto, la parcela catastral. Aspirar a que la finca registral y la parcela catastral coincidan geográficamente de manera necesaria equivale a pretender que el Registro de la Propiedad y el Catastro lleguen a ser una única y misma institución, es decir, a empobrecer nuestro sistema de información territorial y a dar un salto atrás en el tiempo, que tendrá repercusiones nefastas en la seguridad y celeridad del tráfico jurídico inmobiliario.

Siendo distintas las realidades conceptuales de la parcela catastral y la finca registral, hay que establecer un sistema que permita al inmatriculante inscribir la realidad descriptiva de la finca registral que le pertenece, sin que por ello el proceso haya de dilatarse a la espera de la oportuna rectificación catastral, si esta es necesaria, y por otro lado dicho procedimiento debe ser el adecuado para que el Catastro tenga conocimiento inmediato de que ha sido validada por el Registrador una base gráfica registral no coincidente con la certificación catastral descriptiva y gráfica existente sobre esa misma porción de territorio.

Lo que el Registro de la Propiedad debe buscar es la inscripción de la efectiva realidad jurídico-inmobiliaria y lo que un adecuado sistema de colaboración Registro-Catastro debe lograr es que la información de la configuración registral sea directamente accesible a la institución catastral. Esto provocaría que determinadas partes del territorio apareciesen con una representación gráfica registral y catastral coincidente, que resultaría verdaderamente útil para que la Administración Tributaria pudiera contrastar la actualización de los titulares registrales y catastrales y otras partes del territorio, donde los linderos catastrales y los registrales aparecerían representados con líneas diferentes, situación que puede obedecer a causas justificadas. Es aquí y no en otro orden de cosas donde hay que buscar la coincidencia entre Registro y Catastro¹⁸².

Todo ello determina la necesidad de superar este estadio legislativo y desarrollar la cobertura legal del uso de un sistema de bases gráficas registrales que extienda la seguridad jurídica y el control de la legalidad a la descripción de las fincas registrales, como unidad del tráfico jurídico inmobiliario y permitir que, al amparo del principio de colaboración entre Administraciones, dicha identificación gráfica de la finca registral pueda ser conocida por la institución catastral. Sin embargo, como veremos, no parece ser la vía elegida por el Legislador en el Proyecto de reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de junio de 2014, que se apoya en una regla general, la representación gráfica de la finca registral solo puede ser la catastral, cuando descripción literaria registral y representación gráfica catastral estén coordinadas; sólo esa representación gráfica catastral coordinada con la descripción de la finca puede producir los efectos de la legitimación registral y puede ser objeto de publicidad registral, por lo que la producción de efectos ya no deriva del folio registral, sino de un elemento extrarregistral como el Catastro, en contra de lo dispuesto por la legislación hipotecaria; además el titular registral de esa finca coordinada puede perder esos efectos jurídicos por una actuación unilateral de Catastro. Como excepciones a la regla general, se establecen una serie de excepciones en las que se admiten bases gráficas alternativas, en los supuestos de inmatriculación, actos administrativos de transformación del suelo, operaciones de modificación de entidades hipotecarias y supuestos en los que el titular registral declare que la parcela catastral no coincide con la realidad física, confundiendo

182 VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Nuevo marco de colaboración entre el Registro y el Catastro», op cit., p. 1030.

el objeto del Registro de la Propiedad, al que no le interesa la realidad física, sino la jurídica, es decir aquella que goza de una titulación adecuada y depurada por la calificación registral.

3.2.- La redacción de la Ley y el Reglamento de Costas.

La Ley de Costas de 22/1988, de 28 de julio fue modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, que da nueva redacción entre otros al artículo 12, en cuyo apartado 4º dispone: *«El acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y de relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras fincas que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de las fincas registrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas»*. Habla este artículo de sistemas de georreferenciación de fincas registrales de carácter autónomo. Este artículo se desarrolla por el Capítulo III del Título I del Reglamento de Costas, aprobado por RD 876/2014, de 10 de octubre, concretamente los artículos 17 a 36, que se divide en cuatro secciones relativas al Objeto y principios generales (art. 17 y 18), Procedimiento (art. 19 a 29), Efectos (art. 30 a 32) y a la Inmatriculación de fincas colindantes con el dominio público marítimo-terrestre (art. 33 a 36).

El Reglamento introduce un nuevo tipo de calificación registral, que la legislación intuía pero que no llegaba a reconocer, la calificación registral gráfica. El Registrador, además de calificar en los términos del artículo 18 LH y sus concordantes, ha de interpretar la información geográfica incorporada al título inscribible con la que resulte del contenido del Registro, debiendo interpretar una información territorial que resulta de la intersección de una línea del perímetro de la base gráfica de la finca registral con una línea representativa de una información territorial administrativa, la línea del dominio público marítimo terrestre, o con una franja, cuál es la determinada por la servidumbre de tránsito y protección. Es decir, que la actuación del registrador será una u otra, según que la identificación gráfica de una finca registral converja, en todo o en parte, con la línea de dominio público-marítimo terrestre no deslindado, con la línea del mismo una vez deslindado; que no converja con esa línea pero colinde; que no colinde, pero esté dentro de la servidumbre de protección, o que no converja ni colinde con el dominio público marítimo terrestre y se encuentre situada fuera de la servidumbre de protección. El registrador no es responsable de la delimitación de esa línea o franja, simplemente ha de interpretar la misma, superponiéndola con su capa jurídica de identificación gráfica de fincas registrales, para poder cumplir con lo que le ordena el Reglamento de Costas.

Así, conforme al artículo 21.2 y 3 RC: *«El Servicio Periférico de Costas, una vez elaborado el plano de delimitación provisional de la zona de dominio público y de la servidumbre de protección, y obtenidos de la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro los planos catastrales y las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de los inmuebles afectados, donde consten la referencia catastral y los datos de identificación de los titulares catastrales y colindantes, procederá en el plazo de quince días desde la incoación del expediente a: (...) c) La notificación al Registro de la Propiedad del acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área a deslindar y de la relación de propietarios, interesando la certificación*

de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los propietarios incluidos en el expediente y de cualesquiera otras que colinden o intersecten con el dominio público marítimo-terrestre, según resulten del plano aportado y de los planos catastrales, así como la constancia de la incoación del expediente en el folio de cada una de ellas. Dicha certificación habrá de expedirse en el plazo de un mes, prorrogable hasta un máximo de dos meses por causa justificada y previa petición del registrador de la propiedad. El plano del área afectada por el deslinde deberá constar debidamente georreferenciado, con identificación de las parcelas, acompañándose de la referida documentación catastral a fin de que el Registrador de la Propiedad, al expedir la certificación, verifique la correspondencia de dicha relación de propietarios con el contenido de los asientos registrales o ponga de manifiesto las discrepancias que resulten de los mismos. Si en el expediente se incluyesen fincas no inscritas, el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar simultáneamente que con carácter previo se tome anotación preventiva por falta de inscripción previa. 3. Con carácter simultáneo a la expedición de la referida certificación, el Registrador extenderá nota marginal en el folio de las fincas de las que certifique, en la que hará constar: a) La iniciación del expediente de deslinde, con indicación de los datos que permitan su identificación así como la fecha del acuerdo de incoación del deslinde y de su publicación. b) La expedición de la certificación de dominio y cargas de las fincas afectadas por el deslinde. c) La advertencia de que dichas fincas pueden quedar afectadas por el deslinde y en consecuencia ser incorporadas, en todo o en parte, al dominio público marítimo-terrestre o resultar incluidas total o parcialmente en la zona de servidumbre de protección o tránsito. d) La circunstancia de que la resolución aprobatoria del procedimiento de deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico-registrales contradictorias con el deslinde. Esta nota marginal se cancelará al practicar la inscripción o anotación de la resolución por la que se aprueba el expediente de deslinde. Igualmente podrá cancelarse a solicitud del Servicio Periférico de Costas o por resolución judicial, y en cualquier caso por caducidad, una vez transcurridos tres años desde su fecha, si bien podrá solicitarse la prórroga de su vigencia por un plazo máximo de otros tres años, que habrá de hacerse constar en el folio por nota marginal con anterioridad a la expiración del plazo inicial».

Es decir, el Registrador, a la vista de la solicitud de la Administración y del plano georreferenciado de la zona de deslinde provisional aportado, deberá:

1.- Expedir certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas que colinden o intersecten con el dominio público marítimo-terrestre. Tiene para ello el plazo de un mes, prorrogable hasta un máximo de dos meses por causa justificada, previa petición del Registrador. Al expedir la certificación, verificará la correspondencia de dicha relación de propietarios con el contenido de los asientos registrales y pondrá de manifiesto las discrepancias que resulten, en su caso.

2.- Practicar la nota marginal acreditativa de la incoación del deslinde, identificando el acuerdo y la fecha de su publicación, expresando la expedición de la certificación y de la afección de las fincas al resultado del expediente y que la resolución aprobatoria del deslinde servirá de título para rectificar las situaciones jurídico-registrales contradictorias con este.

Si se incluyesen fincas no inscritas, el Servicio Periférico de Costas podrá solicitar que se tome previamente anotación preventiva por falta de inscripción previa,

Entendemos que para expedir la certificación y practicar la nota, el Registrador ha de identificar gráficamente las fincas para lo que ha de georreferenciar el plano aportado en su sistema de identificación gráfica de fincas y tendrá que determinar la correspondencia entre la referencia catastral aportada y el identificador único de la finca registral correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 TRLCI y proceder a su identificación; Pueden darse varias situaciones:

1.- Finca inscrita e identificada geográficamente. Este supuesto no plantea problemas. El Registrador efectúa el análisis de correspondencia y si es positivo, expide la certificación y practica la nota. Además, habrá de acompañar informe justificativo del estado de coordinación de la representación geográfica de la descripción de la finca y la de la parcela catastral para que se puedan efectuar las actuaciones de subsanación correspondientes en el propio expediente, dada que es título con efectos de rectificación de descripciones con intervención de los colindantes. Así, con la inscripción del título, se lograría la coordinación entre finca registral y parcela catastral, con intervención del propietario. Esta interpretación sería coherente con el texto del Proyecto de Ley de Reforma Hipotecaria y Catastro, actualmente en tramitación parlamentaria, del que trataremos posteriormente.

2.- Finca inscrita y no identificada geográficamente, por ser su descripción meramente literaria. En este caso, parece que el Registrador habrá de tratarla como finca no inscrita y no expedirá certificación ni practicará nota marginal, pues desconoce la correspondencia de la parcela con la finca registral. Si después la puede identificar gráficamente, antes de que se resuelva el expediente, actuará como ordena el artículo 23.1 y 2, cuando se conozca la existencia de nuevas fincas registrales afectadas por el deslinde no incluidas en la certificación, y el Registrador expedirá la certificación y practicará la nota de oficio, notificándolo al Servicio Periférico de Costas y a los titulares con derecho inscrito. En la nota marginal se expresará la práctica de estas notificaciones. Si la existencia de la finca se aprecia por el Servicio Periférico de Costas, solicitará del Registrador la expedición de certificación y la práctica de la Nota Marginal, que se notificará por el Registrador a los titulares registrales.

3.- Fincas no inscritas en el Registro. En este caso, el Registrador deberá indicar el resto de parcelas catastrales no correspondientes con fincas registrales, para que el Servicio Periférico de Costas pueda solicitar que se tome anotación preventiva por falta de inscripción previa, tomando como representación gráfica y titularidad de las mismas la catastral, teniendo la resolución que apruebe el deslinda eficacia inmatriculadora.

En la información registral y notas de calificación o despacho referidas a fincas en las que se haya expedido certificación y practicado nota marginal, o la anotación preventiva, se expresará tal circunstancia como información territorial asociada, conforme al art. 23.4. Por tanto, la publicidad registral es literaria, mediante la nota marginal y gráfica, mediante la técnica de la información territorial asociada a la representación geográfica de la finca, siendo este el primer texto legal que reconoce esta nueva técnica hipotecaria con esa denominación.

La aprobación del deslinde se regula en el artículo 26. Se hará mediante Orden Ministerial que especificará los planos que se aprueban para permitir la georreferenciación sobre cartografía catastral del límite interior del dominio público marítimo-terrestre y la geolocalización de las servidumbres sobre los terrenos colindantes. Esta se notificará a los propietarios afectados, interesados y colindantes, a la Comunidad Autónoma, al Ayuntamiento, al Catastro y al Registro de la Propiedad, y

se publicará en el «Boletín Oficial del Estado». El título inscribible será la certificación de la resolución que apruebe el deslinde expedida por el órgano competente, que habrá de expresar:

- 1.- Relación y descripción de fincas afectadas, por aplicación de la legislación hipotecaria.
- 2.- Base Gráfica del plano de deslinde para su incorporación al sistema informático registral de identificación de fincas registrales.
- 3.- Trámites esenciales del expediente por aplicación de la legislación hipotecaria, en especial, la forma en que se ha notificado a los propietarios e interesados.

El título que se presentará en el Registro de la Propiedad competente, preferentemente por medio de documento electrónico, presentado telemáticamente, practicándose los asientos conforme al artículo 31. El ámbito de la calificación es el de los documentos administrativos.

La resolución de aprobación del deslinde será título suficiente para rectificar las situaciones jurídicas registrales contradictorias con el deslinde y para la inmatriculación de los bienes de dominio público, cuando sus titulares hayan sido citados en el expediente o hayan adquirido la finca después de la nota marginal de expedición de la certificación, mediante el procedimiento siguiente (art. 31):

- a) Se practicará anotación preventiva sobre las fincas en cuestión, en virtud del título de aprobación del deslinde, con una caducidad de 5 años. En ella se expresará que las fincas quedarán supeditadas a las resultas de la firmeza del deslinde, consignándose en el asiento, en la información registral y notas de despacho o calificación que se emitan.
- b) La práctica de dicha anotación se notificará por el Registrador a los titulares de dominio y demás derechos inscritos que puedan resultar afectados, en el domicilio que conste en el expediente o en el registro, y de no ser conocido o resultar infructuosa, a través del BOP, por edictos en el tablón de anuncios del Registro y en el Ayuntamiento respectivo, así como en la sede electrónica de los Registros. La práctica de la notificación se hará constar por nota marginal en la finca afectada.
- c) Si en el plazo de cinco años y un mes desde la fecha de aprobación del deslinde no se presentan anotaciones preventivas de demandas derivadas de acciones de los titulares inscritos, la anotación se convertirá en inscripción de dominio, de oficio por el registrador, que procederá a rectificar o cancelar las inscripciones contradictorias con el dominio público. Si se presentan, se estará al resultado del juicio correspondiente, quedando automáticamente prorrogada la vigencia de la anotación preventiva de deslinde hasta la conclusión del mismo, una vez tomada anotación de demanda.

Si no se ha hecho constar en el folio de la finca la incoación del deslinde, tratándose de inscripciones contradictorias con el deslinde, solo procederá su cancelación si media el consentimiento del titular registral y de los titulares de derechos constituidos sobre la finca o resolución judicial firme, salvo que se acredite su intervención en el procedimiento o la notificación personal.

La inmatriculación de fincas y la inscripción de los excesos de cabida sobre fincas colindantes con el dominio público se regulan en los artículos 33 a 36. Estos artículos son desarrollo de los artículos 15 y 16 de la LC, que disponen: *«Artículo 15. 1. Cuando se trate de inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas situadas en la zona de servidumbre de protección a que se refiere el artículo 23, en la descripción de aquéllas se precisará si lindan o no con el dominio público marítimo-terrestre. En caso afirmativo no podrá practicarse la inmatriculación si no se acompaña al título la certificación de la Administración del Estado que acredite que no se invade el dominio público. 2. Si en la descripción de la finca se expresa que no linda con el dominio público marítimo-terrestre o no se hace declaración alguna a este respecto, el Registrador requerirá al interesado para que identifique y localice la finca en el plano proporcionado al efecto por la Administración del Estado. Si de dicha identificación resultase la no colindancia, el Registrador practicará la inscripción haciendo constar en ella ese extremo. Si a pesar de esa identificación o por no poder llevarse a efecto, el Registrador sospechase una posible invasión del dominio público marítimo-terrestre, pondrá en conocimiento de la Administración del Estado la solicitud de inscripción, dejándola entre tanto en suspenso hasta que aquélla expida certificación favorable. 3. Transcurridos treinta días desde la petición de oficio de la certificación a que se refiere el apartado anterior sin que se haya recibido contestación, podrá procederse a la inscripción. 4. Si no estuviese aprobado el deslinde, se iniciará el correspondiente procedimiento, a costa del interesado, dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada. Artículo 16. 1. Las mismas reglas del artículo anterior se aplicarán a las inscripciones de excesos de cabida, salvo que se trate de fincas de linderos fijos o de tal naturaleza que excluyan la posibilidad de invasión del dominio público marítimo-terrestre. 2. Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida».*

La regulación reglamentaria presenta un importante componente gráfico. Distingue varias situaciones en las que se puede encontrar la finca, que han de ser tenidas en cuenta por el Registrador, previa comprobación de su sistema de bases gráficas registrales, a la hora de decidir su actuación: 1) Fincas que invaden el dominio público marítimo terrestre según deslinde aprobado y anotado en el Registro de la Propiedad. 2) Fincas que invaden o colindan con el dominio público marítimo terrestre y dentro de ellas, cuando el deslinde no está anotado en el Registro, distinguiendo si no está iniciado, si se ha iniciado y no se ha concluido y si se ha concluido y no se ha presentado todavía en el Registro. En todo caso, para comprobar estas situaciones es preciso que, conforme al artículo 33.2, *«la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar trasladará a la Dirección General de los Registros y del Notariado, para su incorporación al Sistema Informático Registral, la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección. Dicha información gráfica será suministrada en soporte electrónico».*

1.- Respecto a las fincas que invaden la línea de dominio público marítimo terrestre resultante de un deslinde ya aprobado e inscrito dispone el artículo 33: *«1. El Registrador denegará en todo caso la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida solicitado cuando la zona del dominio público marítimo terrestre con la que*

*intersecte la finca sea la resultante de un expediente de deslinde ya aprobado e inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad». Por tanto, calificación del Registrador solo puede ser denegatoria, con una excepción, conforme al artículo 33 *in fine*, cuando dispone: «Únicamente se procederá a la inmatriculación o inscripción de excesos de cabida respecto de fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, cuando se acredite en el procedimiento registral la no colindancia o invasión del dominio público marítimo-terrestre, conforme a lo establecido en esta Sección». Es decir, lo único que puede alegar el afectado es la no colindancia. En caso contrario la finca no puede acceder al Registro.*

2.- Respecto a las fincas que pueden colindar o invadir el dominio público marítimo terrestre, cuando el deslinde no está aprobado e inscrito, la actuación del Registrador se regula en el artículo 34, al disponer: *«1. El registrador de la propiedad, salvo que justifique las razones por las que no es posible, ha de proceder a identificar gráficamente las fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección y a verificar que no colindan o invaden el dominio público marítimo terrestre, como requisito previo a la práctica de la inmatriculación o exceso de cabida solicitada. Cuando alguna finca colinde o intersecte con la zona de dominio público marítimo terrestre, conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar y cuyo deslinde no figure inscrito o anotado, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y lo comunicará el mismo día al Servicio Periférico de Costas, así como al presentante y al titular, tomando en su lugar anotación preventiva de la suspensión por noventa días y reflejando por nota marginal la fecha de la recepción de dicha notificación en el Servicio Periférico de Costas». Por tanto, el Registrador ha de tener identificada gráficamente la finca o proceder a su identificación, de oficio, y ha de disponer de la representación gráfica a la que se refiere el artículo 33.2 y el deslinde no ha de estar inscrito o anotado. En estas circunstancias el Registrador ha de suspender la inmatriculación o la inscripción del exceso de cabida y comunicar la petición de inscripción al Servicio Periférico de Costas, al presentante del documento y al titular de la finca y practicará anotación preventiva de suspensión, por plazo de 90 días, que es de caducidad, dejando constancia por nota marginal de la recepción de la notificación por el Servicio Periférico de Costas.*

Dentro de ese plazo de 90 días, continúa disponiendo el artículo 34: *«El Servicio Periférico de Costas expedirá certificación en el plazo de un mes desde la recepción de la petición del registrador, pronunciándose sobre si la finca objeto de anotación invade el dominio público marítimo terrestre, e incorporando el plano catastral de la finca que determine su relación con la línea del dominio público marítimo terrestre y las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin que se haya recibido contestación, se procederá a la conversión de la anotación en inscripción, extremo que se notificará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de tal actuación en el folio de la finca». Por tanto, si la Administración no contesta en 90 días, el silencio de la misma se considera positivo y favorable a la inscripción, por lo que el Registrador convertirá la anotación preventiva en inscripción definitiva y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas. Lo mismo hará si la Administración contesta en plazo y declara la no invasión ni colindancia de la finca. Pero si contesta en plazo y declara esta situación, en este caso, el Registrador ha de proceder del mismo modo que en el supuesto del artículo 33.1. Así lo prevé el párrafo siguiente del artículo 34 al disponer: «Cuando la certificación resulte la invasión del dominio público marítimo-terrestre, el*

registrador denegará la inscripción del título y cancelará la anotación preventiva de suspensión».

3.- Respecto a las fincas que pueden colindar o invadir el dominio público marítimo terrestre, cuando el deslinde no está siquiera iniciado, dispone el artículo 34.2 y 4: *«2. Si la zona a la que se refiere la solicitud de inmatriculación o de inscripción del exceso de cabida no estuviera deslindada, se iniciará el correspondiente deslinde dentro de un plazo que no podrá ser superior a tres meses desde la correspondiente solicitud, quedando entre tanto en suspenso la inscripción solicitada. El Servicio Periférico de Costas comunicará esta circunstancia al Registro de la Propiedad dentro del mes siguiente a la recepción de la petición del registrador y se prorrogará la anotación de suspensión hasta un máximo de cuatro años, con solicitud de la expedición de la certificación de titularidad y cargas a que se refiere el artículo 21.3 de este reglamento, lo que se reflejará por nota marginal, quedando el asiento practicado supeditado a la resolución del expediente de deslinde. Iniciado el expediente el Servicio Periférico de Costas notificará al registro la fecha del acuerdo de incoación y de su publicación, así como el plano con la delimitación provisional afectante a la finca, indicándose tales circunstancias por nota marginal tal como establece el artículo 21.3. El titular a cuyo favor resulte anotado el dominio habrá de ser notificado en el expediente de deslinde. Igualmente se podrá tomar anotación preventiva de la suspensión, con los mismos efectos y vigencia, cuando el expediente se haya iniciado a solicitud del propietario, quien asumirá los costes del mismo. Será título formal para practicar la referida anotación, que deberá acompañar al título o documento cuya inscripción se solicite, la certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas en la que consten los datos del expediente, la descripción de la finca afectada y su representación gráfica conforme al plano provisional tenido en cuenta para la iniciación del expediente, debiendo proceder el registrador en la forma establecida en el artículo 21.2.c) y 3 de este reglamento 4. El registrador, no obstante, practicará la inscripción solicitada cuando el Título presentado testimonie o se acompañe de certificación expedida por el Servicio Periférico de Costas, acreditando que la finca no invade el dominio público marítimo terrestre, reflejando mediante técnicas de geolocalización su situación con relación a la zona de dominio público y las servidumbres de protección y tránsito, siempre que ello no contradiga ningún asiento de deslinde inscrito o anotado, en cuyo caso será necesario proceder previa o simultáneamente a su rectificación conforme al procedimiento legalmente establecido».*

El artículo 35 regula la forma de realizar la descripción de la finca registral cuando se ubique en la zona de servidumbre de protección, tanto para el supuesto de inmatriculación como para la inscripción del exceso de cabida (art. 35.6 RC). Esta circunstancia debe ser declarada por el titular registral y ha de ser calificada por el Registrador desde un punto de vista gráfico, conforme al número 1 que dispone: *«1. Tanto el título como la descripción registral de las fincas que intersecten con la zona de servidumbre de protección, contendrá expresa mención sobre su colindancia o no con respecto al dominio público marítimo-terrestre. Cuando la manifestación negativa vertida por las partes en el título sea coincidente con el contenido de la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador llevará a efecto la inscripción solicitada, siempre que no tenga duda debidamente motivada sobre tal extremo, se trate de un tramo ya deslindado y el título incorpore el plano individualizado del deslinde de la finca totalmente coincidente con*

la descripción literaria de la misma, que permita su localización en la cartografía catastral». Para este supuesto dispone el número 5: «Si de la identificación de la finca, conforme a lo dispuesto en el apartado 1, resultara que esta se ubica en las zonas de servidumbre de tránsito o protección, se practicará la inscripción, indicando tal circunstancia, salvo que se trate de un acto o negocio que vulnere las limitaciones a que están afectas estas zonas».

Pero, si el título no contiene esta declaración, dispone el número 2: «Cuando el título presentado no contenga referencia alguna a la colindancia de la finca con la zona de dominio público marítimo-terrestre, el registrador, una vez identificada gráficamente la misma, procederá a practicar la inscripción solicitada en los términos que resultan del apartado anterior, siempre que resulte acreditada la no colindancia o intersección con el dominio público marítimo-terrestre. Cuando según la documentación aportada al Registro de la Propiedad no sea posible la identificación gráfica de la finca en la cartografía catastral o existan dudas razonadas sobre su ubicación real, que deberá ser debidamente motivado por el registrador, éste suspenderá la inscripción y notificará tal circunstancia al titular para que pueda comparecer en el procedimiento registral durante los diez días siguientes a la recepción de la notificación, y hacer las manifestaciones y aportación de documentos que procedan en relación con la identificación gráfica de la finca. Determinada la no colindancia con el dominio público marítimo-terrestre, se practicará la inscripción en la forma establecida en el párrafo anterior. En caso contrario, se tomará anotación preventiva de la suspensión y se notificará al Servicio Periférico de Costas en la forma establecida en el artículo 34.1 de este reglamento».

Los números 3 y 4 contienen dos reglas interpretativas de la descripción, al disponer: «3. Siempre que el título registral contenga la indicación de que la finca linda con el mar, la colindancia se entenderá referida al límite interior de la ribera del mar, incluso en los casos de exceso de cabida. 4. En el caso de que el dominio público marítimo-terrestre incluya alguna pertenencia distinta de la ribera del mar, la colindancia a que se refiere el párrafo anterior se entenderá que lo es con respecto al límite interior de dicho dominio».

El artículo 36 regula el régimen de las segundas o posteriores transmisiones. Respecto del mismo se han producido interpretaciones diferentes en la práctica registral.

Para unos se refiere a cualquier inscripción segunda o posterior, sea esta de compraventa, herencia, o cualquier otra, invocando como argumento fundamental que este artículo 36 es el correspondiente al anterior artículo 35 del RC, que exigía certificación previa del Servicio Periférico de Costas para toda inscripción segunda o posterior relativa a fincas colindantes con el dominio público marítimo terrestre, cuya constitucionalidad fue discutida por la doctrina, pero su legalidad fue avalada por la Jurisprudencia.

Para otros solo se refiere a las inscripciones segundas o posteriores de exceso de cabida, pues el artículo 36 es desarrollo de los artículos 15 y 16 de la LC que se circunscriben a inmatriculaciones e inscripciones de excesos de cabida y regulando el precepto el régimen de las segundas o posteriores inscripciones, estas solo pueden ser las de excesos de cabida.

El precepto parece establecer un régimen distinto al del anterior artículo 35. Así, dispone el precepto: «En relación con las segundas y posteriores inscripciones sobre

fincas que intersecten o colinden con el dominio público marítimo-terrestre, se aplicaran las siguientes reglas: 1ª. El registrador denegará la práctica de cualquier asiento cuando la finca intersecte con el dominio público marítimo-terrestre a resultas de expediente de deslinde inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad sobre otras fincas incluidas en la misma zona deslindada, actuación que será comunicada al Servicio Periférico de Costas, para que proceda a solicitar la rectificación de los asientos contradictorios con el mismo». Viene a reproducirse aquí la regla general del artículo 33.1 en el sentido de que si la invasión del dominio público marítimo terrestre es indubitada, a la vista de la calificación registral literaria y gráfica del Registrador, lo que procede es denegar. Y ello ya se trate de inscripción de inmatriculación, exceso de cabida o cualquier otra, pues el deslinde ya está aprobado y anotado e inscrito en el Registro de la Propiedad y la depuración de los derechos de propiedad ya se ha producido en el expediente. Pero, parece lógico pensar que la única posible petición de inscripción sea la de inmatriculación o la inscripción de un exceso de cabida, pues son las únicas que no se han tenido en cuenta en el expediente de deslinde anotado e inscrito, pues las otras habrán formado parte del expediente al estar identificadas las fincas, al haberse practicado la nota marginal que advierte a los terceros y al haberse expedido la certificación de dominio y cargas para notificar a los titulares registrales.

Si no existe deslinde anotado o inscrito en el Registro de la Propiedad, dispone la regla 2.ª: *«Si la finca intersecta o colinda con una zona de dominio público marítimo-terrestre conforme a la representación gráfica suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, el registrador suspenderá la inscripción solicitada y tomará anotación preventiva por noventa días, notificando tal circunstancia al Servicio Periférico de Costas para que, en el plazo de un mes desde la recepción de la petición, certifique si la finca invade el dominio público marítimo-terrestre y su situación en relación con las servidumbres de protección y tránsito. Transcurrido dicho plazo sin recibir la referida certificación, el registrador convertirá la anotación de suspensión en inscripción de dominio, lo que notificará al servicio periférico de costas, dejando constancia en el folio de la finca».* Reproduce por tanto la regla del artículo 34.1, para el caso de deslinde no anotado o inscrito. En este supuesto, sí que parece que el precepto está extendiendo el régimen de las inmatriculaciones o excesos de cabida a cualquier segunda o posterior inscripción, pues puede que todavía no se haya iniciado el deslinde o no se haya culminado y la nueva situación de la propiedad haya de ser conocida por el Servicio Periférico de Costas. Pero, ya no se utiliza el régimen del anterior artículo 35 de exigir certificación administrativa previa, sino que es el propio Registro el que se dirige al Servicio Periférico de Costas para comunicarle la petición. El Servicio Periférico dispone de 90 días para contestar en un sentido o en otro, y durante ese plazo el derecho del solicitante de inscripción está salvaguardado por la anotación preventiva de suspensión. Si contesta en plazo y señala que no invade el dominio público marítimo-terrestre, o si no contesta la anotación se convierte en inscripción. Si contesta que lo invade se denegará la inscripción.

La regla 3ª se refiere al lapso temporal que media entre la aprobación del deslinde y su presentación en el Registro de la Propiedad competente, al disponer: *«3.ª Cuando de la certificación resulte que la finca intersecta con el dominio público marítimo-terrestre según deslinde ya aprobado por orden ministerial, el registrador denegará la inscripción solicitada y cancelará la anotación de suspensión, debiendo procederse por el Servicio Periférico de Costas a solicitar la anotación de la resolución aprobatoria de deslinde».* Ello es lógico, pues cualquier variación de la situación que se ha tenido en cuenta para el deslinde podría modificarse de practicarse nueva inscripción. Y esta

vendría protegida por el principio de prioridad registral. Para evitarlo el precepto impone el cierre registral o la denegación y la cancelación de la anotación de suspensión, debiendo procederse a la anotación o inscripción del deslinde para poder decidir posteriormente la inscripción solicitada, sea esta de inmatriculación o exceso de cabida, o cualquier otra.

La regla 4ª se refiere al supuesto en el que el deslinde aún no se haya iniciado, al disponer: *«Cuando la finca intersecte o colinde, según la certificación, con zonas de dominio público marítimo-terrestre pendientes de deslinde, el registrador practicará la inscripción solicitada y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas, dejando constancia de ello por nota marginal en el folio real, haciendo constar, tanto en el asiento practicado como en la nota de despacho, que el mismo queda supeditado a las resultas del expediente de deslinde. Caso de estar ya iniciado el deslinde, el Servicio Periférico de Costas solicitará del registrador la expedición de certificación de titularidad y cargas y la constancia por nota marginal de todos los extremos recogidos en el artículo 21.3. En otro caso, tales datos se le notificarán una vez se haya acordado la iniciación del expediente»*. Por tanto, si el dominio público marítimo-terrestre está pendiente de deslinde, puede ocurrir que el mismo no esté iniciado o que ya haya comenzado:

- 1) Cuando todavía no se ha iniciado el expediente, no se precisa ninguna comunicación al Servicio Periférico de Costas, sino que el Registrador practica inscripción, cualquiera que sea esta, lo comunica al Servicio Periférico de Costas y deja constancia en la nota de despacho que la inscripción queda supeditada a las resultas del expediente.
- 2) Si ya se ha iniciado, el Servicio Periférico de Costas solicitará del Registrador la expedición de la certificación de dominio y cargas y la práctica de la nota marginal, pero en todo caso, el Registrador practicará la inscripción sin necesidad de certificación del Servicio Periférico.

El caso de que la finca puede invadir el dominio público marítimo-terrestre se regula en la regla 5ª, al disponer: *«Cuando la finca solo intersecte parcialmente con el dominio público marítimo-terrestre, las anteriores limitaciones solo procederán en la parte que resulte afectada, debiendo adecuarse la descripción del título al contenido de la resolución aprobatoria del deslinde, al objeto de proceder a la inscripción o anotación del dominio público marítimo-terrestre en favor del Estado»*. Es decir, el Registrador denegará la inscripción respecto de la parte que invada, si el deslinde está inscrito y deberá adecuarse la descripción de la finca a la situación resultante del deslinde. Si se invade a la vista de la delimitación georreferenciada por el Servicio Periférico de Costas, suspenderá y tomará anotación preventiva. Si de la certificación resulta que se invade el dominio público marítimo-terrestre con deslinde aprobado denegará la inscripción en cuanto a la parte afectada, y lo comunicará al Servicio Periférico de Costas para que anote el deslinde. Si el deslinde no está aprobado, pero se ha iniciado, el Registrador inscribe y comunica, haciendo constar que la inscripción está afecta a las resultas del expediente, que en este caso, implicará la rectificación de la descripción. Si el deslinde no se ha iniciado, el Registrador inscribe y comunica para que el Servicio

Periférico de Costas pueda solicitar la expedición de la certificación de dominio y cargas y la práctica de la nota marginal.

La regla 6ª regula la forma en la que el Registrador habrá de expedir la publicidad registral, al disponer: «*El Registrador de la propiedad, con ocasión de la emisión de cualquier forma de publicidad registral, informará en todo caso de la situación de la finca en relación con las servidumbres de protección y tránsito conforme a la representación gráfica obrante en el registro, suministrada por la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar*». Es decir, permite la publicidad registral gráfica, como información asociada a la base gráfica registral.

Por tanto, esta disposición legal continúa el camino abierto por el artículo 9.1 de la LH, que supuso el reconocimiento legal del carácter autónomo del sistema de bases gráficas registrales y consolida su uso, si bien desde una perspectiva interna o de calificación registral. La extensión del mismo a una perspectiva externa, representada por la posibilidad de inscripción y de publicidad registral la vamos a intentar justificar en los capítulos 5º y 6º, cuando tratemos el Proyecto de Ley de 13 de Junio de 2014.

3.3.- La Directiva INSPIRE¹⁸³ y el Sistema de Bases Gráficas Registrales

Otro hito legislativo importante es la aprobación de la Directiva 2007/2/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE), mediante la que pretende crearse una infraestructura informática que organice, racionalice y haga accesible al público la información territorial o espacial y ambiental para coordinar la acción política en materia de protección ambiental y que, a nuestro entender, ha de tener una conexión con el Registro de la Propiedad, en cuanto que maneja datos espaciales con trascendencia jurídica, representados en el sistema de bases gráficas registrales, que constituye la capa jurídica de la información territorial, esencial para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario.

En la medida en que el sistema almacena y gestiona datos de carácter jurídico con proyección territorial, estos pueden entenderse comprendidos en la definición del art. 3.2 de la Directiva INSPIRE –bajo la denominación de “datos espaciales”–, que los concibe como «*cualquier dato que, de forma directa o indirecta, haga referencia a una localización o zona geográfica específica*», y por ello puede encontrarse una conexión entre el marco de aplicación de la Directiva INSPIRE¹⁸⁴ y el Registro de la Propiedad dotado de un sistema de bases gráficas registrales¹⁸⁵.

El primer requisito a cumplir para defender la aplicación de la Directiva a un sistema de información territorial es que estemos ante una Infraestructura de datos espaciales (IDE). Así, una infraestructura de datos espaciales es toda aquella estructura virtual en red, integrada por datos georreferenciados y servicios interoperables de información

¹⁸³ Acrónimo de «INfraestructure for SPatial InfoRmation in the European Community»

¹⁸⁴ Infraestructure for Spatial Information in the European Community.

¹⁸⁵ SÁNCHEZ JORDÁN, M.E.: «La Directiva INSPIRE y los Sistemas Registrales Europeos», pp. 23 y ss. TRUJILLO CABRERA, C.: «La Directiva INSPIRE ¿Registro o Catastro?» pp. 51 y ss., en *la información territorial en el Registro de la Propiedad: La incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales*, Revista Aranzadi de Derecho Privado Patrimonial. n° 25, Thompson-Reuters, Madrid 2011.

geográfica¹⁸⁶ (mapas, ortofotografías, imágenes de satélite, topónimos, etc.), distribuidos en diferentes sistemas de información, accesible vía Internet, con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas que, además de los datos, sus descripciones mediante metadatos y servicios interoperables de información geográfica, incluya las tecnologías de búsqueda y acceso a dichos datos; las normas para su producción, gestión y difusión; los acuerdos sobre su puesta en común, acceso y utilización entre sus productores y entre éstos y los usuarios; y los mecanismos, procesos y procedimientos de coordinación y seguimiento necesarios¹⁸⁷.

La posibilidad de entender comprendidos los “conjuntos de datos espaciales” que se contienen en el Registro de la Propiedad en el ámbito de aplicación de INSPIRE se debe en gran medida, a dos circunstancias¹⁸⁸:

1.- El importante proceso de digitalización de todos los datos y asientos registrales y el hecho que cerca de doscientas oficinas registrales se lleven ya de forma íntegramente electrónica, lo que permite cumplir la condición del art 4.1.b) de la Directiva.

2.- El acceso a la institución registral de una gran cantidad de información con un importante componente territorial, distinta de la que podría llamarse “tradicional”¹⁸⁹, en gran medida gracias al empleo de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs).

Cada vez que un bien inmueble accede al Registro de la Propiedad por primera vez, queda descrito en el folio registral mediante referencias directas a una localización geográfica específica¹⁹⁰, a la que se asocia una información territorial para la mejor delimitación del contenido del derecho inscrito, a las que se puede acceder en su totalidad a través de la consulta telemática del folio registral¹⁹¹, actuando como verdaderas IDEs¹⁹².

Pero para que el Registro de la Propiedad pueda incorporarse al ámbito de aplicación de la Directiva INSPIRE, han de cumplirse una serie de requisitos. Así, conforme al artículo 1.2 de la Directiva, INSPIRE se basará en «*infraestructuras de información espacial establecidas y gestionadas por los Estados miembros*», definiendo el artículo 3, apartado 1, las infraestructuras de datos espaciales como el conjunto de «*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,*

¹⁸⁶En el apartado 2 de su artículo 3, INSPIRE define el dato espacial como «*cualquier dato que, de forma directa o indirecta, haga referencia a una localización o zona geográfica específica*». Por eso, y con buen criterio, el Proyecto de Ley 121/000056, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, define en su artículo 3.1.b) al dato geográfico como «*cualesquiera datos que, de forma directa o indirecta, hagan referencia a una localización o zona geográfica específica*».

¹⁸² Artículo 3.1.a) del Proyecto de Ley 121/000056, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, elevado a Ley en la LISIGE 14/2010.

¹⁸⁸ SÁNCHEZ JORDÁN, M. E.: «La Directiva INSPIRE y los sistemas registrales europeos», op cit., pp. 23 y ss.

¹⁸⁹ REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, op cit., p. 115, se trata de información derivada de aquellas actuaciones que impone la función social de la propiedad (fundamentalmente de carácter urbanístico y medioambiental).

¹⁹⁰ REQUEJO LIBERAL, J.: *Identificación geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad*, op cit., pp. 34 y ss.

¹⁹¹ Sobre el particular ver VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

¹⁹² Infraestructura de datos espaciales.

gestionados o puestos a disposición de conformidad con lo dispuesto en la presente Directiva». El concepto de dato espacial, según el artículo 3.2 de la Directiva, se puede definir como «cualquier dato que, de forma directa o indirecta, haga referencia a una localización». Las fincas registrales son datos espaciales, en cuanto se definen como porciones de terreno delimitadas por el dominio de una o varias personas.

Pero además ese dato espacial exige que no exista intervención repetitiva manual, pues las combinaciones de datos han de producirse por medio de procedimientos informáticos. La Directiva establece las condiciones de aplicabilidad a los conjuntos de datos territoriales en su art. 4.1 y son:

a) Que se refieran a zona sobre la que un Estado miembro tenga y/o ejerza jurisdicción.

El Registro de la Propiedad español tiene por objeto la publicidad de las fincas que se inscriban en él. Y es evidente que, por necesidad, tales fincas deben radicar en territorio español. Así se deduce del contenido de los artículos 1.2 de la Ley Hipotecaria y 1 a 3 de su Reglamento, según los cuales «*las inscripciones o anotaciones se harán en el Registro de la Propiedad en cuya circunscripción territorial radiquen los inmuebles*». Por tanto, sólo podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad aquellos inmuebles que radiquen en alguna de las circunscripciones territoriales en que se divide España, denominados Distritos Hipotecarios, delimitados y representados gráficamente por el Estado, en los cuales se van a representar sus respectivos objetos espaciales, es decir, las fincas registrales, delimitadas por sus titulares.

b) Estén en formato electrónico

Lo que se cumple pues, conforme a la actual redacción del artículo 238 de la Ley Hipotecaria «*los libros de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles deberán llevarse por medios informáticos que permitan en todo momento el acceso telemático a su contenido*». No se trata, por tanto, de hacer «constar en soporte informático el contenido de los libros y asientos», sino de llevar efectivamente esos libros y asientos por medios informáticos. Se busca, no ya dotar al Registro, por vía de traslado, de un archivo paralelo de carácter informático, auxiliar o complementario, sino de una sustitución progresiva (de ahí que se mantenga aún el párrafo 1º en los términos en que se hace), dentro del propio Registro, del soporte papel por el formato digital, de forma tal que, en adelante, los libros del Registro sean electrónicos. Es la idea del Registro digital, que se ve reforzada por lo dispuesto en el artículo 222.10 de la Ley Hipotecaria (apartado introducido por la Ley 24/2001 y modificado por la Ley 24/2005)¹⁹³, donde se regula el acceso telemático a los libros del Registro de la Propiedad.

c) Obren en poder de «una autoridad pública, después de ser producidos o recibidos por una autoridad pública, o sean gestionados o actualizados por dicha autoridad y estén comprendidos en el ámbito de sus actividades públicas».

Y conforme al artículo 3, apartado 9, tienen la consideración de autoridad pública: «a) *El Gobierno o cualquier administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos*; b) *Las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular funciones o servicios específicos relacionados con el medio ambiente*; y c) *Cualquier otra persona física o jurídica, que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente, bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b)*». Es dentro del apartado b) del artículo 9.3 de la Directiva INSPIRE donde podemos encajar al Registro de la Propiedad, como institución que tiene por objeto la publicidad oficial de las situaciones jurídicas de los bienes inmuebles, servida por funcionarios públicos, que ejercen funciones públicas delegadas por el Estado, como profesionales del Derecho cualificados¹⁹⁴ y encuadrada en el Ministerio de Justicia a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

También en el ámbito interno, los registradores de la propiedad, están encuadrados dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la Ley de Infraestructura de Sistemas de Información Geográfica de España, LISIGE 14/2010, delimitado en su artículo 2.4 cuando habla de «*cualquier otra persona física o jurídica, que con los fines previstos en el apartado 2 y conforme a la legislación vigente, participe en el ejercicio de funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente*».

En base a ello, podemos considerar al Registro de la Propiedad¹⁹⁵ como una oficina de información ambiental, que integrará la cartografía medioambiental –con todas las capas de información que se estimen relevantes–, con la cartografía registral y con otras cartografías tales como la catastral o la urbanística, configuración especialmente interesante si se parte de que la protección del medio ambiente es, en última instancia, la finalidad principal de INSPIRE y la coordinación de la acción política en esta materia ha de tener en cuenta la capa jurídica de la información territorial, representada por el entramado de bases gráficas de los distintos distritos hipotecarios, en que se divide el Registro de la Propiedad, como mejor dato del que puede disponer esa acción política de la titularidad dominical depurada; solo en defecto de titularidad inscrita se podrá acudir a otros medios de probar la titularidad, pero ya meramente indiciarios.

Esta consideración del Registro de la Propiedad como oficina de información medioambiental parte de la concurrencia en el mismo de cuatro requisitos, a saber: su base territorial; su descentralización; su carácter público, a cargo de un funcionario público cualificado y los medios de que dispone, en los que las nuevas tecnologías de la información y la comunicación están plenamente presentes¹⁹⁶.

Gracias a tales tecnologías, es posible integrar en el Registro de la Propiedad la delimitación gráfica de espacios protegidos o naturales, suelos contaminados, riesgo de incendios, mapas de ruido, vías pecuarias, delimitación del dominio público marítimo terrestre, etc., usando la propia finca registral y las infraestructuras de datos espaciales, como punto de conexión de todas estas capas de información, mediante la novedosa técnica de la información territorial asociada a las bases gráficas registrales, sin

¹⁹⁴ FIGUEIRAS DACAL, M.: *El sistema de protección jurídica por el Registro de la Propiedad*, Dijusa, Madrid 2001, p. 155.

¹⁹⁵ DELGADO RAMOS, J.: *La protección registral del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Registral, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2007, p. 15.

¹⁹⁶ DELGADO RAMOS, J.: *La protección registral del medio ambiente*, op cit., pp. 12 y ss.

perjuicio de que su valor no pase del de mera «publicidad noticia», por referirse al contenido del derecho, que viene delimitado por la ley y no a la dinámica del derecho real, razón por la cual no acceden al folio registral, pero es necesario conocer para una mejor información del objeto de la transacción.

d) Que traten de uno o más de los temas recogidos en los anexos I, II o III.

Si la concurrencia de los tres primeros requisitos no parece presentar duda alguna, el cuarto requisito es, sin embargo, algo más problemático. Indica la Directiva que para poderse aplicar a una infraestructura de datos espaciales es necesario, además de lo anterior, que dicha infraestructura verse sobre uno o más de los temas recogidos en los anexos I, II o III, donde se contienen los distintos datos espaciales que serán objeto de INSPIRE, entre los cuales no se encuentra, aparentemente el relativo a la finca registral.

A pesar de ello, podría intentarse buscar acomodo al Registro de Propiedad como parte del contenido de alguno de estos 34 datos espaciales. Así, por ejemplo, en el apartado 5 del anexo I, relativo a las direcciones¹⁹⁷. En dicho apartado se dispone que uno de los datos espaciales que serán objeto de tratamiento por parte de INSPIRE son las direcciones, a las que define como el dato encargado de la «*localización de las propiedades, basadas en identificadores de direcciones, por ejemplo, el nombre de la vía, el número de la finca, el código postal*». Y en esa referencia podemos entender incluida a la finca registral, lo que coloca directamente al Registro de la Propiedad en la órbita de la Directiva. No parece, sin embargo, que esta afirmación pueda admitirse sin reservas. En ese sentido, la referencia a la finca puede hacerse al concepto de finca material y no a finca registral, a diferencia de lo que ocurre con la parcela catastral, que sí que tiene una mención expresa en el Anexo de la Directiva; sin embargo, si analizamos los antecedentes de la Directiva INSPIRE, la conclusión no es esa, pues el contenido temático de INSPIRE que iba a determinar el contenido de sus Anexos y, con ello, el ámbito material de aplicación, fue objeto de discusión desde principios del año 2002. Dicho listado fue objeto de numerosas modificaciones, adaptaciones, redacciones, correcciones, fusiones, divisiones y concreciones hasta cristalizar en los tres Anexos que finalmente acompañaron a la Directiva. Y en prácticamente todo momento durante esta evolución, la referencia al Registro de la Propiedad estuvo presente.

Sin embargo, una primera lectura de los Anexos arroja una conclusión evidente: la Directiva no nombra en ningún momento al Registro de la Propiedad, ni a los datos que en él se contienen, a diferencia de lo que sucede con el Catastro, al que se nombra específicamente en el apartado 6 del Anexo I, bajo el epígrafe «*parcela catastral*», entendidas «*áreas determinadas por registros catastrales o equivalentes*» que «*de conformidad con su propio sistema legal, cada Estado miembro cuenta con un Registro al respecto, bajo la responsabilidad del Gobierno. Dichos Registros son normalmente conocidos Catastros, y a veces como Registros de la Propiedad u otro tipo de Registros. Sea cual sea la denominación que el mismo reciba, la unidad básica es la parcela*»¹⁹⁸, que define como «*espacios únicos de la superficie terrestre, bajo derechos reales*

197 VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Correspondencia registral de algunos conceptos básicos de la Directiva Inspire», Revista Aranzadi de Nuevas Tecnologías, nº 18, Navarra, 2008, p. 36.

¹⁹⁸ p. 6 del documento de especificación.

homogéneos y propiedad única, siendo las normas de cada Estado miembro las que determinarán qué entender por derechos reales y por propiedad». Dicho lo anterior, hay que reconocer que la participación de la información registral, tal y como la conocemos en España, no está claramente recogida en la Directiva, pues aunque que se habla de propiedad y de fincas, se mencionan los “aspectos jurídicos” del territorio, dicha información parece que se suministra por los Catastros, como parece desprenderse de la “*Implementing rule*” aprobada sobre “*Cadastral parcels*”, pero a nuestro entender, resulta esencial defender la necesidad de incorporar una capa de información sobre titularidades dominicales con efectos frente a terceros, como plus añadido a la simple capa de titularidades catastrales indiciarias, a través de una normativa específica que requiera su recogida por parte de los Registros de la Propiedad y su difusión a través del geoportail de la IDEE.

Ahora bien, esta interpretación encuentra un obstáculo que deriva directamente del documento de especificación, cuando dice después de definir las parcelas catastrales que «*los derechos y los propietarios están fuera del ámbito de INSPIRE*». Sin embargo, esta afirmación va diluyéndose a medida que se estudian los antecedentes legislativos de la Directiva y se observa que la idea de propiedad, que se vincula de forma directa con el Registro de la Propiedad, ha estado en todo momento presente en la mente del legislador. En un primer momento, como una categoría autónoma e independiente, que compartía con las direcciones (actualmente en el Anexo I) y los edificios (actualmente en el Anexo III), la condición de dato nuclear, central o de referencia.

Su posterior desaparición no obedece a una repentina pérdida de interés por parte del legislador por tal dato, sino a una agrupación del mismo dentro de otra categoría: la «*parcela catastral*», como consecuencia de la mayor extensión de la figura del Catastro entre los Estados miembros; Catastro que además asume, en muchas ocasiones, competencias que pertenecen en España al Registro de la Propiedad. Ahora bien, esta agrupación no impide que todas las menciones que se han hecho a la «*parcela catastral*», tanto en los documentos previos a la Directiva, como en los documentos posteriores a la misma, se refieran indirectamente a la idea de propiedad e incluso a la propia institución registral. Pero, esta conclusión no nos puede llevar a afirmar la sustitución del Catastro por el Registro de la Propiedad en el ámbito de la Directiva, porque dentro del concepto «*registro catastral*» caben ambas instituciones, pues ambas tratan datos espaciales, unos de apariencia física e indiciarios en cuanto a la titularidad, otros de titularidad exacta y de apariencia gráfica de la realidad jurídica. Y de otro lado, porque en el Ordenamiento jurídico español, cada uno de ellos trata una realidad distinta pero complementaria, mediante la adecuada tecnología y el adecuado procedimiento de relación.

Por ello, la anterior afirmación de que los derechos de propiedad están fuera del ámbito de la Directiva INSPIRE, ha de interpretarse en el sentido de las reglas de asignación de los mismos, cuya determinación es competencia de cada Estado, pero no por ello hemos de excluir la cuestión relativa a la información sobre esos derechos, como concepto jurídico con proyección geográfica, que interesa y mucho al ámbito de aplicación de INSPIRE, por lo que podemos concluir que el Registro de la Propiedad tiene cabida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva INSPIRE, pues el término «*parcela catastral*» no puede ser entendido con el significado que el mismo tiene en nuestro ordenamiento jurídico, sino con el que le otorga específicamente la Directiva, sus documentos preparatorios y aquéllos que la desarrollan. Y tal significado no es otro que el de aquella porción de terreno cerrada por una línea poligonal y caracterizada por estar

sujeta a un derecho real de propiedad de titularidad única. Concepto que, como ya se ha visto, coincide plenamente con el de finca material, base de la finca registral, que es a su vez la unidad básica del sistema registral español, pues el sentido de la expresión “parcela catastral”, que utiliza la Directiva, tiene un sentido más amplio que el que utiliza el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, incluyendo las fincas registrales como áreas determinadas por un registro equivalente al Catastro (en puridad, en España, de valor legal superior al del Catastro).

El concepto que late en la Directiva INSPIRE de parcela catastral no se adapta ni al concepto de finca registral ni al de parcela catastral que tenemos en España, sino que parece referirse a un concepto distinto, que podríamos denominar predio real o integral.

Así, INSPIRE define la parcela catastral como “*A single area of land or more particularly a volume of space, under homogeneous property rights and unique ownership*”. Este concepto podría servir perfectamente para las fincas registrales añadiendo cinco palabras: «*A single area of land or more particularly a volume of space, under homogeneous property rights and unique ownership registered in a Land Register*». La definición inicial no encaja con la definición que para las parcelas establece el artículo 1TRLCI, cuando dispone: «*El Catastro Inmobiliario es un registro administrativo dependiente del Ministerio de Hacienda en el que se describen los bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales tal y como se definen en esta ley*».

Evidentemente, la definición no se refiere ni al concepto español de finca registral ni al concepto español de parcela catastral parece referirse a la figura que surge de la coordinación de ambos conceptos: el predio integral. INSPIRE se refiere a parcela integrando todas las unidades territoriales que interoperan con esa fracción territorial, sin que la base gráfica registral se excluya expresamente y que es combinable; aunque se necesita una norma que las reconozca y ordene su recogida y difusión, como ordena el artículo 4.6 de la Directiva, ya que el 9.1 es insuficiente, pero los archivos de datos espaciales ya existentes constituyen un acervo custodiado en las oficinas registrales, con las correspondientes copias de seguridad, están a disposición de los usuarios y constituyen una parte de enorme valor de cada oficina por la información histórica que poseen, siendo el Registrador responsable de que no se pierda ninguno de los datos almacenados mediante su tratamiento o migración.

Y ello, a pesar de la imprecisión cometida en la ley española de transposición (Ley 14/2010, de 5 de julio), la cual, según su exposición de motivos, «*incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2007/2/CE y dispone un marco general mínimo para su constitución, de manera que se asegure su coordinación e integración en el ámbito del Estado español, garantizando el cumplimiento por España de lo establecido por la Directiva 2007/2/CE, incluido el establecimiento de la Infraestructura de Información Geográfica de España*». Sin embargo, su articulado no cumple plenamente el propósito que anuncia su exposición de motivos, pues para cumplir fielmente su finalidad esencial de “transposición” de una directiva comunitaria al Derecho español, debió incluir expresamente, tanto la parcela catastral, en sentido estricto, como la finca registral, pues INSPIRE habla de parcelas como áreas definidas en Registros catastrales o equivalentes, en nuestro caso, como hemos dicho, superiores.

En todo caso, la recta interpretación de la Directiva, adaptada a las particularidades del sistema español, nos debe llevar a plantear la necesidad de que esos aspectos complementarios de la realidad territorial, el jurídico y el físico, interoperen entre sí,

cubriendo todas las necesidades de un sistema geográfico sobre titularidades jurídicas territoriales, mediante la técnica de la armonización, que respeta las particularidades de ambos conceptos territoriales, descartando la técnica de la fusión o absorción de instituciones, que empobrecería la información y menguaría la especialización de cada institución.

Pero sí hace alusión, no expresa, sino genérica, a las fincas registrales, aun sin llamarlas por su nombre, en el ANEXO III, relativo a los “*Datos Temáticos Generales*”, cuando habla en su letra h de “*cartografía específica*”, a la que define como «*aquella que proporciona una imagen cartográfica de las características físicas, jurídicas, económicas, sanitarias, industriales, patrimoniales, culturales, turísticas, de transportes, ganaderas, sociales, o de la evolución histórica de un territorio, así como los mapas que reflejen una realidad específica conforme a la normativa vigente*». No hay duda de que la cartografía registral, en la medida en que recoge la delimitación geográfica de las fincas registrales, proporciona una imagen cartográfica de las características jurídicas y patrimoniales del territorio español, en lo que al derecho de propiedad se refiere, sin que obste que la LISIGE no incluya a las fincas registrales dentro de la Información geográfica de referencia, pero sí dentro de los Datos temáticos generales.

Podemos concluir, por tanto que, la Directiva Inspire incluye a las demarcaciones registrales, como objeto espacial registral no producido en el Registro ni por el Registrador, cuya producción es competencia del Ministerio de Justicia y a las fincas registrales, como objeto espacial producido por los Registradores, con su propia infraestructura de datos, a la que le asigna un identificador único y en este sentido ha de interpretarse la LISIGE 14/2010.

En base a ello, podemos concluir que la capa de información jurídica, que representa el sistema de bases gráficas registrales se encuentra dentro del ámbito de aplicación de la Directiva INSPIRE, dentro del concepto de "datos especiales" a que se refiere el artículo 3.2 de la Directiva, cumpliendo los requisitos del artículo 4, pues toda la información que maneja está digitalizada. Por tanto, si dicha infraestructura de información espacial INSPIRE, tiene por finalidad procurar la definición y realización de todas aquellas políticas comunitarias de protección del medio ambiente, mediante la combinación de información y conocimientos técnicos, habrá que tener en cuenta una serie de datos espaciales para lograr la coordinación, entre los que ha de tenerse en cuenta los producidos en el Registro de la Propiedad, que ofrecen información sobre los distintos inmuebles del territorio español geográficamente referenciada, mediante un conjunto de datos espaciales, que contiene información geográficamente localizada, esto es, directamente referida a un punto o lugar concreto de un territorio¹⁹⁹ y almacenada en un dispositivo informático, la herramienta que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, como dato temático general, al que se refiere el ANEXO III de la Directiva, pues cada vez que un bien inmueble accede al Registro de la Propiedad por primera vez, queda descrito en el folio registral mediante referencias directas a una localización geográfica, que queda plasmada en su base gráfica registral.

Para defender la inclusión de la información registral georreferenciada en el ámbito de la Directiva INSPIRE, tendríamos que acudir a la vía que ofrece el 4.6 de la Directiva que dispone: «*No obstante lo dispuesto en el apartado 1, cuando los conjuntos de datos espaciales obren en poder de una autoridad pública o de una entidad que actúe en su*

nombre del nivel inferior de gobierno de un Estado miembro, la presente Directiva solo se aplicará a ellos si el Estado miembro ha establecido una normativa que requiera su recogida o difusión».

Ciertamente, esa normativa legal no existe en España, por lo que es preciso impulsar de inmediato la normativa que obligue a la recogida y difusión de nuestro Sistema de Bases Gráficas Registrales. Para ello, hubiera sido deseable que de manera clara se hubiera así dispuesto en la LISIGE 14/2010, para cumplir con el espíritu de la Directiva Ley, introduciendo en el Anexo II, a la hora de tratar de los “Datos Temáticos Fundamentales”, el punto referido a fincas registrales o dominios inmobiliarios inscritos en el Registro de la Propiedad; sin embargo, no ha sido este el criterio seguido por la Ley 14/2010, posiblemente por el incipiente desarrollo de esa información registral georreferenciada. Pero ello no excluye la posibilidad de que dicha información siga estando dentro del ámbito de aplicación de la Directiva INSPIRE, y cierto es que hay que hacer un importante esfuerzo, no solo científico y legislativo para diseñar su modelo jurídico, sino también práctico para identificar con la mayor rapidez posible todas las fincas registrales ya inscritas en el Registro de la Propiedad. Pero no es menos cierto que ese esfuerzo científico y práctico ya ha comenzado. El científico, del cual este trabajo forma parte, mediante proyectos de investigación universitarios y la elaboración de congresos y jornadas. El práctico, por parte de los Registros de la Propiedad, que ya cuentan con herramientas informáticas que han permitido ir georreferenciando las diferentes fincas registrales que lo componen, a medida que van entrando en el tráfico jurídico. A ese esfuerzo iniciado debe corresponder el esfuerzo en vía legislativa, para elaborar una norma que establezca su recogida y difusión, que ha de encuadrarse ya en la futura reforma de la Ley Hipotecaria y engarzar dicha regulación con el ámbito de aplicación de la LISIGE, para incluir la capa de datos espaciales de las fincas registrales en la IDEE y lograr la mejor eficacia de INSPIRE en nuestro país, pues la coordinación de las políticas territoriales ha de tener en cuenta, necesariamente, los derechos privados preexistentes en el área en el que haya que enfrentar una actuación territorial de corte ambiental.

En conclusión, la información registral, tal y como la conocemos a través de la legislación española, es adecuada para poder ser reconocida como una más de las capas informativas a que se refieren los Anexos de la Directiva INSPIRE, tanto desde un punto de vista objetivo o material como desde un punto de vista subjetivo o formal.

a) Desde un punto de vista formal, incluyendo dentro del concepto de “*cadastral parcels*” que maneja el texto de la Directiva lo que hemos denominado predio integral, dando cabida a la finca registral, como porción de territorio delimitado por la pertenencia a un propietario o a varios en común y en ese sentido debe interpretarse también la LISIGE 14/2010, con base en el principio de primacía del Derecho Comunitario.

b) Desde el punto de vista material, porque cumple con los requisitos del artículo cuarto de la Directiva exigidos para “los conjuntos de datos espaciales” vistos.

Por tanto, la correcta interpretación de la Directiva INSPIRE en el sistema español, ha de apoyarse en un concepto jurídico, el del predio integral, y en una infraestructura, el sistema de información territorial dominical²⁰⁰.

El predio integral lo podemos definir como la porción de terreno representado por un polígono, representado mediante una sobrelínea, que delimita un derecho de propiedad inscrito en el Registro de la Propiedad, siendo esa línea poligonal el resultado de armonizar las realidades gráficas de finca registral y parcela catastral, mediante la técnica de la interoperabilidad entre sus bases gráficas respectivas, dando lugar a esa sobrelínea derivada de la superposición de ellas, sobre una base de datos común que no implica la desaparición de ninguna de estas dos realidades, ni de estas dos instituciones, dirigidas a aspectos distintos aunque complementarios del territorio, lo que implicará la aparición de un nuevo tipo de información la integrada o relativa al predio integral, resultado de la armonización gráfica de los conceptos de finca registral y parcela catastral.

El Registro de la Propiedad aportará a este sistema, a través de la base gráfica registral, la representación gráfica de la parte del territorio que goza de una titularidad depurada, con efectos sustantivos y multitud de datos de naturaleza económica, que constan en los folios registrales, obtenidos por procedimientos electrónicos y no por los medios de publicidad registral tradicional y los elementos de análisis necesarios para la resolución de los conflictos que derivan de las diferencias entre finca registral y parcela catastral. El Catastro aportará al sistema, su carácter universal, siendo sus datos aplicables en defecto de dato específico exigible y la accesibilidad a todas las fuentes de información y la “sobrelínea” de armonización entre ambas supondrá la creación de un nuevo metadato, que informa sobre la existencia de coordinación o coincidencia entre la base gráfica registral y la catastral y de las posibles divergencias entre ambas, creando un sistema de información completo, que da cobertura universal a todo el territorio, informando de las convergencias y divergencias tanto de las titularidades como de los objetos representados y conjuga el aspecto temporal de las respectivas capas de información, ya sean actuales o históricas, que posibilita resolver el problema de la descoordinación entre el Registro y el Catastro y se configura como instrumento útil de gestión para la tramitación de los expedientes administrativos sobre el territorio.

Como consecuencia de ello, todos los datos espaciales generados por el Registro de la Propiedad, han de integrarse en el Geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales de España, interoperando con los datos espaciales referidos a los Distrito Hipotecarios, pues cumplen con los requisitos del artículo 5 LISIGE.

4.- La posición de la DGRN y de los Tribunales de Justicia

Las ocasiones en que ha tenido ocasión de pronunciarse la Dirección General de los Registros y del Notariado y los Tribunales de Justicia respecto al sistema de bases gráficas registrales no han sido muchas y se reducen prácticamente a las siguientes.

²⁰⁰ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, op cit., pp. 71 y ss.

4.1.- La postura de la DGRN

Las ocasiones en las que la Dirección General de los Registros y del Notariado ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre las bases gráficas registrales han sido escasas y recientes, vamos a citar la RDGRN de 4 de abril de 2013²⁰¹ y la de 4 de diciembre de 2013²⁰².

En la primera de ellas, se debate la inscripción de dos excesos de cabida, sobre dos fincas, documentadas en sendas actas de notoriedad, tramitadas conforme al artículo 53.10 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, junto al artículo 203 LH, cuando al registrador se le plantean dudas sobre la identidad de las fincas, dado que las mismas, junto con otras, se encuentran incluidas en una porción de terreno concreto, delimitado –en parte– por lindes fijos, concurriendo circunstancias tales, como la constatación de previas rectificaciones de cabida, modificaciones hipotecarias (segregaciones y agrupaciones) y el hecho de que las bases gráficas identifican la porción total de terreno dentro del que no hay cabida para las nuevas superficies a constatar.

Los defectos alegados por el Registrador fueron: 1º. Existencia de dudas fundadas en la identidad de las fincas; 2º. Falta el consentimiento de los colindantes; 3º. Falta de tracto sucesivo respecto de la finca colindante; 4º. Falta de expresión de la causa, fundamental en el caso de que no se tratara de una mera rectificación de cabida inscrita.

El Registrador utiliza el sistema de bases gráficas registrales para fundamentar sus dudas en la identidad de la finca, pues “existiría una Base Gráfica Provisional o no validada por razón de superficie (cuya propuesta se acompañaba, en la que aparecería que la finca registral 603 describiría un recinto con una diferencia superficial de 310,35% y la finca registral 607 un recinto con una diferencia superficial de 149,83% y en la que existiendo como uno de los metadatos contrastados: un solo linde fijo; los tres lindes personales restantes, al no ser fijos o conocidos, describirían una georreferenciación de un espacio cuyos contornos o delimitaciones no podía ser plenamente identificada por el Registrador con la superficie descrita e inscrita en el asiento respectivo. De la certificación catastral descriptiva y gráfica aportada parecía que no se había tenido en cuenta una segregación practicada en la finca 603, para formar otra distinta, la 671, que posteriormente se agrupa, de ahí el estado de coordinación divergente con Catastro, que determina que la referencia catastral aportada sea dudosa, pues no se corresponde con la finca que se describe, siendo la superficie muy superior al 10%: La superficie de las parcelas catastrales excede en un 279,62 % con relación a finca registral 603 y en un 156,04% respecto de la registral 607.

Finaliza la nota de calificación con la siguiente afirmación, que supone el planteamiento del reconocimiento del sistema de bases gráficas registrales como sistema jurídico, en el seno de un recurso gubernativo, al declarar: *«En relación a la regulación hipotecaria, al texto refundido de catastro inmobiliario y al art. 9,1 in fine de la LH y a la RDGRN 2/3/2000 podemos señalar que siendo obligatoria la certificación catastral descriptiva y gráfica: 1.–El Registrador ha de calificar la identidad entre la descripción catastral que se da a la finca en el título presentado y la descripción de la finca que consta inscrita en el Registro de la Propiedad. 2.– Esa calificación ha de ser de naturaleza gráfica ya que los términos alfanuméricos empleados aparecen siempre referidos en catastro a una realidad objetiva georreferenciada. 3.–La calificación exige determinar*

²⁰¹ BOE nº. 115 de 14 de Mayo de 2.013. Sección III. Página 36.184.

²⁰² BOE nº. 307 de 24 de Diciembre de 2.013. Sección III. Página 104.444 a 104.449.

si la identificación gráfica de la finca es coherente con la descripción literaria que de la misma se hace en folio o si, por el contrario, existe alguna contradicción que impide al Registrador afirmar dicha identidad, como ocurre en las Bases Gráficas Provisionales o no validadas. 4.- La coordinación con catastro no será posible en aquellos casos en los que la Base Gráfica Registral tenga carácter provisional, puesto que en tales supuestos el contraste será imposible. 5.- En consecuencia el Registrador está obligado a motivar su decisión y sólo puede llevar a cabo dicha obligación de motivar emitiendo Base Gráfica Registral provisional, de la que se ha de dar traslado al interesado para evitar indefensión acudiendo a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, la Ley General Tributaria, en su art.34 y la Ley de Régimen Jurídico de administraciones Públicas y procedimiento administrativo común. En el caso concreto que nos ocupa para poder comparar estas descripciones físicas: realidad catastral y registral (art. 3 y 45 TRCI) es necesario operar en el mismo plano y éste, nos guste o no, es un plano georreferenciado, de ahí que la descripción literaria de los folios del Registro de la propiedad deba traducirse a una descripción georreferenciada con coordenadas UTM sobre la porción de territorio concreta (una especie de mínimo común denominador que permita la comparación entre todas) y así en el ámbito de las funciones que competen al Registrador en el ejercicio de sus competencias, no se acredita el exceso de cabida por la dudas de identidad de las fincas afectadas».

La Dirección General confirma el defecto alegado por el Registrador, afirmando con relación al uso de las bases gráficas registrales: *«La posibilidad de utilizar aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, se encuentra expresamente prevista en el artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria, según redacción dada por la disposición adicional 28ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, al señalar que «los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente», en respuesta a una de las necesidades tradicionalmente sentida en el ámbito de la seguridad jurídica preventiva de poder identificar las fincas objeto del tráfico jurídico mediante soporte cartográfico que permita su precisa delimitación territorial, robusteciendo la seguridad jurídica de las transmisiones inmobiliarias (cfr. Instrucción de esta Dirección General de 2 de marzo de 2000). Este criterio se encuentra ratificado en el artículo 33.4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, según redacción dada por Ley 2/2011, de 4 de marzo, cuando determina que «con el fin de facilitar la utilización de la cartografía catastral como cartografía básica para la identificación de las fincas en el Registro de la Propiedad, la Dirección General del Catastro proporcionará acceso al servicio de identificación y representación gráfica de dichas fincas sobre la cartografía catastral, mediante el sistema interoperable que responderá a las especificaciones que se determinen por Resolución de la Dirección General del Catastro. En los supuestos en que se hubiera utilizado medios o procedimientos distintos de la cartografía catastral para la identificación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad podrá aplicarse el procedimiento de rectificación por ajustes cartográficos establecido en el artículo 18.3 de esta Ley». Completa dicha normativa el artículo 18.d) del mismo Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, según redacción dada por Ley 2/2011, de 4 de marzo, al disponer que «la descripción de la configuración y superficie del inmueble conforme a la certificación catastral descriptiva y gráfica actualizada a la que se hace referencia en los párrafos b) y c) se incorporará en los asientos de las fincas ya inscritas en el Registro de la Propiedad, sin*

perjuicio de las funciones que correspondan al registrador en el ejercicio de sus competencias», es decir, sus funciones calificadoras (cfr. artículo 18 de la Ley Hipotecaria). En el presente expediente, de los datos proporcionados por el registrador surgen dudas –que debemos confirmar– relativas a si el exceso de cabida que se pretende inscribir implica o no una invasión de terrenos colindantes, dada la envergadura del exceso de cabida y teniendo en cuenta los planos cartográficos sobre los que el registrador ha fundado su calificación, sin que la documentación aportada desvirtúe tales dudas».

Por tanto, la Dirección General ratifica el mandato legal del artículo 9.1 LH, pues el Registrador puede fundar su calificación registral utilizando el sistema de bases gráficas registrales, pero de una manera confusa, pues no menciona ni una sola vez el nombre de base gráfica registral, cuyo carácter autónomo reconoce el artículo 9.1 LH, pareciendo querer imponer la realidad catastral como base física del Registro, pues si bien reconoce la posibilidad de que en la formación de la base gráfica pueda utilizarse una cartografía diferente de la catastral, en ese caso, habrá de acudir a los medios de subsanación de discrepancias del artículo 18 TRLCI, precepto a los solos efectos catastrales.

Una posición más clara mantiene en la segunda de las resoluciones citadas, la de 4 de diciembre de 2013, que resuelve un recurso gubernativo interpuesto contra una nota de calificación que denegaba la inscripción de una referencia catastral, que resume la correcta interpretación de lo que siempre habíamos entendido que debía ser la coordinación entre finca registral y parcela catastral. El Registrador alega como defecto insubsanable que la referencia catastral que se acompaña corresponde a una parcela en el casco urbano, la finca registral es rústica, además existen discrepancias entre la superficie de la referencia aportada de 1.147 m², y la finca Registral que tiene 1.417 m² y la parcela catastral linda por el Norte, Sur y Poniente con calles, y la finca Registral solo por el Este, con calle. Todas estas circunstancias llevan al Registrador al convencimiento de que la referencia catastral no corresponde con la misma realidad territorial a la que se refiere el derecho de propiedad inscrito. La Dirección General confirma la nota del Registrador al amparo de los artículos 45 y 48 TRLCI, en virtud de los cuales, la referencia catastral ha de ser calificada por el Registrador, utilizando los criterios del artículo 45, cuando su calificación sea positiva, se hará constar en el folio registral como una circunstancia descriptiva más de la finca, por haber correspondencia entre la parcela catastral y la realidad de las fincas, siendo el resultado positivo de una operación registral que se practica desde un punto de vista literario, con el objetivo de que pueda producirse el trasvase de información entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario. Por ello dice la resolución en su Fundamento de Derecho 4º la referencia catastral de la finca *«sólo implica la identificación de la localización de la finca inscrita en cuanto a un número de referencia catastral, pero no que la descripción tenga que ser concordante con la del Catastro ni que se puedan inscribir en tal caso todas las diferencias basadas en certificación catastral descriptiva y gráfica. Por lo tanto la referencia catastral no sustituye a la descripción de la finca que figura en el Registro ni implica una incorporación inmediata del cambio de naturaleza, de linderos y superficie catastrales en el folio registral».*

Es decir, si la parcela catastral tiene su propia descripción y la finca la suya, es lógico pensar, aunque la Resolución no lo diga, que ambas tendrán su respectiva traducción gráfica sobre el territorio. Y es en ese trasvase de información, donde ha de producirse la operación de coordinación entre ambas realidades territoriales finca registral y

parcela catastral. Esta operación de coordinación ya no se mueve en el plano literario, sino en el gráfico, mediante la superposición de las respectivas representaciones gráficas de la finca registral y parcela catastral. En otras palabras, para que la coordinación, como operación gráfica entre finca registral y parcela catastral sea posible, se requiere que la previa operación literaria de correspondencia sea positiva. Y la falta de correspondencia puede deberse a que la finca registral y parcela catastral son realidades geográficas diferentes, porque han vivido vidas distintas, debido al carácter necesariamente actual de la información catastral, en la que no hay operación jurídica de calificación y al carácter histórico de la información registral, bajo los impulsos del principio de rogación y en los que cada cambio descriptivo debe venir amparado en un título calificado que lo justifique.

Por ello, dice el Fundamento de Derecho 5º: *«En el caso de este expediente, las divergencias son tales que bien podríamos encontrarnos ante fincas diferentes. Así, difiere la naturaleza rústica, según el Registro, o urbana, según el Catastro, de la finca, que solo podrá determinarse mediante la correspondiente certificación del Ayuntamiento, como documento acreditativo de la calificación urbanística del terreno y, en su caso, del instrumento urbanístico que haya dado lugar al cambio de clasificación del suelo conforme a la legislación estatal y autonómica aplicable. Igualmente difiere la superficie cuya diferencia es superior al 10 por 100 de la reflejada en el Registro, y no coinciden la denominación, la situación y los linderos. Es evidente que el recurrente ha realizado todos los trámites precisos para la subsanación o rectificación de los datos catastrales de su finca, pero estos datos limitan sus efectos a la definición e incorporación de las parcelas al propio catastro; mientras que la determinación de la finca registral, como base física sobre la que se proyectan el dominio y los demás derechos sobre los inmuebles, debe realizarse por el registrador, el cual, de no cumplirse los requisitos legales señalados anteriormente como ocurre en este caso, no podrá dar acceso al registro a la referencia catastral sino de conformidad, exclusivamente, con los procedimientos establecidos en la legislación hipotecaria a los que la misma legislación específica, antes transcrita, remite»*. El gran valor de la resolución está en reconocer que los datos descriptivos de la parcela no pueden ser impuestos a la finca. Si no pueden ser impuestos eso significa que se puede rechazar la constancia en folio de la referencia catastral ya no por falta de correspondencia (de hecho se han realizado todos los trámites de alteración catastral necesarios para que tal correspondencia formalmente exista) sino porque es un elemento de confusión, que puede inducir a pensar que la base gráfica de la finca es esa parcela catastral corregida. Es la primera vez que, aun existiendo correspondencia formal, no se inscribe porque la alteración de datos catastrales solo vale para alterar catastro, ni directa ni indirectamente repercute en la descripción registral porque, y esto es lo esencial, se considera la finca como *“base física sobre la que se proyectan el dominio y demás derechos reales”* y por lo tanto corresponde al Registrador aplicar a los datos descriptivos del inmueble los mismos filtros de calificación que utilizamos para la constancia registral del dominio o de cualquier otro derecho real.

4.2.- La posición de los Tribunales de Justicia

La posición de los Tribunales de Justicia podemos resumirla en dos sentencias de la Audiencia Provincial de Tenerife de 16 de octubre de 2012²⁰³ y de 12 de diciembre de 2012²⁰⁴, aparentemente contradictorias.

En la sentencia de 16 de octubre de 2012 el Registrador suspendió la inscripción de una escritura de declaración de obra nueva otorgada por la antigüedad de la construcción, por haber transcurrido el plazo de prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, al existir georreferenciado un punto sobre la base gráfica de la finca en cuestión, que reflejaba una infracción urbanística, mediante la técnica de la información asociada. Es decir, se cumplen los requisitos de los artículos 52 RD 1093/1997, de 4 de Julio y del artículo 20 TRLS 2/2008, pero el Registrador tiene conocimiento por otros medios de la existencia de un indicio de infracción de la legalidad urbanística, aunque no conste el asiento registral correspondiente en el folio de la finca; y es que uno de los problemas con los que tradicionalmente se encuentra la Administración Urbanística a la hora de solicitar la práctica del asiento correspondiente es la de la identificación de la finca registral sobre la que se inicia el expediente, debido a los distintos idiomas geográfico y literario que utilizan la Administración Urbanística y el Registro de la Propiedad, respectivamente, con las consiguientes dificultades para determinar la titularidad de la finca en la que se comete la infracción, clave para poder iniciar el expediente; ello determina una discordancia entre la realidad jurídico-inmobiliaria y la tabular, que perjudica a la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario. La imposición de la obligación de la Administración de instar obligatoriamente la práctica del asiento correspondiente, que impone el artículo 51.1. c) TRLS, no soluciona el problema si no se remueven los obstáculos derivados del diferente lenguaje utilizado por ambas instituciones. Ello se logra traduciendo el lenguaje literario del folio registral a su representación gráfica sobre el territorio, lo que permitirá a la Administración situar la finca, conocer su identificador registral y su titularidad segura y al Registro evitar el acceso de un título, que pudiera estar afectado de carácter claudicante, al estar afecto al resultado de un expediente administrativo, lo que determina la conveniencia de que su tráfico jurídico se suspenda hasta la resolución del expediente, termine esto o no, con anotación preventiva y la normativa registral española persigue evitar a toda costa la inscripción de títulos claudicantes, como ha declarado la RDGRN de 20 de enero 2011²⁰⁵, lo que se logra mediante la calificación registral de los títulos, que pueden ser rechazados, en caso de defecto, de manera definitiva o provisional²⁰⁶.

La Audiencia confirma la calificación del Registrador, porque el Registrador acredita con medios tecnológicos una situación contraria a lo que dispone una norma de obligado cumplimiento, y el Registrador ha tenido conocimiento del inicio de un expediente, al comprobar su sistema de bases gráficas registrales el hecho que precisamente impide la prescripción de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, el inicio de un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida.

²⁰³Procedimiento de origen 1202/2011, sentencia 474/2012, rollo: 536/2012, Ponente: Macarena González Delgado, tomada de notariosyregistradores.com

²⁰⁴Procedimiento de origen 0067/2012, sentencia 500/2012, rollo: 381/2012, Ponente: José Moscoso Torres, tomada de notariosyregistradores.com

²⁰⁵BOE nº. 62 de 14 de Marzo de 2011. Sección III. Página 28.258.

²⁰⁶GÓMEZ GÁLLIGO, J.: «Los sistemas registrales en el Mercado Inmobiliario», RCDI nº 711, enero-febrero 2009, p. 385.

Aunque cierto es que el procedimiento tecnológico de georreferenciación de un punto de infracción urbanística en la base gráfica de una finca registral está necesitado de una delimitación jurídica, en cuanto a sus trámites, garantías y plazo y que el inicio del expediente no presupone la existencia de una infracción urbanística, lo cierto es que la Audiencia reconoce la posibilidad de fundamentar la calificación en el uso de esa información por el Registrador. Con ello, está dando carta de naturaleza al uso del sistema de bases gráficas registrales y a la técnica de la información asociada a la base gráfica de la finca registral como herramienta de fundamentación jurídica de una calificación registral. La doctrina que contiene el fallo encierra en sí una perspectiva nueva de la calificación registral, cuando esta se realiza en un Registro digital y gráfico, que puede llegar a alterar el conjunto del sistema tabular, por lo que se trata de una sentencia sencillamente histórica²⁰⁷, pues la Justicia comienza a ser consciente del deseo del legislador de que la información territorial es fundamental para determinar las facultades dominicales del propietario, siendo la técnica la de la información asociada a la base gráfica registral, configurada como el dato jurídico-público referido al territorio que afecta o restringe el derecho real de propiedad inscrito en el Registro de la Propiedad, que no forma parte del contenido literario del folio registral, pero sí del archivo gráfico que ha de acompañar a toda finca registral, en cumplimiento del mandato del artículo 9.1 LH, último párrafo, que delimita el marco de ejercicio de las facultades que integran el dominio, restringiéndolo en muchas ocasiones, en aras del interés social, o del bien común, hasta dejarlo prácticamente sin contenido²⁰⁸, permitiendo conocerlas a los terceros. Ello dota a esta información de efectos disuasorios, reduciendo las asimetrías informativas y la litigiosidad, sin que la limitación de los medios de prueba de los que dispone el Registrador, en el seno del procedimiento registral, afecte al examen de la validez del título, cuyo carácter claudicante puede conocer por medios que constan en su propia oficina, pues la función calificadora debe contemplar la totalidad del Ordenamiento Jurídico, como ha declarado la RDGRN 19 de mayo de 2010²⁰⁹, reforzando la eficacia de los actos administrativos de los que el Registrador tiene conocimiento²¹⁰, y se puede extender a la base gráfica de la finca registral que incorpora la calificación administrativa correspondiente, sin contravenir lo dispuesto en el artículo 18 LH, si tenemos en cuenta que la base gráfica de la finca registral no es más que la traducción geográfica del dominio inscrito y no es algo distinto de lo que consta en el folio registral, sino que es una prolongación del mismo, que ha de ser tenida en cuenta a la hora de calificar, para conseguir que el Registro de la Propiedad sea tendencialmente exacto.

No lo entendió así la Sentencia de la misma Audiencia Provincial de 12 de diciembre de 2012, al señalar que el Registrador se excedió en sus funciones al calificar un Auto judicial que ponía fin a un expediente de reanudación del tracto sucesivo interrumpido y de exceso de cabida. En esta sentencia es de destacar, a diferencia de la anterior, que no se admitió la legitimación del Registrador de la Propiedad para comparecer y defender su nota, por lo que no fue oído. La Audiencia declara que el Registrador se excede en sus funciones cuando suspende un expediente de dominio para la reanudación del tracto sucesivo, pues de la superposición de la base gráfica catastral en el sistema de bases

²⁰⁷ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico», op cit, premio de la revista 2013.

²⁰⁸ REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción Geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad*, op cit., p. 168.

²⁰⁹ BOE nº 162 de 5 de Junio de 2010. Sección III. Página 59.090.

²¹⁰ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Hipotecario o Inmobiliario Registral III*, Civitas, Madrid 2003, p. 452.

gráficas registrales, en modo alguno resulta que la finca 2 pueda llegar a medir 1.373 metros cuadrados, declarando que el expediente resuelve tanto el tracto sucesivo como el exceso de cabida, al margen de que la citada base gráfica registral (al margen del catastro en contravención de una información literal e integrada entre el Registro y el Catastro a que se hace referencia), lo cual carece de la más mínima base legal, ni tiene la fuerza decisoria que se le pretende dar, negando reconocimiento legal al programa GEOBASE, declarando que lo único que resulta del artículo 9.1 LH, es el archivo por parte del Registro de los planos, que han de tener carácter oficial, del cual solo goza la certificación catastral descriptiva y gráfica, que es la única base gráfica que puede admitirse en el registro de derechos.

Esta sentencia es criticable por invocar la doctrina del Tribunal Supremo de una manera errónea, pues cierto es que el Alto Tribunal ha declarado que el sistema registral español es el de un registro de derechos, pero no lo es menos, que no ha dicho que haya que excluir del mismo el elemento objetivo sobre el que recae el derecho de propiedad; así, como veremos, el Tribunal reconoce ya la aplicación de principio de legitimación registral a los datos de hecho que delimiten el objeto del derecho de propiedad, pues ese registro de derechos, se lleva por fincas²¹¹ desde su inmatriculación.

La sentencia no motiva debidamente su fallo. No se sabe si es por la limitada calificación de los documentos judiciales, conforme al artículo 100 RH, o por la inutilidad del sistema de bases gráficas registrales para la calificación. Si fuera lo segundo, estaríamos ante una merma de la seguridad jurídica, porque el artículo 53.8 de la Ley 13/1996 solo admite la inscripción de un exceso de cabida siempre que entre la descripción de la finca que conste en el Registro y la de la parcela catastral que conste en una certificación catastral descriptiva y gráfica, el Registrador aprecie una correspondencia. Pero para poder apreciar o deducir la identidad de la finca ha de tener en cuenta una base gráfica, en base a la cual podrá rechazar la inscripción del mismo por dudas en la identidad de la finca, si las diferencias superficiales exceden de los márgenes de tolerancia legales. Pero además el Registrador también podrá comprobar la coherencia entre la descripción literaria de la parcela catastral y su representación cartográfica, pues en ocasiones pueden ser no coincidentes, arrojando superficies distintas en la descripción literaria y la que resulta de la cartografía catastral; en este caso, también puede suspender la inscripción del exceso de cabida por falta de coherencia del medio con el que se pretende acreditar el mismo, lo que conllevará dudas en la identidad de la finca en cuanto a su superficie.

Por tanto, la “*ratio decidendi*” de la sentencia no puede ser la inutilidad y falta de base legal del programa GEOBASE, pues lo tiene y la interpretación del Tribunal al respecto no es vinculante. Por tanto, la razón del fallo ha de encontrarse en el ámbito de la calificación en los documentos judiciales. Posiblemente, la clave que justifica el fallo de esta sentencia se halla en la doctrina de la RDGRN de 4 de febrero de 2012²¹², cuando manifiesta: «*es doctrina reiterada de este Centro Directivo que estas dudas del Registrador sólo pueden impedir la inmatriculación o la inscripción del exceso cuando se documenta en escritura pública o certificación administrativa, pero no en los supuestos de expedientes de dominio. Las dudas sobre la identidad de la finca o la realidad del exceso cuando se ventilan en un expediente judicial, por definición, se despejan en el ámbito de la valoración de las pruebas practicadas*»; es decir, no es que

²¹¹ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La transformación del Registro de la Propiedad», RCDI, n.º. 718, 2010, pp. 449 y ss.

²¹² BOE n.º 52, de 1 de Marzo de 2012. Sección III. Página 17.722.

el Registrador se hubiera excedido en sus funciones al haber tenido en cuenta para calificar el sistema de bases gráficas, sino que lo que no puede hacer es poner en entredicho el objeto de una resolución judicial, ni revisar el resultado de las pruebas practicadas en juicio, máxime cuando han intervenido los colindantes, pues la tutela judicial descansa en los Tribunales. Por tanto, debemos entender que es el carácter limitado de la calificación registral de un documento judicial el argumento que ha de considerarse como “*ratio decidendi*” de la sentencia y no la naturaleza jurídica del sistema de bases gráficas registrales.

Con esta interpretación no hay contradicción sustancial entre las dos sentencias, aunque si en la consideración hacía el sistema de bases gráficas registrales. Pero en este punto sólo la primera sentencia es concordante con la postura de la DGRN al respecto, como hemos visto en la Resoluciones comentadas, pero también en otra importante Resolución de 19 de mayo de 2010, en la que el Registrador suspendió la inscripción de un acto que se adecuaba a la norma de un planeamiento de desarrollo, pero que no era coherente con el Planeamiento general, la Dirección General confirmó la nota, permitiendo que el Registrador pueda calificar la validez y ejecutividad de un acto administrativo, restringiendo la validez y ejecutividad del mismo; cierto es que en otras resoluciones, como la de 30 de noviembre de 2005, la Dirección General lleva a cabo una interpretación restrictiva de los medios de calificación del Registrador, que sólo puede tomar en cuenta los asientos del Registro de la Propiedad que está a su cargo y no los de otros Registros distintos ajenos a su competencia y responsabilidad, a los que no puede extenderse su calificación, pero también es cierto que en otras posteriores, como en las de 16 y 20 de febrero de 2012 admite la extensión de la calificación registral a los asientos del Registro Mercantil, lo cual es posible por la interconexión informática de los Registros de la Propiedad y Mercantiles y por reducir la postura contraria la seguridad jurídica²¹³.

Si el Registrador puede tener en cuenta en su calificación los asientos de otros Registros, para mejor fundar su calificación, hemos de considerar que esa afirmación sólo se refiere al Registro Mercantil, o también puede extenderse a otros Registros, en virtud de interconexiones informáticas; entendemos que la respuesta ha de ser positiva para que la calificación sea lo más fundada posible y para evitar el acceso de posibles títulos claudicantes al Registro. Es decir, si el Registrador puede tener un conocimiento pleno de la legalidad urbanística de un determinado municipio y cuenta con el Planeamiento Georreferenciado, facilitado por el Ayuntamiento, habrá de consultarlo antes, cuando se pretenda la inscripción de un acto urbanístico, para controlar su legalidad, sin que ello suponga excederse del ámbito de la calificación de los documentos administrativos del artículo 99 RH²¹⁴. Ciertamente es que, en el supuesto de la Sentencia de 16 de octubre de 2012 de la Audiencia Provincial de Tenerife, podríamos afirmar que si la presunta situación de ilegalidad urbanística de la finca no derivara del contenido de los asientos registrales sino de la base gráfica asociada a ella, la misma no puede ser tomada en consideración como fundamento de la calificación registral para rechazar la inscripción de una obra antigua, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 52 c) del RD 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de los actos de naturaleza urbanística, pues no consta en el Registro que la declaración de esa irregularidad

²¹³ GUILARTE GUTIÉRREZ, V. y RAGA SASTRE, N.: *El procedimiento registral y su revisión judicial*, Lex Nova, Valladolid 2010, pp. 133-135.

²¹⁴ En contra ARNAIZ RAMOS, R.: «El control de legitimidad urbanística a través de la calificación registral. Alcance de la determinación de su extensión de la doctrina resultante de la RDGRN de 19-V-2010», RCDI n° 728, marzo-abril 2011, pp. 3.291 a 3.317.

urbanística que figura en la base gráfica haya sido adoptada con la debida participación, o conocimiento, en defensa de sus derechos del titular registral²¹⁵, pero no por la propia información en sí, sino porque estamos en el desarrollo de un expediente y no se ha previsto esa alerta de inicio del expediente, sometida a un corto plazo de caducidad, como una fase previa del mismo, destinada a advertir el inicio, sin prejuzgar el resultado; pero cierto es también que si la obra se ha declarado sobre suelo no urbanizable de especial protección respecto del cual la infracción urbanística es imprescriptible, aunque no lo sea la acción, por lo que no cabe inscribir esa obra antigua al amparo del artículo 52 del RD, hoy artículo 20 TRLS 2/2008, pues este régimen se basa precisamente en la prescripción de la acción administrativa para el restablecimiento de la legalidad infringida, pero siendo imprescriptible en el supuesto citado, la inscripción no sana la ilegalidad de la obra y si la circunstancia es conocida por el Registrador debería denegar la inscripción y ello, aunque tuviera certificación administrativa que dijera, con carácter general, que la obra no se ubica en suelo no urbanizable de especial protección, sin justificarlo geográficamente. Es el mismo supuesto que el de la Resolución de 19 de mayo de 2010, puesto que al tratar de acceder al Registro un acto contrario al Planeamiento y ser conocida esta situación por el Registrador, que en su calificación ha de utilizar los medios de que disponga y resulten no sólo del contenido de los asientos de su Registro, sino también de otros, con los que pueda estar interconectado informáticamente, sin que ello tenga que limitarse al Mercantil y conocida la situación ilegal por la consulta, podrá fundamentar jurídicamente su calificación e impedir que un acto de contrario a una norma reglamentaria acceda al Registro, al tratarse de un título claudicante.

Y ello, porque la información asociada constituye un elemento complementario del Registrador para el mejor desarrollo de sus funciones, siendo la principal la de dotar de seguridad del mercado inmobiliario; por tanto, el Registrador debe calificar conforme a la información de que disponga, siendo indiferente, como dijo la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 16 de octubre de 2012, *«que el conocimiento del estado urbanístico de la referida propiedad llegara a su conocimiento por un medio, o por otro, teniendo presente que el análisis de la información asociada a la base gráfica de una finca registral no constituye una investigación y forma parte del contenido del Registro de la Propiedad»*²¹⁶.

²¹⁵ AGUILERA ANEGON, G.: *Información Territorial asociada y calificación registral*. Cuadernos Ambientales de Propiedad nº 1 2011, Registradors de Catalunya 2011.

²¹⁶ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico». op cit., p. 3.689.

**LOS EFECTOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y
DESCRIPCIÓN GRÁFICA DE FINCA: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL.**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL.**

CAPÍTULO TERCERO

**Concepto y naturaleza jurídica de la base gráfica
registral**

1.- Encuadre sistemático de la teoría general sobre los efectos jurídicos de la base gráfica registral. Encuadre Sistemático. 2.- Identificación y descripción de la finca registral: Evolución de la cuestión. 3.- Finca registral y parcela catastral. 4.- Concepto de base gráfica registral y de sistema de bases gráficas registrales. 5.- Naturaleza jurídica de la base gráfica registral. 5.1.- Teoría negativa de la naturaleza jurídica de la base gráfica registral. 5.2.- Teoría positiva de la naturaleza jurídica de la base gráfica registral. 6.- Clases de bases gráficas registrales.

1.- Encuadre sistemático de la teoría general sobre los efectos jurídicos de la base gráfica registral

Desde un punto de vista teórico, hemos visto en las dos primeras partes la evolución del derecho de propiedad inmobiliaria, como concepto jurídico que delimita el concepto de finca registral, como objeto jurídico con una proyección espacial y el Registro de la Propiedad español como institución jurídica que controla la legalidad del tráfico jurídico inmobiliario, mediante la aplicación de unos principios hipotecarios y da publicidad a los derechos reales, con el objetivo de aplicar toda esta fundamentación jurídica a la delimitación de una teoría general sobre los efectos jurídicos de las bases gráficas registrales, como parte integrante del Derecho Civil, al tratar un extremo relativo a los derechos reales, cuál es su elemento objetivo, el que da fijeza y estabilidad al derecho real; es decir la finca registral, y dentro del Derecho Civil, se incardina dentro de la parte que se denomina Derecho Inmobiliario Registral, o por razones tradicionales, Derecho Hipotecario.

Si el Derecho Inmobiliario Registral es aquella parte del Derecho Civil Patrimonial integrado por el conjunto de normas y principios que regulan la constancia registral de los derechos reales inmobiliarios y de sus situaciones asimiladas, en orden a conseguir la ordenada publicidad registral de todas las situaciones jurídicas de trascendencia real, mediante el Registro de la Propiedad, como institución encargada de organizar y prestar ese servicio, es esencial para lograr la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario elaborar una Teoría General del Sistema de bases gráficas registrales, que delimite de forma precisa el objeto del derecho real inscrito, que ha de formar parte de esta rama científica y técnica del Derecho Civil Patrimonial; pues, como vamos a intentar justificar, ese conjunto de normas y principios que integran el Derecho Inmobiliario Registral pueden aplicarse a la teoría general sobre los efectos jurídicos de las bases gráficas registrales, rodeado de las mismas garantías de la inscripción que reúne dos vertientes o proyecciones, una literaria y otra gráfica.

Ciertamente, ello abre dentro de ese Derecho Inmobiliario Registral, una nueva vertiente, la vertiente gráfica, que implica que los principios hipotecarios tradicionales de la Ley Hipotecaria de 1861 adquieran una vertiente gráfica, que los revitaliza. Ello determina que, a pesar de sus más de 150 años de historia, siguen teniendo vigencia actual, mediante la actualización de los instrumentos que utiliza el Registro de la Propiedad. Así, los libros registrales en formato papel van a compartir existencia con libros en formato electrónico, en el que se insertarán los medios de cartografía y ortofoto necesarios para la mejor identificación de las fincas de un distrito hipotecario. Del mismo modo, los asientos literarios se van a enriquecer y reforzar con un asiento

registral gráfico, susceptible de la misma publicidad que los literarios, pues son fruto de la técnica registral y prolongación de la descripción literaria que es la que consta en el asiento registral literario.

2.- Identificación y descripción de la finca registral: evolución de la cuestión

La descripción de la finca es la expresión de los datos y características de la finca, al objeto de identificarla, por lo que la descripción tiene por objeto la identificación o individualización de la finca, no su descripción precisa o deslinde. La identificación de las fincas impone que en el Registro de la Propiedad figuren unos elementos descriptivos de las mismas, a los que se les suele denominar datos de hecho²¹⁷.

La importancia de la descripción se destaca desde cuatro puntos de vista o interés: el interés del propietario, el interés de los colindantes, el interés de la Administración, el interés de los terceros en el tráfico jurídico inmobiliario, a los que no sólo les interesa la inatacabilidad del derecho adquirido conforme al Registro, sino también el objeto de ese derecho delimitado por su situación, superficie y linderos. En este sentido la Dirección General de los Registros y del Notariado alude a la descripción como presupuesto básico de la eficacia sustantiva del Registro.²¹⁸ En otras palabras, la finca registral constituye el elemento más característico del derecho real, que reúne los caracteres de estabilidad y permanencia y su correcta descripción permite reforzar la seguridad del derecho en su aspecto estático y la del tráfico jurídico, en su aspecto dinámico, pues la finca es el elemento real del derecho subjetivo de propiedad inmobiliaria y de los demás derechos reales, pero además es la unidad territorial del tráfico jurídico inmobiliario, en cuanto que es descrita por el titular del derecho real.

La descripción de las fincas se caracteriza por ser un requisito del título formal, por ser una parte del asiento registral y por ser literaria, pero con posibilidad de expresión gráfica para su identificación.

Desde un punto de vista etimológico, según el Diccionario de la Real Academia Española, identificar es «*1. hacer que dos o más cosas en realidad distintas aparezcan y se consideren como una misma*», o también «*5. Dicho de dos o más cosas que pueden parecer o considerarse diferentes: Ser una misma realidad*». Desde un punto de vista registral, la identificación de la finca es la determinación de la configuración jurídica, distinta o autónoma de otras distintas configuraciones territoriales, de una porción determinada del territorio, declarada por el titular registral y examinada por el Registrador de la Propiedad territorialmente competente, sin intervención de los colindantes.

Por otro lado, según el mismo Diccionario de la Real Academia Española, describir es: «*1. tr. Delinear, dibujar, figurar algo, representándolo de modo que dé cabal idea de ello. 2. tr. Representar a alguien o algo por medio del lenguaje, refiriendo o explicando sus distintas partes, cualidades o circunstancias. 3. tr. Definir imperfectamente algo, no*

²¹⁷ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 19.

²¹⁸ GARCÍA GARCÍA, J. M.: RCDI. Número conmemorativo del 50 aniversario de la reforma hipotecaria de 1944, pp. 308 y 309.

por sus predicados esenciales, sino dando una idea general de sus partes o propiedades. 4. tr. Moverse a lo largo de una línea». Por tanto, implica acción de delinear y dibujar algo para determinar su configuración, a través de sus partes o propiedades, y la de moverse en una línea. Pero esa línea, en el caso de la finca registral, solo puede ser delimitada, de forma indiciaria, por el propietario, lo que lleva aparejada su identificación, para que pueda moverse a lo largo de ella con seguridad se requiere que la línea, tal y como se ha trazado por el propietario, sea aceptada, o no sea contradicha por todos o algún propietario colindante.

Ello no obstante, hasta ahora, los términos identificación y descripción no se han utilizado como distintos, sino como sinónimos; posteriormente intentaremos justificar su distinción desde el punto de vista gráfico-registral, pero ya vemos como etimológicamente también tienen significados diferentes.

Así, la promulgación de la Ley Hipotecaria de 1861 tuvo como uno de sus objetivos facilitar el acceso de las fincas al Registro de la Propiedad, que se hubiera dificultado si se hubiera exigido una delimitación precisa de las fincas, dadas las posibilidades técnicas de la época y el encarecimiento que hubiera supuesto el acompañamiento de un plano que describiera la finca, ante la falta de un Catastro Topográfico Parcelario cuando se promulgo la Ley Hipotecaria de 1861, razón por la que optó por un sistema flexible basado en descripciones literarias que resultaban de la mera declaración de las partes, siendo esa descripción de carácter autónomo, sin necesidad de remitirse a otro Registro Administrativo. Así el artículo 9.1 LH disponía que *«Toda inscripción que se haga en el Registro expresará las circunstancias siguientes: 1ª La naturaleza, situación, medida superficial, linderos, nombre y número, si constaren, de los inmuebles objeto de inscripción, o las cuales afecte el derecho que deba inscribirse...»*.

La descripción de la finca que se va a plasmar en el folio registral es la que figura en el título público presentado, siendo su descripción susceptible de reiterarse en cada asiento que se practique, o susceptible de variarse por la mera declaración de las partes. Ello da lugar a un sistema de descripción flexible y poco preciso²¹⁹, características principales de este sistema tradicional de descripción, que mejora de la situación anterior: por introducir un sistema uniforme de descripción de fincas, sin necesidad de remitirse a un Registro administrativo como el Catastro; por la flexibilidad de las descripciones, que adolecen de cierta imprecisión, aunque no impiden la precisión, por la gran libertad del interesado en describir las fincas, lo que obliga al Registrador a actuar con severidad para exigir la más perfecta descripción²²⁰. Esta flexibilidad conlleva la falta de homogeneidad en el nivel de precisión de la descripción de las fincas registrales, por lo que la protección ofrecida al titular registral puede no ser siempre la misma, y dependerá de cómo se haya hecho la descripción.

Así, se afirmaba que el talón de Aquiles del sistema registral era que no proporcionaba certidumbre alguna respecto del objeto de la titularidad jurídico real inmobiliaria²²¹, entendiéndose que, dado el contenido eminentemente jurídico de nuestro Registro, no afectan a su inexactitud, en sentido técnico, las discordancias que en el mismo se contengan respecto a los datos físicos o de mero hecho.

²¹⁹ CONCHEIRO DEL RÍO, J.: *El Catastro y el impuesto de bienes inmuebles*, op cit., p. 563.

²²⁰ PINTÓ RUIZ, J. J: «Identificación y determinación de fincas y su publicación», RJC 1959, p.796.

²²¹ DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos III*, op cit., p. 524.

El problema que suscita la determinación entre lo que constituye el contenido jurídico del Registro y lo que no deja de constituir más que un simple dato de hecho, es la de determinar cuáles son los datos de hecho que tienen relevancia a los efectos de operar el principio de legitimación registral o el de fe pública registral, que parece que deben ser aquellos que determinen el alcance que por ellos tenga el derecho inscrito; refiriéndose la doctrina en general a los linderos de la finca, no faltando autores que lo extienden también a la superficie, pues este sistema tradicional impreciso de descripción de las fincas registrales determina que será necesario acudir a elementos extrarregistrales para identificar la finca en la realidad y es la finca real que una vez localizada aporta, por sí misma, los elementos de su configuración que no indica el Registro, pues este no dispone de un medio adecuado para constatar la colindancia de las fincas descritas, dado que estamos ante un sistema de descripción no georreferenciado²²².

Sin embargo, la fragilidad del Registro en orden a los datos físicos es más aparente que real, pues los elementos descriptivos contenidos en las inscripciones sirven de eficaz apoyo a los favorecidos por ellas, que pueden invocar a su favor la presunción de exactitud del artículo 38 LH, que es una presunción *iuris tantum*, que respeta lo que publican los asientos, hasta tanto no se demuestre su disconformidad con la realidad extrarregistral, alcanzando esa protección su mayor valor si se reúnen los requisitos precisos para ser considerado tercero hipotecario²²³.

Por tanto en la doctrina podemos observar una evolución desde una posición más restrictiva que negaba que la publicidad registral se extendiera a los datos de hecho, ni en el ámbito del principio de legitimación, ni en el de fe pública, hacia una posición más matizada, admitiendo que se extienda al ámbito de la legitimación registral; también en la Jurisprudencia, así ya la STS 21 de marzo de 1953²²⁴, que entiende en sus Considerandos que «*En nuestro Derecho Hipotecario el asiento registral protege las situaciones jurídicas que en el mismo proclama, y no se extiende con igual intensidad la protección a las situaciones o circunstancias de hecho (...), pero lo que no puede afirmarse sin incurrir en confusiónismo, que debilita la garantía y atractivos de la institución hipotecaria, es que la inscripción ni nada vale ni nada protege en punto a las situaciones de hecho que el asiento pregona, pues por virtud del principio de legitimación registral, la inscripción ampara al titular (...) con la presunción de que lo que diga el asiento, tanto con referencia a la situación jurídica como a las circunstancias de la finca, en los términos que resultan del mismo, se ha de reputar veraz, mientras no se rectifique o sea declarada su inexactitud, quedando así relevado el titular secundum tabulas de la obligación de probar la concordancia con la realidad extrahipotecaria y desplazando esta obligación hacia la parte que contradiga la presunción mencionada*». Aunque el artículo 38.1 LH podría haber sido más explícito y extender la presunción a esos datos de hecho.

Pero, además existe un sector doctrinal partidario no solo de extender esa publicidad registral de los datos de hecho al ámbito del principio de legitimación, sino también al

²²² MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., pp. 43 y ss.

²²³ MARTÍN MARTÍN, J.: *Comentario al artículo 9 LH en comentarios al Código Civil y Legislaciones Forales*. Madrid, Edersa, 1999, p. 528.

²²⁴ Citada por la RDGRN 7 de julio de 2012, en su Fundamento de Derecho 3º, cuando dice, «La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aplicado la presunción del principio de legitimación registral a los linderos, como resulta de las Sentencias de 21 de marzo de 1953». BOE nº 166 de 12 de Julio de 2012. Sección III. Página 50.130.

ámbito de la fe pública, tal y como se describe la finca en el Registro, en el ámbito del principio de fe pública registral, pues si la fe pública no se extendiera a los linderos y a la línea delimitadora de la finca, podría quedar en el vacío, pues, en casos extremos, pero posibles, solo garantizaría una propiedad simbólica²²⁵.

Otro sector doctrinal admite la extensión a los datos de hecho del principio de legitimación, pero no del de fe pública, porque las descripciones de las fincas se producen unilateralmente por el propio interesado, sin intervención de los propietarios de las fincas colindantes, para lograr una identificación sin efectos descriptivos, que no puede incidir en los derechos de propiedad de los colindantes que no intervienen. Por ello está justificada la extensión del principio de legitimación registral a los datos de hecho de trascendencia jurídica debidamente identificados, pero no el de fe pública registral, al no existir en el Registro una verdadera descripción precisa de la finca registral, sino tan solo una mera localización, en unos casos, o una identificación sin efectos descriptivos, en otros. No existe inconveniente en extender la publicidad registral a los datos de hecho con trascendencia jurídica en el ámbito del principio de legitimación, pues el artículo 38 LH no distingue entre datos físicos y datos jurídicos y opera a todos los efectos legales y en la forma determinada en el asiento respectivo, que es la determinada por los artículos 9 LH y 51 RH, en los que se alude como circunstancias fundamentales de la forma de los asientos a los datos descriptivos del inmueble²²⁶.

Por tanto, la presunción de exactitud debe referirse al total contenido del asiento, incluyendo la finca definida a través de sus datos restrictivos. Ahora bien, dada la naturaleza de la descripción literaria, que es de por sí imprecisa, la presunción puede quedar desvirtuada si la descripción que aparece en el folio registral puede referirse a diferentes entidades físicas, como consecuencia de la falta de una descripción perimetral georreferenciada con efectos descriptivos, que reforzaría la fuerza del principio de legitimación; entiende este sector que es dudoso que la fe pública garantice cabidas inscritas que no son reales²²⁷.

Estas dificultades pueden superarse si utilizamos un sistema de descripción perimetral georreferenciado, mediante la adecuada utilización del sistema de bases gráficas registrales, y articulamos un procedimiento sencillo en el que los colindantes vayan prestando su consentimiento a la identificación realizada por el propietario, para llegar a una verdadera descripción, pues una identificación georreferenciada de la finca no implica por sí sola ausencia de contienda, la cual solo se acredita con la intervención de los colindantes.

En la Jurisprudencia vemos la misma línea de evolución que en la doctrina, pues de una posición restrictiva que niega que la publicidad registral se extienda a los datos de hecho, como hace la STS de 4 de noviembre de 1993²²⁸, cuando afirma que «*el requisito de la identificación no deviene de la inscripción registral (...), pues el Registro cede ante sus discrepancias con las realidades extrarregistrales...*», se pasa a otra que admite que los efectos de la fe pública registral se extiendan a los datos de hecho, pero siempre en el ámbito del principio de legitimación, pero nunca en el ámbito

²²⁵ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral*, tomo II, op cit., pp. 403 y 404.

²²⁶ GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho Inmobiliario Registral*, tomo II, op cit. p. 395.

²²⁷ MORALES MORENO, A. M.: *publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 87.

²²⁸ ROJ: 7399 Y 7401/1993.

de la fe pública registral, como lo demuestran sentencias como la de 27 de mayo de 1993²²⁹, entre otras, de las que podemos extraer las siguientes conclusiones:

- 1) No existe una doctrina jurisprudencial uniforme sobre el alcance de la garantía del Registro en el ámbito de los datos de hecho. El Tribunal Supremo utiliza dos máximas contradictorias. En muchos casos, el obstáculo que impide atribuir valor a la descripción registral de la finca es el hecho de que la descripción es imprecisa, la finca no está delimitada por medio de linderos fijos.
- 2) En el ámbito del principio de legitimación registral, hay sentencias favorables a considerar presuntivamente exacta la configuración de la finca que resulta del Registro de la Propiedad, siempre que esta sea precisa, pero existen otras sentencias que no le atribuyen ese valor.
- 3) En el ámbito del principio de fe pública registral, puede afirmarse que la Jurisprudencia, casi de modo unánime, no admite que el Registro de la Propiedad garantice al tercero una determinada configuración de la finca.

En esta situación, van produciéndose una serie de innovaciones en la técnica identificativa de las fincas registrales²³⁰, como son:

1.- El incremento de la circulación de la riqueza territorial y movilidad poblacional, que determina que los linderos personales de las fincas registrales inscritas no se correspondan, en muchos casos, con la realidad, debido a la constante circulación de fincas registrales y al ser el lindero personal desconocido, lo cual no nos permite obtener información de identidad, por lo que entonces, es obvio que se necesita de otro sistema de identificación de las fincas, que sin caer en el error de hacer una perfecta localización geográfica del dominio, obtenga la seguridad identificativa que el sistema ha venido proporcionando hasta hoy.

2.- La alteración de las circunstancias de búsqueda de las fincas registrales, pues con la forma tradicional de describir las fincas no se puede proceder a identificar las fincas con datos geográficos que permitan situarla sobre el territorio y su visualización desde cualquier parte del mundo, con la utilización de un ordenador.

3.- La situación actual de inscripción generalizada, siendo la regla general en muchas partes del territorio el de la propiedad inscrita y el de la no inscrita una situación excepcional o residual, por lo que es cada vez más difícil sostener ante instituciones judiciales o administrativas, y ante la sociedad en general, que los elementos descriptivos de un sistema generalizado de inscripción no produzca los mismos efectos que el resto de los datos registrales.

4.- La necesidad de que los sistemas de información territorial puedan aprovecharse de la técnica del Registro de la Propiedad, pues los avances tecnológicos han permitido que determinadas necesidades, de índole administrativa, sean satisfechas a través de sistemas de georreferenciación, sancionados oficialmente para hacerse oponibles erga omnes, permitiendo la coordinación del lenguaje geográfico que utilizan las Administraciones territoriales, con el alfanumérico, hasta ahora utilizado por el Registro

²²⁹ ROJ: 17.573/1993

²³⁰ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., pp. 100 y ss.

de la Propiedad, por lo que parece evidente que hay que migrar a un sistema de identificación de fincas registrales, que disminuya las incertidumbres del tradicional.

Por ello, al albor de la evolución tecnológica, se han adoptado una serie de medidas para superar estos obstáculos que podemos agrupar en dos apartados: el primero en el que se sitúan las medidas que se dirigen a mejorar el sistema de definición de la finca registral; y en el segundo las que se dirigen a reforzar las garantías de los derechos de otros sujetos en los procesos de transformación del Registro²³¹.

En el primer grupo de medidas podemos incluir:

- a) La exigencia de definición perimetral de la finca registral, siendo el lindero y su trazado una cuestión jurídica y no física, pues no se percibe por los sentidos y la utilización de bases gráficas para la definición de las fincas, que permitirá la coordinación entre la realidad aparente de la riqueza del territorio, objeto del Catastro y la realidad jurídica delimitada por la pertenencia de una porción de terreno a un sujeto, objeto del Registro de la Propiedad, mediante la relación del identificador de la parcela catastral, es decir la referencia catastral y el identificador único de la finca registral, teniendo en cuenta, que la referencia catastral puede ser un localizador importante para ubicar la finca en el Registro de la Propiedad, debido al carácter general que tiene la institución catastral, pero no es el único, razón por la cual, la constancia de la referencia catastral en el folio registral no debiera hacerse en el cuerpo de la inscripción, como determinan los artículos 43 y siguientes del TRLCI 1/2004, sino por nota marginal, pues no es un elemento de la descripción de la finca, sino un mero localizador. En cuanto a la exigencia de la descripción perimetral de la finca, así lo dispone el artículo 51.4 RH, tras la redacción dada por el RD 1867/1998 de 4 de septiembre. Hasta ese momento, no se exigía definir los linderos de un modo preciso, estableciéndolos de modo indirecto, identificándolos por el nombre de quien es su propietario en un determinado momento. Ese método era el técnicamente posible en el momento en el que se publica la LH de 1861, en el que los linderos tenían una delimitación personal, que coincidía con el poseedor de la finca, que normalmente coincidía con el propietario. Este sistema es imperfecto, pues las finca lindan con fincas y no con personas y porque la persona del propietario puede cambiar, pues lo que se mueve en el tráfico son las titularidades y no las fincas, todo lo cual dificulta la identificación de las fincas, y porque el Registro no concreta directamente la línea divisoria entre las fincas y obliga a acudir a la realidad extrarregistral. Por ello el RD 1867/1998 pretende introducir mayor precisión en la determinación de los linderos, a través de su descripción perimetral, que define la finca a través de la determinación de su contorno o perímetro, mediante dos tipos de datos: los físicos y los catastrales. Este sistema de descripción perimetral es preferente, pero no se ha impuesto como necesario, pues esa imposición podría encontrar dificultades de aplicación práctica cuando los linderos de las fincas no estén definidos previamente en su relación con las fincas vecinas, pero lo impone en aquellos casos en que no existan obstáculos para su aplicación.

- b) La utilización de las bases gráficas de las fincas registrales para lograr una

²³¹ MORALES MORENO, A. M., op cit., pp. 139 y ss.

descripción perimetral y georreferenciada de las mismas. Así, la RDGRN de 31 de agosto de 1987²³² sobre informatización de los Registros de la Propiedad e implantación de bases gráficas, en su artículo 6 disponía: «1. A título experimental y como complemento identificador de las fincas, en los Registros de la Propiedad se dispondrá progresivamente de una base gráfica, a escala unificada, en la que el registrador, por sí o mediante indicación del titular registral, pueda situar las fincas objeto de los asientos. La escala gráfica del plano será la adecuada para el tipo de fincas de que se trate. 2. La indicación de la situación de la finca en el plano matriz se hará constar en el índice de fincas». Esta resolución considera la base gráfica como instrumento de control auxiliar en el ejercicio de la calificación registral, pues le permite situar la finca en el territorio de su distrito hipotecario, pero al mismo tiempo, al considerar que la base gráfica es un complemento identificador de la finca, está fundamentando el origen de un nuevo sistema de definición de las mismas, el de la definición perimetral georreferenciada.

Posteriormente el RD 430/1990, de 30 de marzo, en su preámbulo declara que «al objeto de modernizar los sistemas de identificación de las fincas, se introduce la obligación de utilizar bases gráficas o digitalizadas, lo cual facilitará la necesaria coordinación entre el Registro y el Catastro». Este RD introduce un apartado b) en el artículo 398 RH, que dispone: «1. Los Registros de la Propiedad utilizarán como base gráfica para la identificación de las fincas la cartografía catastral oficial del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria en soporte papel o digitalizado. 2. La indicación de la situación de la finca en el plano matriz se hará constar en el índice de fincas. Se utilizarán como identificadores a estos efectos la referencia catastral de la parcela, en fincas urbanas, o la referencia parcelaria y coordinada UTM, en fincas rústicas. 3. La implantación de las bases gráficas se realizará de manera progresiva conforme al plan de actuación que fije la Dirección General de los Registros y del Notariado en coordinación con el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria». Esta reforma vislumbra la creación de un sistema de bases gráficas registral basado en la cartografía catastral y tutelado por el Catastro, que posibilitando que la identificación perimetral de fincas se dote de datos tomados de plano oficial, no es suficiente, dada la autonomía de la finca registral respecto a la parcela catastral.

El artículo 51 RH da un paso más en la evolución hacia un sistema autónomo de bases gráficas registrales, al disponer, tras la redacción dada por el RD 1867/98: «Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica, conforme a lo dispuesto en el artículo 398 b) RH o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referidos a Redes Nacionales Geodésicas y de Nivelación en proyecto expedido por técnico competente». Por tanto, frente al artículo 398 b) visto, que solo prevé la utilización de determinadas bases gráficas, este artículo impone el deber de disponer de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas, que se van a aportar por iniciativa de los interesados, que recibirá el control registral que asegure la correspondencia entre la base gráfica con la finca registral descrita en el folio correspondiente,

²³² BOE nº. 217 de 10 de septiembre de 1987, pp. 27476 a 27477.

que será diferente según el tipo de base que se aporte, que puede derivar o bien de las previsiones de determinadas normas, como en los supuestos, por ejemplo, de reparcelaciones y concentraciones parcelarias, o bien pueden derivar de la iniciativa del titular registral. El artículo 51.4 RH menciona dos modos de expresar la descripción georreferenciada de la finca: la utilización de una base gráfica, o la definición topográfica, considerándola como un sistema complementario de identificación de la finca, pero desplaza la información gráfica fuera del folio registral, creando un sistema de interrelación entre los datos del folio registral y los de las bases gráficas incorporadas por los particulares al Registro.

Las consideraciones del artículo 51.4 RH se desarrollan por la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de marzo de 2000²³³, que supone el germen del nuevo sistema autónomo de bases gráficas registrales.

Autónomo porque recogiendo la autonomía que tiene el concepto de finca registral, entiende la Instrucción que lo que ha de ser objeto de identificación gráfica es la finca registral en sentido estricto, que comprendan superficies de suelo, por lo que no serán identificables gráficamente las fincas registrales que tienen inconsistencia material, como el agua, las concesiones administrativas, o el aprovechamiento urbanístico, ni los pisos o locales de un edificio en régimen de propiedad horizontal, pues lo que se define gráficamente es el suelo que ocupan. La Instrucción prevé la definición georreferenciada de la finca registral, traduciendo gráficamente la descripción literaria que consta en el folio. Cuando ello no sea posible, dada la imprecisión de la misma, podrá traducirse gráficamente tomando las medidas adecuadas para garantizar los derechos de otros sujetos, pretendiendo desarrollar una base gráfica, susceptible de constituir en el futuro un elemento de definición de la finca registral, con efectos de publicidad registral, que dependerán de las garantías que se adopten en el proceso de definición. Pues si no se adoptan las debidas garantías para preservar los derechos de los terceros, la base gráfica carecerá de valor directo en el ámbito de la publicidad registral y el Registro de la Propiedad no podrá garantizar la configuración de la finca. El valor de la base gráfica quedará relegado al de un mero instrumento auxiliar del Registrador para el control de la localización de las fincas. Pero si la base gráfica se confecciona con el debido rigor, podrá servir de instrumento en el futuro para definir la finca, a efectos de la publicidad registral²³⁴, lo cual desde la perspectiva del presente trabajo constituye la situación ideal y la situación que posibilita los efectos plenos de la seguridad que el Registro concede, es decir, no sólo en el plano jurídico sino también en el gráfico, aunque el camino para llegar a ello sea complejo, ello no quiere decir que sea imposible.

Para ello, se parte de la referencia catastral como elemento principal de localización e identificación gráfica de las fincas, considerando que la finca registral tiene la misma configuración de la unidad catastral correspondiente, pero ello siempre que a juicio del Registrador exista plena identidad entre la descripción de la finca registral y la que resulta de la representación gráfica de la parcela catastral, obtenida a través de la referencia catastral, por ello, la

²³³ BOE nº. 69 de 21 de marzo de 2000.pp. 11466 a 11468

²³⁴ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 258.

Instrucción no excluye otros modos de alcanzar la definición gráfica de la finca, que son todos los posibles; el control de correspondencia entre la parcela catastral y la finca registral la realiza el Registrador utilizando los criterios del artículo 51 de la Ley 13/96, de 31 de diciembre, y se entenderá que la referencia catastral se corresponde con la identidad de la finca, cuando los datos de situación, denominación y superficie, si constare esta última, coincidan con los del título y, en su caso, con los del Registro de la Propiedad y cuando no existan diferencias de superficie superiores al 10 % de la cabida inscrita, siempre que, además, no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca, derivadas de otros datos descriptivos. Si hubiere habido un cambio en el nomenclátor y numeración de las calles, estas circunstancias deberán acreditarse, salvo que constaren y diere fe de ello (art. 1º). El Registrador, de existir dudas, no practicará la identificación gráfica de la finca, considerando la Instrucción que, para superar esas posibles dudas, sea el deslinde el procedimiento más adecuado, pero no el único, pues se puede acudir también al acta notarial de presencia y notoriedad del artículo 53.10 de la ley 13/96, con incorporación del plano de situación e informe de técnico competente y comparecencia de colindantes.

La identificación gráfica de la finca es una obligación del Registrador en el seno de un procedimiento registral, pero también como operación registral específica solicitada por el titular registral, mediante instancia privada por duplicado dirigida al Registrador de la Propiedad competente, o acta notarial acompañadas, en ambos casos, de la representación gráfica de la finca sobre plano parcelario catastral o el del propio registro, de forma que permite su incorporación a la base cartográfica (art. 2º).

Por tanto, se parte de la descripción de la finca para lograr su identificación relativa. Si se realiza una modificación de una entidad hipotecaria, el artículo 6º de la Instrucción dispone que el mantenimiento actualizado de las bases gráficas correspondientes a las fincas inscritas, en el supuesto de que se modifique su configuración, se realizará por el propio Registrador de la Propiedad, partiendo de la cartografía a escala a que se refiere el artículo anterior. El procedimiento será el siguiente: definición por los propios interesados sobre dicho plano de las modificaciones que se deriven del negocio jurídico. Incorporación del documento gráfico al título correspondiente que ha de producir efectos en el Registro de la Propiedad. Como la modificación (división o agrupación) se ha realizado partiendo del modelo gráfico que de las propias fincas afectadas figura en el Registro de la Propiedad, no presenta ningún inconveniente para este la incorporación de las modificaciones operadas y que han sido objeto de los pertinentes asientos registrales.

Durante el periodo de tiempo en que las fincas resultantes de la modificación carezcan de referencia catastral, se les asignará provisionalmente como referencia, y a efectos exclusivamente de la base gráfica registral, el número de finca que a cada uno corresponda en el Registro de la Propiedad. Los interesados pueden mostrar además su disconformidad con la representación gráfica asignada a la finca, lo cual puede determinar que la identificación gráfica realizada por el Registrador quede paralizada, pudiendo acudirse a otros procedimientos (artículo 3º). Este interesado, parece lógico que puede ser no sólo el titular registral, sino también cualquier otro titular de derecho real

inscrito que resulte afectado por la definición gráfica, especialmente los colindantes, para ello deben poder conocer la representación asignada a la finca, antes de que esta sea definitiva, para que puedan manifestar su oposición. Por lo que parece que la paralización de la implantación del nuevo sistema queda en manos de los interesados, pero solo debe paralizarse cuando a juicio del Registrador esa paralización fuere justificada, pero no cuando la representación gráfica propuesta resulte de modo inequívoco de los elementos de definición aportados por el propio interesado²³⁵.

Los efectos registrales que produce la identificación gráfica de la finca están previstos en el artículo 4 de la Instrucción y son:

Primero, se incorpora la finca a la base cartográfica del Registro de la Propiedad, con entidad geográfica propia y autónoma, que debe participar de la intangibilidad propia de los asientos del Registro, pues si bien el artículo 1.3 LH no se refiere a la base gráfica, configurado este sistema de definición de fincas como extensión informática del folio registral, debe estar sometida a las mismas garantías que las de los asientos²³⁶.

Segundo, la identificación gráfica debe indicarse en el título correspondiente y en el folio registral de la finca identificada, relacionando el folio registral con la definición gráfica, que deben estar conectados además a través del soporte informático. No hace referencia directa la Instrucción a la publicidad formal de las bases gráficas.

Tercero, en las actuaciones posteriores se tendrá en cuenta la delimitación de la finca en la cartografía del Registro de la Propiedad.

La Instrucción no hace referencia a efectos sustantivos de la identificación gráfico de la finca, quizás porque la tecnología contemporánea no lo permitía y el estado de la doctrina en aquel momento tampoco, pero parece que puede suponer un punto de arranque para asignar a la representación gráfica de la finca un valor parecido al hecho de dejar constancia en el Registro de la Propiedad de la referencia catastral, es decir, el valor de un dato más entre los datos descriptivos de la finca, que es una fase más del camino trazado en esta obra, que opere el principio de legitimación a la identificación gráfica de la finca registral, con el mismo efecto sustantivo que produce la inscripción literaria, para que, en el tiempo y un procedimiento dotado de todas las garantías jurídicas, sea aplicable el de fe pública registral a esa identificación gráfica, porque la misma habrá alcanzado efectos descriptivos, tratando de determinar cuáles han de ser los requisitos legales para ello. Pero, antes queda la importante tarea de definir con precisión y seguridad jurídica las fincas²³⁷.

La redacción dada al artículo 51.4 RH por el RD 1867/1998 fue anulada por la STS de 31 de enero de 2001, por lo que la Ley 24/2001 da un paso más allá del que había dado el citado artículo, al dar cobertura legal definitiva al sistema de bases gráficas registrales, como sistema de representación gráfica de fincas

²³⁵ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 266.

²³⁶ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 270.

²³⁷ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 274.

registrales, autónomo, al disponer el vigente artículo 9.1 LH, en lo que se refiere a esta materia: *«Toda inscripción que se haga en el Registro expresará las circunstancias siguientes: 1ª La naturaleza, situación y linderos de los inmuebles objeto de la inscripción, o a los cuales afecte el derecho que deba inscribirse, y su medida superficial, nombre y número, si constaren del título. Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referido a las redes nacionales geodésicas y de nivelación en proyecto expedido por técnico competente. La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado. Uno de sus ejemplares se archivará en el Registro, sin perjuicio de su incorporación a soportes informáticos. Del archivo del duplicado se tomará nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el registrador hará constar referencia suficiente a la finca correspondiente. Podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral específica mediante acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral en la que se describa la finca y se incorpore la base gráfica. Los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».*

Esta disposición legal da un espaldarazo definitivo a la identificación gráfica, como complemento necesario de la descripción literaria de la finca, para que la descripción e identificación de la finca sea exacta y abre paso a un Registro literario y gráfico, así como a la utilización de bases gráficas registrales, como representación gráfica autónoma de la descripción literal de la finca registral y como realidad compleja y distinta de otras representaciones gráficas, que puedan concurrir sobre la misma, como la catastral, la urbanística y la ambiental, por lo que todas ellas se contienen en la base gráfica registral, para mejor completar la identificación gráfica de la finca registral, mediante la validación de la misma, concepto nuevo que se introduce, como nueva operación jurídica realizada por el Registrador y abriendo una nueva fase del procedimiento registral hasta ahora desconocida, la calificación registral gráfica, así como un nuevo prisma desde el que contemplar los tradicionales principios hipotecarios, la vertiente gráfica de los mismos. En definitiva estamos hablando de la importante esfera jurídica del sistema de bases gráficas registrales, que revoluciona la gestión de las oficinas registrales y abre un nuevo campo de investigación y de figuras que escapaban hasta ahora a la institución registral y que han de pasar por ella para dotarlas de la adecuada seguridad jurídica que posibilite su tráfico jurídico ordenado.

La idea de la calificación no se encuentra en los dos primeros párrafos del artículo 9.1, sino en el último, pues la técnica que emplean los dos primeros párrafos es ajena a la calificación, como actividad del Registrador, pues se refieren a la posibilidad de la incorporación al título inscribible de una base gráfica, que produce una serie de operaciones posteriores, como el archivo de la misma y la práctica de la nota marginal que refleje ese archivo, puesto que aunque podría defenderse que la nota marginal de quedar archivado el plano implica un complemento en la descripción literaria del asiento y requiere previa

calificación registral de concordancia de la descripción²³⁸, dicha actuación no constituye un acto de calificación registral, en sentido estricto, ya que su resultado no afecta al contenido de la inscripción que se practica, sino que simplemente estamos, ante la práctica, o no práctica, según los casos, de una operación complementaria, que no producirá los efectos de la inscripción, como lo demuestran²³⁹:

1) La complementariedad de la documentación gráfica que se acompaña, pues el precepto comienza diciendo: «*Podrá completarse la identificación de la finca...*».

2) Ser una operación registral sucedánea, pues aunque el precepto disponga que «*Podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral específica...*», solo se puede considerar como una operación de mero archivo en el legajo, que es una mala práctica registral por ser técnica contraria a todas las características propias del principio de inscripción registral.

Por tanto, en el caso de los dos primeros párrafos del artículo 9.1 LH, el documento aportado se archiva y no se inscribe y por tanto no necesita de la calificación como actividad jurídica del Registrador.

Sin embargo, el párrafo tercero del artículo recoge, aunque sea indirectamente, la existencia de un juicio de calificación registral en el tratamiento de la base gráfica. La necesidad de que el Registrador disponga de herramientas informáticas, que permitan la coordinación de las bases gráficas con la finca correspondiente, implica que la Ley Hipotecaria está determinando la creación de un sistema de bases gráficas registrales de configuración autónoma y de creación registral, pues el uso de la herramienta informática va a determinar una actividad jurídica del Registrador por la que resolverá la posibilidad o imposibilidad de esa coordinación, entendida como traducción del lenguaje literario del folio registral al lenguaje geográfico de la base gráfica de la finca registral, es decir, como traducción gráfica de la descripción literaria.

Por tanto, ya no estamos ante una mera tarea de archivo, ni ante una nota marginal para complementar la descripción de la finca, sino que estamos ante un juicio de coordinación, que a nuestro entender, es la vertiente gráfica del tradicional juicio de calificación del negocio jurídico que se ha presentado en el Registro. Este juicio de coordinación implica un juicio de análisis jurídico y no se limitará a un mero archivo de un plano realizado extrarregistralmente. Es decir, que el juicio de correspondencia implica una actividad del Registrador, el análisis de la documentación gráfica aportada y su traducción a la realidad gráfica mediante el uso de la herramienta informática adecuada; realizado el análisis, el Registrador ha de emitir su juicio sobre la correspondencia entre la descripción literaria y gráfica de la finca, en cuyo caso formará base gráfica y la incorporará al sistema como realidad indubitada; si no aprecia esa correspondencia, por existir una duda razonable que le lleve a no poder emitir ese juicio de coordinación, aunque existan indicios racionales de que pueden coincidir ambas descripciones, formará una base gráfica provisional, hasta que

²³⁸ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Código de Legislación Inmobiliaria, Hipotecaria y del Registro Mercantil*, 5ª Edición. Nota al artículo 9.1, Aranzadi, Madrid 2006, pp. 75 y 76.

²³⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los Principios Gráficos Hipotecarios*, op cit., pp. 33 y ss.

esas dudas razonables sean disipadas, a instancias del titular registral; cuando ni siquiera sea posible obtener representación gráfica alguna no podrá emitir juicio alguno acerca de la correspondencia.

Este esquema que late en el párrafo tercero del artículo 9.1, coincide con el esquema tradicional de la calificación registral, que puede ser positiva, suspensiva o denegatoria, por lo que podríamos afirmar que este párrafo del artículo 9.1, no sólo reconoce el carácter autónomo del sistema de bases gráficas registrales, sino que contiene la formulación legal de la calificación registral gráfica y ha de ser el punto de partida de una reforma de la Ley y el Reglamento Hipotecario que regulen los aspectos gráficos del procedimiento registral y la vertiente gráfica de los principios hipotecarios, a la que luego aludiremos.

- c) La conexión del Catastro con el Registro de la Propiedad, pues si el Registro de la Propiedad describe de modo autónomo las fincas registrales, sin tener que acudir a un registro administrativo, como lo es el Catastro, dadas las diferencias existentes entre la finca registral y la parcela catastral, es lógico que habrá que establecer un mecanismo de coordinación o colaboración entre ambas instituciones, pues sus unidades de trabajo se proyectan sobre el territorio, pero contemplados desde distintos puntos de vista, sin que ninguno haya de imponerse sobre el otro. Esa relación, a nuestro juicio, ha de estar presidida por una serie de principios:
- 1) El Catastro ofrece al Registro su cartografía oficial, para que el Registro la utilice en la delimitación de las fincas. No puede haber confusión posible ni disfunción del sistema porque el inmueble catastral y el registral no sean una misma cosa, pues no tienen por qué serlo, aunque en muchos casos, puedan coincidir. La única confusión, o más bien imprecisión, sobre el objeto del derecho de propiedad se produce en los casos, todavía muy numerosos, en los que la descripción registral es puramente literaria²⁴⁰.
 - 2) La base gráfica registral no sustituye a la catastral, dadas las diferencias entre sus unidades de trabajo, pero tiene carácter autónomo debido a esas diferencias. Esta opción,²⁴¹ no sólo “no tiene tacha jurídica alguna”, sino que es la única congruente con la importancia de la institución registral y con la primacía de los pronunciamientos jurídicos registrales en materia de derechos reales inmobiliarios sobre cualquier otra institución, incluida el Catastro; ya que la delimitación perimetral del objeto del derecho de propiedad no es un dato de hecho, sino un pronunciamiento.
 - 3) La relación entre ambas instituciones ha de estar marcada por la colaboración entre ellas, a los efectos de que puedan quedar sincronizados los movimientos de sus respectivas unidades, mediante procesos de

²⁴⁰ DELGADO RAMOS, J.: Comentarios a la ponencia «Comparación entre Catastro y Registro: Camino hacia la convergencia. Proyecto Castellbisbal» realizada por GINER GARGALLO, A., el 8 de marzo de 2012 en las jornadas virtuales de bases gráficas organizadas por el Centro de Estudios Jurídicos de Castilla La Mancha del Decanato Autonómico del Colegio de Registradores consultado en www.blogauctoritas.es.

²⁴¹ GINER GARGALLO, A.: «Comparación entre Catastro y Registro: Camino hacia la convergencia. Proyecto Castellbisbal» ponencia realizada el 8 de marzo de 2012 en las jornadas virtuales de bases gráficas organizadas por el Centro de Estudios Jurídicos de Castilla La Mancha del Decanato Autonómico del Colegio de Registradores, consultado en www.blogauctoritas.es.

coordinación ágiles, sencillos y eficaces, que permitan identificar las situaciones de coordinación y falta de coordinación.

En el segundo grupo de medidas nos encontramos aquellas que tratan de reforzar la garantía de los derechos de terceros en los procesos de transformación del Registro, como consecuencia del acceso de nuevas fincas, o de los efectos lesivos que puede producir el cambio de descripción, la modificación de la cabida, o de la configuración de la finca.

Se pueden distinguir dos tipos de medidas: el control de oficio de los presupuestos exigidos para la operación registral de que se trate, conforme al procedimiento utilizado, y la notificación a los sujetos afectados para que puedan ejercitar los remedios oportunos en defensa de su derecho.

- a) En materia de inmatriculación de fincas, esta puede implicar un riesgo de lesión de otras titularidades jurídicas, por lo que el Registrador debe controlar de oficio que la finca no esté inscrita, ya para proteger a un titular registral previo mediante el sistema de citaciones del expediente de dominio o de la publicación de edictos para proteger a los titulares no inscritos. Centrándonos en la inmatriculación por título público, conforme a los artículos 205 LH y 298 RH, requiere en la actualidad un doble título traslativo, con certificación catastral descriptiva y gráfica en la que la descripción coincida con la descripción de la finca en los títulos, y se halle catastrada a favor de causante o transmitente o del causahabiente o adquirente. Practicada la inscripción se publica el edicto en el tablón de anuncios del Ayuntamiento por un mes, y se limitan los efectos de la fe pública registral durante los dos años siguientes a su inscripción para que los posibles perjudicados puedan defender sus derechos. Por tanto la legislación impone en el momento de la primera inscripción la coincidencia entre la finca registral y la parcela catastral, lo cual mejora la situación anterior, pues se pasa a una definición perimetral, utilizando el Catastro como instrumento auxiliar del Registro en la delimitación de la finca registral mediante una doble vía, añadiendo como circunstancia descriptiva de las fincas rústicas y urbanas la consignación de la referencia catastral, cuando sea legalmente exigible e incorporando o acompañando una certificación catastral comprensiva de la descripción y plano de la finca totalmente coincidente con la descripción de esta en el título.²⁴² A pesar de las mejoras, no debemos dejar de reconocer que esa exigencia de coincidencia entre parcela catastral y finca registral produce consecuencias negativas:

- 1) Deja inservibles multitud de títulos de propiedad antiguos porque su descripción no coincide con la del Catastro.
- 2) La descripción perimetral no advierte necesariamente de la correspondencia de la finca que se pretende inmatricular con otra finca registral inscrita, pues esta puede venir todavía descrita por la mera relación de sus linderos. Solo el paso a un sistema descriptivo georreferenciado ofrecerá un medio inequívoco para la localización de la finca.
- 3) Con el sistema adoptado no se termina con el problema de la doble

²⁴² CURIEL LORENTE, F.: *Inmatriculación. Reanudación del tracto sucesivo. Inscripción de los excesos de cabida*, Centro de Estudios Registrales, Madrid. 2001, p. 43

inmatriculación, pues no todas las fincas registrales tienen incorporada su referencia catastral, por lo que la disposición de que no se podrá incorporar a una finca registral la referencia catastral asignada a otra finca inscrita mejora la situación pero no resuelve los problemas.

- 4) La titularidad catastral es una titularidad indiciaria, que no garantiza que la propiedad sea de quien aparece como titular catastral, sino que es sujeto pasivo de un tributo, que sólo puede considerarse como mero indicio de titularidad, pero sin efectos frente a terceros, solo producidos por la inscripción en el Registro de la Propiedad. Además, practicada la inmatriculación, la finca registral y la parcela catastral siguen vidas separadas, pues la finca registral puede ser objeto de agrupación, segregación o división material u horizontal, declaración de obra nueva por la sola voluntad del titular registral, pero también puede permanecer invariable en el Registro de la Propiedad. La propia Ley mira con cautela el procedimiento al limitar los efectos de la fe pública durante dos años, por las menores garantías que para los titulares no inscritos tiene el sistema de publicación de edictos del artículo 205 LH. Por otro lado, la propia Dirección General señala que el Registrador debe excitar el celo calificador y rechazar las inmatriculaciones cuando la documentación se ha creado a los únicos efectos de lograr la inmatriculación en el Registro.
- b) En cuanto la alteración de linderos, el Reglamento Hipotecario no se ocupa de la alteración de los linderos como operación registral autónoma; si lo hace la Ley 13/96; el proceso de intensificación de la concordancia del Registro con la realidad, también en la configuración física de las fincas, debe llevar a extremar mucho más el rigor de la calificación en la definición de los linderos, que en la medida superficial aisladamente considerada. Una modificación de la superficie por si sola exige la conservación de los linderos y, por tanto no implica alteración física de la entidad registral²⁴³. Así, para la alteración de los linderos los artículos 53.8 y 10 de la citada Ley 13/96, disponen: «8. *La rectificación de la cabida de una finca registral, o la modificación de sus linderos cuando estos sean fijos o de tal naturaleza que existan dudas en la identidad de la finca, podrá realizarse con base en una certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, siempre que entre la descripción de esa certificación y la que conste en el Registro, pueda deducirse la identidad de la finca. En otro caso, el Registrador no practicará la inscripción pudiendo extender anotación preventiva de suspensión con arreglo a la legislación hipotecaria. 10. La modificación de superficie o la rectificación de linderos fijos o de tal naturaleza que hagan dudar de la identidad de la finca podrá efectuarse en virtud de acta notarial de presencia y notoriedad que incorpore un plano de situación a la misma escala que la que obre en el Catastro, e informe de técnico competente sobre su medición, superficie y linderos. Dicha acta se ajustará en su tramitación a lo previsto en el artículo 203 LH a excepción de lo previsto en la regla 8ª*». Conforme a estos artículos si los linderos son fijos o si hay dudas en la identidad de la finca, la alteración de linderos se hace tomando por base la certificación catastral descriptiva y gráfica. El juicio de identidad lo hace el propio Registrador, y cuando esa identidad no pueda apreciarse, habrá que

²⁴³ CURIEL LORENTE, F.: *Inmatriculación. Reanudación del tracto sucesivo interrumpido. Inscripción de los excesos de cabida*, op cit., pp. 242 y 243.

acudir al acta del número 10, rodeada de mayores garantías, pues implica una citación a los colindantes para que sean oídos en el acta. Es de resaltar que en el caso de las fincas rústicas la identidad entre la finca registral y la parcela catastral va a ser muy difícil, especialmente en el caso de fincas registrales descritas conforme al sistema tradicional, en cuyo folio tampoco constará la referencia catastral, por lo que surgirá ya un primer problema, acreditar la correspondencia de la parcela catastral con la finca registral, para poder apreciar la identidad, y esa operación no es sencilla, como la práctica nos encarga de demostrar, debido a las revisiones catastrales periódicas que van alterando la configuración de la parcela catastral, mientras que la finca registral permanece invariable.

- c) Respecto a los excesos de cabida la medida superficial no pasa de ser una más de las circunstancias que se utilizan para identificar las fincas en el Registro de la Propiedad²⁴⁴, pero siendo este un dato tangible, viene determinado por una circunstancia jurídica, el indubitado trazado de los linderos, que separan los dominios. Y no es este un dato de hecho, sin trascendencia real, sino que la cabida se toma en cuenta en el tráfico de inmuebles²⁴⁵, pues en toda transmisión de inmuebles deben expresarse los linderos (art. 1471 CC), a partir de los cuales puede determinarse la cabida de la finca, que si en un principio no es objeto de publicidad registral, sí puede ser determinante del valor del objeto de la transacción, que puede venir determinado, precisamente por la cabida (precio/por metro cuadrado) y el Registro no puede inducir a error sobre este extremo, como institución garante de la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario que es. Por ello, la superficie ha de ser un dato descriptivo, que aunque conste por mera declaración de los interesados y puede estar reforzado por la certificación catastral descriptiva y gráfica, como finca registral y parcela catastral son conceptos que no tienen por qué coincidir, depende de la circunstancia jurídica, cual es el acuerdo de los propietarios sobre el trazado del lindero, siendo la superficie un dato objetivo, es decir, el espacio de terreno comprendido entre esos linderos bien definidos, lo cual ha de ser tenido en cuenta en el proceso de formación de la base gráfica registral, que parte de la descripción del titular registral, que ha de permitir identificar con claridad los linderos.

Por ello, determinar la cabida de una finca inscrita implica concretar de modo preciso sus linderos, para determinar exactamente la superficie incluida dentro de los mismos, pero la falta de determinación precisa de los linderos en el Registro de la Propiedad, determina una de las anomalías más tradicionales de nuestro Registro de la Propiedad, ya que la superficie de una finca es la que se contiene dentro de sus linderos, por lo cual su rectificación debería conectarse siempre, con la mayor o menor precisión en la definición de los linderos, hasta el punto de que hoy no debería admitirse la modificación de la cabida, sin que, al propio tiempo, se fije de forma exacta el contorno o perímetro de la finca. Realizada esta operación, no debería ser factible una posterior modificación de la superficie que no fuera debida a una real alteración natural de los linderos. Sin embargo, nuestra legislación ha considerado la modificación de la superficie

²⁴⁴ CURIEL LORENTE, F.: *Inmatriculación. Reanudación del tracto sucesivo interrumpido. Inscripción de los excesos de cabida*, op cit., p. 215.

²⁴⁵ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 207.

como un procedimiento autónomo, desvinculado de la delimitación perimetral de las fincas. Sólo la Ley 13/96 alude también a la alteración de los linderos como operación registral autónoma y se habla de modificación de superficie, aunque tampoco se llega a establecer una necesaria vinculación entre ambas operaciones²⁴⁶. El exceso de cabida supone la inscripción de una superficie distinta de la comprendida realmente en los linderos y posteriormente su titular registral trata de inscribir la cabida correcta, la que en su día se pretendió inscribir, sin alterar los linderos, como ha declarado reiterada doctrina de la DGRN, como la Resolución de 8 de abril de 2000, entre otras y siempre que el Registrador no tenga dudas en la identidad de la finca, conforme al artículo 298.3.5 RH que dispone: *«En todos los casos, será indispensable que no tenga el Registrador dudas fundadas sobre la identidad de la finca, tales como aparecer anteriormente inscrito otro exceso de cabida sobre la misma finca o tratarse de finca formada por segregación, división o agrupación en que se haya expresado con exactitud su superficie»*. Sobre esta premisa, ante la falta de un Sistema de bases gráficas registrales, el artículo 298 RH establece un régimen de constancia de los excesos de cabida, desde un punto de vista absolutamente literario. La utilización del Sistema de bases gráficas registrales supera esta visión exclusivamente literaria.

- d) Respecto a la modificación de las entidades hipotecarias en lo que se refiere a la descripción de las fincas registrales, plantean problemas similares a los tratados en sede de excesos de cabida, derivados del hecho de que las descripciones de las fincas sean proporcionadas unilateralmente por los propios interesados²⁴⁷, sin tener en cuenta las posibles incidencias respecto a las fincas colindantes. Las recientes transformaciones del sistema registral de descripción de las fincas han de afectar, sin duda, a estos procesos modificadores²⁴⁸. La modificación de entidades hipotecarias son alteraciones formales o librarias de fincas inscritas, sin repercusión en la realidad física, configurados como actos de riguroso dominio, razón por la cual son proporcionadas unilateralmente por los propietarios, pues sólo competen al titular registral o titulares registrales, en caso de comunidad, sin que baste el acuerdo de la mayoría, pues es un acto de alteración del art. 397 CC. Estas modificaciones de entidades hipotecarias son la agrupación, agregación, división y segregación de fincas registrales, que se rigen por dos reglas comunes, así dispone el artículo 49 RH: *«Cuando en el título presentado se forme una finca de dos o más, o se segregue parte de alguna con objeto de enajenarla, se practicará una sola inscripción en la que se comprendan la agrupación o segregación y su enajenación»* y el 50 RH: *«Todas las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación, se practicarán en el Registro en virtud de escritura pública en la que se describan las fincas a que afecten, así como las resultantes de cualquiera de dichas operaciones y las porciones restantes cuando fuere posible o por lo menos, las modificaciones en la extensión y en los linderos por donde se haya practicado la segregación. Si no constare en el Registro la cabida de tales fincas, deberá expresarse en las notas marginales en que se indique la operación realizada»*.

Así la agrupación es la reunión de dos o más fincas inmatriculadas colindantes

²⁴⁶ CURIEL LORENTE, F.: *Inmatriculación...* op cit., p. 219.

²⁴⁷ LACRUZ BERDEJO, J. L.: *Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral*, 2 ed., Zaragoza 1957, p. 100.

²⁴⁸ MORALES MORENO, A. M.: *Publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 232.

de un mismo titular o varios proindiviso en una sola, que forma una finca registral nueva. Se regula en los arts. 44 y 45 RH, planteándose dos cuestiones, la nueva descripción ha de ser preferentemente perimetral y no invadir las fincas colindantes a la que resulte de la agrupación, siendo una operación exclusivamente literaria, sin apoyo gráfico alguno, cuando es una circunstancia que no se aprecia en la realidad tangible del territorio.

La segregación es la separación de parte de finca inmatriculada, que pasa a finca independiente, quedando la finca matriz bajo el mismo número. Debido a las imprecisiones del sistema tradicional de descripción de las fincas en el Registro y a que las mismas no tienen por qué acceder al Registro por orden cronológico dado que la inscripción es voluntaria, las segregaciones han sido y continúan siendo un factor de oscuridad en la determinación de las entidades hipotecarias, creando numerosas dificultades para la identificación de la finca resto tras la segregación efectuada y a menudo también de las fincas segregadas. Así, conforme al art. 47 RH: *«Siempre que se segregue parte de una finca inscrita para formar una nueva, se inscribirá la porción segregada con número diferente, expresándose esta circunstancia al margen de la inscripción de propiedad de la finca matriz, así como la descripción de la porción restante, cuando esto fuere posible o, por lo menos, la modificación en la extensión y lindero o linderos por donde se haya efectuado la segregación. En la inscripción de la nueva finca se expresará la procedencia de ésta y los gravámenes vigentes de la finca matriz. No será obstáculo para la inscripción de cualquier segregación, el que no haya tenido acceso al Registro otras previamente realizadas. En estos casos, en la nota al margen de la finca matriz se expresará la superficie del resto según Registro. Los actos o contratos que afecten al resto de la finca, cuando no hayan accedido al Registro todas las segregaciones escrituradas, se practicarán en el folio de la finca matriz, haciéndose constar en la inscripción la superficie sobre que aquellos recaigan. Al margen de la inscripción de propiedad precedente se pondrá nota indicativa de la inscripción del resto, así como de la superficie pendiente de segregación».*

La agregación es la operación registral en virtud de la cual una o varias fincas o porciones segregadas de fincas, que ya constan inscritas, se unen a otra finca, también inscrita, que las absorbe sin formar finca registral nueva. Así conforme al artículo 48 II RH: *«La inscripción correspondiente se practicará en el folio de la finca mayor, sin alterar su numeración, pero expresándose en ella la nueva descripción resultante y la procedencia de las unidades, con las cargas que las afecten. Se harán además las oportunas notas marginales de referencia».*

La división es la creación, a partir de finca inmatriculada, que desaparece, de dos o más nuevas fincas, siempre que la misma sea divisible por Ley.

Todas estas operaciones, conocidas doctrinalmente como “modificación de entidades hipotecarias”, son alteraciones librarías de la finca, que no hacen sino confirmar que la finca no es un concepto físico, sino jurídico, es decir, la propiedad, como concepto jurídico, se fracciona, sin que ello se traduzca necesariamente en la realidad física, siendo uno de los supuestos de no coincidencia entre finca registral y parcela catastral. La Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de marzo de 2000 da un

paso más, en este sentido, desarrollando los preceptos de la Ley Hipotecaria y prevé la adopción de un sistema cartográfico uniforme para todos los Registros de la Propiedad, en soporte informático, que permita lograr de modo progresivo la definición gráfica georreferenciada de las fincas registrales, lo cual va a tener su reflejo legal con la actual redacción del artículo 9.1 LH.

Vista esta evolución, vemos que vamos evolucionando de una identificación basada en una descripción exclusivamente literaria, a una identificación apoyada en datos geográficos, representados principalmente por los catastrales, considerada la parcela catastral como base física del Registro, excepto en materia de operaciones de agrupaciones, agregaciones, segregaciones o divisiones, que siguen realizándose desde un punto de vista literario.

La implantación del sistema de bases gráficas registrales y el reconocimiento de la calificación registral gráfica supone un paso más en la mejora del sistema de descripción de la finca registral en la Ley Hipotecaria, pues delimita perfectamente los conceptos de identificación y descripción, desde un punto de vista jurídico registral, pues, como hemos visto, desde un punto de vista etimológico, no son lo mismo. Así, la identificación de la finca es aquella operación jurídica por la que el Registrador, mediante la calificación de las declaraciones de las partes y comprobando su sistema de bases gráficas, trata de identificar la identidad de las fincas colindantes para obtener la ubicación relativa de la finca, a través de su identificación gráfica, pero sin determinar el trazado de la línea, pues eso solo puede resultar del acuerdo entre colindantes. La descripción es la delimitación del polígono de una finca registral realizado iniciativa del titular registral que la identifica y traza los linderos en su propuesta de base gráfica registral, la cual ha de ser ratificada por los colindantes debidamente identificados y notificados, mediante su consentimiento, de lo que trataremos en el capítulo siguiente, pero hemos de partir de una serie de premisas:

1.- La descripción que el titular hace de la finca en el título, o la que consta en los folios registrales, no es tal, sino que es una técnica para intentar individualizar la finca registral, a los efectos de identificarla, para lo cual, solo es necesario el consentimiento del titular de la finca. El Registrador ha de calificar esa declaración por lo que resulte de ella y del contenido del Registro, utilizando todos los elementos geográficos del que disponga. Si es coherente, la representará gráficamente, de forma definitiva; si no lo es, la dejará en estado de provisional, mientras no se subsanen las incoherencias, siendo su decisión susceptible de recurso. A esa identificación positiva se le aplica el principio de legitimación, en el sentido de que se presume que esa y no otra es la ubicación de la finca registral. Por tanto, estamos ante una descripción, a efectos identificativos, que se hace en el seno de un procedimiento registral ordinario, pues la identificación gráfica no tiene efectos descriptivos, pues no hay intervención de los colindantes que ratifiquen la configuración del lindero que hace el titular registral.

2.- La descripción con efectos registrales, es la que a los requisitos anteriores une la intervención de los colindantes, que añaden a la descripción con efectos identificativos, los descriptivos, que derivan de dicha intervención, la cual habrá de realizarse, no en un procedimiento registral ordinario, sino en un expediente registral que garantice la adecuada prestación de esos consentimientos, pues el lindero no es una cuestión o dato de hecho, sino que es un dato jurídico, pues deriva de un consentimiento. Solo en ese

supuesto, se añadirá el efecto de la fe pública registral, pues la descripción será inatacable, por ausencia de contienda.

3.- Las operaciones de modificación de entidades hipotecarias han de venir traducidas necesariamente al lenguaje gráfico, para que puedan ser calificadas por el Registrador, a efectos identificativos, salvo que intervengan los colindantes y se realice sobre cartografía que ha recibido una sanción oficial, en cuyo caso, también tendrá efectos descriptivos.

3.- Finca registral y parcela catastral

En el mundo existe una sola realidad física territorial, representada por el suelo, recurso natural, susceptible de propiedad privada y de un uso determinado, lo que genera una riqueza territorial. Por tanto, esa realidad física neutra está dotada de una serie de atributos, que se pueden percibir por los sentidos (el uso) o que pueden tener una inexistencia inmaterial (los derechos). Por tanto, aunque la realidad física sea única, el punto de vista con el que se contempla el territorio puede tener distintos elementos de atención, que pueden determinar que una misma realidad física, se represente de manera distinta, según se ponga el centro de atención en el uso (realidad física) o en la titularidad del suelo (cualidad jurídica). Y eso es lo que ocurre en España, donde dos grandes instituciones, a nivel estatal, operan sobre el territorio, pero contemplándolo desde puntos de vista distintos:

- a) El Catastro, como inventario general de la riqueza territorial obtenida mediante la determinación descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según su división y las diferencias de cultivo para fines financieros y jurídicos²⁴⁹. Por tanto, al Catastro le interesa el uso al que se destina la parcela, para poder determinar su justa estimación y la titularidad sólo le interesa para la determinación del sujeto pasivo del tributo, siendo una titularidad indiciaria, pues sus pronunciamientos se entienden sin perjuicio de los pronunciamientos registrales, que en todo caso prevalecen.
- b) El Registro de la Propiedad como institución estatal, que mediante la apreciación de la legalidad de los datos que se aportan, en un título público, declara una situación jurídica respecto de un derecho real inmobiliario, cuya declaración es plena en cuanto al aspecto jurídico, recogiendo la vida de los derechos reales sobre inmuebles, para que adquieran la plenitud de los efectos jurídicos²⁵⁰.

El Registro de la Propiedad contempla el territorio tomando como punto de partida el derecho real que gravita sobre él, para depurar su titularidad; el Catastro añade al uso del suelo, nota esencial de su unidad territorial, el aspecto titularidad para determinar un sujeto pasivo de un impuesto. El Registro de la Propiedad es una institución de mercado, dirigido a garantizar la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, es decir, un interés de carácter privado, frente al Catastro que busca la justa tributación de la riqueza territorial, que es un interés de carácter público.

²⁴⁹ FLORA, F.: *Manual de la Ciencia de la Hacienda (versión española por V. Paret)*, t. 1º, Victoriano Suárez, Madrid, 1918.

²⁵⁰ CAMY SÁNCHEZ CAÑETE, B.: *Comentarios a la legislación hipotecaria*, Vol. 1º, Pamplona 1974, p. 65.

Esta dicotomía de instituciones, lejos de constituir un defecto de nuestro sistema, constituye una virtud, pues se produce una especialización en el tratamiento del territorio. No son, sin embargo las únicas instituciones que operan sobre el territorio, puesto que en ámbito autonómico, la Administración de ordenación territorial organiza el uso del suelo y el desarrollo urbano, mediante la clasificación y calificación del suelo y los resultados de su actuación han de tener en cuenta las titularidades registrales, garantizadas por la Ley.

A lo largo de la evolución vista en el epígrafe anterior, se pone de relieve la continua querencia del legislador por unificar los conceptos de finca registral y parcela catastral, lo cual no se ha conseguido en la práctica, por tratarse de conceptos distintos, siendo esa unificación forzada, por lo que es preciso esclarecer una distinción básica, derivada del enfoque respectivo de Catastro y Registro de la Propiedad, que es la existente entre parcela catastral y finca registral²⁵¹.

El concepto de finca registral es un concepto estrictamente jurídico, que tiene una proyección geográfica constituida por la base gráfica registral, que ha de realizarse en el seno de un procedimiento estrictamente jurídico como el registral. Su elemento delimitador es el derecho de dominio, y no un elemento de hecho, como el uso, que utiliza la parcela catastral. Al Catastro no le interesa la titularidad de la parcela por su aspecto jurídico sino por su aspecto tributario; al titular catastral se le va a atribuir la condición de sujeto pasivo de un tributo, mientras que el titular registral de la finca es quien legítimamente moviliza en el tráfico jurídico un derecho, que tiene por objeto una porción de terreno descrita literariamente y representada gráficamente por su base gráfica registral. Por ello, declara la RDGRN de 16 de mayo de 2014²⁵², que «*la determinación de la finca registral, como base física, sobre la que se proyectan el dominio y los derechos reales sobre los inmuebles, deberá realizarse por el Registrador*».

Ese distinto punto de vista con el que observan ambas instituciones su objeto común justifica que ambas operen con unidades distintas, como son parcelas catastrales y fincas registrales, que deben ponerse en relación por aplicación del principio constitucional de colaboración. Sin embargo, el estado actual de la legislación sigue anclado en pretender la coincidencia entre parcela catastral y finca registral, es decir en imponer la parcela catastral como base física de la finca, descrita literariamente, basándose en la denominada teoría del doble suministro, en virtud de la cual, el Registro debe proporcionar al Catastro las titularidades seguras y el Catastro debe proporcionar al Registro la base física de la parcela catastral, sobre la que se asientan los derechos reales, en una posición reduccionista que pretende resolver un problema tradicional en nuestro sistema sobre la base de prescindir de elementos, que lejos de dificultar la solución, son la base de la misma.

Esta teoría se impone en la legislación, que parte de una errónea identificación entre los conceptos de finca registral y parcela catastral²⁵³. La observancia de la realidad física es

²⁵¹ MUÑOZ CARIÑANOS, F. Y GARCÍA GARCÍA, J. M.: «Identificación de fincas rústicas», op cit., pp. 262 y 263.

²⁵² BOE nº. 168 de 11 de Julio de 2014. Fundamento de Derecho 3º.

²⁵³ REQUEJO LIBERAL, J.: *La identificación gráfica de fincas registrales*, Anales VII, (2004-2005), op cit., p. 24.

lo que determina el contenido del Catastro, que prescinde de cualquier otra consideración para someter a los inmuebles a un determinado régimen fiscal. La observancia de la realidad jurídica es lo que constituye el contenido propio del Registro de la Propiedad, en el que prevalecen los derechos y sus titulares sobre otras consideraciones como puedan ser las fiscales. Esta línea legislativa debe abandonarse en el futuro por las siguientes razones²⁵⁴:

1ª. Porque se ha pretendido abandonar la tradicional técnica de identificación de la finca registral por los linderos personales y sustituirla, sin obligación de conservarla, por una técnica descriptiva errónea y alejada de la institución registral, como es la descripción referenciada catastral.

2ª. Porque, ante la imposibilidad técnica de reflejar geográficamente el dominio, es decir la finca registral, se ha preferido utilizar el reflejo geográfico de otra entidad completamente diferente, en cuanto a su naturaleza y concepto, como es la parcela catastral, como ya hemos demostrado anteriormente.

Ambos errores se manifiestan en la incorporación al folio registral de la referencia catastral, pero los procedimientos técnicos existentes en la realidad, obvian la necesidad de tener que acudir a la institución catastral para reflejar gráficamente el dominio inmobiliario inscrito, por lo que es preciso desistir de la idea de llevar al folio registral las referencias catastrales, porque estas pretenden ser descriptivas, es decir, pretenden dar a los linderos, a todo tipo de linderos, una oponibilidad *erga omnes* que es incompatible con la tradicional determinación de la finca registral, pues una cosa es que de la referencia catastral se deje constancia en el folio registral para procurar la descripción entre Registro y Catastro, para lo cual será precisa la calificación del Registrador acerca de la existencia de la correspondencia identificativa entre finca y parcela y otra que la referencia catastral pretenda identificar a la finca registral, puesto que la técnica descriptiva catastral carece de la elasticidad del sistema de identificación dominical de las fincas registrales, solo aplicable a conceptos jurídico territoriales y no a realidades territoriales de otra naturaleza como las parcelas catastrales.

Pero, conforme con la resolución antes citada, para que la representación gráfica de la parcela catastral se incorporará al Registro como descripción de la finca, es preciso tener en cuenta:

1º Que ninguna descripción, catastral o no, se inscribirá, si no es por voluntad del titular registral, cualquiera que sea la disposición o criterio del Catastro ya que se trata como dice la Resolución de la “*base física sobre la que se proyectan el dominio y los demás derechos sobre inmuebles*”, por aplicación del principio de rogación.

2º Que ninguna descripción, catastral o no, se inscribirá, si no lo es bajo el criterio de calificación llevado a cabo por parte del Registrador. Es el Registrador, no el Catastro, quien crea la finca registral como expresamente dice la Resolución: «*la determinación de la finca registral...., debe realizarse por el Registrador*», conforme al principio de legalidad y su consecuencia de la calificación registral.

3º Que todo lo que aparece inscrito en el Registro de la Propiedad, cualquiera que sea su

²⁵⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., pp. 104 y ss.

origen, catastral, urbanístico, ambiental, administrativo, etc., una vez tabulado tiene naturaleza registral. Por lo tanto, lo que en su día fue Catastro a partir de su inscripción se convertirá en Registro y quedará en el ámbito de la voluntad del propietario, y en su defecto de la autoridad judicial, pero evidentemente fuera del criterio de la autoridad administrativa catastral. La resolución distingue perfectamente entre finca y parcela al decir: «*Todo ello sin cuestionar los efectos de dichos documentos a la hora de definir e incorporar las parcelas al propio Catastro, pero la determinación de la finca registra ha de hacerse por el Registrador*».

Estas consecuencias han de tenerse en cuenta a la hora de examinar el texto del Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014, de reforma de la Ley Hipotecaria, que luego trataremos.

Por tanto, la solución al problema pasa por la necesidad de establecer un procedimiento por el cual el Registrador pueda asociar la georreferenciación a un lindero dominical con carácter estrictamente jurídico, autónomo e independiente del Catastro, con el cual evidentemente ha de relacionarse, pero no por la vía de la coincidencia, sino por la del juicio de coordinación entre las respectivas representaciones gráficas. No se trata con ello de la creación de una base gráfica enfrentada a la catastral, pues como ya se declaró en el Tercer Congreso de Registradores de la Propiedad de España, celebrado en Granada en noviembre de 2006, la base gráfica proporcionada por el Catastro sirve para contrastar la información catastral con la registral, representada por la base gráfica registral, atendiendo a la necesaria coordinación entre ambas instituciones, pues aunque el Registro copie el trazado o lo utilice sin modificaciones, el Catastro no está definiendo la finca registral, pues no hay un análisis jurídico del Registrador que valide la operación de identificación. La base gráfica de la finca adquiere mayor valor, que no tiene cuando es la delimitación de parcela con fines fiscales²⁵⁵.

Sin embargo, un punto de inflexión en este punto es el artículo 17.1 TRLS, que recoge por primera vez la distinción, al disponer: «*1. Constituye a) Finca: la unidad de suelo o edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o a varios en proindiviso, que pueden situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral. b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente*».

Consecuencia de esa distinción es que el Registro de la Propiedad precisa que las fincas inscritas tengan una representación gráfica autónoma, que permita su perfecta identificación, mediante la identificación gráfica de sus linderos, su superficie, y su ubicación en el territorio, a través de coordenadas geográficas de cada uno de los puntos de su perímetro, utilizando como unidad la finca registral y no la parcela catastral, debido a las diferencias existentes entre ambas, como son:

1.- El origen configurativo distinto de ambas, pues la descripción del dominio responde a un complejo entramado de consentimientos y declaraciones subjetivas de índole técnico-jurídica, y de calificaciones registrales que determinan una serie de efectos también jurídicos deducidos del trazado de linderos, que no son aplicables a las parcelas

²⁵⁵ Conclusiones del III Congreso de Registradores de la Propiedad de España. Granada Noviembre 2006.

catastrales, cuyo trazado sólo atiende al trabajo de campo, o a la computación de datos.

2.- De lo anterior se deduce que la finca registral es un concepto jurídico, que puede que no tenga una apariencia tangible, como en el supuesto de los edificios meramente proyectados, que se inscriben para poder obtener financiación, pero que tiene generalmente una proyección geográfica, siendo realidades jurídicas inscribibles, independientemente de que tengan o no una realidad tangible de los mismos²⁵⁶. La parcela catastral es un concepto de puro hecho, basado en la apariencia o tangibilidad, representando lo que parece del propietario, incluyendo actuaciones de puro hecho de un propietario, aunque no se tenga titulación apta para ello y que dependen del uso desarrollado sobre las mismas, independientemente de cualquier requisito jurídico. Por ello, los datos catastrales no deben vincular al Registro de la Propiedad, sin perjuicio de auxiliarse de ellos una vez valorados y calificados por el Registrador²⁵⁷, así lo entiende la RDGRN de 4 de diciembre de 2013, como hemos visto.

3.- La vocación de universalidad de la parcela catastral que no se da en la finca registral, pues el catastro tiene vocación y necesidad de universalidad, para que pueda ser un fiel retrato o inventario de la riqueza nacional de carácter eminentemente fiscal, para lo que se precisa la determinación de la exacta situación física de todas y cada una de las parcelas a las que se le haya asignado uso, para la adecuada contribución territorial, interesándole la titularidad sólo en cuanto a la determinación del sujeto pasivo. El Registro Inmobiliario no tiene vocación de universalidad, pues no todas las fincas tienen una titulación con la calidad jurídica necesaria para poder acceder al Registro de la Propiedad, en condiciones seguras, siendo, por ello, la inscripción voluntaria, por lo que no se requiere que su información sea actual, sino que la misma se actualiza a impulsos del propietario y solo puede modificarse con su consentimiento.

4.- La necesidad de actualización del Catastro, pues un Catastro desactualizado es un Catastro inútil, y en esa actualización de la información catastral ningún papel de control de legalidad existe, pues la misión del Catastro no es asignar titularidades seguras. La protección que la institución registral ofrece, produce los mismos efectos, cualquiera que sea el grado de actualidad que ofrezca la descripción de la finca, pues el Registro de la Propiedad parte de la ausencia de tal necesidad para producir plenos efectos, realizándose esa actualización a instancias del propietario, como consecuencia de la regla general de la inscripción voluntaria.

5.- Existencia rogada de las fincas registrales y de oficio de las parcelas catastrales, dado el carácter voluntario de la inscripción en el Registro de la Propiedad, como regla general, pues el individuo que acude al Registro en busca de protección pone en marcha el procedimiento registral y describe la finca, que es la que se somete a protección registral, sin que pueda modificarse sin consentimiento del titular registral, frente al procedimiento de revisión catastral que se inicia de oficio y afecta a todas las parcelas del ámbito territorial revisado, al que se somete a operaciones de carácter físico, en la que el titular de la parcela no tiene intervención o tiene una intervención atenuada. La vocación y necesidad de universalidad que tiene el Catastro determina que la representación gráfica de las parcelas catastrales sea continua, frente al carácter

²⁵⁶ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Nuevo Marco de colaboración entre Catastro y Registro de la Propiedad», op cit., p. 1028.

²⁵⁷ GÓMEZ PERALS, M.: *Relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro ¿coordinación?*, RCDI n.º. 699, enero- febrero 2007, p. 99.

discontinuo de las bases gráficas registrales, dado el carácter voluntario de la inscripción.

6.- Los efectos que producen una y otra institución son distintos, pues el Registro de la Propiedad da fe del contenido del dominio y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles, como ha reconocido la legislación catastral, pues su Texto Refundido, publicado por RD Legislativo 1/2004 de 5 de marzo, entiende que los pronunciamientos catastrales se entienden sin perjuicio de los pronunciamientos registrales sobre la titularidad jurídica de los inmuebles de la que dan fe. Así lo entiende el artículo 3 del TR al disponer: *«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 se presumirán ciertos»*. Este artículo parece blindar los datos catastrales, respecto de los pronunciamientos de hecho, con la misma presunción con que el Registro protege los jurídicos, pero el número e intensidad de los condicionantes “a los solos efectos catastrales” y salvo “prueba en contrario” y “sin perjuicio de...”, hacen dudar de la efectividad real de tal presunción de certeza. Además, el valor de la certificación catastral como principio de prueba a complementar por otros medios, sin que se presuman exactos los datos catastrales ha sido destacado por la Sentencia de la Audiencia Provincial de León de 27 de abril de 2000²⁵⁸ en su Fundamento de Derecho Tercero, cuando declara que: *«No se ha probado de forma inequívoca, por quien tenía tal obligación según la carga de la prueba que impone el artículo 1214 del Código Civil, el dominio de la franja de terreno que los apelantes se atribuyen aportando únicamente como justificación del mismo la certificación del Catastro, porque los datos del Catastro no sirven para justificar en exclusividad el dominio sobre una finca, ya que no constituyen el título de propiedad, sino un principio de prueba que habrá de ser completada por otros medios probatorios»*. La insuficiencia probatoria de los datos de la parcela catastral que constan en la certificación catastral se pone de manifiesto cuando sus circunstancias son inexactas, pero aun siendo exactas, tienen un valor informativo, de forma que cualquiera que fuera su contenido y alcance, no queda exonerada la parte actora de justificar la concurrencia de los requisitos imprescindibles para acoger la pretensión declarativa, como lo ha reconocido la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cantabria de 31 de mayo de 2001²⁵⁹, que en su Fundamento de Derecho Segundo considera que la certificación de catastro no constituye prueba, pues ni en dicha certificación se describe la fincas cuyo dominio se pretende, ni coinciden los números de parcela, ni las superficies, ni el pago o paraje que en ellas figura, como elemento de situación. La insuficiente identificación es todavía más evidente si solo se aporta la referencia catastral, como se destacó por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Guadalajara de 3 de julio de 1995²⁶⁰, cuando declara que la parte recurrente se ha limitado a aportar unas titulaciones de cierta antigüedad, donde se señala su ubicación en un polígono y una referencia catastral sin que consten los linderos, ni su ubicación concreta que permita identificar las fincas que reclama, ello unido a lo inconsistente de tales documentos, privado el primero y sin que, en relación al segundo, se mencione razón o causa de que pertenece la finca al causante del actor. En otras ocasiones, se pretende la prevalencia del Registro sobre el Catastro porque la descripción registral resulta confirmada por la conjunta apreciación probatoria, pero ello no significa que por principio prevalezca la descripción registral sobre la catastral, sino que, ponderada conjuntamente la prueba, parece que aquella es la más adecuada a la

²⁵⁸ RAJ 2000/4842

²⁵⁹ RAJ 2001/227062.

²⁶⁰ RAJ 1995/1402.

realidad extrarregistral en el caso concreto. La STS de la Sala 3ª de 8 de junio de 1996 combina criterios como la carga de la prueba y su inversión o no, para precisar cómo juega ésta en el acto administrativo, y declara en su Fundamento de Derecho 2º: «*Es cierto que la fe pública registral no alcanza a la extensión superficial de las fincas inscritas, pero no es exacto que hayan de prevalecer, en todo caso, los datos sobre su superficie obrantes en Catastro frente a los registrales, sino que la doctrina jurisprudencial consolidada es la de que ha de estarse a la superficie real de la finca, deducida de las pruebas*». Pero también hay supuestos en que no prevalece el Registro, por haberse practicado indebidamente la inscripción registral, como en el caso de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 17 de marzo de 1997²⁶¹, que resuelve una controversia civil, al no coincidir la titularidad catastral, a nombre de un particular y la registral, a nombre de un Ayuntamiento, practicada a su nombre a través del procedimiento privilegiado que le concede el artículo 206 LH, cuando la titularidad catastral constaba a nombre de persona distinta, sin que el Ayuntamiento haya acreditado siquiera mínimamente la titularidad de los bienes reivindicados, por lo que no se debían haber inmatriculado al amparo del artículo 206 LH, pues era imposible acompañar certificación catastral descriptiva y gráfica en términos totalmente coincidentes con la descripción de la finca en el título, pues la titularidad catastral era distinta de la que pretende el Ayuntamiento.

7.- Los distintos intereses a que responden las instituciones registral y catastral, pues el Registro de la Propiedad obedece a un interés social, pero como suma de intereses particulares en que se dé fe de los derechos reales inmobiliarios individualizados sobre las fincas, para poder realizar un tráfico jurídico seguro de los mismos. El catastro responde a un interés también social, pero de carácter público, constituido por el interés de las Administraciones públicas de obtener una justa contribución territorial por la riqueza representada por la propiedad inmueble. Por ello, los pronunciamientos del Registro tienen fuerza ante los tribunales en caso de conflictos inmobiliarios, mientras que los pronunciamientos catastrales deben ser ajenos por completo a la esfera judicial o en el mejor de los casos tan solo tenidos en cuenta como dato meramente pericial.

8.- La diferencia esencial está en el objeto, pues el Registro de la Propiedad da fe de las titularidades jurídico reales sobre las fincas, como porción geográfica del terreno identificada, delimitada y creada por el dominio de su titular y las parcelas catastrales se fijan en el uso que se da al suelo, derivado de su apariencia tangible, sin que sea esencial la titularidad, que solo sirve para determinar un sujeto pasivo; de ahí que no tenga que coincidir necesariamente con la registral, pues la inscripción es voluntaria.

En base a estas diferencias podemos ver como en la realidad se nos pueden presentar supuestos de:

1.- Una finca existente en la realidad puede estar adecuadamente descrita en el Catastro, atendiendo a sus necesidades, y no en el Registro, atendiendo a las suyas, lo cual es perfectamente posible, en caso de actuación ilegal, que el Catastro no toma en consideración, a diferencia del Registro, pues la misma la hace no apta para el tráfico jurídico inmobiliario, pero no para la contribución territorial. Por ejemplo, cuando se produce una construcción ilegal en suelo rústico, esta nunca accederá al Registro y no se podrá hipotecar, pero sí al Catastro, para que pague su contribución como urbana; o

²⁶¹ RAJ 1997/527.

cuando se construye una piscina sobre zonas comunes de una urbanización privada, fuera de los lindes de una finca que procede de reparcelación, que se puede dar de alta en Catastro, pero no puede acceder al Registro vía exceso de cabida, pues ello supone una modificación del proyecto de reparcelación, que debe seguir los mismos requisitos que el expediente reparcelatorio, máxime cuando la afección real a los gastos de urbanización se fija conforme a los metros cuadrados, entre otros criterios. Solo podría acceder al Registro cuando un Juez declare la adquisición por prescripción de ese terreno, tras el proceso correspondiente, pues mientras tanto es una mera posesión que, como tal, no tiene acceso al Registro; o en caso de determinadas actuaciones de hecho, como la compra de fincas rústicas no inscritas en documento privado, pretendiendo su inscripción vía exceso de cabida, supuesto que se ha producido repetidamente en la práctica. Si admitiéramos la teoría del doble suministro, estas actuaciones entrarían sin su debida documentación al Registro, sin el debido control de legalidad y sin la debida liquidación de los impuestos de ITPAJD o ISD, cedidos a las CCAA. Por tanto, bajo el pretexto de la coordinación no se pueden legalizar estas actuaciones.

2.- Otra finca existente en la realidad puede estar adecuadamente descrita en el Registro y no en el Catastro. Veamos un ejemplo real; aparece una finca registral X de naturaleza rústica, de extensión inferior a una hectárea, descrita en el Registro de la Propiedad lindando al sur con barranco Y; sin embargo, en el Catastro dicho barranco no aparece, puesto que se ha procedido a la canalización y soterramiento del mismo, por lo que en el Catastro se ha atribuido unilateralmente la mitad de superficie a cada una de las parcelas colindantes, sin consentimiento de sus titulares. La descripción correcta es la del Registro de la Propiedad, por lo que no se le puede imponer la realidad física del Catastro. Esa asignación de la base física catastral tiene un importante efecto jurídico, que la modificación catastral unilateral jamás debiera poder producir, cuál es la de otorgar al colindante, tratándose de venta de una finca rústica de extensión inferior a una hectárea, del retracto de colindantes del artículo 1.523 CC, que no tendría de mantenerse la descripción registral. Ese error catastral, que no se ha notificado, determina que el propietario haya de instar un procedimiento de alteración catastral, quedando entretanto en suspenso el tráfico jurídico de la finca registral, pues nadie querrá adquirir el dominio de esta finca rústica, pues está amenazado de resolución, por la inexistencia física de la colindancia. Lo mismo ocurre con las fincas registrales procedentes de reparcelación ya ejecutada, que todavía no se ha incorporado al Catastro.

3.- Una finca puede estar descrita en el Registro de la Propiedad de una forma correcta, y la parcela catastral que se corresponde con ella puede estar descrita de modo distinto, pero también correcto, siendo las dos descripciones correctas, desde los respectivos puntos de vista del Registro y del Catastro, así ocurre por ejemplo en los supuestos en los que sobre una realidad física rústica, perteneciente a un solo propietario, existe una construcción; para el Catastro, existen aquí dos tipos de parcelas, la del suelo rústico y la del suelo ocupado por la construcción, cada uno con su referencia catastral; para el Registro, existirá una sola finca registral, sobre la misma realidad física. Y viceversa, una sola parcela catastral, puede estar formada por varias fincas registrales, sin que se pueda imponer al propietario su agrupación, para lograr la coordinación, puesto que esta implica unos gastos y puede que al propietario le convenga no agruparlas; veámoslo con otro supuesto real: un titular registral tiene tres fincas registrales sobre el terreno de una sola parcela catastral; con la regulación propuesta, para alcanzar la coordinación y por tanto, poder beneficiarse del principio de legitimación registral, se le impone la agrupación, pero al propietario no le interesa, porque tiene tres hijas y quiere dejarle una

finca registral a cada una. La coordinación lo que ha de perseguir es la sincronización de movimientos entre ambas unidades territoriales y no imponer una para eliminar la otra, pues ello empobrece el sistema, es simplista y no resuelve los problemas al ciudadano.

4.- Una parcela inexistente puede existir en el Catastro y no existir finca registral que se corresponda con ella, supuesto que se da en las reparcelaciones ejecutadas, cuando estas se han ejecutado y el Catastro todavía describe la situación física anterior a la actuación de transformación del suelo.

5.- Una finca inexistente puede existir en el Registro y no en el Catastro, supuesto inverso al anterior, lo que ocurre en aquellos supuestos de descripciones literarias de fincas que no se pueden ubicar en el territorio, porque en su día fueron objeto de un acto de transformación urbanística, sin que se cancelaran los folios registrales de las fincas antiguas, o cuando una reparcelación urbanística se ha inscrito en el Registro, creando las fincas registrales, que ya existen jurídicamente y pueden hipotecarse y embargarse, sin que se haya ejecutado en la realidad, por lo que no existen todavía en la realidad física, o en supuestos de expropiación, cuando está no se inscribe en el Registro, pero se da de alta en el Catastro, como ocurre, por ejemplo, cuando la expropiación de fincas para la ejecución de una autopista no se inscribe en el Registro: las fincas registrales seguirán existiendo en el Registro, pero en el Catastro ya aparecerá la autopista ejecutada.

6.- Una finca inexistente puede existir en el Catastro y en el Registro, descrita, eso sí, del mismo modo o de modo distinto; supuesto excepcional, puesto que el Catastro ha de ser un inventario fiel y exacto de la realidad física contributiva, no así en el Registro, donde pueden haber fincas descritas literariamente que han desaparecido a consecuencia, por ejemplo, de un proceso de reparcelación, sin que se haya cancelado el folio registral

Esta casuística, que no es exhaustiva, nos lleva a la siguiente conclusión:

- a) Desde el punto de vista catastral, la realidad física les interesa en cuanto a objeto de tributación, por lo que, para ello es preciso que Catastro determine el uso al que se destina la finca, para una justa contribución territorial. La determinación de la titularidad catastral es un aspecto accesorio, para determinar el sujeto pasivo del impuesto, por lo que no hay control de legalidad, pues no le interesa, por ejemplo, que una construcción sea o no ilegal, o tenga iniciado o no un expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística infringida, sino que la construcción existe.
- b) Desde el punto de vista registral, lo que le interesa al Registro es aquella porción de la realidad física que entra, o puede entrar en el tráfico inmobiliario, con plenitud de efectos legales, siendo esencial la determinación de la titularidad depurada del dominio, por cumplir con todos los requisitos legales; y como ésta se proyecta sobre la realidad física, cuando su propietario decide que ésta entre en el tráfico jurídico inmobiliario.

Estas diferencias entre parcelas catastrales y fincas registrales justifica que la

representación gráfica de ambas realidades no sea la misma, sino que el Registro de la propiedad deba disponer de sus propias bases gráficas registrales, para poder servir mejor al fin para el que se creó en el año 1861, la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, a través de un sistema que permita relacionar la representación gráfica de la finca registral con otras capas de información creadas por las distintas administraciones públicas, que sean susceptibles de delimitar el contenido esencial del derecho de propiedad o servir a una mejor delimitación de la situación de esa base gráfica registral como representación gráfica del dominio inmobiliario.

Estas diferencias impiden también que el tema de la coordinación Registro-Catastro se resuelva haciendo del Catastro la base física del Registro, pues ambas instituciones obedecen a intereses, principios y procedimientos distintos. Por ello, los intentos legales de coordinación, basados en esta premisa, han fracasado en la práctica. Ello se puede comprobar si observamos el aumento de los litigios en materia de linderos que se han producido como consecuencia de la exigencia de la referencia catastral para su constancia en el Registro de la Propiedad, que hace la Ley 13/1996, y ello porque el Catastro ha emprendido un proyecto de control del territorio y su riqueza, así como de la renta, que puede reputarse excesivamente amplio. Para ello, ha tenido que apoyarse de forma absoluta en las nuevas tecnologías, apartándose en ocasiones de las garantías y principios que debe presidir la actividad administrativa, sin detenerse por ello. Ha de significarse que esta institución considera que no cuenta con los recursos suficientes para abordar una transformación en tan breve espacio de tiempo²⁶².

Por lo que entendemos que, la forma adecuada de realizar la innovación, en el sistema de identificación y descripción tradicional de fincas registrales, debe partir de la descripción de la finca de un modo indudable en la inscripción, en términos que no sea posible confundirla con otra, a fin de que con los datos y circunstancias que contengan los asientos se pueda buscar y encontrar sobre el terreno²⁶³, para ello, en la actualidad²⁶⁴:

1º. Hay que complementar la relación de los linderos personales con la georreferenciación gráfica de la finca registral, considerando esta tarea de georreferenciación como un procedimiento jurídico y no simplemente técnico-geográfico.

2º. La georreferenciación de la base gráfica de las fincas registrales habrá de llevarse a cabo como consecuencia de la materialización de datos descriptivos literarios sobre imágenes del territorio, cuando dicha operación sea posible.

3º. Considerar esa georreferenciación con un valor, en principio, identificativo del inmueble, y esto ocurrirá en el caso en que se hayan adoptado las garantías jurídicas legalmente determinadas, es decir, cuando conste la expresa aprobación del titular registral a dicha georreferenciación registral.

4º. Solo cuando haya sido sancionado oficialmente un lindero o todos ellos y conste expresamente la aprobación del titular registral colindante, tal georreferenciación se

²⁶² La realidad Catastral 2012. Informe del Defensor del Pueblo, página 8

²⁶³ GONZÁLEZ, J.: *Estudios de Derecho Hipotecario*, tomo I, Madrid 1948, p. 173.

²⁶⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, p. 109.

podrá considerar descriptiva a todos los efectos.

5°. Dotada la finca registral de representación gráfica autónoma, esta deberá utilizarse para analizar su grado de coordinación con la finca registral, en una operación que es de carácter netamente gráfico y no alfanumérico.

Por ello, ahora nos vamos a ocupar del estudio de la base gráfica de la finca registral como representación gráfica de la finca, como concepto distinto de la parcela catastral, lo que nos llevará a diseñar un nuevo modelo de relación entre ambas realidades conceptuales, que se basará, no en la imposición de una sobre otra, sino en la relación entre sus respectivas representaciones gráficas, en la creencia de que esa ha de ser la línea a seguir por la legislación.

4.- Concepto de base gráfica registral y de sistema de bases gráficas registrales

Para dar un concepto de base gráfica registral hemos de partir de una premisa fundamental: la finca registral no es un concepto físico o aparente, sino que es un concepto jurídico con proyección geográfica sobre el territorio. Por tanto, lo que ha de decidir el Registrador al calificar es la coherencia entre la descripción de la finca que consta en el folio, o en el título que es la que ha cumplido la regularidad jurídica al ser inscrita, con su representación gráfica sobre el territorio, coincida o no con la realidad aparente y el resultado de su decisión ha de ser inscrito, en su caso, o comunicado al titular registral.

Comenzando por el sistema de bases gráficas registrales, lo podemos definir como la infraestructura de datos jurídico-espaciales que conforman el entramado de bases gráficas registrales de las fincas de cada distrito hipotecario, entendido como el conjunto de representaciones gráficas de las fincas inscritas, identificadas provisional o definitivamente por cada Registrador de la Propiedad territorialmente competente, mediante la utilización de los mejores elementos cartográficos, sancionados oficialmente, de los que disponga.

Características de este concepto son:

1.- Se configura como una infraestructura de datos espaciales, con unos metadatos referidos a un territorio determinado y a una capa, la jurídica, que es necesaria para la adecuada coordinación de la acción política en materia territorial, que ha de tener en cuenta los derechos privados de propiedad, cuya titularidad en España viene garantizada únicamente por el Registro de la Propiedad, siendo los pronunciamientos relativos a la titularidad contenidos en Registros administrativos no jurídicos de carácter indiciario.

2.- El entramado de bases gráficas registrales conforma una capa de información territorial independiente, dotada de características propias, pues es una capa discontinua y parcial (hay fincas no inscritas y fincas inscritas no identificadas), no necesariamente coincidente con la realidad ortofotográfica, cartográfica o catastral, y es temporalmente

acumulativa (se acumulan las últimas descripciones de fincas vivas durante los últimos ciento cincuenta años, incluso de las que aún carecen de tangibilidad).

3.- La capa es fruto de la actuación jurídica del Registrador, dentro de un procedimiento jurídico registral y con una serie de efectos y no del tratamiento cartográfico de la realidad tangible.

4.- El entramado de bases gráficas registrales constituye una capa de información que es la única que dota de seguridad jurídica suficiente para constituir sobre la misma hipotecas, embargos y actuaciones ejecutivas administrativas o judiciales, pues supone la representación geográfica de un concepto jurídico, la finca registral, que es el que da estabilidad y permanencia al derecho real en cuestión.

5.- El entramado de Bases Gráficas Registrales se organiza en distritos hipotecarios, dentro de ellos, en municipios; dentro de ellos en secciones. Los distritos hipotecarios son unidades administrativas independientes de cualquier otra existente.

6.- La capa de información registral puede coincidir con la capa de información catastral, pero son esencialmente diferentes. La registral es discontinua, parcial, histórica, puede no coincidir con la realidad aparente, pero sus titularidades producen efectos frente a terceros; la catastral es continua, universal, actual, un fiel inventario de la riqueza aparente territorial, pero sus titularidades son indicitarias.

7.- La finalidad de esta capa de información registral es la de servir de soporte al crédito hipotecario y ser nexo de unión seguro entre las autoridades y los ciudadanos. Si a una autoridad le interesa saber quién es el dueño de una parte del territorio para realizar actuaciones ejecutivas sobre el territorio, acudirá en primer lugar a la capa de información registral. Si al propietario le interesa conocer las actuaciones públicas sobre el territorio de su propiedad acudirá igualmente a dicha capa de información. Estos fines pueden ser llevados a cabo por el Catastro, pero de manera insegura. En los casos donde no haya base gráfica registral habrá que acudir a la parcela catastral, con carácter indicitario, de ahí la necesidad de su imprescindible existencia.

8.- Con base en ese elemento de seguridad, el Sistema de Bases Gráficas Registrales se propone como el medio ideal para vertebrar toda la información territorial (urbanística, medioambiental y tributaria) y para aparecer como soporte jurídico gráfico de mercados territoriales (mercado de emisiones, aguas, aprovechamientos urbanísticos, etc.)²⁶⁵.

Delimitado el concepto de sistema de bases gráficas registrales, aparece inmediatamente el concepto de base gráfica registral individual que podemos definir como el conjunto de datos espaciales, con sus correspondientes metadatos, que constituyen la traducción gráfica, sobre imágenes del territorio, de la identificación literaria de la finca que se hace en el folio registral correspondiente, o en el título presentado a inscripción, que se obtiene mediante el acto de validación del Registrador, por el cual el Registrador afirma

²⁶⁵ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., pp. 21 y 22.

la coherencia identificativa definitiva o provisional entre la descripción gráfica y la alfanumérica o literaria de una finca.

De esta definición derivan los siguientes caracteres:

1.- La base gráfica registral constituye la traducción gráfica, provisional o definitiva, de la descripción alfanumérica de la finca registral, definida como aquella porción del espacio delimitada por el dominio inmobiliario, inscrito en un Registro jurídico con efectos frente a terceros.

2.- La descripción de la finca en el folio registral procede de la declaración del titular registral hecha en el título público, mientras no existan obstáculos que deriven de la situación tabular.

3.- La configuración de la base gráfica registral es el resultado de esa operación jurídica del Registrador de la Propiedad competente, que tiene por objeto la representación gráfica del dominio inmobiliario como realidad distinta del resto de realidades territoriales aparentes como la parcela catastral, la urbanística y demás.

4.- La base gráfica registral pretende la identificación del dominio inscrito, no su definición exhaustiva, ni su coincidencia con la realidad tangible. De ahí que la base gráfica registral puede ser provisional, si no cumple suficientes criterios de validación positiva, o definitiva, si se da esa coherencia y es a esta situación a la que se le aparejan, en un primer momento, efectos identificativos, pero en una fase posterior puede también producir efectos descriptivos, si los diferentes colindantes van fijando con las descripciones de sus fincas el contorno de la base gráfica registral enclavada, sobre un material que cumpla una serie de requisitos técnicos con sanción legal.

5.- El identificador de la base gráfica es el número de finca registral y su identificador único IDUFIR. Identificador exclusivo, inalterable en el tiempo e independiente de referencias geográficas.

Por tanto, la base gráfica registral es la traducción al lenguaje cartográfico de la descripción literaria o alfanumérica de la finca, entendida esta en sentido estricto, que se hace en el folio registral, proyectada sobre la ortofoto del territorio del distrito hipotecario de la que disponga la herramienta informática de gestión, que precisa con mayor exactitud la descripción identificativa de la finca registral, entendida como *«la superficie de suelo delimitada poligonalmente cuya propiedad pertenece a una o varias personas pro indiviso (...) por lo que, en principio, no serán susceptibles de identificación gráfica las fincas registrales que tienen una consistencia inmaterial, como el agua, las concesiones administrativas o el aprovechamiento urbanístico, aunque sí las fincas que sobre las mismas recaen»*²⁶⁶.

²⁶⁶ Instrucción de la DGRN 2 de marzo de 2000.

Pero la base gráfica registral es gráfica, porque supone una proyección de una cartografía, la jurídica, sobre el territorio representado por una ortofoto. Pero es registral en un doble sentido: porque se refiere a la finca registral y porque es parte del Derecho Inmobiliario Registral. Pues se configura como actividad jurídica del Registrador, que analiza la propuesta de descripción de una finca registral que hace el propietario en un título público (rogada), con sus componentes literarios y geográficos que la georreferencian, con los medios de que dispone en el Registro, tanto literarios (el folio registral) como gráficos (cartografías y ortofotos cargadas en la herramientas que gestiona el sistema de bases gráficas registrales), lo que constituye una auténtica actividad de calificación registral gráfica, en virtud de la cual el Registrador adopta una decisión, que de ser positiva consistirá en la incorporación definitiva de la base gráfica registral al entramado de bases gráficas registrales, que podemos calificar como un asiento de inscripción gráfica y producirá unos efectos también jurídicos, como cualquier inscripción literaria. Por tanto, concluimos que la validación de una base gráfica registral en el seno de un procedimiento registral es una de las fases de redacción del asiento registral de inscripción, que adquiere un carácter complejo, pues ya no será exclusivamente literario, sino que se desdoblará también en un contenido gráfico, del que proponemos su inclusión en el futuro folio real electrónico, por lo que podemos decir que la base gráfica registral validada participa del carácter de asiento registral, siendo su vertiente gráfica, de carácter positivo, pues se refiere a la coherente representación gráfica de una descripción literaria hecha en el folio registral, practicado en un libro de inscripciones complejo, conectado al folio tradicional como archivo gráfico, configurado como libro electrónico de inscripciones, inalterable mientras no se altere por el titular registral de la finca, o por resolución judicial, en virtud del cual el Registrador, bajo su firma y responsabilidad afirma que la descripción de la finca hecho por el propietario en el título y que se plasma en el folio registral se corresponde con la cartografía reflejada en la base gráfica registral, proyectada sobre la ortofoto de mayor calidad de la que disponga el Registro de la Propiedad competente.

5.- Naturaleza jurídica de la base gráfica registral

Partiendo de la *summa divissio* del Derecho Inmobiliario Registral, que distingue entre derecho inmobiliario registral material y formal, podemos agrupar las teorías sobre la naturaleza jurídica de la base gráfica registral en dos grupos²⁶⁷: la teoría que niega la producción de efectos jurídicos a la base gráfica de la finca registral definitiva y la teoría que defiende la producción de efectos jurídicos de la base gráfica de la finca registral, validada positiva o definitivamente por el Registrador.

5.1.- La teoría negativa sobre la naturaleza jurídica de las bases gráficas registrales

Los autores partidarios de esta postura, que niega la naturaleza jurídica a la base gráfica registral, la incardinan en la parte formal del Derecho Inmobiliario Registral, configurado como organización, conjunto de libros y procedimientos de trabajo del

²⁶⁷ PRADO GASCÓ, V. J.: *El aspecto formal de la vertiente gráfica del Registro Jurídico inmobiliario del Siglo XXI*, Trabajo de investigación en la Universidad Cardenal Herrera Ceu de Valencia, dirigido por Esperanza Nicolau Ferrando, facilitado por el autor, pp. 61 y ss.

Registro de la Propiedad. Sustentan su postura en el hecho de la no aplicación a los datos de hecho del principio de fe pública registral, de manera indiscutida y del principio de legitimación de manera discutida, pues la Jurisprudencia, inicialmente, negó la aplicación de este principio a los datos de hecho, llegando a afirmar que el Registro no responde siquiera de la existencia de la finca registral. Pero, posteriormente, extendió la aplicación del principio de legitimación a los datos de hecho de la finca y a sus linderos, no así la del principio de fe pública registral. Por ello concluyen que la base gráfica registral solo es un elemento auxiliar de la calificación registral, que no produce ningún efecto jurídico y de la que no ha de expedirse publicidad registral, pues la base gráfica registral no es un auténtico producto registral, sino que es sólo un mero elemento auxiliar en la calificación registral, que no produce ningún efecto jurídico. Su única utilidad es evitar excesos de cabida y dobles inmatriculaciones.

También se ha afirmado, desde este punto de vista, que hablar de bases gráficas registrales supone entrar en una actividad que escapa de la preparación de los Registradores, que resulta extraordinariamente gravosa y que hasta la fecha carece de la calidad mínima suficiente que se exige a un sistema de bases gráficas territoriales mínimamente exigente y que con ello se invade una competencia que es propia del Catastro. Sin embargo puede llegar a admitirse en el campo de la coordinación Catastro-Registro, en el que se puede llegar a conseguir ventajas indudables con un poco de modestia y sentido común²⁶⁸, considerando exagerada la doctrina que defiende la extensión de los efectos jurídicos de la inscripción a la base gráfica registral, como prolongación de la descripción literaria de la finca, que consta en el asiento registral, ya que en la actualidad los programas que se están estudiando no han conseguido un resultado óptimo, probablemente porque lo que no ha llegado a tenerse en cuenta de forma absolutamente seria, es la necesaria intervención de la voluntad del titular registral de la finca de que se trate, y de los que lo sean de los inmuebles colindantes, en el procedimiento que se siga para la definición de la finca registral o para la corrección de su descripción. Intervención de los titulares, que ha de funcionar caso por caso y no por unidades completas, como ocurre en las informaciones testificales propias de la formación del Catastro. Además los principios de legitimación y fe pública registral se extiendan a la descripción de la finca objeto del derecho. Tan es así, que el Tribunal Supremo ha negado la condición de tercero al que adquiere un inmueble alterado o modificado como consecuencia de un expediente de ilicitud urbanística²⁶⁹.

Esta postura parte de un error de base, la afirmación de que el Registro de la Propiedad no responde de los datos de hecho de la finca. Esta afirmación es del todo punto inexacta, puesto que el Registro de la Propiedad no responde de los datos de hecho o físicos, que carecen de trascendencia real o que no afectan al derecho de propiedad inscrito; pero sí que se extiende a aquellos datos de hecho que afectan a la delimitación del derecho real inscrito. Así lo demuestra el régimen de la inscripción de los excesos de cabida, como rectificación de superficie, que contiene la legislación hipotecaria o de la inscripción de las operaciones de modificación de las entidades hipotecarias, que afectan a los datos descriptivos de la finca y no tienen una repercusión física, pues son operaciones meramente tabulares que afectan a la configuración jurídica del objeto del derecho, por voluntad de su propietario.

²⁶⁸ ARNAIZ EGUREN, R.: *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, op cit., pp. 133 y 134.

²⁶⁹ ARNAIZ EGUREN, R.: *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, op cit., p. 138.

Por tanto, el Registro de la Propiedad sí responde aquellos datos de hecho que puedan incidir en la delimitación de la propiedad inscrita y en su tráfico jurídico. Quizás por ello, esta teoría puede considerarse hoy residual, tras la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife 474/2012, de 16 de octubre, que reconoce la existencia externa de esa base gráfica registral, que tiene virtualidad para producir efectos jurídicos, no sólo respecto de ella misma, sino también por la información territorial que puede llevar asociada.

En cuanto a la intervención de los titulares registrales y los colindantes, como veremos después, es una de las características esenciales en la formación de una base gráfica registral, que ha de hacerse finca por finca, pues la misma se ha de dar en un procedimiento registral, con una nueva fase que es la de la depuración de la descripción de la finca.

La afirmación de que la base gráfica registral es una cuestión que escapa a la preparación de los Registradores parte de la errónea creencia de que es el Registrador el que ha de hacer la base gráfica, cuando el Registrador lo único que hace es calificar e inscribir, en su caso. Califica la descripción de la finca y para traducirla sobre el territorio representado por una ortofoto de carácter oficial y poder calificar así la descripción de la finca, representa sobre el mismo la cartografía aportada por el titular registral, o en su defecto, selecciona de entre alguna de las cartografías oficiales de que disponga, la que mejor se adapte a la descripción hecha por el titular, a la que ha de comunicársela para que pueda ser aceptada.

En cuanto a la falta de rigor técnico de los programas en estudio, aparte de olvidar que los programas informáticos son un medio o instrumento para lograr un resultado determinado en un procedimiento registral, con el objetivo de que la inscripción que se practique sea lo más exacta posible, es más una opinión personal que una afirmación rigurosa, pues no se justifican técnicamente cuales pueden ser esos defectos que les hace carecer de ese rigor técnico.

Sin embargo, incardinar la base gráfica registral en la parte formal del derecho inmobiliario registral para negar su existencia externa parece ser la postura que inspira el texto del borrador del Anteproyecto de reforma integral de los Registros, que manejaba la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, cuando en su propuesta de redacción del artículo 9.2 c) párrafo tercero de la LH, tiene el siguiente tenor literal: *«Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática, suministrada por el Colegio de Registradores, para el tratamiento de bases gráficas, que permita relacionarlas con el folio real electrónico de las fincas registrales, previniendo, además, la invasión del dominio público, y permitiendo la consulta de cualesquiera limitaciones al dominio, derivadas de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente. La información gráfica contenida en la referida aplicación, en cuanto elemento auxiliar de calificación, en ningún caso será objeto de publicidad registral. No obstante, podrá ser objeto de publicidad registral la información incorporada a otras bases de datos, relativos a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado incorporada al folio real»*. Es decir,

reconoce la existencia de una capa de bases gráficas registrales, como representación autónoma de la finca, pero solo a efectos internos de calificación registral, sin que las mismas puedan ser objeto de publicidad registral. Ello se opone a lo dispuesto en el artículo 221 LH y en la Ley 27/2006, de acceso del ciudadano a la información ambiental, de la que forma parte la relativa al suelo, considerando expresamente a los Registradores como autoridad pública. El Registrador solo podrá expedir publicidad registral en los casos en los que la representación gráfica catastral haya quedado incorporada al folio real, por estar coordinada, combinando la postura que defiende que el Registro ha de tener su propia base física, pero negando a esta uno de los efectos que deriva del acceso registral de una determinada descripción, la publicidad registral, respecto a la cual, acude a la vieja teoría del doble suministro y solo la permite a aquella representación catastral incorporada al folio, previo juicio del Registrador. Es decir, no admite otra base física del Registro que la catastral.

Esa línea restrictiva del carácter autónomo de la base gráfica de la finca registral sigue el texto del Proyecto de Ley de reforma de determinados artículos de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de Junio de 2014, que prevé una nueva redacción a los artículos 9 y 10 LH, el primero de los cuales en su apartado b) se refiere a la incorporación de la representación gráfica de la finca, como circunstancia del asiento, siendo esta por regla general, la catastral, salvo una serie de excepciones, disponiendo: *«b) Siempre que se inmatricule una finca, o se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices. Asimismo, dicha representación podrá incorporarse con carácter potestativo al tiempo de formalizarse cualquier acto inscribible, o como operación registral específica. En ambos casos se aplicarán los requisitos establecidos en el artículo 199. Para la incorporación de la representación gráfica de la finca al folio real, deberá aportarse junto con el título inscribible, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, salvo que se trate de uno de los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa. En todo caso, la representación gráfica alternativa habrá de respetar la delimitación de la finca matriz o de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral. Dicha representación gráfica deberá cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro una vez practicada la operación registral. La representación gráfica aportada será objeto de incorporación al folio real de la finca, siempre que no se alberguen dudas por el Registrador sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita, valorando la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público. Se entenderá que existe correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio, las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedieran el diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes. A efectos de valorar la correspondencia de la representación gráfica aportada, en los supuestos de falta o insuficiencia de los documentos suministrados, el Registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, otras representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la*

finca y su línea poligonal de delimitación. Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada por el Colegio de Registradores y residente en el sistema informático único de los Registradores, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente. Los Registradores de la Propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral, sin que pueda ser objeto de tal publicidad la información gráfica contenida en la referida aplicación, en cuanto elemento auxiliar de calificación. Solo en los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa, ésta podrá ser objeto de publicidad registral hasta el momento en que el Registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro. Hasta entonces, se hará constar en esta publicidad el hecho de no haber sido validada la representación gráfica por Catastro. Asimismo, podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativa a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real».

A parte de la deficiente y farragosa redacción del precepto, impropia de un texto legal, el precepto refuerza el carácter obligatorio de la identificación gráfica de la finca para el Registrador de la Propiedad, incluyéndose en la nueva redacción del artículo 198.1º la inscripción de la representación gráfica georreferenciada entre los procedimientos ordinarios para la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica. Pero restringe la utilidad del sistema de bases gráficas, a las que cuida mucho de llamar registrales, a ser un elemento auxiliar de la calificación, es decir, sólo para prevenir dobles inmatriculaciones y excesos de cabida, o para prevenir la invasión del dominio público, mediante la comprobación de la información asociada, que es objeto de un deficiente e tratamiento, y sin posibilidad de publicidad registral.

Como afirma su Exposición de Motivos, se pretende avanzar en la transformación del sistema tradicional *«a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas y dotando al procedimiento de un marco normativo adecuado, y así, de un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles, incrementando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa»*. Sin embargo, esa loable intención no se ha plasmado en la redacción del texto del artículo, que intenta introducir una reformulación absoluta de la vertiente gráfica y digital del sistema tabular español, que altera de manera decisiva la praxis que durante los últimos años se ha desarrollado al amparo del actual artículo 9.1ª.IV LH, conforme al cual, la identificación gráfica se logra por medio de aplicaciones informáticas que permiten el diseño de la base gráfica que se coordina con la finca por medio de una nota marginal en la que se informa de la existencia de la propia base gráfica y de su estado de validación. El Proyecto de Ley altera esta práctica, conforme al apartado b) del artículo 9, que propone, ya que la representación geográfica se incluirá directamente en el folio registral, siempre que se corresponda con la catastral, pero esa incorporación aparece dificultada por el texto propuesto por el artículo 199 LH, cuando propone: *«El Registrador sólo incorporará al folio real la representación gráfica catastral tras ser notificada a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado*

estos el procedimiento, así como a los de las fincas registrales colindantes afectadas”; pero cuando “*la descripción catastral no se corresponde con la realidad física de su finca, deberá aportar, además de la certificación catastral descriptiva y gráfica, una representación gráfica georreferenciada alternativa*», confundiendo los términos, pues lo que hay que comparar no es la descripción catastral con la realidad física de la finca, ya que el objeto es la incorporación de la representación gráfica de la finca registral. Lo que hay que comparar es la descripción de la finca con la realidad física del territorio, para ubicarla sobre este. En el supuesto de admisión de una representación gráfica alternativa, sus características habrán de ser precisadas. En este caso, además de la citación a los titulares registrales colindantes, se impone también una notificación a los colindantes catastrales, dando una eficacia a esta titularidad que la Ley no le concede, pues los pronunciamientos jurídicos del Registro prevalecen sobre los catastrales. No parece que el Proyecto se conforme con ordenar la constancia en el folio registral de la elaboración de la representación geográfica, ni con la inclusión de un enlace o vínculo que conecte el folio con la herramienta informática destinada al diseño y mantenimiento de las descripciones gráficas de las fincas²⁷⁰.

El Proyecto solo reconoce la base gráfica de la finca registral, con carácter subsidiario, en los supuestos en los que se admita una base gráfica alternativa y mientras se coordine con el Catastro, sustituyendo la publicidad de la mismas, por la publicidad de la representación gráfica catastral cuando esta no ha seguido en su formación el mismo procedimiento, lo cual es un contrasentido, además de ser contrario al carácter público del Registro de la Propiedad y al derecho de acceso que tiene el ciudadano a la información geográfica de que disponga el Registro de la Propiedad.

La enorme complejidad técnica y la endeblez de los principios que inspiran la redacción propuesta, a nuestro juicio, hará que este Proyecto sea de difícil aplicación práctica y se convierta en otra oportunidad perdida en el objetivo final de incorporar al folio registral la representación gráfica de la finca registral, como único modo de lograr la tan ansiada coordinación con Catastro.

5.2.- La teoría positiva sobre la naturaleza jurídica de la base gráfica registral

La anterior postura confunde la herramienta tecnológica que gestiona el sistema de bases gráficas, que lógicamente pertenece a la parte formal del Derecho Inmobiliario Registral, con la base gráfica registral, que conforme a su apellido tiene una auténtica naturaleza jurídica, ya que es consecuencia de una actividad jurídica del Registrador, que pertenece a la parte sustantiva del Derecho Inmobiliario Registral. Este ha de inspirar la configuración de la herramienta informática de gestión de las mismas, sin la cual será difícil cumplir algunas de las exigencias impuestas por la legislación como la coordinación entre el Registro y el Catastro, que impone la Ley de Economía Sostenible; o la coordinación entre la legalidad urbanística y el Registro de la Propiedad, que impone el Real Decreto-Ley 8/2011 de 1 de Julio, las cuales serán de

²⁷⁰ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La representación geográfica de la finca y su coordinación con catastro en el Anteproyecto de Ley de Reforma hipotecaria», Revista Aranzadi y Nuevas Tecnologías nº 35, mayo 2014, p. 2.

difícil ejecución desde un punto de vista exclusivamente literario, si no se complementa con el uso de una base gráfica registral con significación jurídica y posibilidad de asociar información territorial georreferenciada. Por ello, la base gráfica registral no puede ser una mera herramienta auxiliar de la calificación registral. Ello se puede predicar de cualquier base gráfica no registral, de ahí que el artículo 9.1 LH diferencie, en los dos primeros párrafos, el complemento de la descripción mediante acompañamiento de una base gráfica cualquiera y el archivo de esta, del último en el que hay una actividad jurídica, cuál es la decidir la coherencia entre la descripción alfanumérica de una finca y su representación gráfica, mediante una aplicación informática que permita «*coordinar la finca registral con su base gráfica*», palabras con las que el artículo citado descarta la afirmación del carácter auxiliar que se pretende que tenga la base gráfica registral.

La base gráfica registral es, por tanto, el producto de una actividad jurídica del Registrador, que cuando decida la coherencia entre la descripción alfanumérica del folio registral y su representación gráfica, mediante la extensión de la nota marginal de identificación o validación, está configurando el asiento registral con un contenido gráfico, como auténtica proyección del folio registral, extendiendo la publicidad registral, no solo a la titularidad, sino también a la identificación relativa de la finca.

Esta afirmación queda reforzada por la ubicación sistemática del artículo 9.1 último párrafo LH, dentro del Título II, que lleva por rúbrica de la forma y efectos de la inscripción, regulando el artículo 9 las circunstancias de la inscripción, por lo que la base gráfica registral es una de las circunstancias de la inscripción, expresión de la delimitación gráfica, técnica y fiable de las fincas registrales descritas en forma literaria en el Registro de la Propiedad, que alcanzan una delimitación cartográfica georreferenciada, de carácter oficial, coordinada con la delimitación catastral, utilizable por ciudadanos y Administraciones Públicas²⁷¹.

No es una cuestión trivial o baladí el que antepongamos en el presente trabajo el estudio de la naturaleza jurídica de la Base Gráfica Registral a la herramienta tecnológica, ya que, dependiendo de si atribuimos o no efectos jurídicos a la base gráfica, la herramienta tecnológica que la desarrolle habrá de ser de una índole u otra y con unas especificaciones, ajustándose siempre la herramienta a la configuración que hagamos de la base gráfica²⁷², por ello, los partidarios de la anterior postura señalan que es más importante tener un diseño de la herramienta con independencia de que, finalmente, se le atribuyan o no efectos jurídicos a los resultados de su empleo.

Sin embargo, desde la premisa que defendemos, la naturaleza de las bases gráficas registrales ha de participar del modelo jurídico del sistema registral diseñado por la Ley Hipotecaria de 1861 y sus sucesivas reformas, como un registro de derechos, basado en

²⁷¹ GRAGERA IBAÑEZ, G.: «Significación jurídica del Sistema de Bases Gráficas Registrales» ponencia del Congreso de Registradores usuarios del software Temple Sig Reg celebrado el 16 de Noviembre en Valencia www.regsete.com y en sus comentarios a la ponencia «Delimitación Gráfica Unitaria de la Propiedad Inmobiliaria: Una vieja Historia, una Reforma Inaplazable, unas Bases de Solución» en las Jornadas Virtuales de Bases Gráficas organizadas por el Centro de Estudios Jurídicos de Castilla La Mancha del Decanato autonómico del Colegio de Registradores el día 6 de Marzo de 2012 www.blogauctoritas.es.

²⁷² PRADO GASCÓ, V. J.: *El aspecto formal de la vertiente gráfica del Registro Jurídico inmobiliario del Siglo XXI*, op cit., p. 61

una calificación registral fuerte y en los potentes efectos que la Ley concede a la inscripción. Ese modelo jurídico ha de aplicarse a todos los resultados de la acción de calificación registral, también en la fase en que se analiza la descripción de la finca. El problema es que el diseño de las herramientas informáticas, en algunos casos, se ha hecho o bien intentando hurtar al Registro una base física propia, imponiendo la realizada por otras Administraciones, empeño en el que sigue anclado, como hemos visto, la legislación, prescindiendo u obviando el modelo jurídico implantado por la Legislación Hipotecaria; o bien con soluciones que parten de la consideración de la base gráfica registral como un mero elemento auxiliar, diseñando herramientas, que asocian la finca registral a una parcela catastral, para que el Registrador pueda calificar si existe correspondencia o no, sin que se especifiquen las causas por las que no existe correspondencia, todo ello con una arquitectura web y con bases de datos centralizadas, alojadas en servidores externos, cuyo control directo ya no corresponde al Registrador, único custodio de los datos alojados en su oficina registral, conforme a la Legislación Hipotecaria. Circunstancias que además repugnan el fuerte componente territorial y descentralizado que tiene el Registro de la Propiedad.

Por tanto, desde este punto de vista, la base gráfica registral es la consecuencia de una actividad jurídica del Registrador, que produce de efectos jurídicos, que junto a este aspecto material, tiene también un aspecto formal, que incide en la actividad y trabajo diario de la oficina registral, que no sólo tiene que analizar las afirmaciones de contenido jurídico contenidas en el título presentado, sino también todas aquellas relacionadas con la descripción de una finca registral, tanto las literarias o alfanuméricas, con trascendencia real, como las gráficas o geográficas. Esta actividad ha de plasmarse en una decisión del Registrador, que decide cual es la mejor cartografía oficial que se dispone de la representación geográfica de la finca, que se convierte en base gráfica de la finca registral, una vez firmada por el Registrador y se incorpora al asiento registral por ser una de las circunstancias de la inscripción, como se desprende de la ubicación sistemática del artículo 9.1 LH. A esta postura también responden las conclusiones sobre bases gráficas adoptadas por la Asamblea General de Registradores celebrada en Zaragoza entre los días 16 a 18 de abril de 2013 y que son vinculantes para toda la Corporación, pues como dice la Conclusión Primera, Segunda y Tercera, aprobadas por unanimidad: *«1.- La finca registral, como objeto del derecho de propiedad, no es un concepto fáctico predefinido, sino un concepto jurídico a definir y delimitar por el Registro de la Propiedad. Para llevar a cabo esta tarea esencial e indelegable, necesita emplear a la vez, tanto técnicas idóneas de identificación (la descripción literaria complementada con la georreferenciación de los límites de la finca respecto de un sistema oficial de coordenadas geográficas) como procedimientos jurídicos adecuados, (a instancia del propietario, con posibilidad de intervención de colindantes, respeto a la normativa territorial pertinente), y debiendo velar la calificación registral por la protección del dominio público, incluso no inmatriculado. 2.- Como procedimiento jurídico que es, la identificación geográfica de la finca debe ser objeto de rogación, calificación registral, decisión motivada, constancia formal en el folio real y firma por el registrador, y posterior publicidad formal, produciendo los cualificados efectos jurídicos propios de los pronunciamientos registrales, y entre ellos, los derivados de los principios de prioridad, oponibilidad, salvaguardia judicial y legitimación registral. Por tanto, no podrá ser inscrita ninguna inmatriculación ni modificación descriptiva cuya base gráfica pueda coincidir en todo o en parte con la base gráfica registral previamente inscrita de otra finca. Aún sin rogación del propietario, el Registrador deberá emplear los medios a su alcance para intentar de*

oficio localizar geográficamente las fincas de su distrito, a los efectos de fundamentar sus decisiones en materia de calificación y de publicidad, o emisión de dictámenes».

En conclusión, todos estos argumentos nos llevan a concluir la naturaleza auténticamente jurídica de la base gráfica registral, que impregna todos y cada uno de los fines que el Registro de la Propiedad ha de cumplir, que son²⁷³:

1.- La cognoscibilidad general, pues la Base Gráfica Registral incide en esta finalidad de conocimiento general del contenido del Registro e imposibilidad de alegación de la ignorancia. Pues cuanto más perfecta sea la identificación del objeto de derecho a través de la Base Gráfica Registral, mayores ventajas se derivarán de esa cognoscibilidad general, tanto para los titulares de los derechos reales sobre la finca, como para los terceros; y al contrario, serán enormes las desventajas que se derivan de una deficiente identificación de la finca. Con una herramienta tecnológica adecuada, se puede asociar información territorial o urbanística o analizar el estado de coordinación con el Catastro, de modo que el titular del derecho pueda conocer el número de plantas que puede elevar, con la información urbanística a su disposición; o si existe convergencia o divergencia entre parcela catastral y finca registral; o si existe incoado un procedimiento de infracción urbanística en el que todavía no se ha solicitado la Anotación Preventiva.

2.- Los efectos sustantivos sobre la situación publicada.

3.- La seguridad estática del derecho subjetivo, pues los principios de legitimación y de tracto sucesivo podrán aplicarse a la base gráfica registral para asegurar al titular registral una protección en la identificación de la finca registral, amparada en su representación gráfica, como mejor técnica de descripción, que es la perimetral georreferenciada.

4.- La seguridad del tráfico jurídico, pues cuando la finca entre en el tráfico jurídico, habrá que tener presente la base gráfica registral, como parte de la inscripción que es.

5.- Evita usura, fraudes y estafas y la proliferación de pleitos y demandas infundadas, pues la más perfecta definición física del objeto de derecho y junto a ella de todas las cargas que tuviere, aumenta la calidad de la información en el momento crucial de la contratación inmobiliaria y se disminuye la posibilidad de litigios.

6.- Agiliza la contratación y robustece el crédito territorial y personal, porque con un coste mínimo se señala junto con el certificado o informe de coordinación si la descripción física de la parcela en el ámbito del Registro económico y fiscal converge o no con la definición de la finca en el ámbito del Registro Jurídico y la información territorial que puede delimitar las facultades del propietario.

²⁷³ PRADO GASCÓ, V. J.: *El aspecto formal de la vertiente gráfica del Registro Jurídico inmobiliario del Siglo XXI*, op cit., pp. 117 y ss.

El reconocimiento de esta naturaleza jurídica supone la aparición de una nueva fase del procedimiento registral y la extensión de los principios hipotecarios a la base gráfica registral, que hace que estos principios adquieran una vertiente gráfica.

6.- Clases de bases gráficas registrales

Como consecuencia de la consideración de la naturaleza jurídica de la base gráfica registral, podemos distinguir una serie de bases gráficas registrales, como son:

1.- Base gráfica registral negativa, en los supuestos en los que el Registrador, partiendo del contenido y de las herramientas con las que cuenta el Registro de la Propiedad, no puede localizar, siquiera mínimamente, la identificación relativa de la finca registral y no puede formar su base gráfica registral, pero cuenta con un elemento de localización relativa que permite delimitar la zona de influencia geográfica, más o menos amplia, en la que puede situarse una finca registral; por ejemplo, cuando se dispone del nombre de un polígono determinado, que puede representarse gráficamente sobre el territorio, pero sin saber, exactamente, cuál es la ubicación concreta de la finca. En estos casos, la base gráfica carece de efectos jurídicos, pues la acción registral equivale a la denegación de la formación de la base gráfica, pero tiene efectos orientativos o informativos.

2.- Base gráfica registral provisional, cuando el Registrador partiendo de la descripción del folio registral, con ocasión de un procedimiento registral y teniendo en cuenta el contenido del Registro y del sistema de bases gráficas de su distrito hipotecario, llega a la decisión, que denominamos validación provisional, de ubicar relativamente la finca sobre el territorio, pero sin llegar a la convicción sobre la coherencia entre descripción literaria de la finca y su representación gráfica. Ello puede producirse, bien por una diferencia de superficie en un porcentaje que no podrá ser igual o superior al 5 %, conforme al artículo 298 RH, pues los excesos de cabida inferiores a la vigésima parte de la cabida inscrita, se consideran como mera rectificación de un dato y se inscriben por la sola declaración del titular registral, quedando a la competencia del Registrador, dentro de ese margen, la decisión de si existe o no coherencia entre esa descripción literaria y su representación gráfica. Si lo supera no habrá coherencia por disposición legal. La incoherencia puede venir también por una inconsistencia de los linderos, como ocurre, por ejemplo, cuando en el folio registral aparece entre los linderos un lindero fijo, que no aparece en su representación gráfica, lo que implica una incoherencia en la descripción, que habrá de ser subsanada. Esta decisión del Registrador se corresponde con lo que a nivel literario llamamos una calificación registral suspensiva que carece de efectos jurídicos, pues su incorporación es provisional y la práctica de una nota marginal, que exprese el estado de la identificación, producen efectos informativos u orientativos, que indicará a los interesados los motivos de la incoherencia y los medios de subsanación.

3.- Base gráfica registral definitiva, en los supuestos en los que el Registrador, en un procedimiento registral, partiendo del contenido del Registro, llegue a la decisión, denominada validación definitiva, respecto a la coherencia entre la descripción alfanumérica de la finca registral y su representación gráfica. En este caso, la decisión

del Registrador produce efectos jurídicos, como son: la incorporación definitiva al entramado de bases gráficas registrales; su incorporación al folio registral, de momento, mediante la práctica de la nota marginal de validación firmada por el Registrador, que se practicará en la última inscripción de dominio, y cuando lo prevea la Ley, mediante su incorporación al folio real electrónico en el espacio que se reserve a la base gráfica inscrita, firmada electrónicamente por el Registrador. La inscripción de la descripción de la finca tendrá una parte literaria y una parte gráfica a la que se aplicarán los principios hipotecarios.

Esta clase de bases gráficas registrales, únicas a las que se atribuyen efectos jurídicos, pueden a su vez clasificarse en otros grupos, como consecuencia de la incorporación a las mismas de su calificación ambiental, urbanística o administrativa; así podemos distinguir:

- a) Base gráfica registral de coordinación de las representaciones gráficas de finca registral y parcela catastral, en las que el Registrador expresará cuál es el estado de coordinación derivado del análisis de ambas realidades territoriales.
- b) Base gráfica con información territorial o ambiental asociada, en la que el Registrador certificará que sobre la misma porción de territorio que representa la base gráfica de la finca registral existe una Administración que declara sobre la misma, una situación administrativa que puede llegar a incidir en su tráfico jurídico, como la existencia de vías pecuarias, de montes públicos catalogados, de la línea de costas y en general de cualquier espacio protegido, o la existencia de zonas de potencial riesgo de inundación, zonas húmedas, huellas acústicas, zonas de estrés hídrico, etcétera.
- c) Base gráfica registral con información tributaria, en la que el Registrador certifica que sobre la porción de territorio que representa la finca registral existe una Administración Fiscal que declara su afección al pago de un tributo.
- d) Base gráfica con un informe sobre los testigos de valoración económica de la finca registral, tomados de los datos económicos inscritos en los Registros de la Propiedad, respecto de fincas de similares características, en un periodo de tiempo determinado, que puede ser importante, en materia de valoraciones fiscales, o tasaciones hipotecarias, sobre la base de la georreferenciación de las fincas.

LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

CAPÍTULO CUARTO.

**El Procedimiento registral gráfico I.
Primera fase: el procedimiento de formación de
la base gráfica registral.**

1.- Introducción. 2.- La competencia en la formación de la base gráfica registral. 3.- La vertiente gráfica del procedimiento registral. 4.- Iniciativa de parte. 5.- La concordancia del Registro con la realidad jurídica extrarregistral.

1.- Introducción

La naturaleza jurídica de la base gráfica registral conlleva que su procedimiento de formación no ha de ser distinto del que sigue la práctica de una inscripción en el Registro de la Propiedad, en otras palabras, que su proceso de formación ha de ser una de las fases del procedimiento registral para lograr la práctica de un asiento, con lo que el procedimiento registral adquiere así una vertiente gráfica, consistente en la identificación gráfica de la finca objeto del asiento registral solicitado, como una de las circunstancias más de la inscripción, con sus fases de petición, calificación registral y decisión y como cuestión previa a todas ellas, la de la competencia para la formación de la base gráfica.

2.- La competencia en la formación de la base gráfica registral

El procedimiento de formación de la base gráfica registral debe ser realizado por la oficina registral territorialmente competente, por el lugar en el que radique la finca, dado el diseño que del Registro de la Propiedad hace la Ley Hipotecaria, que adopta un régimen de descentralización geográfica de las oficinas registrales, cada una de las cuales tiene competencia territorial exclusiva sobre su respectivo distrito hipotecario. Por tanto, la formación de la base gráfica debe hacerse finca por finca, en una tarea que, aparte de ardua, puede tardar muchos años en completarse, pero por encima de ello, se hará con el estándar mínimo de seguridad jurídica que el Registro de la Propiedad ha de ofrecer, pues una identificación clara y perfecta de las fincas es el complemento ideal para que el Registro publique el derecho, con todas las garantías de la legislación hipotecaria, pues las fincas lindan con fincas, ocupan un lugar geográfico determinado y tienen una forma geométrica característica y en base a estos tres principios tenemos que apoyar el sistema de bases gráficas registrales. Con los medios técnicos a nuestro alcance, esencialmente informáticos, la identificación gráfica de las fincas que contemplan los artículos 9 LH y 398 RH es la respuesta adecuada de los Registradores de la Propiedad no sólo para atender a las disposiciones legales, sino porque es un requisito esencial para la configuración del Registro actual²⁷⁴.

La alternativa de programas centralizados o de identificaciones masivas externas sobre la base de cruces de datos entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, a nuestro entender, no es la opción más adecuada para lograr la formación de una base gráfica, por las siguientes razones, además de las tecnológicas, en las que no entramos:

²⁷⁴ REQUEJO LIBERAL, J.: *La identificación gráfica de las fincas registrales. GEO-BASE*, op cit., p. 22.

1.- Es una operación de imagen, que persigue dotar al Registro de la Propiedad de una base gráfica, a cualquier precio, sin tener en cuenta la calidad del resultado obtenido, partiendo de la naturaleza formal de la base gráfica registral, como elemento auxiliar de calificación, que no produce efectos jurídicos.

2.- El procedimiento para su elaboración se hace mediante medios extraños a la mecánica de trabajo de la oficina registral, cercenando la actividad de calificación registral del Registrador, para lo cual podrá disponer, en ámbito gráfico, del mejor material de cartografía u ortofoto, sin que tengan por que imponerse cartografías u ortofotos únicas que abarquen todo el territorio nacional, con evidente merma de calidad en la calificación registral gráfica.

3.- La identificación somera pero suficiente de las fincas registrales, que tiene como resultado ese sistema de identificación masiva, puede servir en muchos casos, pero también en otros puede introducir una inexactitud en el archivo gráfico registral.

4.- Se introduce un tercero extraño en la contratación inmobiliaria, no elegido por las partes, como es la organización que custodia los datos, que puede incluso decidir la práctica de identificaciones masivas o la clausura del sistema sin participación del Registrador.

3.- La vertiente gráfica del procedimiento registral

La perfecta identificación de la finca requiere la traducción a la realidad física del objeto jurídico finca registral, es decir de la realidad jurídica registral a la extrarregistral, analizada por el Registrador de la Propiedad territorialmente competente, lo que determina que dentro del proceso de creación de una base gráfica registral existe una primera tarea indispensable y minuciosa, cual es la consistente en la traducción de los datos descriptivos del folio registral a un polígono o geometría final que transcriba visualmente aquello que el folio quiere definir con la descripción de la finca contenida en el mismo, es decir, lo que está definiendo la descripción del folio, donde se localiza y cómo ha de abordarse su geometría espacial. Es lo que denominamos análisis espacial del folio registral, para determinar la concordancia o no de la descripción literaria con la realidad geográfica. Esa concordancia ha de darse entre dos realidades, la registral y la extrarregistral, que son jurídicas, y ahí radica uno de los errores del legislador del Proyecto de Ley de 13 de Junio de 2014, que en el artículo 198 LH enumera una serie de procedimientos registrales para coordinar el Registro con la realidad física, que es la que interesa a Catastro; Pero al Registro le interesa la realidad jurídica. La ausencia de concordancia entre realidad jurídica registral y extrarregistral se puede producir:

1.- Por discordancia entre ambas, cuando se trata de fincas no inscritas en el Registro, dado el carácter voluntario de la inscripción en nuestro sistema. En este caso, la natural aspiración del legislador es evitar que el conflicto se produzca. Por ello la Legislación hipotecaria sanciona claramente la superioridad de la titularidad inscrita respecto a la no

inscrita, reforzando la posición de quien confía en lo que el Registro Inmobiliario pública, pero sin imponer el acceso registral como obligatorio.

2.- En caso de discordancia entre la realidad jurídica extrarregistral de la finca inscrita en el Registro, con la descripción de la misma en los libros registrales, que puede producirse, por ejemplo, en el supuesto de segregaciones o agrupaciones que no han tenido acceso al Registro. La posible discrepancia descriptiva de la finca registral respecto a su verdadera realidad jurídica ha de salvarse a través de la concordancia entre ambas realidades. El Registro ha de pretender la identificación de las fincas registrales, como porciones de terreno delimitadas por el dominio de una persona, derivadas de un acto o contrato, que consta en documento público y que se presenta en el Registro. Esa identificación, actualmente, se realiza a través de la identificación personal de los dominios colindantes, tratando de coordinar ese procedimiento descriptivo literario con la realidad gráfica de la finca, y es ahí donde ha surgido el gran error del legislador al tratar hacer de la parcela catastral la única realidad gráfica, susceptible de concordarse con la descripción de la finca registral hecha en los libros, lo cual ha sucedido porque la base gráfica de la finca registral, hasta hace poco tiempo, ha sido un concepto técnicamente imposible de representar, pero ya no en la actualidad²⁷⁵.

La base gráfica registral surge del consentimiento expreso del titular registral, se califica su coherencia a través de la validación del Registrador mediante la utilización de los datos geográficos y jurídicos existentes en la oficina registral y tiene distinto alcance jurídico según el reconocimiento otorgado por parte de sus colindantes y de la autoridad oficial. Mientras el Catastro toma como lindero de la parcela catastral un muro, o elemento físico y no una titularidad jurídica, para inventariar la riqueza territorial del país. Y en ese objetivo de inventariar la riqueza, pueden incluirse tanto situaciones de derecho, amparadas en un título, como de hecho, amparadas en una posesión aparente, pero sin título. Es decir, al Catastro le interesa la existencia de una casa construida o de una piscina. Al Registro de la Propiedad sólo le interesa cuando esa casa o piscina se haya declarado en un título público presentado voluntariamente en el Registro, con el cumplimiento de todos los requisitos legales; control de legalidad que en el Catastro no se realiza, pues no es esa su finalidad, sino el inventario de toda la riqueza aparente de un país. Sobre esa realidad ambas instituciones tratan de representar su respectivo objeto, la unidad territorial sobre la que trabajan, pero esta representación no puede ser equivalente ni obligatoriamente coincidente, debido a la distinta materia con la que ambos trabajan. Esta conclusión aparece reforzada por los supuestos de imposibilidad de coincidencia entre la finca registral y la parcela catastral, a las que hemos aludido. Por ello la competencia para la formación de la base gráfica registral sea del Registrador de la Propiedad territorialmente competente y ha de realizarse finca registral por finca.

Con la implantación del sistema de bases gráficas registrales se transforma la mecánica de calificación del Registrador, pues junto al análisis jurídico del título, para depurarlo de posibles faltas subsanables o insubsanables, conforme a la legislación hipotecaria, el Registrador ha de realizar una calificación de la descripción de la finca en el título de propiedad, para procurar la confección de su base gráfica a efectos identificativos.

²⁷⁵ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad (Relaciones entre Registro y Catastro)», BNCR n.º 109, pp. 3344 y siguientes.

Por tanto, si definimos el procedimiento registral como aquel iniciado a instancia de parte, en virtud del principio de rogación registral, mediante la petición de inscripción manifestada por la presentación de un título hábil, el cual una vez iniciado, es impulsado de oficio por el Registrador, mediante una serie de actos debidos, que culminarán, en su caso, con la práctica del asiento, la aplicación de la teoría general de las bases gráficas registrales provoca la inclusión de un nuevo trámite o acto debido en ese procedimiento registral, cual es el de la identificación gráfica de las fincas registrales, que adquiere una fase gráfica, necesaria para que el asiento pueda proclamar oficialmente la situación jurídica completa del derecho, abarcando tanto al sujeto, como al objeto y la causa, para lo cual el Registro ha de estar dotado de la correspondiente herramienta informática.

4.- Iniciativa de parte

Toda actuación registral es en general rogada. Sin embargo en materia gráfica la petición de inscripción registral se entiende solicitada por la propia presentación del título, como ocurre con cualquier otro asiento registral. Por ello, cuando el artículo 9 LH se refiere a la expresión «*Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas...*» se refiere a la iniciativa o instancia de parte para aportar una base gráfica propia que apoye su descripción literaria y la base gráfica aportada deberá archivarse en el Registro, en el legajo de la finca, por ser la que ha sido aportada por el titular registral, y en el ejemplar archivado se dejará constancia de la finca correspondiente. El artículo reconoce claramente que la base gráfica tiene por objeto la identificación de la finca.

Pero si no se completa la identificación de la finca con ninguna base gráfica, entonces el Registrador ha de efectuar un examen de la descripción realizada, es decir, de los datos descriptivos que tienen trascendencia registral, pues no se trata de describir exactamente la realidad física, como equivocadamente pretende el artículo 9 redactado por el Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014, cuando habla de descripción con situación física detallada, que interesa al Catastro y no al Registro, sino de representar sobre el territorio la descripción amparada por la inscripción. Sobre esta descripción identificativa, el Registrador ha de tomar una decisión. Por ello el último párrafo del vigente artículo 9 LH impone a los Registradores la obligación de contar con aplicaciones informáticas que permitan coordinar la descripción de las fincas registrales con su base gráfica. Y esa tarea deberá hacerse en todo caso, aunque el interesado no complete su identificación mediante la aportación de una base gráfica, pues la inscripción es rogada, pero la forma de practicarla está tasada por la Ley y es una obligación impuesta al Registrador. Por ello, los dos primeros párrafos del precepto tienen carácter potestativo, en cuanto que se refieren a los interesados en el procedimiento registral, mientras que el último párrafo tiene carácter obligatorio, pues obligatoria es para el Registrador la forma en que ha de practicar la inscripción, con todas las circunstancias de los artículos 9 LH y 51 RH, entre las cuales se encuentra la base gráfica de la finca registral, que tiene por objeto identificar la finca registral. Es la fase, que antes denominábamos análisis espacial del folio registral, previa a la comparación de la misma con la descripción aportada en el título por el interesado, una vez iniciado el procedimiento registral, o única, cuando en el título no se acompaña base

gráfica de la finca, en cuyo caso su formación parte del exclusivo análisis espacial del folio que realiza el Registrador competente y su equipo.

La iniciativa de parte requiere por tanto una declaración de las partes que deben realizar una serie de afirmaciones de carácter descriptivo y pueden realizarlas de carácter gráfico, que tienen por objeto individualizar la finca objeto del negocio o acto jurídico con trascendencia real, que han de ser analizadas por el Registrador y comparadas con la situación geográfica que resulte de su sistema de bases gráficas, mediante el ejercicio de su calificación registral gráfica. Sin embargo, el párrafo 3º del artículo 9 b) del PL de 13 de junio de 2014, dispone: *«Para la incorporación de la representación gráfica de la finca al folio real, deberá aportarse junto con el título inscribible, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, salvo que se trate de uno de los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa»*. Parece que la expresión incorporación al folio real se refiere a inscripción. Así debemos interpretarlo, dada la ubicación sistemática del artículo 9, que se refiere a las circunstancias del asiento. A diferencia del actual artículo 9 LH, que permite que la descripción pueda completarse con una base gráfica, o una definición topográfica, el PL lo limita en principio a la certificación catastral descriptiva y gráfica, y solo en supuestos excepcionales, se admitirá base gráfica alternativa; por tanto, el texto del PL reconoce también la vertiente gráfica del procedimiento registral y la iniciativa de parte, aunque limita las posibilidades de la misma respecto a la representación gráfica de la finca, pero aún en los supuestos excepcionales de base gráfica alternativa, la misma *«habrá de respetar la delimitación de la finca matriz o de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral. Dicha representación gráfica deberá cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro una vez practicada la operación registral»*.

A nuestro juicio estos párrafos, tienen una serie de defectos:

1.- Debilitan el principio de legalidad, pues la actividad registral en materia de representación gráfica no se dirige a la identificación gráfica, como primer paso de la calificación registral gráfica, sino que se limita a la declaración de correspondencia o no correspondencia de la descripción literaria de la finca con la representación de la parcela catastral, pues no se pueden comparar por ser términos distintos. Además, desconoce la posibilidad de identificación gráfica de oficio de aquellas fincas registrales inscritas, con el valor de mero dictamen, que puede ser importante para detectar posibles patologías tabulares.

2.- Debilitan el principio de rogación registral, pues impide al titular identificar gráficamente su finca, imponiéndoles la representación catastral como regla general, salvo determinadas excepciones.

3.- Se debilita el principio de especialidad, al quedar relegado el carácter autónomo de la base gráfica registral a un aspecto meramente interno y auxiliar.

La representación gráfica aportada por las partes, ha de ser objeto de calificación registral. Para ello será necesario que la herramienta informática que gestiona el sistema

de bases gráficas registrales esté dotada con los elementos necesarios para que la identificación gráfica de la descripción literaria de la finca sea coherente y permita una identificación lo más exacta posible sobre imágenes del territorio de titularidad pública, con la mejor resolución de la que se pueda disponer para lograr la correcta representación gráfica de la finca, para que el análisis registral gráfico sea lo más completo y fundamentado posible. Todos estos elementos geográficos, no son sino instrumentos en los que el Registrador ha de apoyar su calificación registral gráfica, con que analiza la descripción de su finca, como porción del territorio que ingresa en el tráfico jurídico.

A pesar de la dicción del precepto del PL, respecto del material cartográfico, ya sea aportado por las partes, o integrado en el sistema, hay que tener en cuenta que en materia cartográfica, con la aprobación de la Ley 7/1986 de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía, se regula el marco de la actividad cartográfica oficial en España, posteriormente desarrollada mediante el Real Decreto 1545/2007 de 23 de noviembre, que regula el sistema cartográfico nacional, clasifica la cartografía en básica, derivada y temática, según los criterios que se relacionan a continuación²⁷⁶:

1. Básica: La cartografía básica es objeto de aprobación oficial, a propuesta del Consejo Superior Geográfico, por el mismo órgano de la Administración del Estado competente para establecer la norma aplicable. Se considera básica, por tanto, y con independencia de la escala con la que se haya levantado, aquella que se realiza de acuerdo con una norma cartográfica establecida por la Administración General del Estado, mediante procedimientos de observación y medición de la superficie terrestre. Es decir, la cartografía básica es la que apruebe como tal el Instituto Geográfico Nacional (IGN).

2. Derivada: La cartografía derivada es la que se forma por procesos de adición o generalización de la información topográfica contenida en cartografía básica preexistente. La Administración del Estado establece la norma cartográfica para la formación de cartografía derivada, para las series que hayan de cubrir todo el territorio nacional. La norma se adopta por Orden del Ministro de la Presidencia, si se trata de cartografía terrestre, o por Orden del Ministro de Defensa, si es cartografía náutica.

3. Temática: La cartografía temática es la que, utilizando como soporte cartografía básica o derivada, singulariza o desarrolla algún aspecto concreto de la información topográfica contenida en aquéllas, o incorpora información adicional específica. Los organismos públicos responsables de la realización y publicación de cartografía temática establecen sus propias normas cartográficas, sin perjuicio de que puedan recabar para tal fin el asesoramiento del Consejo Superior Geográfico. Sin duda, a esta categoría corresponden tanto la cartografía registral, con su información adicional específica y otras como la catastral. Es indiscutible que por el propio objeto del Catastro Inmobiliario la cartografía catastral será un soporte fundamental para la identificación gráfica de la finca registral, pero sin que ello suponga hacer de la cartografía catastral la básica del Registro del Propiedad, pues no es el resultado, sino instrumento para lograr un resultado, una cartografía registral autónoma con la capa de información jurídica del territorio.

²⁷⁶ La realidad catastral en España. Perspectiva del Defensor del Pueblo. 2012, pp. 16 y ss.

Así el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, dedica en el título III tres artículos (del 33 al 35) a dicha materia. De acuerdo con su artículo 34, la cartografía catastral define, entre otras características que se consideren relevantes, la forma, dimensiones y situación de los diferentes bienes inmuebles susceptibles de inscripción en el Catastro Inmobiliario, cualquiera que sea su uso o actividad, constituyendo en su conjunto el soporte gráfico de éste. En particular, los polígonos catastrales y las parcelas o porciones de suelo que delimitan los bienes inmuebles, así como las construcciones emplazadas en ellas y, en su caso, las subparcelas o porciones de sus distintos cultivos o aprovechamientos, para lo que se utilizan ortofotografías, planos de cada término municipal debidamente delimitados, planos de planta de edificios existentes y de las parcelas catastrales y cartografía necesaria para la ejecución de los procedimientos de valoración y renovación, tanto rústica como urbana.

Para la cartografía urbana, el plano parcelario se ha realizado a escalas 1:1.000 (C-U1), como regla general y, excepcionalmente 1:500 (CC-U0) o 1:2.000 (CC-U2), el plano general de los términos municipales a escala 1:5.000 (CC-U5), mediante la proyección Universal Transversa Mercator (UTM), que es el adoptado para las series cartográficas oficiales del Estado a partir del Decreto 2303/1970. Para la cartografía rústica, la mayor parte de las ortofotografías se han realizado a una escala 1:5.000, aunque en determinadas zonas en las que predomina claramente el minifundio, como Galicia y cornisa Cantábrica, la escala llega a 1:2.000, que es la exigible para la correcta identificación de las parcelas existentes.

Por tanto, al Registro de la Propiedad le interesa contar con estos instrumentos, con carácter general, pues si tiene por objeto la identificación gráfica con aspiraciones de exactitud, para la aplicación de los principios hipotecarios, esta debe ser la imagen del territorio más adecuada para tratar de determinar la identificación gráfica del dominio inscrito y sólo subsidiariamente, por defecto de ella, puede acudir a las escalas menos precisas, a disposición del Registrador. Las cartografías de escala superior podrán utilizarse para visualizar la decisión del Registrador sobre el estado descriptivo de la finca, sobre todo el territorio nacional, pero no pueden servir para la confección de la base gráfica registral con significación jurídica.

Con esta herramienta ha de analizar las declaraciones realizadas por las partes, para determinar si la identificación, que tiene por objeto individualizar la finca, es o no coherente con la descripción literaria. Es decir, la identificación gráfica de una finca tiene por objeto que el Registrador determine si la realidad registral del folio está concordada con la realidad jurídica extrarregistral; de ahí que el actual artículo 9 LH, distinga claramente entre la aportación y archivo de información geográfica y la calificación registral de la descripción, ya exista material aportado para coordinar la descripción literaria con su base gráfica, o no para determinar dicha concordancia.

5.- La concordancia del Registro con la realidad jurídica extrarregistral

La inscripción de la base gráfica registral solo se produce cuando la calificación registral sea positiva, a través de la cual el Registrador decide que la representación gráfica, como representación jurídica de la realidad extrarregistral es coherente con la realidad jurídica registral del folio, siendo uno sólo de los procedimientos para ello, junto con los demás procedimientos que regula el artículo 198 LH, los cuales son, la inmatriculación de fincas, la reanudación del tracto sucesivo interrumpido y el expediente de liberación de cargas y gravámenes. Este artículo comete el defecto de regular tres procedimientos de concordancia del Registro con la realidad jurídica extrarregistral, de los cuales, solo la inmatriculación de fincas lo es, pues trata de resolver una discordancia entre una realidad jurídica extrarregistral, una finca sobre la que recae un dominio, y la registral, pues la misma no se ha inscrito en el Registro de la Propiedad, con otros dos que tratan de resolver una inexactitud, que afecta bien a la titularidad, como la reanudación del tracto sucesivo interrumpido, bien a las vicisitudes jurídicas vigentes de la finca, como el expediente de liberación de cargas y gravámenes.

Nos vamos a centrar en los procedimientos de concordancia del Registro con la realidad jurídica, que se regulan en los artículos 199 y siguientes, con cierto tratamiento asistemático. Ciertamente es que el PL de 13 de Junio de 2014, en el artículo 198 propuesto, recoge una enumeración que mejora el régimen anterior, porque es más completa, pero está también necesitada de un tratamiento más sistemático; el mismo dispone: *«La concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral se podrá llevar a efecto mediante alguno de los siguientes procedimientos: 1º. La inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro. 2º. El deslinde registral de la finca. 3º. La rectificación de su descripción. 4º. La inmatriculación de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna. 5º. Las operaciones registrales sobre bienes de las Administraciones Públicas, en virtud de certificación administrativa. 6º. El procedimiento de subsanación de la doble o múltiple inmatriculación. 7º. El expediente de liberación registral de cargas o gravámenes extinguidos por prescripción, caducidad o no uso. 8º. El expediente de reanudación del tracto sucesivo interrumpido. 9º. La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones u otras mejoras incorporadas a la finca. Los procedimientos contenidos en este Título podrán acumularse cuando su finalidad sea compatible y recaiga en el mismo funcionario la competencia para su tramitación, debiendo integrarse coetáneamente, si es posible, o sucesivamente, en otro caso, la totalidad de los trámites exigidos para cada uno de ellos».*

La redacción del inciso inicial del precepto ya revela la equivocación del legislador de hablar de la concordancia de la realidad física y jurídica extrarregistral, cuando el objetivo del procedimiento de concordancia es lograr la concordancia de la realidad jurídica tabular con la jurídica extrarregistral, sin que el procedimiento de concordancia pueda tener por objetivo concordar la realidad física con la jurídica, pues operan en planos distintos, lo cual no guarda coherencia con la rúbrica del Título VI de la Ley, que se refiere a la concordancia del Registro con la realidad jurídica, confundiendo además los conceptos de inexactitud registral, como desacuerdo en cuanto a la titularidad entre los asientos registrales y la realidad jurídica extrarregistral (art. 39 LH) y el de concordancia del Registro con la realidad jurídica, que no se refiere a la titularidad del derecho, sino a su objeto y dentro de los procedimientos de concordancia del Registro

con la realidad física extrarregistral, hemos de distinguir dos clases de procedimientos distintos:

1.- Los que tienen por objeto la identificación gráfica de la finca, distinguiendo según que la finca ya esté inscrita, regulado en el artículo 199, o que se proceda a la inmatriculación de la misma, que se reduce al expediente de dominio para la inmatriculación de la finca, como único procedimiento de acceso de las fincas de dominio privado al Registro de la Propiedad, regulado en el artículo 202 y 203, o de titularidad pública en el 204.

El artículo 199 regula la inscripción de la representación gráfica de la finca, que como tal, requiere petición de inscripción gráfica, calificación registral y, en su caso, inscripción, que sólo requiere el consentimiento del titular registral y la calificación registral positiva, apoyada en la mejor cartografía existente de la finca registral, para mejor fundamentar la calificación registral sobre la identificación de la finca en el territorio, pero que no aspira a deslindar la finca, razón por la que no es necesario ni el consentimiento ni la notificación a ningún tipo de colindantes, pues en nada les afecta esa identificación gráfica, razón por la cual se considera errónea la redacción del artículo 199 LH, que exige esa notificación a los titulares catastrales, que es extravagante y dificulta la georreferenciación de los derechos inscritos en el Registro.

Los artículos que regulan la inmatriculación de la finca están en realidad realizando un previo deslinde de la finca, que dificulta el acceso de la finca al Registro de la Propiedad, pues exige el consentimiento de los colindantes, cuando la inmatriculación de la finca siempre se produce con la primera inscripción del dominio, momento en el que ha de identificarse de la finca sobre la que recae el derecho, por lo que, o bien se debería haber regulado como modalidad del deslinde, o bien como una modalidad del artículo 199 LH.

2.- Los que tienen por objeto el deslinde que requieren la intervención de los colindantes, por lo que están dotados de mayores garantías jurídicas, lo que debería ser premiado por el legislador de mayores efectos, aunque no lo hace.

Por ello, nuestra propuesta alternativa, se basa en la distinción entre:

1.- Procedimientos de identificación gráfica del derecho inscrito, es decir, proyección geográfica de la finca registral, suficiente para que el derecho pueda circular en el tráfico, que no requiere intervención ni notificación de los colindantes y que, tras el procedimiento registral correspondiente, producirá los efectos de la legitimación registral. Es decir, se presumirá que el objeto del derecho existe y pertenece al propietario, con la representación gráfica que resulta del asiento respectivo, como presunción *iuris tantum* susceptible de prueba en contrario en juicio. Por tanto, la identificación de una finca registral es aquella operación jurídica, en virtud de la cual el Registrador territorialmente competente, de oficio con carácter de dictamen no vinculante o a instancia de parte, en virtud de declaración del titular registral, decide si la descripción del folio es coherente con la representación gráfica, o esa coherencia es provisional cuando la descripción literaria presenta inconsistencias con la representación geográfica, o simplemente no existe coherencia, mediante su calificación

registral gráfica. Puede realizarse de oficio por el Registrador, con el valor de un mero dictamen, o a instancia de parte en el seno de un procedimiento registral, integrado en la petición de inscripción del derecho.

2.- Procedimientos de descripción gráfica del derecho inscrito, es decir, proyección gráfica de la finca registral sin contienda jurídica, pues es consentida por los colindantes, que fijan de común acuerdo el trazado del lindero y que al estar dotado de mayores garantías jurídicas, los efectos que producen son mayores, pues consta el consentimiento del titular registral, el de los colindantes, la calificación registral favorable y la cartografía utilizada goza de sanción oficial, por lo que se le puede extender los efectos de la fe pública registral, ante la ausencia de contienda en la descripción de la finca y al tercero del 34 LH, no se le puede oponer una descripción diferente, sino a través de una tercería.

Así el artículo 198 LH, podría estar redactado en los siguientes términos:

«La concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad (...) jurídica extrarregistral se podrá llevar a efecto mediante alguno de los siguientes procedimientos identificativos y descriptivos:

1º. Son procedimientos identificativos, que no requieren el conocimiento de los colindantes:

- a) La inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca.*
- b) La rectificación de la descripción errónea o de la superficie inexacta de la finca sin alterar la configuración inscrita.*
- c) La inmatriculación de fincas que no estén inscritas en favor de persona alguna, con las especialidades que se determinen, cuando se trate de bienes de titularidad de las Administraciones Públicas.*
- d) El expediente para subsanar la doble o múltiple inmatriculación.*
- e) La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones u otras mejoras incorporadas a la finca.*

2º Son procedimientos de descripción precisa de fincas:

- a) El deslinde registral de la finca, ya sea de todos los linderos o de alguno de ellos.*
- b) Los expedientes administrativos de reorganización de la propiedad de un determinado sector de territorio, ya sean urbanísticos, agrarios, o de deslinde administrativo, en los supuestos legalmente previstos.*
- c) Los expedientes de expropiación forzosa, relativos a fincas individuales.*
- d) Los procedimientos judiciales para resolver conflictos entre colindantes, a los que serán de aplicación las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil.*

3º Son procedimientos para rectificar la inexactitud a que se refiere el artículo 39 de esta Ley:

- a) El expediente de reanudación de reanudación del tracto sucesivo interrumpido.*
- b) El expediente de liberación registral de cargas o gravámenes extinguidos por prescripción, caducidad o uso.*

Los procedimientos contenidos en este Título podrán acumularse cuando su finalidad sea compatible y recaiga en el mismo funcionario la competencia para su tramitación, debiendo integrarse coetáneamente, si es posible, o sucesivamente, en otro caso, la totalidad de los trámites exigidos para cada uno de ellos. »

Veamos cada uno de ellos, siguiendo a efectos expositivos la sistemática propuesta para la redacción del artículo 198, prescindiendo de los procedimientos que se refieren a inexactitud registral, es decir, los de reanudación del tracto y liberación de cargas y gravámenes pues no presentan aspecto gráfico.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO QUINTO

**El Procedimiento registral gráfico II
Primera fase: Procedimientos de identificación
gráfica de la finca registral**

1.- Inscripción de la representación gráfica de la finca georreferenciada de la finca. 2.- La rectificación de la descripción errónea o de la superficie inexacta de la finca sin alterar la configuración inscrita. 3.- Fincas no inmatriculadas. La inmatriculación y la base gráfica registral. 3.1.- Introducción. 3.2.- El expediente de dominio. 3.3.- La inmatriculación por título público. 3.4.- La certificación del artículo 206 LH. 4.- El expediente de subsanación de la doble o múltiple inmatriculación. 5.- La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones u otras mejoras incorporadas a la finca.

Siguiendo la sistemática propuesta para el artículo 198 LH, dentro de los procedimientos que tienen por objeto la identificación gráfica de la finca, hemos de distinguir según se refieran a fincas ya inscritas, o a fincas a inmatricular en el Registro²⁷⁷.

1.- Inscripción de la representación gráfica de la finca georreferenciada de la finca ya inscrita en el Registro de la Propiedad

El artículo 9 LH del PL, a diferencia de la actual LH, dispone que *«Asimismo, dicha representación podrá incorporarse con carácter potestativo al tiempo de formalizarse cualquier acto inscribible, o como operación registral específica. En ambos casos se aplicarán los requisitos establecidos en el artículo 199»*.

Este es el primero de los procedimientos que se proponen en la redacción del PL del nuevo artículo 198 LH. Actualmente, la regulación se encontraría en el artículo 9.1 LH, que con una regulación general, propia de una Ley, regularía, como ya hemos tratado, la aportación de la información geográfica, su archivo, su calificación y, en su caso, la declaración registral de coordinación de la representación gráfica de la finca con su descripción literaria. Este procedimiento se regula, en el PL, en el artículo 199. En primer lugar, hay que llamar la atención sobre el término del artículo 198 LH, que habla de inscripción de la representación gráfica. Por tanto, la misma, como toda inscripción, ha de ser una acción registral, como consecuencia de un procedimiento registral y una calificación registral.

El número 1 del artículo dispone: *«1. El titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica»*.

²⁷⁷ En la crítica que se va a hacer en los capítulos siguientes, se han utilizado como materiales el Informe del Colegio de Registradores sobre el Anteproyecto de Ley, que se presentó en el Ministerio de Justicia en Octubre de 2013, en el que se participó, y las opiniones de DIAZ FRAILE, J. M.: «El principio de legitimación registral y los datos físicos de la finca inscrita, superación de un tópico antihipotecario», GEOSIGreg 2014, Boletín digital de bases gráficas registrales del Colegio de Registradores, nº. 4, febrero de 2015 pp. 5 y ss. y de BLANCO URZÁIZ, J.: «Los estados de validación de la base gráfica registral», GEOSIGreg2014 nº. 5, marzo de 2015, pp. 3 y ss, www.registradores.org.

El hecho de completar la descripción literaria de la finca es una reminiscencia de la dicción del anterior artículo 9.1 LH, primer párrafo, y es contradictoria con lo dispuesto en el artículo 198 LH, que habla de inscripción de la representación gráfica georreferenciada. El hecho de completar la descripción conforma la petición de inscripción, en virtud del principio de rogación. Pero sin calificación registral no puede haber inscripción; por lo tanto, el hecho de completar la descripción literaria lo es para acreditar la ubicación y delimitación gráfica de la finca y sus linderos y superficie, siendo el medio de prueba el de la certificación catastral descriptiva y gráfica. Por tanto, lo aportado por el titular ha de ser calificado por el Registrador, como dispone el párrafo 3 del número 1, que debiera agregarse al párrafo, que dispusiera: «1º. *La certificación gráfica aportada, junto con el acto o negocio cuya inscripción se solicite, o como operación específica, será objeto de calificación registral conforme a lo dispuesto en el artículo 9*». El segundo párrafo del número 1 se refiere a la forma en que ha de actuar el Registrador al disponer: «*El Registrador sólo incorporará al folio real la representación gráfica catastral tras ser notificada a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado estos el procedimiento, así comparecer en el plazo de los 20 días siguientes ante el Registrador para alegar lo que a su derecho convenga. Cuando las fincas colindantes estén divididas en régimen de propiedad horizontal, la notificación se realizará al representante de la comunidad de propietarios. No será precisa la notificación a los titulares registrales de las fincas colindantes cuando se trate de pisos, locales u otros elementos situados en fincas divididas en régimen de propiedad horizontal*». Este párrafo debería suprimirse, ya que no añade nada, es confuso, pues parece ordenar la incorporación, en todo caso, tras ser notificada. La referencia a la notificación al presidente de la comunidad de propietarios es extravagante, pues nada tiene que decir en la inscripción a practicar en el folio registral de un elemento privativo. La notificación a los colindantes es excesiva y contradictoria, puesto que la inscripción de la representación georreferenciada no es más que para acreditar la ubicación y delimitación gráfica de la finca y, a través de ello, sus linderos y superficie, para lo que no es necesario dicho consentimiento de los colindantes, puesto que lo que se trata es de identificarlos, sin definir la línea de los mismos, para lo cual existen otros procedimientos, regulados posteriormente. Por tanto utiliza la técnica del deslinde para una operación que es procedimentalmente distinta. Al colindante en nada le afecta el hecho de reforzar la descripción literaria de la finca con la inscripción de su base gráfica, que es una prolongación de la misma. Si no llega a inscribirse y se declara provisional nada hay que notificar a los colindantes, pues esa representación geográfica solo tiene el valor de mero dictamen registral y no forma parte del folio. Es criticable, además, que no se utilicen técnicas modernas de comunicación para publicar el hecho de la inscripción de una base gráfica, aunque no exista recepción del destinatario, pues dado que el objeto de la inscripción de la base gráfica es la identificación, es suficiente la posibilidad de conocimiento de la misma.

Los dos párrafos siguientes, se refieren a cómo ha de actuar el Registrador si la calificación registral fuere negativa, al disponer: «*El Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado. En los demás casos, y la vista de las alegaciones efectuadas, el Registrador decidirá motivadamente según su prudente criterio, sin que la mera oposición de quien no haya acreditado ser titular registral de la finca o de cualquiera de las registrales colindantes determine necesariamente la denegación de la inscripción. La calificación negativa podrá ser*

recurrida conforme a las normas generales. Si la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica fuera denegada por la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas, el promotor podrá instar el deslinde conforme al artículo siguiente, salvo que los colindantes registrales afectados hayan prestado su consentimiento a la rectificación solicitada, bien en documento público, bien por comparecencia en el propio expediente y ratificación ante el Registrador, que levantará acta de tal circunstancia, siempre que con ello no se encubran actos o negocios jurídicos no formalizados e inscritos debidamente».

La denegación de la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si coincidiera en todo o en parte con otra base inscrita o con el dominio público, es totalmente errónea. En primer lugar, porque no se prevé la posibilidad de que el titular de la finca pueda, mediante base gráfica alternativa ajustar la representación gráfica de las fincas a sus colindantes, cuando sea la correcta. Por ello, la actuación correcta sería la de la suspensión de la finca y subsanado el defecto se podría inscribir la representación gráfica de la finca y notificarla al Catastro, no la de denegación. Todo ello, se debe al desconocimiento por parte del legislador del concepto de base gráfica registral provisional, que se correspondería con la calificación registral suspensiva, mientras no se subsanen las discrepancias existentes entre los interesados por cualquiera de los procedimientos regulados en los artículos siguientes y porque no se tiene en cuenta que el objetivo de este artículo 199 es la inscripción de la ubicación de la finca, es decir, lo que llamábamos anteriormente identificación, que tiene por objeto la representación geográfica del dominio inscrito. Es decir, se presume que, salvo prueba en contrario en juicio, la ubicación de la finca es esa y no otra, pues se han identificado a los colindantes, sin prejuzgar el trazado de los linderos, a través de los procedimientos previstos para ello en la ley. Las causas de suspensión pueden ser, a parte de las que cita el precepto, que requieren un procedimiento de deslinde, la diferencia superficial entre la descripción literaria y su representación gráfica, o la inconsistencia de los linderos. La sanción es extrema, porque se deja al derecho sin una representación gráfica georreferenciada, aunque tres de los linderos estén bien identificados, perdiéndose una información que puede ser clave para provocar la reacción del titular e ir subsanando las discrepancias, por el procedimiento adecuado.

La actuación del Registrador en caso de calificación positiva se regula en el último párrafo del número 1, cuando dispone: *«En caso de calificación positiva, la certificación catastral descriptiva y gráfica se incorporará al folio real y se hará constar expresamente que la finca ha quedado coordinada gráficamente con Catastro, circunstancia que se notificará telemáticamente al mismo y se reflejará en la publicidad formal que de la misma se expida»*. El legislador persiste en el que, sin duda, es uno de los errores más graves del texto: el pretender que la única representación gráfica que se puede incorporar al folio real es la catastral, a fuerza, no de coordinar, como dice la Exposición de Motivos, sino de imponer la base gráfica catastral como la única que puede formar parte del folio real. Ello provocará, sin duda, mayor descoordinación, puesto que el Registrador, ante la inseguridad acerca del carácter exacto del catastro, en cuyos procedimientos no hay fase de depuración de las afirmaciones de las partes, denegará la coordinación. Además de la imposibilidad material de incorporar al folio real una representación que es de carácter electrónico.

En el número 2, regula el caso en el que el Catastro no coincida con la realidad física, al disponer: *«2. Cuando el titular manifieste expresamente que la descripción catastral no*

se corresponde con la realidad física de su finca, deberá aportar, además de la certificación catastral descriptiva y gráfica, una representación gráfica georreferenciada alternativa». La redacción es errónea, pues no se pueden comparar términos distintos como descripción catastral y realidad física de la finca, debido al erróneo entendimiento que tiene el legislador del concepto de correspondencia. La correspondencia es una operación literaria, consistente en comparar los datos alfanuméricos de finca registral y parcela catastral, para determinar si se ubican en una misma porción de territorio. Para ello, habrá que comparar la titularidad catastral y la registral, los localizadores que existen en el Catastro y los del Registro, y en caso de diferencia, intentar lograr un enlace entre los mismos; la superficie catastral y la registral, para poder determinar el grado de tolerancia de la posible diferencia de superficie; y los linderos catastrales y los registrales, para poder lograr, en caso de diferencia, un enlace entre los mismos. Así lo ha entendido la RDGRN de 13 de mayo de 2014²⁷⁸, pues los artículos 43 y siguientes del TRLCI exigen para incorporar la referencia catastral al folio, coincidencia entre denominación, situación y superficie, respecto de la cual solo se puede admitir una diferencia inferior al 10% de la cabida inscrita. Fuera de estos casos, la referencia catastral sólo se podrá incorporar por los procedimientos previstos para la inmatriculación de fincas. Para que el interesado pueda manifestar que existe esa diferencia ha de tener presente toda esa información, a lo que el precepto no se refiere; como tampoco se refiere a las características que ha de tener la base gráfica alternativa. Lo lógico es que fuera en el momento de firmar el título cuando el Notario autorizante pueda disponer de la información catastral y de la registral gráfica para manifestar cuál de las dos es la correcta. Y si ninguna de las dos la fuere, justificar su afirmación con la base gráfica alternativa. Respecto de esta, no se concreta mucho cual pueda ser esta. En este sentido, podemos recordar que el artículo 1 del RD 1867/1998, de 4 de septiembre, en redacción para el artículo 51.4ª RH que fue anulada por la STS de 31 de Enero de 2001, por infracción del principio de jerarquía normativa, disponía: « También servirán a los efectos identificadores previstos en esta regla los planos expedidos conformes a la normativa específica, en particular en los siguientes casos: a) Cuando se trate de fincas edificadas cuya declaración de obra nueva se haya formalizado con las exigencias previstas en la legislación urbanística. b) Cuando se trate de fincas resultantes de proyecto de expropiación, compensación o reparcelación o cualquier otro de contenido similar previsto por la legislación urbanística. c) Cuando se trate de fincas resultantes de procedimientos de concentración parcelaria. d) Cuando los títulos se refiera a fincas correspondientes a Distritos Hipotecarios o a términos municipales en los que sean de aplicación las normas vigentes sobre coordinación planimétrica entre el Registro y el Catastro. e) Cuando se trate de fincas que hayan sido objeto de tasación a efectos de garantía hipotecaria de préstamos que forman parte de la cartera de cobertura de títulos emitidos al amparo de la legislación del mercado hipotecario o de cobertura de las previsiones técnicas de las entidades aseguradoras o de determinación del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva. f) Cuando se trate de montes o fincas colindantes con el demanio público marítimo terrestre y se aporten planos conforme a la legislación de montes o costas. También podrá aportarse acta notarial de deslinde con citación de colindantes. Una vez aportado al Registro la base gráfica, el plano o acta notarial relacionados, bastará con que los otorgantes manifiesten que la descripción no ha variado». Respondía este artículo a la consideración de utilizar todas estas pruebas planimétricas, es decir, preferentemente la catastral y subsidiariamente las enumeradas en el precepto. Y ello

²⁷⁸ BOE nº. 168 de 11-VII-2014, pp. 54451 y ss.

para que la descripción literaria se adaptara a la cartografía o planimetría adoptada. Y la coherencia entre ambas es lo que había de ser calificado por el Registrador. Parece conveniente que dicha redacción debidamente actualizada se recuperara.

El párrafo siguiente dispone: «*El Registrador, una vez tramitado el procedimiento de acuerdo con el apartado anterior, en el que además se deberá notificar a los titulares catastrales colindantes, incorporará la representación gráfica alternativa al folio real, y lo comunicará al Catastro a fin de que incorpore la rectificación que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.3 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario*». Vuelve a cometerse el error de tener que notificar, no ya a los titulares registrales, sino a los catastrales, cuya titularidad es indiciaria y no se comprenden en un procedimiento registral, con lo que se va a dificultar en exceso la incorporación de la representación gráfica de la finca al Registro de la Propiedad.

El párrafo siguiente dispone: «*Practicada la alteración, el Catastro lo comunicará al Registrador, a efectos de que este haga constar la circunstancia de la coordinación e incorpore al folio real la nueva representación gráfica catastral de la finca*». La mecánica es correcta, pero es erróneo el que se incorpore la representación gráfica solo cuando la nueva representación gráfica se incorpore al Catastro, puesto que se hace depender la terminación de un procedimiento registral de una institución ajena al Registro de la Propiedad y en contra del principio de rogación. Durante ese tiempo, la base gráfica registral adquiere un carácter autónomo, sólo cuando el Catastro se adapte se podrá incorporar la representación gráfica catastral, lo que supondrá coordinación, pero la representación gráfica ya estará incorporada al terminar el procedimiento registral. Y como consecuencia de ello, no podrá variarse sin el conocimiento y consentimiento del titular registral. Por ello es erróneo también el último párrafo del número 2, cuando dispone: «*La representación gráfica alternativa solo podrá ser objeto de publicidad registral hasta el momento en que el Catastro notifique la práctica de la alteración catastral, y el Registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro.*» Este párrafo contradice el carácter público del Registro de la Propiedad, proclamado en el artículo 221 LH, vedando la publicidad registral de un aspecto de la inscripción, a la que se hace depender de una circunstancia extrarregistral, como es la coordinación con el Catastro, lo que supone un entendimiento absolutamente erróneo de los principios hipotecarios, impropio de un texto que se denomina Ley Hipotecaria.

A nuestro entender, la identificación gráfica de la finca registral se ha de producir desde el inicio del procedimiento registral. Para ello, es necesario que el primer agente que interviene en el proceso de descripción de la finca, o sea el Notario, cuando solicite nota simple del Registro de la Propiedad de la finca registral, solicite también la base gráfica de la misma, para que el titular registral manifieste su consentimiento a la misma y el certificado de su coordinación con la parcela catastral mediante la interoperabilidad de la capa catastral y registral, como trataremos en el siguiente capítulo. Para ello, el Registro de la Propiedad competente ha de realizar el análisis espacial previo del folio registral para poder traducir gráficamente la descripción contenida en el mismo, como representación gráfica del derecho real inscrito, en la forma que veremos en el capítulo dedicado a la calificación registral gráfica, cuyo resultado comunicará al Notario, con la nota simple de la finca registral, para que recoja los consentimientos a la descripción.

El primer problema que se plantea en este campo es que la descripción de las fincas en los títulos no suele ser una descripción perimetral georreferenciada. El artículo 9.1 establece la posibilidad de que la descripción de la finca se complete con una base gráfica o con su definición topográfica, pero no lo hace con carácter obligatorio, sino potestativo, sin que se limite a un tipo determinado de base gráfica, sino a cualquiera de la que pudiera disponer el Propietario. Sin embargo, el artículo 3 del TRLCI, en la redacción dada por la Ley de Economía Sostenible de 2011, obliga a que en toda escritura pública relativa a bienes inmuebles se incorpore certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral, por lo que parece imponer, con carácter obligatorio, que la descripción de la finca en el título se complemente con la base gráfica de la parcela catastral. Sin embargo, dos circunstancias se oponen a esta interpretación:

- 1.- El hecho de que no se aporte certificación catastral descriptiva y gráfica no impide el otorgamiento del título ni la inscripción correspondiente.
- 2.- El artículo 9.1 LH sigue permitiendo que se complete la descripción de la finca con una base gráfica, que no tiene por qué ser forzosamente la catastral.

La incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica tiene más bien por objeto facilitar el procedimiento de subsanación de discrepancias producido por la falta de concordancia entre la descripción catastral de los bienes inmuebles y la realidad inmobiliaria, regulado en el artículo 18 TRLCI. Por tanto, la incorporación de esa certificación catastral descriptiva y gráfica, lo es a efectos exclusivamente catastrales y en nada tiene que ver con la identificación gráfica de la finca registral inscrita en el folio. Ello sin perjuicio de que la incorporación al título de la referencia catastral de la parcela, facilita la acción del Registrador respecto a la correspondencia de la referencia catastral de la parcela y el territorio sobre el que se asienta la finca registral, como cuestión previa al análisis de coordinación entre ambas representaciones gráficas. Por otra parte, el párrafo segundo del artículo 199 está regulando un procedimiento de alteración catastral cuando la descripción catastral no coincida con la realidad física de la finca, supuesto en el que habrá que ajustar el Catastro a la misma, pero sin que ello tenga por qué afectar a la descripción de la finca registral, que puede no coincidir y, que en todo caso, habrá de rectificarse por los medios previstos al efecto por la legislación hipotecaria.

La base gráfica no complementa la descripción de la finca, sino que constituye su identificación gráfica y, por tanto, forma parte de la descripción que obra en el folio, si bien en un soporte distinto, hasta que se instaure el Registro electrónico, en el que se puede reservar un espacio destinado a la base gráfica identificada definitivamente. Además, el precepto se obsesiona con la notificación a los colindantes registrales en el caso de complemento de la descripción y, además catastrales, cuando el titular declara que la descripción catastral no se corresponde con la finca, lo cual no se entiende, pues esta titularidad es meramente indiciaria y a lo mejor esos titulares no gozan de la titulación adecuada que les acredite como colindantes. No se entiende esta obsesión, pues como hemos dicho, la incorporación de la representación gráfica lo es a efectos identificativos y no de deslinde, por lo que no es necesaria su intervención.

En la actualidad, en primer lugar, el Notario se limita a describir la finca registral, tal y como consta en el Registro de la Propiedad. Incorpora la referencia catastral de la parcela correspondiente por la mera declaración de los interesados, acompañada del último recibo de bienes inmuebles, si no existen diferencias descriptivas esenciales entre ambas; o bien de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica, que el interesado manifiesta que se corresponde con su finca registral, en el caso de que existan diferencias descriptivas entre la finca registral y la parcela catastral, pretendiendo que el Registrador adapte la descripción de la finca registral a la configuración de la parcela catastral. Con ello que el Legislador fiscal trata de hacer coincidir esas dos realidades, a pesar de las diferencias existentes entre ambas, obligando a los propietarios a estar y pasar por esa realidad, en cuyo proceso de formación han tenido una participación indirecta o residual, lo cual no casa bien con la naturaleza de derecho privado que tiene el derecho de propiedad inmobiliaria, en la que es prerrogativa o facultad del propietario la de describir y delimitar su propia finca registral, como objeto del tráfico jurídico inmobiliario.

Y este error de principio se arrastra en toda la Legislación. Una total coincidencia entre el Catastro y el Registro de la Propiedad no es posible ni deseable, dadas las diferencias entre ambas realidades. La finca registral ha de tener una configuración autónoma de su base gráfica, al igual que el Catastro; el intento de imponer al Registro de la Propiedad la base gráfica catastral supone introducir el concepto de inexactitud registral, con la consiguiente inseguridad del tráfico jurídico. Y ello es así porque en la formación de una base gráfica catastral no hay un proceso de calificación gráfica de adecuación a la realidad jurídica, como ha de hacer el Registro de la Propiedad al formar su base gráfica. Es decir, una base gráfica sin el control que supone la calificación registral no es una base apta para el seguro tráfico de bienes inmuebles. El Catastro analiza una realidad física con una finalidad primordialmente fiscal. El Registro de la Propiedad ha de traducir gráficamente la realidad jurídica de los folios registrales. Pero, incluso el supuesto en el que se incorpore la parcela catastral como base física de la finca, por estar coordinada, el Proyecto de Ley olvida que ese dato catastral, por incorporarse al folio registral se convierte en dato registral, sujeto a los principios hipotecarios, por lo que no puede quedar afectado por una actuación posterior unilateral de Catastro, como prevé el artículo 10 LH, redactado por el PL, pues ello es contrario al principio de rogación.

Ello conlleva una conclusión, cuál es que la vertiente gráfica del procedimiento registral se divide a su vez en tres operaciones. La primera es la de la identificación y formación, en su caso, de la base gráfica de la finca registral por el Registrador. La segunda es la de la determinación de la correspondencia de esa finca registral identificada gráficamente, con su identificador único con la referencia catastral de la parcela catastral, cuyo territorio coincide, en todo o en parte, con el de la base gráfica de la finca registral. Y la tercera, consecuencia de la anterior, es el análisis de coordinación entre ambas realidades gráficas, realizada por el Registrador.

Por tanto, la dirección del texto propuesto es errónea. Entendemos que la incorporación potestativa de la representación gráfica, ya en el seno de un procedimiento registral, o como operación registral específica, requiere el apoyo de un material geográfico que apoye la descripción literaria, sea catastral, registral o técnico y la calificación registral, sin intervención de colindantes, pues los efectos de la representación gráfica de la finca

calificada positivamente por el Registrador son identificativos y no descriptivos. El precepto debería concretar algo sobre el concepto de representación geográfica alternativa y debería hacer referencia a los diferentes estados de validación, a los que nos referiremos en el título dedicado al principio de calificación registral gráfica. Por ello, proponemos una modificación en la redacción de este artículo 199 y la agregación de un nuevo artículo 199 bis, con la siguiente redacción:

«1. El titular registral del dominio podrá solicitar la inscripción de la representación gráfica de la finca registral, con ocasión de la inscripción de un negocio jurídico calificado positivamente por el Registrador, o como operación registral específica, que sea coherente con la descripción literaria de la misma. Para acreditar su situación, ubicación y delimitación geográfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, el Notario autorizante incorporará al título la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica, junto con la base gráfica de la finca que resulte del Registro, o que haya sido identificada de oficio por el Registrador, en su caso, para que el interesado manifieste ante el Notario cuál es la representación gráfica que se corresponde con la descripción literaria de la finca registral.

Si la descripción literaria fuera errónea, deberá solicitar además la rectificación de la descripción literaria, para que sea coherente con su representación gráfica, por los medios previstos al efecto por la legislación hipotecaria.

Si las representaciones gráficas aportadas no se adecuan a la realidad jurídica de su finca, deberá aportar una representación gráfica georreferenciada alternativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 199 bis.

2. El Registrador calificará primero la correspondencia de la finca registral con la parcela catastral, mediante la comparación de las respectivas descripciones literarias registral y catastral para determinar que se asientan sobre la misma porción del territorio, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 TRLCI. Si la correspondencia es negativa, el Registrador lo expresará en la nota de despacho, expresando las causas que lo impidan, conforme a lo dispuesto en el artículo 19 bis. Si es positiva, el Registrador continuará el procedimiento de inscripción de la representación gráfica.

Si el otorgante manifiesta que la representación gráfica de su finca registral es la que consta en Catastro, el Registrador calificará dicha afirmación, mediante la comparación de la misma con la representación gráfica que conste en el Registro y si ambas coinciden, no se invade ninguna finca colindante ni el dominio público y las diferencias de superficie son inferiores al 5 % de la cabida inscrita, el Registrador inscribirá la representación catastral gráfica como representación gráfica de la finca registral y se hará constar expresamente que la finca ha quedado coordinada gráficamente con Catastro, circunstancia que se notificará telemáticamente al mismo y se reflejará en la publicidad formal que de la misma se expida. Si la calificación registral determina que la representación catastral no es coherente con la descripción de la finca, el Registrador incorporará provisionalmente la representación gráfica catastral, advirtiendo de las incoherencias descriptivas para su subsanación, ya sea mediante la rectificación de la descripción literaria de la finca, o la presentación de base gráfica alternativa coherente, o la rectificación de la representación gráfica de la parcela catastral. Dicha base gráfica provisional no podrá ser objeto de publicidad

registrar con los efectos previstos en la Ley Hipotecaria, pero sí de dictamen registral, a los efectos de que las incoherencias puedan ser conocidas por los terceros, para poder subsanarlas.

Si manifiesta que la representación gráfica de su finca registral es la que consta en el Registro y la misma es coherente con la descripción, el Registrador inscribirá la representación gráfica registral de la finca y comunicará telemáticamente al Catastro las diferencias existentes entre las respectivas representaciones gráficas. La posterior resolución catastral se hará constar en el Registro por nota al margen de la inscripción correspondiente. Si la representación gráfica registral no es coherente con la descripción literaria, el titular registral deberá adaptar, ante el Notario autorizante, la descripción literaria de la finca a dicha representación gráfica.

3. En el supuesto de que se aporte base gráfica alternativa, el Registrador la comparará con la representación gráfica de la finca registral y la de la parcela catastral y si no se invade ninguna finca colindante ni el dominio público, las diferencias de superficie son inferiores al 5 %, inscribirá la base gráfica alternativa como representación gráfica de la finca registral y el Registrador actuará conforme a lo dispuesto en el último inciso del número anterior. Si se invaden dominios ajenos o el dominio público y la tolerancia superficial excede de ese 5 %, el Registrador incorporará la representación gráfica como provisional, mientras no se rectifique la base gráfica alternativa a las resultantes de las fincas colindantes, o se fijen los linderos de consentimiento de los colindantes; mientras esto no se produce, la base gráfica registral provisional, solo podrá ser objeto de dictamen, conforme a lo dispuesto en el número anterior.

El Registrador incorporará al folio real la representación geográfica aportada tras ser comunicada, en el domicilio que resulte del Registro, a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado éstos el procedimiento. La incorporación de la representación gráfica al asiento registral será además objeto de publicidad registral en la sede electrónica del Registro de la Propiedad competente, para que pueda ser conocido por los terceros, incluidos los colindantes, que también podrán recibir la comunicación, mediante un servicio de alertas registrales electrónicas, si así se solicita al Registro de la Propiedad.

Artículo 199 bis

1. A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, cuando el titular registral declare que la representación geográfica catastral no se corresponda la que resulta de la descripción de la finca registral, podrá aportarse al procedimiento registral como representación geográfica de la finca a calificar por el Registrador:

- a) Cuando se trate de fincas edificadas cuya declaración de obra nueva se haya formalizado con las exigencias previstas en la legislación urbanística.*
- b) Cuando se trate de fincas resultantes de proyecto de expropiación,*

compensación o reparcelación o cualquier otro de contenido similar previsto por la legislación urbanística.

c) Cuando se trate de fincas resultantes de procedimientos de concentración parcelaria.

d) Cuando el título se refiera a fincas correspondientes a Distritos Hipotecarios o a términos municipales en los que sean de aplicación las normas vigentes sobre coordinación planimétrica entre el Registro y el Catastro.

e) Cuando se trate de fincas que hayan sido objeto de tasación a efectos de garantía hipotecaria de préstamos que forman parte de la cartera de cobertura de títulos emitidos al amparo de la legislación del mercado hipotecario o de cobertura de las previsiones técnicas de las entidades aseguradoras o de determinación del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva.

f) Cuando se trate de montes o fincas colindantes con el demanio público marítimo terrestre y se aporten planos conforme a la legislación de montes o costas.

g) También podrá aportarse acta notarial de deslinde con citación de colindantes y levantamiento topográfico de la finca registral, conforme a lo dispuesto en esta ley.

Una vez aportado al Registro la base gráfica, el plano o acta notarial relacionados, bastará con que los otorgantes manifiesten que la descripción no ha variado.»

2. Calificada la representación geográfica o el levantamiento topográfico aportado, el Registrador hará constar al margen de la última inscripción de dominio, bien de oficio, o con ocasión del último asiento a practicar o certificación que se expida, cual es el estado de validación de la finca registral en la base gráfica del registro a que se refiere el artículo 9, distinguiendo los siguientes casos:

1º. Cuando la finca no esté localizada en la base gráfica del registro en cuanto a su situación, el Registrador hará constar dicha falta de localización por nota marginal.

2º. Cuando el Registrador haya podido localizar la zona o paraje donde está situada la finca registral, pero no pueda determinar su concreta ubicación, extenderá nota marginal haciendo constar que la finca registral se ha localizado en cuanto a su situación en la base gráfica del registro, pero sin que haya podido determinarse su concreta ubicación.

3º. Cuando el Registrador haya podido localizar la finca registral en cuanto a su situación y ubicación en la base gráfica del registro, pero no pueda validarla en cuanto a su configuración y/o superficie, por incoherencias descriptivas, hará constar por nota marginal, que la finca registral se ha localizado en cuanto a su situación y ubicación en

la base gráfica del registro, pero sin que haya podido validarse en cuanto a su configuración y/o superficie, quedando en estado provisional.

4°. Cuando el Registrador haya podido localizar la finca en cuanto a su situación, ubicación configuración y superficie por los datos descriptivos que constan en la descripción de la finca en los asientos del registro, o a través de la aportación de la representación gráfica catastral validará la base gráfica registral y lo hará constar por nota al margen, haciendo constar que la base gráfica queda incorporada al asiento registral y ha sido validada en cuanto a su situación, ubicación, configuración y superficie y que la misma ha quedado coordinada gráficamente con el catastro. Si la base gráfica registral se ha formado a partir de una representación georreferenciada alternativa, validará la base gráfica registral de la finca y hará constar por nota marginal que la finca registral ha quedado incorporada al asiento registral y ha sido validada en la base gráfica del registro en cuanto a su situación, ubicación, configuración y superficie, y que se ha remitido al Catastro la información pertinente a los efectos del artículo 10.

5°. En los supuestos de descripción precisa de fincas, a los que se refiere el apartado segundo del artículo 198, el Registrador expresará en la nota marginal que la base gráfica registral ha sido validada en la base gráfica del registro y ratificada por el titular registral y por los colindantes en expediente registral, judicial o administrativo. Si la ratificación solo se refiere a alguno de los linderos, en caso de deslinde parcial, se expresará en la nota marginal el lindero concreto respecto a la que se produce la ratificación y la identidad de la persona que lo realiza.

6°. En los supuestos de inmatriculación, operaciones de modificación de entidades hipotecarias y rectificaciones descriptivas, que se realicen para lograr la coordinación con la parcela catastral, cuando el Registrador las califique positivamente, expresará en la nota marginal que la base gráfica registral ha sido validada en la base gráfica del registro en cuanto a su situación, ubicación concreta, configuración y superficie, quedando incorporada en el asiento la descripción catastral con la que existe identidad, y que por ello la finca ha quedado coordinada gráficamente con el catastro.

Reglamentariamente se determinarán los colores identificativos de los diferentes estados de la validación a los que se refieren los números anteriores en el visor de bases gráficas del distrito hipotecario.

Una vez validada la base gráfica de la finca registral, cualquiera que sea su procedencia, se incorpora al asiento registral, formando parte de la descripción de la finca, que se regirá por lo dispuesto en la Ley Hipotecaria».

2.- La rectificación de la descripción errónea o de la superficie inexacta de la finca sin alterar la configuración inscrita

El artículo 198 LH que hemos propuesto, regula como segundo de los procedimientos de identificación gráficas de finca, aquel en el que existe una mala descripción y lo que se busca es la rectificación de un dato erróneo, ya sea de descripción o de superficie, donde no se altera la configuración de la finca inscrita, es decir, con mantenimiento de

los mismos linderos; lo que tradicionalmente se ha llamado exceso de cabida, que según ha declarado reiteradamente la DGRN es *«la rectificación de un erróneo dato registral referido a la descripción de finca inmatriculada, de modo que ha de ser indubitado que con tal rectificación no se altera la realidad física exterior que se acota con la global descripción registral, esto es, que la superficie que ahora se pretende constatar es la que debió reflejarse en su día por ser la realmente contenida en los linderos originariamente registrados»* (RDGRN 6 de mayo de 2013²⁷⁹). La falta de alteración de la configuración jurídica inscrita de la finca determina que la cabida superficial inscrita era errónea, por lo que el exceso de cabida sólo puede configurarse como la rectificación de un dato registral erróneo, referido a la descripción de una finca inmatriculada. Es decir, ha de ser indubitado que con tal rectificación no se altera la realidad física exterior que se acota con la global descripción registral. El procedimiento tiene por objeto la identificación correcta de la finca, por lo que no precisa la intervención de los colindantes. Fuera de esta hipótesis, la pretensión de modificar la cabida, que según el Registro corresponde a determinada finca, no encubre sino el intento de aplicar el folio de esta última a una nueva realidad física que englobaría la originaria finca registral y una superficie colindante adicional, y para conseguir tal resultado el cauce apropiado será la previa inmatriculación de esa superficie colindante y su posterior agrupación a la finca registral preexistente.

El artículo 200 LH actual, conforme al cual el exceso de cabida se puede inscribir, a través de expediente de dominio, acta de notoriedad o título público de adquisición, que se desarrolla por el artículo 298 RH contiene el régimen jurídico de la inscripción del exceso de cabida, aunque más bien se refiere a una rectificación de superficie, originariamente errónea, tanto el aumento, como el defecto de cabida, por lo que podemos hablar más bien de rectificación de superficie que de exceso de cabida²⁸⁰, así la Ley 13/96 se refiere en general a la rectificación de superficie. Podemos distinguir los siguientes supuestos:

1.- Rectificación inferior a la vigésima parte de la cabida inscrita, en cuyo caso, conforme al 298.3 párr. 4º *«podrán hacerse constar en el Registro, como rectificación de superficie, los excesos de cabida que no excedan de la vigésima parte de la cabida inscrita»*. Es decir, por mera declaración del titular.

2.- Rectificación con identificación perfecta de la finca, en cuyo caso, conforme al artículo 298.3 RH se diferencia, pues si es inferior a la quinta parte de la cabida inscrita, se puede acreditar con certificación o informe de técnico competente, sin más especificaciones que la referencia a los términos del artículo 53 de la Ley de 30 de diciembre de 1996, sin necesidad de título traslativo.

3.- Rectificación de superficie superior a la quinta parte de la cabida inscrita, lo que se equipara a una inmatriculación en el art. 298.3 párrafo 1º RH, pues ha de resultar de *«títulos públicos de adquisición, siempre que se acredite en la forma prevista en el apartado 1 la previa adquisición de la finca por el transmitente con la mayor cabida*

²⁷⁹ BOE nº 132 de 3 de Junio 2013, pp. 41.832 y ss.

²⁸⁰ Sobre el particular ver CURIEL LORENTE, F.: *Inmatriculación. Reanudación del tracto sucesivo. Inscripción de los excesos de cabida, op cit.*

resultante, se exprese la referencia catastral y se incorpore o acompañe certificación catastral descriptiva y gráfica, que permita la perfecta identificación de la finca y de su exceso de cabida y de la que resulte que la finca se encuentra catastrada a favor del titular inscrito o del adquirente». Por ello, la RDGRN 6 de mayo de 2014, equipara los superiores a la quinta parte a una inmatriculación, pues se considera como alteración de la configuración jurídica de la finca, considerando el exceso como finca distinta lo que requiere además la agrupación.

4.- Rectificación de superficie por expediente de dominio o acta de notoriedad, pues conforma al art. 298.3 párrafo 3º RH, parece ser que cuando se trate de rectificaciones superiores a la quinta parte, existe presunción de alteración en la configuración de la finca. Respecto a las actas de notoriedad, declara la RDGRN 21 de septiembre de 2007²⁸¹:

— Como inmatriculación con relación a finca ya inscrita de un exceso de cabida reflejado en su título público de adquisición, siempre que no conste ya inscrito a favor de persona alguna y que se acredite la previa adquisición de la finca por el transmitente con la mayor cabida resultante, por documento fehaciente o por acta de notoriedad del 209 RN, que no exige publicación de edictos ni citación a colindantes.

— Como inscripción con relación a una finca ya inscrita de un exceso de cabida acreditado por acta de presencia y notoriedad del artículo 53.10 de la Ley 13/1996, cuando la modificación de superficie o la rectificación de linderos fijos puedan hacer dudar de la identidad de la finca, cuya tramitación se ajusta al artículo 203 LH, salvo la aprobación judicial, y requiere publicación de edictos y citación de colindantes, que incorpore plano de situación a la misma escala que el catastro e informe de técnico competente sobre su medición, superficie y linderos.

El Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014 regula el procedimiento en el artículo 200, que comienza diciendo *«1. El expediente para rectificar la descripción, superficie o linderos de cualquier finca registral se tramitará siguiendo las reglas prevenidas en el artículo 200, con las siguientes particularidades: a) Podrá promoverlo el titular registral de la totalidad o de una cuota indivisa en el dominio, o de cualquier derecho real, mediante la aportación al Notario de la descripción registral de la finca y su descripción actualizada, asegurando bajo su responsabilidad que las diferencias entre ambas obedecen exclusivamente a errores descriptivos del Registro y no a la celebración de negocios traslativos o en general a cualquier modificación, no registrada, de la situación jurídica de la finca inscrita».*

Se regulan aquí supuestos muy distintos, a los que se da un mismo tratamiento: la rectificación de la descripción, de la superficie o de los linderos, cuando en los dos primeros casos estamos ante meras rectificaciones de errores descriptivos sin alteración de la configuración gráfica de la finca, que se deben a errores sufridos en la inscripción de la finca. Mientras que en el último caso se altera la configuración del derecho y cada uno de ellos debe recibir un tratamiento diferenciado, teniendo presente que la rectificación de linderos puede darse en un negocio no traslativo, bastando el acuerdo de

²⁸¹ BOE nº. 252 de 20 de octubre de 2007, pp. 42725 y ss.

colindantes; además, la alteración de linderos ya tiene un procedimiento específico regulado en el artículo 203, el cual tiene efectos descriptivos, a diferencia de los dos primeros, cuyos efectos son identificativos, razón por lo que se regulan después de la inscripción de la representación gráfica georreferenciada. Si por alteración de linderos se refiere a la actualización de los mismos, esta actualización puede resultar del propio Registro, si las fincas colindantes están identificadas, o del Catastro, si no están inscritas, sin que sea necesaria más operación específica, pues se trata de identificarlos. Por tanto, parece que con relación a la rectificación de los linderos hay un solapamiento entre este expediente y el regulado en el art. 200 del PL de deslinde registral de fincas o, dicho de otra forma, hay una dualidad de procedimientos dirigidos al mismo fin, lo que, desde el punto de vista de la técnica legislativa, resulta contrario al principio de economía de las normas y de la exigencia de claridad del ordenamiento jurídico. Parece conveniente que se suprima la mención relativa a la rectificación de linderos, pues implica modificación de la configuración jurídica, que requiere el consentimiento de colindantes, a diferencia de la rectificación de la descripción que es un supuesto de identificación que no lo requiere, pues se trata de rectificar un dato erróneo de la inscripción, que debió ser otro en el momento de su práctica, recogiendo la doctrina de la DGRN sobre los excesos de cabida. No regula el precepto la necesidad de justificar las afirmaciones de las partes con la descripción actualizada.

El supuesto de hecho previsto en la norma comentada como objeto del expediente de rectificación es la existencia de un «error descriptivo del Registro». Sin embargo, el término «error» en este precepto está empleado de una forma imprecisa y equívoca. Como ha reiterado la doctrina de la DGRN, no cabe confundir “error” con “inexactitud” del Registro. Así, por ejemplo, la reciente Resolución de 25 de julio de 2014²⁸² afirma: *«Como reiteradamente ha destacado este Centro Directivo, por ejemplo en las Resoluciones de 13 de julio y 13 de octubre de 2009, “conviene para mayor claridad distinguir los conceptos de inexactitud registral y error. Existe inexactitud cuando concurre cualquier discordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral (cfr. artículo 39 de la Ley Hipotecaria), y existe error cuando, al trasladar al Registro cualquier dato que se encuentre en el título inscribible o en los documentos complementarios se incurre en una discordancia. A su vez, los errores pueden ser materiales y de concepto: son materiales cuando se ponen unas palabras por otras pero no se altera el verdadero sentido de una inscripción ni de sus componentes básicos. En caso contrario el error es de concepto».*

A la vista de tal distinción conceptual, parece claro que el precepto se refiere a supuestos de “inexactitud” del Registro y no de “error”, que tratándose de los meramente materiales pueden ser subsanados o rectificadas por procedimientos mucho más sencillos que los aquí previstos, debiendo evitarse que a causa de la nueva regulación se impida el recurso a tales procedimientos simplificados, en los que los trámites previstos son suficientes sin merma de las garantías necesarias (vid. art. 40, c y 211 y siguientes de la LH).

El párrafo b), por su parte, dispone: *«Asimismo deberá el interesado expresar los datos de que disponga sobre la identidad y domicilio de los titulares del dominio y demás derechos reales sobre la propia finca y sobre las colindantes tanto registrales como*

²⁸² BOE nº. 220 de 10 de septiembre de 2014, sección III, pp. 70509 y ss.

catastrales, aportando, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca o fincas objeto del expediente. Además, en caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con la rectificación solicitada, deberá aportar representación gráfica georreferenciada de la misma».

Este párrafo es superfluo. En primer lugar porque estos datos pueden resultar del sistema de bases gráficas registrales, o si resultan del Catastro, el Registrador puede tener acceso a él, por vía telemática; además, no hay aquí deslinde de ningún tipo, sino rectificación de descripción inexacta sin alteración de la configuración perimetral de la finca.

El apartado c) dispone: *«No será de aplicación al expediente regulado en el presente artículo lo dispuesto en el apartado c) de la regla segunda, los apartados d) y e) de la regla quinta y el último párrafo de la regla sexta del artículo 202. En cuanto a la tercera, el contenido de las certificaciones se entenderá limitado a la rectificación cuya inscripción se solicita».* Es decir, no es necesaria la identificación de los titulares de derechos reales sobre la finca y de los poseedores de la misma las relativas. Tampoco será necesario hacer constar en la notificación los términos en que, sin merma de sus derechos, podrán inscribirse o anotarse los documentos públicos de que los mismos resulten y apercibimiento sobre los perjuicios que, de la omisión de la inscripción o anotación, puedan derivarse, ni la regla de prioridad de las cargas. Este párrafo también es superfluo porque consideramos que este procedimiento tiene por objeto la identificación de la finca registral y no su descripción, con lo que mejora la calidad del derecho al gozar de representación georreferenciada sobre el territorio.

El apartado d), por su parte, dispone: *«En el supuesto de que se haya aportado representación gráfica alternativa, el Notario procederá conforme a lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 18.2.c) del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario».* Este párrafo también es erróneo, por la misma razón, pues deriva de la concepción errónea de coordinación Registro-Catastro que late en todo el texto y que es impropio en texto como la LH, que no tiene por objeto subsanar las discrepancias de la parcela catastral.

El apartado e) dispone: *«No podrá tramitarse el expediente regulado en los apartados anteriores para la rectificación descriptiva de edificaciones, fincas o elementos integrantes de cualquier edificio en régimen de división horizontal o fincas resultantes de expediente administrativo de reorganización de la propiedad, expropiación o deslinde. En tales casos, será necesaria la rectificación del título original o la previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente».* Este párrafo es adecuado, pues en todos estos procedimientos han intervenido los colindantes y, por tanto, tienen efectos descriptivos desde la inscripción, pues cualquier rectificación de esa descripción produce la modificación de los mismos, que ha de seguir los mismos cauces que el procedimiento.

El número 2 del precepto continúa desarrollando el expediente disponiendo: *«2. Podrá, no obstante, realizarse la rectificación de la descripción de cualquier finca, sin necesidad de tramitación de expediente, cuando se trate de alteración de su calificación*

o clasificación, destino, características físicas distintas de la superficie o los linderos, o los datos que permitan su adecuada localización o identificación, tales como el nombre por el que fuere conocida la finca o el número o denominación de la calle, lugar o sitio en que se encuentre, siempre que, en todos los casos, la modificación se acredite de modo suficiente, en la forma que se determine reglamentariamente». Se trata de meras modificaciones administrativas, que no requieren el expediente, sino la acreditación administrativa correspondiente.

A continuación el artículo se refiere a las excepciones disponiendo: *«Tampoco será necesario tramitar el expediente de rectificación para la constatación de diferencias de cabida de la finca inscrita, en los siguientes supuestos: a. Cuando la diferencia de cabida, siendo inferior al 10 por ciento de la inscrita, se acredite mediante certificación catastral descriptiva y gráfica, siempre que de los datos descriptivos respectivos se desprenda la plena coincidencia entre la parcela objeto del certificado y la finca inscrita. b. En los supuestos de rectificación de la superficie, cuando la diferencia alegada no exceda del 5 por ciento de la cabida que conste inscrita. En ambos casos será necesario que el Registrador, en resolución motivada, no albergue dudas sobre la realidad de la modificación solicitada, fundadas en la previa comprobación, con exactitud, de la cabida inscrita; la reiteración de rectificaciones sobre la misma o el hecho de proceder la finca de actos de modificación de entidades hipotecarias, como la segregación, la división o la agregación, en los que se haya determinado con exactitud su superficie. Realizada la operación registral, el Registrador la notificará a los titulares registrales de las fincas colindantes».* Este párrafo regula la tradicional rectificación de pequeñas superficies, por lo que parece que cuando exceda del 10 % hay que acudir a un expediente en el que hay que citar a los colindantes, lo cual es un contrasentido, pues el precepto trata de la rectificación sin alteración de la configuración jurídica de linderos, con lo que bastará que un colindante se oponga para que el titular registral no pueda subsanar el error descriptivo. La aparición de la profesión de colindante está servida. Se reitera la apreciación errónea entre la identificación de la finca y la descripción, y se acrecienta con esta regulación la desconexión del Registro con la realidad jurídica de la finca proyectada sobre el territorio.

Las operaciones de rectificación de cabida previamente inscrita sin expediente a que se refiere el apartado 3 del art. 201 proyectado, se acompaña de una garantía posterior a la práctica de la inscripción consistente en que “el Registrador la notificará [la operación registral] a los titulares registrales de las fincas colindantes”. Esta previsión tiene varios defectos:

1º. La referencia a «titulares registrales de fincas colindantes» es excesiva pues literalmente incluye no sólo los titulares del dominio, sino también los titulares de otros derechos reales, de garantía, goce o adquisición preferente, etc., lo que puede resultar desproporcionado en casos de modificaciones de escasa relevancia como, en principio, son las contempladas en este apartado.

2º. La previsión de la citada notificación como elemento de garantía del derecho de tales titulares puede ser insuficiente, pues el registrador, en muchos casos, no contará con elementos suficientes de identificación de las fincas colindantes, más allá de los datos aportados por el propio solicitante de la rectificación.

3°. La notificación se realiza con posterioridad a la práctica de la inscripción, sin que se prevea que los efectos de la misma queden suspendidos temporalmente, de forma que la actuación o reacción “*ex post*” de los colindantes que se consideren perjudicados puede resultar inútil en caso de aparición de un tercero de buena fe en el ínterin.

4°. Todo ello puede constituir una fuente de responsabilidad para el registrador como consecuencia de una defectuosa regulación y, por tanto, no justificada.

Como en los casos anteriores, somos críticos con una regulación rigurosa sin necesidad y deficiente desde el punto de vista técnico, por lo que proponemos una redacción alternativa, basada en un procedimiento más sencillo, pero, pensamos que, dotado de las suficientes garantías jurídicas, en el siguiente sentido; «*Artículo 200. Rectificación de descripción:*

«1. El expediente para rectificar la descripción errónea de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad, sin alteración de su configuración jurídica, se sujetará a las siguientes reglas:

a) Podrá promoverlo el titular registral de la finca o todos los cotitulares del dominio inscrito, o de cualquier derecho real inscrito.

b) Será título inscribible en el Registro de la Propiedad la escritura pública en la que el titular registral realice la actualización de la descripción de la finca, justificando sus afirmaciones con una certificación administrativa que acredite el cambio en los localizadores de la finca, si se trata de actualizar la descripción, o mediante una base gráfica que acredite el error de la superficie y que sea coherente con la descripción actualizada. Dicha base gráfica podrá ser la catastral, cuando el titular del dominio manifieste que la misma es la que coincide con la registral, siempre que incorporada la misma al sistema de bases gráficas registrales, no se invada la representación gráfica de ninguna finca registral colindante, en cuyo caso, se hará constar la superficie que conste en la cartografía catastral, lo que determinará la coherencia entre la descripción actualizada y la representación gráfica. En su defecto se utilizará la base gráfica de la finca registral, cuando el titular registral declare que la misma se corresponde con la realidad, haciendo constar la superficie que conste en la misma, siempre que la misma no se superponga sobre bases gráficas de fincas colindantes. En defecto de las dos anteriores, el interesado podrá aportar representación gráfica alternativa, confeccionada con los requisitos que se determinen reglamentariamente, por un técnico topográfico debidamente homologado, en cuyo caso se hará constar la superficie que consta en la misma, siempre que no invada representaciones gráficas de fincas colindantes.

2. El título se presentará en el Registro de la Propiedad para su calificación por el Registrador, teniendo que en todo caso, será necesario que el Registrador no

albergue dudas sobre la realidad de la finca cuya descripción superficial se modifica. Estas dudas se producirán en todo caso, en los supuestos de reiteración de rectificaciones sobre la misma, cuyas representaciones gráficas actualizadas invadirán fincas colindantes, o el hecho de proceder la finca de actos de modificación de entidades hipotecarias, como la segregación, la división o la agregación, en los que se haya determinado con exactitud su superficie. Cuando la diferencia superficial exceda del 25 % de la cabida inscrita se presumirá que la rectificación que se pretende encubre una actuación de hecho no documentada, por lo que deberá procederse a la inmatriculación del exceso por la vía del artículo 201, salvo que el Registrador no tenga dudas de que la representación gráfica de la finca en cuestión ya cubría toda la superficie contenida en los linderos cuando se inscribió la finca, inscribiéndose una superficie errónea. Reglamentariamente se determinarán los grados de tolerancia registral entre descripción y representación gráfica, que ayuden a la mejor calificación del Registrador, en los diferentes supuestos.

No podrá tramitarse el expediente regulado en los apartados anteriores para la rectificación descriptiva de edificaciones, fincas o elementos integrantes de cualquier edificio en régimen de división horizontal o fincas resultantes de expediente administrativo de reorganización de la propiedad, expropiación o deslinde. En tales casos, será necesaria la rectificación del título original o la previa tramitación del procedimiento administrativo correspondiente».

3.- Fincas no inmatriculadas. La inmatriculación y la base gráfica registral

3.1.- Introducción

La inmatriculación de una finca en el Registro de la Propiedad es un procedimiento complejo que exige asegurarse de dos cuestiones esenciales:

- a) Que la finca que se intenta inmatricular no forma parte, en todo o en parte, de otra finca inscrita.
- b) Que quien solicita la inmatriculación tiene un título válido de adquisición de su derecho. Este requisito es relativamente fácil de comprobar, pues ese título ha de presentarse.

El primero de los requisitos es el que mayores problemas plantea, dado que obliga al Registrador a comparar la finca que se solicita inmatricular con todas las fincas ya inscritas de dicho Ayuntamiento o sección. Esta tarea es la más compleja ya que la descripción literaria de las fincas, muchas veces inalterada desde su primera inscripción, hace muy difícil asegurarse que una finca está o no inscrita. Afortunadamente, hoy los registradores disponen de herramientas que nos permiten identificar gráficamente la mayor parte de las fincas del Distrito Hipotecario. Sin embargo, hay aún muchas fincas cuya descripción no permite situar su emplazamiento geográfico, y en las que pueden

situarse; hay supuestos en que su delimitación poligonal no puede establecerse con certeza. Por ello, es esencial que cualquier reforma del procedimiento de inmatriculación establezca cautelas y aumente sus medidas de publicidad.

La inmatriculación de una finca en el Registro de la Propiedad no existe como operación específica separada en el Registro de la Propiedad, sino que se vincula a la primera inscripción de su dominio a favor del inmatriculante, conforme al artículo 7 LH, mediante la presentación de los títulos obtenidos a través de alguno de los medios inmatriculadores, legalmente admitidos, para la apertura de un folio o registro particular a dicha finca y su sujeción al régimen jurídico inmobiliario hipotecario. Estos medios son el título público inmatriculador del artículo 205 LH, el expediente de dominio del artículo 201 LH y la certificación administrativa de dominio del artículo 206 LH. Al vincularse a la primera inscripción de dominio, la operación de inmatriculación de la finca, como operación específica, no existe en el sistema español, a diferencia de otros, como el alemán, donde se realiza un deslinde previo de la misma, antes de su acceso al Registro. En España no es así, porque el Catastro y el Registro no actúan a la misma velocidad, por lo que la operación de inmatriculación lo único que persigue es la identificación de la finca y no su deslinde, y ha de poder realizarse sin necesidad de intervención de los colindantes, pero con cierta seguridad en cuanto a la ubicación de la misma.

El binomio jurídico y físico de la finca registral experimentó un desequilibrio, tradicionalmente, primando el aspecto estrictamente jurídico sobre el físico de la finca registral (como si fueran totalmente escindibles), principalmente por el retraso en la implantación del catastro topográfico parcelario, que obligó a adoptar un sistema de descripción exclusivamente literario, ágil y sencillo, que tuvo el valor de individualizar la finca registral, en una época histórica de contratación inmobiliaria íntegramente personal. Pero este sistema no sirve a una época, como la actual, en que la forma contractual predominante es la impersonal. No obstante, el sistema hipotecario español funcionó centrado en la identificación de las fincas más que en su descripción perimetral.

Urge ya emparejar ambos aspectos, tanto en el momento inicial del historial registral de cada finca como en posteriores modificaciones del mismo: los adelantos de las técnicas cartográficas lo permiten y la seguridad jurídica y económica lo exige. La elaboración de la base gráfica registral implica un replanteamiento profundo de algunas inercias, salvables mediante una revisión del funcionamiento del Registro de la Propiedad, conforme siempre a sus principios y de su relación con otras instituciones de información territorial, especialmente el Catastro, pero también con otros operadores de seguridad jurídica preventiva, como el Notariado²⁸³. Y es que de los tres medios inmatriculadores, sólo en el título público inmatriculador del artículo 205 LH se impone la plena identificación de la finca registral y la parcela catastral, aportando el Registro la titularidad depurada y el Catastro la base física del dominio. Urge superar el erróneo planteamiento de base legislativo, de pretender hacer coincidir la descripción de la finca registral y la de la parcela catastral en el momento de la inmatriculación de una finca registral de una manera forzosa, para dejar paso a una mayor libertad del propietario

²⁸³ GÓMEZ PERALS, M.: «Las bases gráficas registrales y la Inmatriculación», Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial nº 25, pp. 139 y ss.

para identificar su finca, puesto que la imposición de esa coincidencia supone la desconexión del concepto de finca registral, como realidad jurídica, para equipararla a un concepto aparente o si se quiere tributario, como es la parcela catastral. En verdad, Catastro y Registro²⁸⁴ nos dan información de aspectos distintos, aunque complementarios de una misma realidad, sin que la específica función de cada uno determina su propia y distinta realidad, respectivamente parcelas y fincas²⁸⁵. Y es que a ambas instituciones les interesa, en parte, aspectos semejantes (de titularidad y descripción) de su respectiva realidad, tanto catastrales como registrales. Una postura similar mantiene la Conclusión Sexta sobre bases gráficas registrales aprobada por unanimidad en la Asamblea General de Registradores celebrada en Zaragoza durante los días 16 a 18 de abril de 2013, cuando declara: «6.- *Se constata la necesidad de regular con mayor claridad y garantías los procedimientos jurídicos para obtener la inmatriculación de nuevas fincas, para la identificación geográfica y deslinde de fincas registrales inscritas, con las rectificaciones descriptivas pertinentes, para resolver los casos de doble inmatriculación y la determinación de la verdadera cabida de las fincas. En todos los casos, la intervención profesional del registrador resulta idónea, no sólo proporcionando información registral y dictámenes previos, sino calificando el resultado del procedimiento seguido ante otra autoridad pública independiente, o incluso tramitando y resolviendo, dentro de los límites de su función natural, tales procedimientos si legalmente se le faculta para ello*».

Esta imposición de concordancia entre finca registral y parcela catastral, en el momento de la inmatriculación de la finca, conduce a una desfiguración y desnaturalización de parcela catastral y finca registral²⁸⁶ como realidades distintas, como lo demuestra el hecho de que tras la inmatriculación cada una vive su propia vida separada o desconectada de la otra, por la diferente velocidad a la que se mueve la Administración y el Mercado. Con ello, lo que se consigue es que se inmatricule la finca disfrazada de parcela y se inscriba el dominio, concepto jurídico proyectado sobre un objeto administrativo, la parcela. En este sentido, la exigencia de determinadas certificaciones en los procedimientos de inmatriculación no es coherente; ni Catastro y Registro de la Propiedad son instituciones con finalidades idénticas ni es posible su asimilación en cuanto a titularidad, eficacia (labor de calificación y, en consecuencia, grado de

²⁸⁴ Respecto de la conocida distinción Registro administrativo versus Registro jurídico puede verse la matización de PAU PEDRÓN, A.: *Curso de Práctica registral*, 1995, p. 21: ambos son registros jurídicos, por lo que es mejor distinguir entre «Registros de seguridad jurídica» y «Registros de información administrativa». Entre otros criterios de distinción puede atenderse, vg., a la cualificación jurídica de sus encargados, responsabilidad, calificación, intensidad y ámbito de los efectos de sus pronunciamientos, los intereses tutelados y la jurisdicción competente para conocer de los recursos contra sus decisiones.

²⁸⁵ DELGADO RAMOS, J.: «La base gráfica registral», ponencia al Congreso Internacional de topografía, Valencia, 2008, distingue ambas figuras con riqueza de perfiles. La RDGRN de 13 de octubre de 2009 reconoce abiertamente: «En consecuencia puede ser que la descripción que ahora se pretende registrar sea totalmente coincidente con el Catastro, pero no sólo no se acredita que sea la misma finca inscrita, sino que todas las deducciones lógicas llevan a la conclusión que la finca catastral nada tiene que ver con la finca nº 34.275 del Registro de Picassent».

²⁸⁶ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Nuevo Marco de colaboración entre Catastro y Registro de la Propiedad», op cit., pp. 1029 y 1030. Las características de la parcela catastral (frente a las de la finca registral) se refieren a la facticidad, la universalidad, la actualidad y su carácter necesario y de finalidad pública. En su blog declara: «El Catastro ha de finalidad pública» y «El Catastro ha de conciliar la parcela catastral con la realidad inmobiliaria. El Registro la descripción literaria de la finca con su base gráfica registral».

fehaciencia) y descripción perimetral de sus respectivas unidades de referencia territorial²⁸⁷.

En conclusión, la coincidencia entre los conceptos de finca registral y parcela catastral es forzada, aunque sea en el momento inicial de la inmatriculación. El propietario ha de poder describir su finca e identificar sus linderos de una manera distinta a la que consta en el Catastro; corresponde al Registrador, mediante su herramienta informática, estudiar la situación, desde el punto de vista jurídico, pues la relación con el Catastro es una cuestión que en nada debería afectar a la inmatriculación de una finca registral, fuera del procedimiento de coordinación.

La inmatriculación por título público trata de facilitar el primer acceso de las fincas al Registro de la Propiedad en los supuestos en los que hay ausencia de contienda entre colindantes, de ahí que no sea necesario la intervención de los mismos, pero tampoco es necesaria la imposición de concordancia entre finca registral y parcela catastral, que no se impone si el medio inmatriculador es la certificación administrativa del art 206, donde no hay ni citación a colindantes ni imposición legal de coincidencia de descripción entre finca registral y parcela catastral, ni procede la publicación del edicto registral, dado que es título administrativo que prueba la titularidad y la base gráfica aportada por la Administración tiene presunción de legalidad. Si se trata del expediente de dominio del artículo 201, su propia incoación ya evidencia un desacuerdo en el trazado de los linderos, por lo que en su tramitación sí hay que citar “a los titulares de los predios colindantes”. Pero la indicación de quiénes han de ser citados y sus domicilios la hace unilateralmente el promotor del expediente, sin garantía de veracidad. Pero la intervención del Ministerio Fiscal constituye una garantía para los colindantes, y cuando el Registrador en el procedimiento registral o el Juez en un procedimiento contradictorio han de tomar en consideración al posible colindante inscrito, no lo es tanto por el hecho de que sea colindante sin más, sino por el hecho cualificado de ser titular registral²⁸⁸, y sin que se imponga tampoco la coincidencia de la descripción de la finca a inmatricular con la parcela catastral, lo cual es lógico, pues no pueden limitarse los medios de prueba del Juez, que es quién ha de decidir cuál es la descripción exacta de la finca a inmatricular; sin que se imponga la publicación de edictos ni la suspensión de 2 años de la fe pública registral, pues la cuestión se resuelve por el Juez.

En otros medios inmatriculadores, tales como deslindes administrativos, expropiaciones, reparcelaciones, etcétera, la normativa reguladora de cada uno de ellos ha de determinar la posible aportación de un plano georreferenciado de la zona sobre la que se desarrolla la actuación, para coordinarla con las situación de derechos privados inscritos preexistentes a la misma y la intervención previa o de impugnación que puedan tener los terceros, incluidos los colindantes, sin que se exija al Registrador que compruebe la condición de colindante de quien la afirme o se le atribuya, ni su identidad, ni su consentimiento.

²⁸⁷ GÓMEZ PERALS, M.: «Las bases gráficas graficas registrales y la inmatriculación», op cit.

²⁸⁸ DELGADO RAMOS, J.: «La base gráfica registral», op cit., p. 45.

En conclusión, la operación de inmatriculación ha de reconocer la existencia de la base gráfica, como traducción de la descripción alfanumérica de la finca registral, haciendo innecesaria la imposición de certificación catastral²⁸⁹, aunque puede utilizarse cuando sea coincidente con lo afirmado por el propietario. Sólo cuando no lo sea, se admitirá otra representación geográfica georreferenciada. Se consigue así la representación gráfica, digital y georreferenciada aprobada por el Registrador de la línea poligonal asociada al límite del derecho inscrito²⁹⁰, creada a través de la mejor cartografía oficial de que disponga en cada momento, sea esta la catastral, o cualquier otra alternativa y respecto de la propia zona en que se encuentre la finca en cuestión. Esa cartografía será presumiblemente la más moderna, para evitar distorsiones, que pueden provocar invasiones de fincas ajenas no inscritas, con una simple alteración catastral y dos títulos públicos creados *ad hoc*.

La característica común a todos los medios inmatriculadores es que las cuestiones relativas a la descripción de la finca se resuelven en unos casos en el propio procedimiento, como en el expediente de dominio, por la garantía que supone la intervención judicial, fuera del procedimiento de inmatriculación, paliado con una serie de garantías dirigidas a asegurar la legitimidad de la titularidad y la identidad de la finca, como ocurre en la inmatriculación por título público, y en otros se resuelve en el propio título sin ninguna garantía complementaria de titularidad o existencia, como en la certificación administrativa de dominio, si bien limitado a los bienes de titularidad pública.

Los medios inmatriculadores se regulan en el artículo 199 LH y son el expediente de dominio, el título público de adquisición y el certificado administrativo. Pero el Proyecto de Ley de reforma de determinados preceptos de la LH y del TRLCI, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de junio de 2014, suprime la inmatriculación por título público del artículo 205 LH, que ha sido el procedimiento más utilizado para el primer acceso de una finca al Registro, del que debería haberse mejorado el sistema defectuoso de identificación de la finca que imponía, pero que ha sido un procedimiento eficaz, pues la conflictividad del mismo ha sido escasa, y añade como medios inmatriculadores en el proyectado artículo 203 los que derivan de actos administrativos de reorganización de la propiedad, ya sean sistemas de equidistribución urbanística, concentraciones parcelarias, deslindes administrativos, expropiaciones forzosas o procedimientos judiciales, cuando se refieran a fincas no inscritas, aunque el objetivo de ellos, sí es la delimitación precisa de la finca, que exige la intervención de los colindantes, por lo que no son simples procedimientos de identificación.

3.2- El Expediente de dominio

El expediente de dominio es uno de los medios previstos en la legislación hipotecaria para concordar el Registro con la realidad jurídica extrarregistral, el cual se resuelve en

²⁸⁹ En coherencia con ello, VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Aplicación de la teoría de las bases gráficas registrales al expediente de dominio», RCDI, n° 693, en-feb., 2006, pp. 204 y 205.

²⁹⁰ ARRIETA SEVILLA, L. J., «Aproximación sistemática a las bases gráficas registrales», Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías, núm. 19, 2009, pp. 59-77.

sede judicial, asimilable a un acto de jurisdicción voluntaria, que tiene por objeto acreditar la adquisición del dominio a los efectos de proporcionar un título, que puede tener tres objetos diferentes: la inmatriculación de una finca, la constatación de un exceso de cabida o la reanudación del tracto sucesivo interrumpido²⁹¹; este último se refiere a la determinación de la titularidad de una finca determinada cuya cadena de titularidad se ha roto por cualquier causa; los otros dos, en los que nos vamos a centrar, afectan a la descripción de la finca. Es decir, se trata de concordar la concreta porción del territorio sobre la que va a ejercer su señorío el propietario o titular dominical.

La regulación se contiene en los artículos 201 LH y concordantes del RH, de los que nos ocuparemos de los incisos relativos a la localización y descripción de la finca, contenidos en las reglas segunda, tercera y cuarta del artículo 201 LH y a las notificaciones y citaciones a realizar, pudiendo sistematizar la materia siguiendo el orden de regulación establecido en el artículos 201 LH.

1.- La identificación de la finca

Así, la regla segunda del artículo 201 dispone que el procedimiento se iniciará mediante escrito, al que se acompañará certificación actual acreditativa del estado de la finca en el catastro topográfica parcelario, o en su defecto, en el avance catastral, registro fiscal o amillaramiento y otra del registro de la propiedad, que expresará que la finca no está inscrita en el registro de la propiedad, o la descripción actual según el registro y la última inscripción de dominio de la finca cuya cabida se trate de rectificar. Las reglas primera y sexta del artículo 274 RH establecen que el escrito de interposición del recurso deberá contener la descripción de la finca y los nombres, apellidos y domicilios de los propietarios de fincas colindantes, de los titulares de cualquier derecho real constituido sobre la que se pretende inmatricular, del poseedor de hecho de la finca si fuere rústica y del portero, o en su defecto, dueños o inquilinos si fuere urbana.

Por tanto, la descripción de la finca se puede hacer por declaración abstracta del inmatriculante, sin referencia a aspecto geográfico o de localización de la finca, más allá de la identificación de los colindantes, con lo que la descripción puede llegar a ser un tanto imprecisa. Uno de los obstáculos que puede tener el Registrador para proceder a inmatricular su finca es la falta de identidad de la misma. Así lo ha declarado la RDGRN de 4 de febrero de 2012²⁹², en la que el Registrador suspende la inscripción de un auto de expediente de dominio por tener dudas en la identidad de la finca, por entender que la que se pretende inmatricular forma parte de otra mayor, como ya se expresaba por el Registrador en su certificación, por lo que en sede de procedimiento han de practicarse las pruebas que desvirtúen esas dudas en la identidad de la finca planteadas, para la que no basta el mero acompañamiento de la certificación catastral descriptiva y gráfica de una parcela catastral, como localización física de la finca registral, pues existen demasiadas diferencias entre ambos conceptos como para identificarlos.

²⁹¹ ROCA SASTRE, R. M. Y ROCA SASTRE MUNCUNILL, L.: *Derecho Hipotecario*, t. IV, 9ª Edición, Bosch. Barcelona 2008, p. 204.

²⁹² BOE nº 52, de 1 de Marzo de 2012. Sección III. Página 17.724.

A pesar de ello, este criterio legislativo se manifiesta, en sede de expediente de dominio, en el artículo 276 RH, cuando exige que la incoación del expediente de dominio se anote en el Catastro, sin la cual, no podrá inmatricularse la finca en el Registro de la Propiedad. Exigencia que obedece a la continua confusión del Legislador entre los conceptos de finca registral y parcela catastral. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo, que en Sentencia de 2 de marzo de 1996²⁹³ declaraba «*la inclusión de un inmueble en el Catastro no pasa de constituir un indicio de que el objeto inscrito puede pertenecer a quien figura como titular en el (igual que ocurre con los recibos de pago de los impuestos correspondientes); y tal indicio unido a otras pruebas puede llevar al Juez al convencimiento de que, efectivamente, la propiedad pertenece a dicho titular. Pero no puede constituir por sí sola justificante de tal dominio, ya que tal tesis conduciría a convertir a los órganos administrativos encargados de tal Registro en los definidores del derecho de propiedad y harían inútil la existencia de los Tribunales de Justicia, cuya misión es precisamente la de declarar los derechos controvertidos*». Es decir, la aportación de certificación catastral descriptiva y gráfica a nombre de quien pretende inmatricular no acredita la titularidad dominical, pero tampoco acredita indubitadamente la proyección geográfica del objeto inmobiliario del dominio, pues sus descripciones se refieren a la reproducción gráfica de la riqueza territorial aparente, cuestión conceptualmente distinta de la representación gráfica del dominio inmobiliario.

Por tanto, la exigencia de la regla segunda del artículo 201 LH no coincide con la orientación que sigue la sentencia citada, por lo que dicha referencia de la regla segunda del artículo 201 puede interpretarse con el deseo del legislador de que se aporte al procedimiento la mejor cartografía oficial de la que se dispone²⁹⁴.

Esta situación cambia radicalmente con la implantación y uso de un sistema de bases gráficas registrales en el Registro de la Propiedad. El Registrador, a través de la cartografía catastral y demás medios de localización de que pueda disponer, como el Planeamiento Urbanístico, la información del nombre de las calles y su numeración, a través de la herramienta informática Carto-ciudad, o la localización de las rústicas a través del SIG-PAC del Ministerio de Agricultura, junto con las ortofotos del territorio, podrá efectuar una verdadera calificación registral de las descripciones del título, que permitan eliminar las dudas en la identidad de la finca, pues podrá compararla con la descripción de las colindantes, si están inscritas.

Ello determina que, en una futura reforma legal de la regulación del expediente de dominio, que tenga en cuenta la implantación del sistema de bases gráficas registrales, las dos certificaciones a las que se refiere la regla segunda del artículo 201 LH se sustituyan por una única certificación registral que, desde el punto de vista literario, exprese que la finca con la descripción facilitada no está inscrita, y desde un punto de vista gráfico la georreferenciación de la misma sobre la base de la descripción y georreferenciación facilitada por el promotor del expediente, sea de carácter catastral o resulte de levantamiento topográfico privado, elaborando una propuesta de base gráfica registral de la que resulte la ubicación de la finca, su cabida y su relación con los linderos, expresando si las fincas colindantes están inscritas, quiénes son, en su caso,

²⁹³ ROJ. STS 7869/1996. Id Cendoj: 28079110011996101352

²⁹⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Aplicación de la teoría de las bases gráficas registrales al expediente de dominio», op cit., p. 205 y ss.

sus titulares, para que puedan ser notificados y comparecer en el expediente; o si no han podido ser identificadas gráficamente, o no constan inscritas en el Registro.

La propuesta de base gráfica registral de la finca a inmatricular ha de aportarse al expediente con el consentimiento expreso y fehaciente del titular de la finca, aportando el material descriptivo del que disponga para que pueda contrastarla con el resto de información geográfica de la que disponga en su archivo el Registrador. Ese análisis comparativo provocará una decisión del Registrador sobre cuál es estado de la descripción de la finca en relación con la realidad geográfica de la misma, que habrá de valorarse por el Juez. Dicha propuesta de base gráfica registral no puede considerarse, en el momento inicial del expediente, como la base gráfica definitiva de la finca registral, pues no será sino a través de los diferentes trámites del expediente cuando se llegará al convencimiento de que dicha propuesta de base gráfica registral no se corresponde con ninguna de las de las fincas registrales, que ya constan inscritas en el Registro de la Propiedad.

La resolución judicial que ponga fin al procedimiento será el título inscribible, que deberá contener la decisión del Juez respecto a la identificación gráfica de la finca que se pretende inmatricular, expresando que los colindantes, los registrales en primer término y en su defecto los catastrales han sido citados y oídos en juicio, respectivamente. Esa base gráfica, con expresión del material utilizado en su formación, habrá de incorporarse con carácter definitivo al sistema de bases gráficas registrales y en su día, al espacio reservado para la base gráfica validada definitivamente en el folio real electrónico, como inscripción registral gráfica y tendrá efectos descriptivos, pues cuenta con el consentimiento del promotor del expediente, de los colindantes, se ha elaborado sobre un material con sanción oficial, y goza de la sanción de la autoridad judicial, por lo que se puede oponer a todo tercero.

Por tanto, la regla segunda del artículo 201 LH, debería sufrir una reforma en el sentido indicado, es decir que al escrito inicial se incorporará, junto a la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca a inmatricular, una certificación registral en la que el Registrador competente formule la propuesta de base gráfica registral, como mejor cartografía oficial de la que se dispone, expresando:

- 1) Que la misma se ha configurado con el consentimiento del inmatriculante.
- 2) Si no se puede identificar gráficamente por el Registrador la propuesta de base gráfica registral y la representación catastral no coincide con la representación gráfica de la finca a inmatricular, se admitirá la presentación de base gráfica alternativa, formada por técnico competente, que se presentará en el escrito de inicio del expediente, para que sea objeto de calificación registral, con una serie de requisitos técnicos, que han de ser determinados por reglamentariamente.
- 3) Que no se corresponde con base gráfica alguna de finca inscrita en el Registro de la Propiedad, por alta de inscripción de dicho recinto geográfico.
- 4) El material cartográfico y geográfico de la propuesta de base gráfica registral y sus datos técnicos utilizados, homologados por disposición legal.

- 5) Estado de coordinación de la propuesta de base gráfica registral con la catastral aportada, mediante la superposición de sus respectivas representaciones gráficas.
- 6) Relación de la finca sus colindantes, con expresión de su titularidad registral, el estado de validación registral de las mismas y su estado de coordinación con sus respectivas parcelas catastrales, a los efectos de las citaciones oportunas para que puedan comparecer en el expediente y alegar lo que a su derecho convenga.

Sin embargo, el Texto del Proyecto de Ley de modificación de determinados preceptos de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, regula el procedimiento en el nuevo artículo 202 LH, cuyo texto propone, en primer lugar, la desjudicialización del expediente de dominio, pues se tramita ante Notario hábil para actuar en cualquiera de las poblaciones integrantes del distrito hipotecario en que radiquen las fincas, los colindantes o la capital de la provincia, competencia que parece excesivamente amplia y puede contravenir lo dispuesto en el artículo 210 RN, que señala que la competencia para otorgar actas de notoriedad complementarias del título público inmatriculador corresponde al Notario hábil para actuar en el lugar en el que radique la finca hipotecada y aunque el procedimiento de inmatriculación por título público desaparece en el Proyecto, parece que podemos invocar la analogía con ese procedimiento y exigir que el Notario sea hábil para actuar en el lugar en el que radique la finca, pues será más elevado el grado de conocimiento del territorio.

En cuanto al inicio del expediente, *«Se iniciará el procedimiento mediante solicitud por escrito del titular dominical de la finca en la cual, junto a la descripción literaria de la finca, realizada en los términos prevenidos reglamentariamente, deberán hacerse constar los datos personales del promotor y su domicilio para la práctica de notificaciones, acompañándose además los siguientes documentos: a) Título de propiedad de la finca que se pretende inmatricular, que atribuya el dominio sobre la misma al promotor del expediente, junto con certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales, que se correspondan con la descripción literaria y la delimitación gráfica de la finca cuya inmatriculación se solicita, con expresión de los titulares catastrales de dichas parcelas y sus colindantes, así como sus respectivos domicilios»*. No se aclara a quién se ha de hacer la solicitud, pero parece lógico pensar que al Notario hábil. No se entiende muy bien porque la descripción literaria ha de constar en el escrito, pues la misma ha de venir descrita en el título de propiedad de la finca. En cuanto a la constancia de la referencia catastral, no es una novedad, sino una reminiscencia histórica y un nuevo error del legislador, pues puede hacer inservibles todos los títulos antiguos con descripciones literarias, que no van a coincidir con la descripción de las parcelas catastrales, que ha de ser necesariamente actual y ha de tener en cuenta las actuaciones de puro hecho de la finca. La descripción de la finca ha de ser contemporánea al momento en el que se otorgó el título, sin tener en cuenta las alteraciones catastrales posteriores, puesto que la inscripción en el Registro de la Propiedad es voluntaria. Lo lógico será que se acompañe certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela correspondiente en el año de otorgamiento del título e inscribirse con esa representación gráfica, si coincide con la descripción alfanumérica del título; si no coincide, deberán acreditarse las diferencias con base gráfica alternativa. Por otro lado, tampoco se hace referencia a que clase de títulos se

refiere, si públicos, fehacientes o privados; conforme a la doctrina del TS y la DGRN sobre la materia, el título parece que ha de ser público.

«b) Relación de los datos registrales, catastrales o de cualquier otro origen de los que disponga el promotor y sirvan para localizar las fincas registrales y parcelas catastrales colindantes. En particular, el nombre y domicilio de sus propietarios actuales, si fueran distintos de los recogidos en las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas, así como los titulares de cargas o gravámenes sobre las mismas». No se regula, sin embargo, cómo han de incorporarse estos datos registrales al escrito inicial de interposición del expediente. Pero parece que lo lógico es que a la certificación catastral se acompañe dictamen del Registrador en el que se exprese la relación de la finca que se pretende inmatricular con las fincas colindantes. Es en este inciso donde debiera introducirse la certificación registral de no inscripción de la finca con esa descripción con el informe gráfico que resulte del sistema de bases gráficas.

La regla tercera en su párrafo 2º dispone: *«El Registrador, tras consultar su archivo, tanto literario como de representación gráfica en soporte papel o informático, expedirá en el plazo de cuatro quince días, certificación acreditativa de la falta de inscripción de la finca, siempre que haya verificado que concurren las siguientes circunstancias: a) La correspondencia entre la descripción contenida en el título de propiedad aportado y la certificación catastral. b) La falta de previa inmatriculación de la finca a favor de persona alguna. c) La ausencia de dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se solicita con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas».* Si la certificación requiere la verificación de todos estos extremos, el plazo ordinario de 4 días parece insuficiente, por lo que debiera ser mayor, cifrándolo en 15 días, por analogía con los plazos de calificación, pues realmente lo que ha de hacer el Registrador es calificar que la finca que se pretende inmatricular no está inscrita, e impedir los perjuicios derivados de situaciones de doble inmatriculación, y la consiguiente litigiosidad que con ello se genera. Además, es en este momento del expediente cuando el Registrador puede alegar las dudas en la identidad de la finca en los expedientes de dominio, como ha declarado, por ejemplo, la RDGRN de 25 de noviembre de 2013²⁹⁵ señala: *«En el marco del expediente de dominio el registrador sólo emite su juicio sobre la identidad de la finca al expedir la certificación a que se refiere la regla segunda del artículo 201 de la Ley Hipotecaria, certificación que constituye un requisito procedimental de estos expedientes, correspondiendo al juez la valoración final de su contenido. En estos supuestos en que el registrador haya expresado dudas al expedir la certificación, es preciso que el auto judicial desvirtúe tales dudas o aclare, en su caso, la inexistencia de una situación de doble inmatriculación o de confusión sobre la identidad de la finca, previa audiencia de las personas que puedan tener algún derecho según la certificación registral, sin que baste al efecto el auto genérico aprobando el expediente (vid., por analogía, el art. 306 del Reglamento Hipotecario). Si estas dudas no se han expresado por el registrador al expedir la certificación, no puede pretender plantearlas al presentarse a inscripción el auto judicial aprobatorio del expediente de dominio (cfr. Resolución de 4 de febrero de 2012), salvo que en tal momento, y con carácter de excepción a la citada regla general, el registrador tenga no ya dudas, sino la certeza de que la finca que se pretende inmatricular ya está inmatriculada, o de que el supuesto exceso de cabida de la finca*

²⁹⁵ BOE nº. 304, de 20 de diciembre de 2013, sección III, pp. 102695 y ss.

inscrita encubre la pretensión de aplicar el folio de esta última a una realidad física que englobaría la originaria finca registral y una superficie colindante adicional, en cuyo caso debe primar la exigencia institucional de evitar tales situaciones, dada la quiebra que la solución contraria supondría del sistema de seguridad jurídica que debe proporcionar el Registro de la Propiedad, incluso en el caso de haberse expedido una certificación errónea (cfr. Resoluciones de 7 de noviembre de 2000, 29 de mayo de 2002 y 11 de junio de 2013), o también en aquellos casos en que el registrador que emitió la certificación inicial que permitió iniciar el expediente sea distinto de quien va a practicar la inscripción, pues el juicio sobre la existencia o no de dudas es personal del registrador y no puede vincular a un registrador distinto que se aparte de él por causas justificadas (cfr. Resolución de 3 de junio de 2013)²⁹⁶».

2.- La citación al titular catastral y a los propietarios de fincas colindantes

Actualmente, conforme a la regla 3ª del artículo 201 LH, *«el Secretario judicial dará traslado de dicho escrito al Ministerio Fiscal y citará a los que según la certificación del Registro de la Propiedad tengan algún derecho real sobre la finca, a aquel de quien procedan los bienes, o a sus causahabientes, si fueren conocidos, a quién tenga catastrada o amillarada la finca a su favor y convocará a las personas ignoradas a las que pueda perjudicar la inscripción solicitada por medio de edictos. Estos se fijarán en el tablón de anuncios del Ayuntamiento y del Juzgado a que pertenezca la finca, a fin de que en los 10 días siguientes a la citación o la publicación de los edictos, puedan comparecer ante el Juzgado para alegar lo que a su derecho convenga».* Cuando excedan de determinado valor, se publicarán también en el Boletín Oficial de la Provincia y se citará además *«a los propietarios de las fincas colindantes y al poseedor de hecho de la finca, si fuere rústica, o al portero, o, en su defecto, a uno de los inquilinos, si fuere urbana».*

El expediente de dominio judicial, actualmente, parte de la falta de título de dominio por parte del promotor del expediente. Esa es la verdadera razón por la que han de intervenir los colindantes, pues ha de suplirse un título por la Autoridad Judicial, que ha de asegurarse de la falta de contienda. Distingue el precepto entre quienes por el solo hecho de aparecer catastrados, o por figurar como colindantes, han de ser citados, de aquellos que tienen que serlo por la posibilidad de ostentar derechos sobre todo o parte del territorio de la finca a inmatricular, independientemente de que pudieran ostentar titularidades en inmuebles anejos, distinguiendo el “contenido” relativo a la titularidad del dominio y demás titularidades reales inmobiliarias y el del “continente” relativo a la porción de terreno delimitada por dicha titularidad, la finca registral.

Por tanto, conforme a esta regla, habrá que efectuar notificación a los que tengan catastrada o amillarada la finca a su favor y a las personas ignoradas a quienes pueda perjudicar la inmatriculación solicitada, por medio de edictos. La razón de esta citación obedece a la necesidad de acudir a medios indiciarios de determinación de una titularidad ante la falta de titularidades contrastadas.

296

Pero la necesidad de citación del que aparece como titular en el Catastro, nada aporta pues su titularidad es indiciaria y no producirá ningún efecto en el caso de que el expediente de dominio finalice con una resolución que ordene la inmatriculación.

Por ello, entendemos que el doble sistema previsto por el artículo 201 de citaciones a los titulares de derechos reales, estén inscritos o no, y a los catastrales, y de notificaciones por edictos para el resto de los interesados, debería sustituirse por un sistema de notificaciones a quienes resultasen ser titulares de las fincas registrales colindantes. Publicidad que vendría completada por la citación por edictos a cualquiera que pudiera tener interés, entre los que habrá de incluirse a los titulares catastrales, sin que ello suponga disminución de las garantías del procedimiento, puesto que la convocatoria por edictos se refuerza con el acompañamiento de la propuesta de base gráfica registral, a través de la cual podrían observar la situación de la finca, en caso de inmatriculación de la misma tras el expediente.

3.-La citación de los propietarios de fincas colindantes

Conforme a la regla tercera del artículo 201 LH, los propietarios de fincas colindantes, han de ser citados” personalmente”, pero no se aclara si han de ser los que resulten de la descripción hecho por el promotor, o habrán de ser los que resulten de la certificación catastral, pues la del Registro de la Propiedad solo ha de expresar que la finca con la descripción propuesta no está inscrita.

Pero al basarse el expediente en una descripción meramente literaria o abstracta, ello no impide que pueda producirse una doble inmatriculación registral. Sin embargo, con la implantación del sistema de bases gráficas, el Registrador puede comprobar en la confección de la propuesta de base gráfica registral, la ubicación de la finca y la de las fincas colindantes. Si están inscritas, podrá determinar su titularidad registral a la que ha de notificarse el expediente, sin que la misma haya de resultar por la sola declaración de las partes o una certificación indiciaria, como la catastral. Si no lo está, puede determinarse la finca colindante y citar por edictos al titular indiciario de la misma, es decir al catastral, salvo que el promotor del expediente acredite mediante título público que la finca se encuentra a nombre de persona distinta de quien aparece como titular en el Catastro. Por tanto, en caso de diferencia, el titular registral ha de tener preferencia sobre el catastral, por tener una propiedad más contrastada que la indiciaria catastral, mientras no se pruebe que el dato del Catastro es erróneo. Por ello, lo lógico es que incluyéramos al titular catastral como a las personas a las que pueda perjudicar la inscripción que va a practicarse, es decir, aquellos que tienen que ser citados por Edictos.

Por tanto, identificada la finca inscrita colindante:

- a) Si tiene base gráfica registral validada provisionalmente, la certificación registral expresará la identidad del colindante, para que sea citado por el Juez y en esta sede prestar su consentimiento a la identificación gráfica propuesta. En ese caso, se ha de recabar el consentimiento del mismo para que el Registrador proceda a

modificar, en su caso, la base gráfica de su finca registral y previa calificación registral, proceder a la validación definitiva de la base gráfica de la finca registral colindante si los demás linderos son indiscutidos.

- b) Si tiene una base gráfica registral validada definitivamente, la certificación expresará igualmente la identidad del titular registral de la misma, que será citado y en este caso, el inmatriculante deberá prestar su consentimiento a la identificación gráfica registral propuesta, sin alteración de la suya, pues goza de los efectos del principio de legitimación registral, invirtiéndose la carga de la prueba.
- c) Si la finca registral colindante no se encuentra representada gráficamente, habrá de serlo de oficio, por el Registrador, con el valor de mero dictamen o prueba, expresando la titularidad registral de la misma, para que el colindante sea citado por el Juez y comparezca para alegar lo que a su derecho convenga.
- d) Si la finca colindante no está inscrita en el Registro de la Propiedad, entonces se acudirá a la certificación catastral para determinar la titularidad indiciaria a la que se efectuará la citación. Si el inmatriculante acredita con título que la titularidad de esa finca colindante es distinta de la catastral, también a este titular se efectuará la citación, ante la falta de seguridad de quién de ellos es el titular colindante.

En todo caso, cuando haya base gráfica registral de fincas colindantes se expresará en la certificación el estado de coordinación de la misma con la base gráfica de la parcela catastral, para que pueda ser tenida en cuenta por el Juez, a la hora de resolver respecto a la base gráfica de la finca que se pretende inmatricular.

La solución adoptada por el Proyecto de Ley citado sigue la complejidad que deriva de todo el texto legal, partiendo de que el promotor del expediente ha de tener título de propiedad, por lo que, cuando no lo tenga, parece que tendrá que acudir al procedimiento judicial correspondiente. Si tiene título de propiedad, goza de una identificación fehaciente de la finca, por lo que no parece necesaria la citación a colindantes, titulares de derechos reales, o poseedores de hecho de la finca, pues la identificación gráfica de la finca a inmatricular no es una cuestión que les afecte y si quieren inscribir sus títulos, tendrán que ir al procedimiento registral correspondiente, pues la inscripción es voluntaria.

El artículo 200 del PL citado, introduce una novedad en cuanto a las citaciones, pues ya no habla de colindantes, sino de interesados. Dentro de este concepto incluye a los titulares de derechos reales o cargas constituidos sobre la finca a inmatricular. Y dentro del concepto de colindantes, distingue según sea sea una Administración Pública y colindante privado.

- 1) Respecto a los interesados, la letra c) de la regla segunda dispone que en el escrito inicial del expediente acompañará *«Identificación de los derechos*

constituidos sobre la finca, expresando las cargas a que pueda hallarse afecta o las acciones con transcendencia real ejercitadas en relación con la misma, indicando los nombres de los titulares o actores, sus domicilios y cualesquiera otras circunstancias que ayuden a su correcta identificación, quienes serán requeridos para que, si les conviene, soliciten la inscripción o anotación omitida, presentando a tal fin los títulos necesarios en el Registro; todo ello bajo apercibimiento de que, caso de no hacerlo dentro de plazo, las expresadas cargas y acciones perderán eficacia real sobre los bienes, en el término y con el alcance que se determina en la regla novena del presente artículo. Deberá identificarse también a los poseedores de la finca que se pretende inmatricular y al arrendatario de ella, si se trata de vivienda». Esta regulación resulta técnicamente deficiente pues no se indica quién tiene que realizar el requerimiento de presentación de títulos en el Registro; la aportación de los títulos directamente al Registro de la Propiedad para solicitar su “inscripción o anotación” antes de la inmatriculación de la finca es un contrasentido, pues en el sistema registral español la primera inscripción de toda finca en el Registro debe ser la de dominio (vid. art. 7 de la LH) y la inscripción en nuestro derecho es voluntaria, por aplicación del principio de rogación (vid. Art. 6 de la LH); otra cosa, sería que el titular de los derechos reales y cargas a que se refiere esta norma acudiera al procedimiento especial del art. 312 del RH (ahora recogido en el número 2 del proyecto art. 202); no se señala plazo para efectuar tal requerimiento, ni para contestarlo, ni se concreta cuál ha de ser la prelación o rango registral de tales derechos (si fueren compatibles), pudiendo alterarse el principio de prioridad; y mezcla cosas distintas como son la inmatriculación de una finca mediante la primera inscripción de su dominio con la inscripción de los derechos reales, que nada tiene que ver con el expediente de inmatriculación. Parece conveniente, o bien suprimir la regla, o bien conectarla con el expediente a que se refiere el actual artículo 312 RH, regulado en el artículo 200 que propone el PL.

- 2) Respecto a los colindantes, si fuere una Administración Pública dispone el párrafo 4º de la regla tercera del citado artículo: *«(...) si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela que se pretende inmatricular, con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación. Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación, o no remitiendo su informe dentro de plazo, el Registrador conservase dudas sobre la existencia de una posible invasión del dominio público, denegará la anotación solicitada, notificando su calificación al Notario para que proceda al archivo de las actuaciones, motivando suficientemente las causas de dicha negativa junto con certificación o traslado de los datos procedentes de la información territorial utilizada y, en su caso, certificación literal de la finca o fincas que estime coincidentes».* Este inciso parece olvidar que la inscripción de los bienes de dominio público es obligatoria, conforme al artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, presuponiendo su incumplimiento. Como ha

señalado la reciente Resolución de la DGRN de 27 de febrero de 2014²⁹⁷, «hay que recordar que ninguna dificultad existirá para que el registrador pueda apreciar por el contenido del propio Registro el carácter demanial del bien, especialmente teniendo en cuenta la obligación que tiene el Estado y demás Administraciones Públicas de inscribir sus bienes, así como todos los actos y contratos referidos a ellos susceptibles de inscripción, que impuso con carácter general, incluso respecto de los bienes demaniales, la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (vid. art. 36), dada la garantía que representa la protección registral para la integridad e indemnidad de los patrimonios públicos, y comprendiendo también los adquiridos con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, respecto de los cuales la disposición transitoria quinta de la misma estableció que «para el cumplimiento de la obligación de inscripción establecida en el artículo 36 de esta Ley respecto de los bienes demaniales de los que las Administraciones Públicas sean actualmente titulares, éstas tendrán un plazo de cinco años, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley». Transcurrido ya el plazo de cinco años que la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas concedió para la inmatriculación de los bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad, la regulación de la regla ahora comentada del proyectado art. 202 no resulta coherente con el actual marco normativo, pues presupone que la información de que dispone el Registro en relación con el demanio procede exclusivamente de la información territorial asociada, confundiendo esta con la información registral, se trata de bienes perfectamente inscribibles en el Registro de la Propiedad, cuya inscripción es además obligatoria (vid. arts. 4 y 5 del RH). Por ello lo lógico sería suprimir el citado párrafo final de la regla tercera, o como mínimo subordinar el derecho de oposición a la inmatriculación a la previa solicitud de inscripción de la concreta dependencia de dominio público con la que exista coincidencia respecto de la finca que se pretende inmatricular.

- 3) Con relación a los demás colindantes, la regla 5ª del precepto dispone: «*Quinta. Recibida la comunicación del Registro acreditativa de la extensión de la anotación, acompañada de la correspondiente certificación, el Notario notificará la pretensión de inmatriculación, en la forma prevenida reglamentariamente, a todos aquellos que, de la relación de titulares contenida en el escrito acompañado a la solicitud, resulten interesados como titulares de cargas, derechos o acciones que puedan gravar la finca que se pretende inmatricular, a aquel de quien procedan los bienes o sus causahabientes, si fuesen conocidos, al titular catastral y al poseedor de hecho de la finca y a la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma, Diputación Provincial u organismo equivalente, así como al Ayuntamiento en que esté situada la finca, para que puedan comparecer en el expediente y hacer valer sus derechos. En la notificación se hará constar: a) El nombre y apellidos, domicilio, estado, profesión, número de documento o código de identidad del promotor y cualesquiera otros datos que puedan facilitar su identificación. b) Los bienes descritos tal como resultan de la certificación catastral de la parcela. c) La especie de derecho, carga o acción en que, según el promotor, pueda estar interesada la persona notificada. d) Los términos en que, sin merma de sus derechos, podrán inscribirse o anotarse los documentos públicos de que*

²⁹⁷ BOE nº. 80, de 2 de abril de 2014, sección III, pp. 28250 y ss.

los mismos resulten. e) Apercibimiento sobre los perjuicios que, de la omisión de la inscripción o anotación, puedan derivarse. Asimismo notificará la solicitud, con expresión literal de los extremos recogidos en las letras a) y b) del apartado anterior y en la forma prevenida en esta ley, a los propietarios de las fincas registrales y catastrales colindantes y a los titulares de derechos reales constituidos sobre ellas en los domicilios que consten en el Registro y, caso de ser distintos, en cualesquiera otros que resulten del expediente». La extravagancia y la falta de lógica de este precepto están fuera de toda duda y dificulta la inmatriculación de una finca. Confunde el régimen de las notificaciones, se equiparan los titulares registrales y los catastrales. Es sin duda la parte más negativa de la regulación, y olvida que la inmatriculación lo que pretende es identificar la finca en el tráfico jurídico. Pasamos de un medio como el anterior artículo 205 LH, que pretendía favorecer el acceso de las fincas al Registro, a un procedimiento, el expediente para inmatricular, que prácticamente lo imposibilita, olvidando que en un expediente de jurisdicción voluntaria no hay contienda.

La previsión de una notificación a la Administración titular del dominio público que pudiera verse afectado resulta contradictoria con el hecho de que, conforme a lo previsto en la regla tercera, tanto en caso de oposición por parte de la Administración titular del dominio público afectado, como en caso de mera sospecha del registrador sobre la coincidencia entre éste y la finca que se pretende inmatricular, procede el archivo de las actuaciones por parte del notario instructor del expediente. Por tanto, no existiría, según la lógica del proyecto, ninguna “Administración titular del dominio público que pudiera verse afectado”, pues en tal caso lo que procede es el archivo del expediente. En consecuencia se debe sustituir la consideración de la Administración como titular afectado, por la de titular colindante.

En relación con la forma de practicar las notificaciones por parte del notario, el párrafo primero de la regla quinta se remite a “la forma prevista reglamentariamente” cuando los destinatarios son los titulares de cargas, derechos o acciones que graven la finca objeto del expediente, el titular del que proceda la finca, los poseedores de hecho y el Ayuntamiento respectivo, mientras que cuando los destinatarios son los propietarios y titulares de derechos sobre las fincas colindantes dicha notificación se ha de efectuar “en la forma prevista en la ley”,

La notificación a los titulares de las fincas registrales colindantes debe hacer innecesaria la notificación a los titulares catastrales de las parcelas colindantes. Como afirma la reciente Resolución de la DGRN de 5 de agosto de 2014²⁹⁸ a propósito de la expresión de los denominados “linderos personales” en la descripción de las fincas (por contraposición a los “linderos fijos”), es un «*dato variable en el tiempo, y que por tanto, pierde vigencia de modo inadvertido ... que no está contrastado ni es fiable en modo alguno, pues resulta sólo de la manifestación del interesado o, en el mejor de los casos, de una base de datos distinta de la del Registro de la Propiedad, única institución que tiene por finalidad específica la de acreditar, bajo la salvaguardia de los Tribunales, y a todos los efectos legales, el dominio de las fincas. ... Si tales fincas colindantes están inmatriculadas, serán sus respectivos historiales registrados los que*

²⁹⁸ BOE nº. 242 de 6 de Octubre, sección III, pp. 79749 y ss.

en cada momento proclamarán, con todos los efectos legales inherentes a los pronunciamientos registrales, los nombres de quién o quiénes son sus propietarios». Lo cual es coherente con la preferencia que en el plano de los efectos jurídicos sustantivos se reconoce en nuestro Ordenamiento a las inscripciones registrales frente a los datos catastrales sobre de titularidades, como dispone el art. 2.2 del T.R. de la Ley del Catastro Inmobiliario: «Lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en el Registro».

En su lugar, entendemos que la desjudicialización del expediente de dominio supone la no necesidad de citación a todos los colindantes, pues la identificación de la finca no requiere tal intervención, salvo que se quiera gozar de la fe pública registral, en cuyo caso sí será precisa su intervención.

4.- Las pruebas a practicar en el expediente

Las reglas cuarta y quinta del artículo 201 LH regulan la práctica de la prueba en el expediente de dominio, «4ª. *Transcurrido el plazo fijado, podrá el actor y todos los interesados que hayan comparecido proponer, en un plazo de seis días, las pruebas que estimen pertinentes para justificar sus derechos. 5ª. Practicadas las pruebas en el plazo de diez días, a contar de la fecha de su admisión, oirá el Juzgado, durante otro plazo igual, por escrito, sobre las reclamaciones y pruebas que se hayan presentado, al Ministerio Fiscal y a cuantos hubieren concurrido al expediente, y en vista de lo que alegaren y calificando dichas pruebas por la crítica racional, dictará auto, dentro del quinto día, declarando justificados o no los extremos solicitados en el escrito inicial. Este auto será apelable en ambos efectos por el Ministerio Fiscal o por cualquiera de los interesados, sustanciándose la apelación por los trámites establecidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil para los incidentes».*

Con base en ello, podemos distinguir las pruebas encaminadas a determinar la titularidad de la finca y su entidad física. Dentro de estas últimas, podemos distinguir las destinadas a ubicar la finca y las destinadas a determinar que dicha ubicación no invada la ubicación de ninguna de las fincas colindantes, partiendo de la inexistencia de título de dominio.

Desde un punto de vista gráfico, un primer medio de prueba sería la aportación de la base gráfica de una finca registral referida a la misma porción de territorio sobre el que ahora se pretende inmatricular otra diferente, como ocurre en el caso de que la finca a inmatricular forme parte de otra, de cabida mayor inscrita. En ese caso el Registrador habría de aportar al expediente la base gráfica inscrita para su confrontación con la propuesta de base gráfica de la finca objeto del expediente, para que fuera ponderada por el órgano de resolución, junto con los demás medios de prueba. Con ello, se evita la doble inmatriculación de fincas en el expediente de dominio, lo cual ya supone una mejora evidente del sistema.

Los efectos de la aportación al expediente de dicha base gráfica registral dependerán, en gran medida, del valor y efectos que se atribuyan a la base gráfica de la finca registral realizado por el Registrador.

Si concluimos que las mismas tienen efectos identificativos, en su caso, la fase probatoria del expediente de dominio adquirirá una potencia hasta ahora desconocida en su vertiente meramente literaria. Si la tramitación del expediente tiene por objeto la inmatriculación de la finca, lo que parte de su identificación en el territorio, al introducir en la fase probatoria el juego de los consentimientos y sanciones oficiales vistas, con el apoyo de la base gráfica registral, esa identificación puede alcanzar efectos descriptivos que permitan el perfecto juego de todos los principios hipotecarios incluido el de fe pública registral, hoy vedado a los datos de hecho que figuran en el Registro.

Desde este punto de vista, la aportación al expediente de la propuesta de base gráfica registral de la finca a inmatricular, incluyendo las bases gráficas de las fincas registrales colindantes y la base gráfica que recaiga sobre el mismo recinto territorial, que se ha inmatricular por medios distintos al expediente de dominio, supone la justificación dominical de una delimitación territorial, a instancias del propietario y las diferencias de apreciación pueden ser resueltas en el seno del expediente, cualquiera que sea la autoridad que lo resuelva, teniendo en cuenta su naturaleza de acto de jurisdicción voluntaria, lo que nos obliga a delimitar cuándo las diferencias de apreciación han de resolverse en el propio expediente y cuándo han de resolverse en un procedimiento de naturaleza distinta (contenciosa).

Así, en principio, si al expediente no se aporta base gráfica registral contradictoria con la propuesta de base gráfica registral, que se acompaña al escrito de interposición del recurso, cualquier cuestión que surja respecto a la delimitación de la finca a inmatricular podrá resolverse en el expediente. Sin embargo, si se aporta por colindantes o terceros interesados alguna base gráfica contradictoria con la citada propuesta de base gráfica, las cuestiones de apreciación sobre la delimitación de la finca dependerán del valor identificativo de la base gráfica, o de mero dictamen que la validación de la base gráfica registral contradictoria provoca, para determinar si dicha cuestión puede ser resuelta en el expediente, o si es preciso su sobreseimiento para proceder con el juicio declarativo correspondiente.

Así se pueden distinguir los siguientes supuestos²⁹⁹:

1.- Cuando se aporta al procedimiento una base gráfica registral cuya validación se apoya en el criterio profesional del Registrador, o tiene el carácter de provisional. Es decir, cuando no goza de efecto identificativo alguno, parece claro que la validez y los efectos de dicha base gráfica registral habrán de ser ponderados por el Juez como mera prueba pericial, sin que exista responsabilidad del Registrador y sin que la base gráfica registral pueda ser modificada por el Juez, sin perjuicio de que el Registrador pueda, en el ejercicio de sus funciones, ajustar la base gráfica registral inicial propuesta a la descripción final resultante de la finca, en función de las circunstancias que obren en el archivo.

²⁹⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 40.

2.- Cuando lo aportado al expediente sea una base gráfica registral validada con base en la declaración fehaciente de quien vaya a ser titular registral. Es decir, cuando haya de producir los mismos efectos identificativos que las descripciones literarias del folio registral, el Juez no se encontrará ante un dictamen registral de corte simplemente pericial. El juez podrá decidir, con la misma libertad que en el caso anterior, y su decisión no afecta a la identidad de la finca que se pretende inmatricular. Pero el que sostenga una identificación distinta habrá de acreditarlo y ser oído en juicio, resolviendo el Juez, en atención a la prueba planteada; es decir, en el caso de que identificación positiva con el consentimiento del titular a la propuesta de base gráfica registral, se invierte la carga de la prueba en juicio.

3.- Por último, no cabe aportar en el curso del procedimiento una base gráfica registral que goce de efectos identificativos y descriptivos. Es decir que se ha formado no sólo con el consentimiento expreso y fehaciente del titular registral, sino también con la participación de los colindantes, ya que, al menos, la finca a inmatricular no está inscrita y por tanto su base gráfica nunca habrá podido ser colindante, al menos desde un punto de vista registral gráfico. Otra cosa es que, durante el expediente de dominio se haya producido la inmatriculación de una parcelación completa, por ejemplo un proyecto de equidistribución, o un expediente de concentración parcelaria, en cuyo caso el sobreseimiento del expediente de dominio ha de ser inmediatamente adoptado, ya que en este caso, no se trata sólo de justificar el hecho determinante de un dominio inmobiliario inscribible, sino de alterar el dominio inscrito de otros titulares registrales.

El texto del Proyecto de Ley citado se refiere al desarrollo del expediente y a la práctica de la prueba a partir del número 3 del artículo 202, que propone, respecto del cual, proponemos que sea el artículo 200. Así la regla tercera establece: *«El Notario levantará acta a la que incorporará la documentación presentada, remitiendo copia de la misma al Registrador de la Propiedad competente solicitando la expedición de certificación acreditativa de que la finca no consta inscrita en el Registro y, en su caso, practique anotación preventiva de la pretensión de inmatriculación. El Registrador, tras consultar su archivo, tanto literario como de representación gráfica en soporte papel o informático, expedirá en el plazo de cuatro días certificación acreditativa de la falta de inscripción de la finca, siempre que haya verificado que concurren las siguientes circunstancias: a) La correspondencia entre la descripción contenida en el título de propiedad aportado y la certificación catastral. b) La falta de previa inmatriculación de la finca a favor de persona alguna. c) La ausencia de dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se solicita con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas».*

La mecánica es básicamente correcta. Así, en la fase de presentación del escrito de interposición, acompañado del título acreditativo de la propiedad, el Notario habrá de solicitar certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral, y certificación registral de que la finca no está inscrita con esa descripción en el Registro de la Propiedad, acompañada de certificación registral gráfica de la relación de la finca a inmatricular con las fincas registrales colindantes, de las que resultarán o no las dudas fundadas. Por otro lado, será complicado apreciar la correspondencia entre la descripción contenida en el título de propiedad aportado y la certificación catastral, sobre todo si se trata de títulos con cierta antigüedad y certificaciones catastrales del año en curso. En ese caso, cuando la descripción del título anterior no coincide con el

Catastro, debe permitirse al promotor la aportación de base gráfica alternativa, declarando que las diferencias se deben a actuaciones unilaterales del Catastro.

En cuanto a la anotación preventiva, supone una excepción a lo dispuesto en el artículo 7 LH, cuando dispone que la primera inscripción ha de ser de dominio; tampoco puede considerarse como una novedad, puesto que la misma finalidad podría conseguirse con una anotación preventiva por defecto subsanable, en los supuestos de falta de correspondencia entre la descripción literaria de la finca y la representación catastral, pues en esa caso, *«procederá el Registrador a extender nota de denegación de la anotación solicitada, a la que deberá acompañar, en su caso, certificación literal de la finca o fincas coincidentes, comunicándolo inmediatamente al Notario, con el fin de que proceda al archivo de las actuaciones»*. No se le da al promotor del expediente la oportunidad de acreditar las discrepancias o la de ajustar la representación gráfica de la finca registral, durante el periodo de caducidad de la anotación preventiva.

Continúa diciendo el precepto *«Cuarta. En otro caso, el Registrador practicará la anotación solicitada y remitirá al Notario, para unir al expediente, la certificación registral, acreditativa de la falta de inscripción de la finca y de coincidencia de la misma con otra u otras previamente inmatriculadas. La anotación, que solo se extenderá si del escrito inicial y sus documentos complementarios resultan todas las circunstancias exigidas, tendrá una vigencia de noventa días, pudiendo ser prorrogada a instancia del Notario o del promotor del expediente, hasta un máximo de ciento ochenta días de su fecha, si a juicio del Registrador existe causa que lo justifique»*. Por tanto, entendemos que se trata de la regulación de la anotación preventiva por defecto subsanable, en caso de inmatriculación de fincas.

Por su parte dispone la regla *«Sexta. Cualquier interesado podrá hacer alegaciones ante el Notario y aportar pruebas escritas de su derecho durante el plazo de un mes. Si se formulase oposición por cualquiera de los interesados, el Notario dará por concluso el expediente y archivará las actuaciones, dando cuenta inmediata al Registrador. En ese caso, el promotor podrá entablar demanda en juicio declarativo contra todos los que se hubieran opuesto, ante el Juez de primera instancia correspondiente al lugar en que radique la finca. En otro caso, levantará el Notario acta accediendo a la pretensión del solicitante, en la que se recogerán las incidencias del expediente, los documentos aportados, así como la falta de oposición por parte de ninguno de los posibles interesados, y remitirá copia al Registrador para que practique, si procede, la inmatriculación solicitada. Si accediera a la inscripción, el Registrador dictará resolución motivada ordenando la inmatriculación y procederá a extender la inscripción del derecho de dominio, cuyos efectos se retrotraerán a la fecha del asiento de presentación inicial del acta remitida por el Notario. La prioridad de las cargas o gravámenes, reconocidos o constituidos por el propietario o por la autoridad judicial o administrativa competente, cuyos títulos hayan sido aportados al expediente o se hayan presentado en el Registro antes de que la inmatriculación se practique y sean calificados favorablemente por el Registrador, se decidirá atendiendo a las normas sobre preferencia establecidas por la legislación civil y en la normativa específica que resultase aplicable en atención a la naturaleza del crédito y de la carga o gravamen y, en su defecto, a la fecha de los mismos títulos. Si fuesen incompatibles y no se manifestare por los interesados la preferencia, se tomará anotación preventiva de cada uno, hasta que por los Tribunales se decida a cuál de ellos ha de darse preferencia»*. El

expediente puede concluir por dos causas: bien mediante su archivo en caso de oposición por parte de cualquiera de los interesados; bien, en caso contrario, mediante acta que levantará el notario «accediendo a la pretensión del solicitante». Esta última expresión constituye un evidente error de concepto que debe evitarse, pues la pretensión del solicitante es la de la inmatriculación de la finca, actividad estricta y esencialmente registral, consistente en el acceso tabular de la finca al Registro a través de su primera inscripción de dominio (vid. art. 7 de la LH). Por ello, siendo el registrador el único funcionario competente para practicar los asientos del Registro (vid. arts. 1, 9 nº8, 18, 240 y sus concordantes de la LH), es evidente que no es el notario quien accede a la pretensión deducida en el expediente de inmatriculación. Por tanto, el expediente sólo se puede seguir cuando no haya oposición, lo cual supone la posibilidad de impedir el acceso de una finca al Registro, por la sola oposición de un colindante, sin justificación alguna. Ello es una consecuencia de la errónea apreciación del concepto de inmatriculación, que en nuestro Derecho tiene por objeto la identificación de finca registral y no su deslinde. La extravagancia continúa y se acrecienta al alterar el principio de prioridad registral; lo lógico es que todas las cargas y gravámenes de la finca existentes al tiempo de la inmatriculación se documenten en el correspondiente título público y se inscriban en el Registro. Así parece derivarse de la lógica civil, hipotecaria y además fiscal, al tratarse de actos que pueden tener una repercusión fiscal.

A la citación de los colindantes se añade la publicación de edictos, al disponer el precepto: *«Séptima. El Registrador ordenará la publicación de edictos que reflejen los datos de la finca que resulten del expediente, incluso los gráficos, así como su titularidad y cargas. Los edictos, convocando a todos los interesados y a las personas ignoradas a quienes pueda perjudicar el expediente, habrán de publicarse en el «Boletín Oficial del Estado. La publicación efectiva del edicto se hará constar por nota al margen de la finca inmatriculada. También se podrá utilizar, a efectos meramente informativos, un servicio en línea, relacionado con la aplicación de representación gráfica a que se refiere el artículo 9, para crear alertas específicas sobre fincas que fueran afectadas por procedimientos de inmatriculación, deslinde o rectificación de cabida o linderos»*. Al régimen de notificaciones se añade ahora la publicación por edictos, encareciendo más el procedimiento, al obligar a su publicación en el BOE, sin aprovechar las posibilidades que ofrece la tecnología. Además, la redacción de esta regla debiera mejorarse técnicamente en dos extremos: uno, sustituyendo la expresión “convocando” por la de “notificando”, pues con el edicto el registrador no convoca a acto o comparecencia alguna, sino que se limita a dar publicidad edictal (concurrente con la propia publicidad registral) al hecho de haberse practicado la inscripción; y dos, en relación con la constancia de la nota marginal relativa a la publicación del edicto en el BOE, pues la expresión «nota al margen de la finca inmatriculada» es técnicamente imprecisa. Sería conveniente introducir medios modernos de publicación edictal, que permitan el conocimiento de la inmatriculación, en lugar del complejo sistema de notificaciones que establece el artículo.

La regla octava dispone: *«Durante la vigencia del asiento de presentación, o de la anotación preventiva, no podrá iniciarse otro procedimiento de inmatriculación que afecte de forma total o parcial a la finca objeto del mismo. Fuera de los supuestos de oposición, frente a la denegación de la anotación preventiva o la inmatriculación por parte del Registrador podrán los interesados interponer los recursos previstos en esta ley para la calificación negativa; quedando siempre a salvo la facultad de los*

interesados para acudir al procedimiento correspondiente, en defensa de su derecho al inmueble. En ambos casos, se aplicarán a la anotación preventiva las normas sobre prórroga y mantenimiento de la vigencia del asiento de presentación prevenidas para el caso de interposición de recurso frente a la calificación del Registrador. Fuera de tales casos, siempre que se entable juicio declarativo ordinario relativo al dominio o cualquier otro derecho inscribible, relativo a la misma finca, se dará inmediatamente por concluso el expediente». Este párrafo es superfluo, pues estos efectos ya resultan de la propia técnica registral, la naturaleza temporal del asiento de anotación preventiva, el procedimiento registral y sus recursos; en cuanto al último párrafo falta añadir que siempre que se entable el juicio relativo a la misma finca, el Juez deberá remitir el mandamiento al Registro correspondiente, expresando que se ha requerido al titular registral y ordenando la cancelación de la anotación preventiva.

Finalmente, concluyendo con los despropósitos del artículo, la última regla dispone: *«Novena. Las adquisiciones realizadas por tercero, derivadas de inscripciones de derechos resultantes del expediente, no podrán quedar amparadas por la fe pública registral hasta transcurridos dos años desde la fecha de la inmatriculación. Transcurrido el plazo anteriormente referido, no perjudicarán al titular de buena fe, a cuyo favor hubieran sido practicadas las inscripciones resultantes del expediente o sus causahabientes, los títulos de dominio o de otros derechos reales que no hubieran sido inscritos o anotados en el Registro con anterioridad.»* El tenor literal del primer inciso es técnicamente incorrecto, por cuanto del expediente no resultan derechos, sino que se limita a acreditar los que pudieran estar causalizados conforme a los artículos 609 y concordantes CC. El segundo inciso supone una alteración sustancial de las normas fundamentales del sistema que regula los efectos de los asientos del Registro de la Propiedad, sustancialmente de los artículos 38 y 34 LH, introduciendo graves distorsiones para su buen funcionamiento y enturbiando su operatividad, al introducir la expresión *«no perjudicarán»*, propia de un sistema de registro de documentos, al que no responde el sistema español.

Si la expresión la hemos de interpretar en el sentido de que la posición del inmatriculante es inatacable, siempre que sea de buena fe, está dispensando al mismo de los otros requisitos que para la protección impone el artículo 34 LH, es decir, que adquiera a título oneroso y de titular inscrito, siendo este un tratamiento discriminatorio injustificado y que se aparta de los principios inspiradores de la LH.

Si la expresión la hemos de interpretar en el sentido de que no perjudicarán al inmatriculante mientras que el asiento de inmatriculación inexacto no se rectifique en legal forma, no se entiende porque se exige el transcurso del plazo de dos años, pues la aplicación del artículo 38 LH lo hace innecesario, a no ser que se entienda modificado este en el supuesto de inmatriculación mediante expediente de dominio.

Por tanto, el artículo regula de una forma farragosa, de difícil ejecución práctica, y enturbia los principios que regulan los efectos de la inscripción registral en un procedimiento destinado a facilitar el acceso de la finca al Registro de la Propiedad, que realmente lo que hace es complicarlo, con un costoso sistema de notificaciones, edictos y asientos innecesarios.

El número 2 regula la posibilidad de que la inmatriculación sea instada por quien ostente un derecho real sobre finca no inmatriculada y quiera inscribirlo, pero el promotor de la inmatriculación ha de identificar debidamente la finca cuya inmatriculación pretende y teniendo en cuenta que la descripción e identificación habrá de hacerse en los términos que resulten del Registro, una vez que el Registrador haya consultado el archivo literario y el sistema de bases gráficas, de modo que permita relacionar la finca a inmatricular con las colindantes, evitando que la identificación gráfica de la finca a inmatricular invada cualquiera de las colindantes, estén o no inscritas.

Debido a la errónea apreciación de un procedimiento que tiene por objeto la identificación de una finca cuando, existe título de dominio y no hay controversia jurídica sobre la misma, podemos proponer otra redacción de este artículo.

3.3.- La inmatriculación por título público

Es el segundo medio inmatriculador que prevé el artículo 199 LH, que se concibió como forma inmatriculadora con requisitos menos exigentes que el expediente de dominio, en aras del fomento de la inscripción. El procedimiento de inmatriculación por título público del artículo 205 LH contiene una serie de garantías, que tratan de asegurar que la titularidad de la finca a inmatricular sea legítima, como son, que se acredite de modo fehaciente o público, según la doctrina del TS y la DGRN; que se publiquen edictos para anunciar la inmatriculación a todos los que pudieran tener algún derecho sobre la finca o parte de ella; que se suspendan los efectos de la fe pública durante el plazo de dos años desde la fecha de la inmatriculación y finalmente, que a través del control que supone la calificación registral, se evite la inmatriculación de una finca que figure ya inscrita a nombre de persona distinta del inmatriculante. Pero la Dirección General de los Registros y del Notariado consciente de que con estas garantías, todavía queda un resquicio a la inseguridad jurídica, siempre ha reiterado en su doctrina que el Registrador ha de excitar su celo calificador en las inmatriculaciones, debiendo efectuar una calificación negativa cuando los títulos hayan sido otorgados con el único fin de lograr la inmatriculación, insistiendo la Dirección General en que la finalidad del Registro es la seguridad del tráfico jurídico sobre los bienes y debe asentarse sobre la concordancia entre el Registro y la realidad extrarregistral³⁰⁰.

Pero respecto a la descripción de la finca, únicamente se exige que la descripción del título inmatriculador coincida con la de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral, imponiendo su coincidencia en el momento de la inmatriculación, lo que no asegura que dicha descripción coincida con la descripción de la finca en el título anterior, con lo que queda un resquicio a la inseguridad jurídica, en especial respecto a la inmatriculación por título público de adquisición y excesos de cabida, por lo que se exige que el Registrador no tenga dudas en la identidad de la finca, por aplicación del artículo 298 RH. A disminuir las posibles dudas que pueda tener el Registrador en la identidad de la finca puede ayudar la utilización de las bases gráficas registrales y la

³⁰⁰Vid. RDGRN de 5 de noviembre de 2002 (EDE 2002/53044) que desestima el recurso y recoge el informe de la Registradora, BOE nº 297 de 12 de diciembre de 2002, p. 43234 y ss.

teoría general que se basa en su significación jurídica. Respecto a la localización y descripción de la finca, los artículos 205 LH y 298 RH exigen la concordancia entre la descripción de la finca en el título público y la que consta en la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral que se quiere inscribir como finca registral.

El legislador, con un criterio erróneo, pretende lograr la concordancia entre el Registro de la Propiedad y el Catastro a fuerza de unificar artificialmente la representación gráfica de ambas realidades territoriales, cercenando la facultad del propietario de localizar y describir su finca con una descripción diferente de la que tienen en la certificación catastral descriptiva y gráfica correspondiente, y olvidando, en fin, la posibilidad actual de utilización del sistema de bases gráficas registrales para la formación de la base gráfica de la finca registral.

El procedimiento tiene defectos, como la equiparación de finca registral y parcela catastral, si bien mejora el sistema anterior de mera descripción literaria por el que mediante una mera alteración descriptiva se podía volver a inmatricular la finca, apareciendo la doble inmatriculación; también tiene la virtud de ser un procedimiento flexible que fomentó la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad.

La regulación de la inmatriculación por título público está necesitada de una reforma que incorpore la utilización de bases gráficas registrales, como representación literaria del dominio que se pretende inscribir. Nos centramos en los requisitos relativos a la identificación de las fincas y la relación de la finca a inmatricular con sus colindantes.

1.- La identificación de la finca

La descripción de la finca hecha en el título previo y el inmatriculador no han de ser forzosamente idénticas, pero sí guardar cierta similitud que permita conectar ambos títulos. En el título inmatriculador, el inmatriculante describirá la finca igual que en el título previo, o de manera similar expresando la causa de las variaciones descriptivas y justificando sus afirmaciones con el correspondiente material gráfico, ya sea el levantamiento topográfico de la parcelas, por técnico en cartografía homologado de su confianza, o la certificación catastral de la parcela catastral que se corresponden con la registral, en términos que sean suficientes para garantizar la identidad de la finca registral con la parcela catastral. Con la utilización del sistema de bases gráficas registrales, se puede relacionar la descripción de la finca en el título previo y en el título inmatriculador, mediante una propuesta de base gráfica registral que justifique la descripción literaria realizada, aunque no coincida con la certificación catastral descriptiva y gráfica; con ello, se evitaría la pérdida del título, por el mero hecho de no coincidir con la descripción realizada en la certificación catastral descriptiva y gráfica.

Pero la descripción del título inmatriculador ha de ser forzosamente coincidente con la de la certificación catastral descriptiva y gráfica. Esa forzada coincidencia tiene un fundamento doble: lograr la coordinación entre Catastro y Registro, propósito loable del legislador, que intenta obtener por medios erróneos, quizás por entender que la mejor cartografía oficial existente en la inmatriculación por título público es la catastral. Esa concordancia forzada tiene una serie de consecuencias negativas, la primera de las

cuales es la de dejar inservibles una serie de títulos otorgados con anterioridad en los que la descripción de la finca no coincide con la de la parcela catastral, y ello aunque no se haya producido ningún cambio en la titularidad, ni ninguna modificación de entidad hipotecaria a instancias del titular registral; simplemente, las actualizaciones catastrales han ido cambiando la configuración geográfica de la finca, sin intervención de su propietario, pues mientras que las parcelas catastrales se actualizan de oficio por la autoridad tributaria, la finca registral no cambia en contra de la voluntad de su propietario, dado el principio de rogación que preside

Por tanto, en el comienzo del procedimiento de inmatriculación por título público, al igual que proponíamos en el caso anterior, ha de introducirse la propuesta de una base gráfica registral en la fase de confección del título público inmatriculador.

Para ello, la autoridad encargada de otorgar dicho título, es decir, el Notario, cuando solicite la nota simple negativa al Registro de la Propiedad, introducirá como circunstancia descriptiva de la finca no inscrita, o bien la base gráfica de la finca a inmatricular realizada por el técnico en cartografía especializado elegido por el inmatriculante, en la que constarán las coordenadas UTM que individualicen la descripción de la finca, o en su defecto, la referencia catastral de la parcela catastral que se pretende que sea inmatriculada, que será el localizador por defecto de la ubicación o localización de la finca a inmatricular; en la solicitud hará constar la descripción literaria de la finca que consta en el título previo al inmatriculador. El Registrador, cuando emita nota simple negativa, una vez analizada las descripciones literarias facilitadas por el Notario, expedirá propuesta de base gráfica registral, en la que tomando por base la referencia catastral, ubicará la finca a inmatricular en el territorio en la que se podrá observar su relación geográfica con sus colindantes, acompañando certificado de coordinación de la parcela catastral con la propuesta de base gráfica registral, que se presentará junto con el título público, contando con el consentimiento del titular registral. El Registrador utilizará además de la documentación geográfica aportada, ya sea la base gráfica privada o la catastral, todo su archivo registral oficial, es decir, los libros de inscripciones y los legajos, las herramientas de búsqueda de información en ese archivo, ya sean clásicas como los índices en papel, o modernas, como las aplicaciones informáticas, tanto de gestión de bases de datos alfanuméricas, como de gestión de bases gráficas registrales, o de carácter documental. Las probabilidades de acierto en su examen, tanto para detectar que ya existe inmatriculación de todo o parte, como para llegar a la conclusión contraria, dependen tanto del grado de precisión descriptiva de las inscripciones que obran en su archivo y de los planos de sus legajos, como de la fiabilidad y exhaustividad de las herramientas de búsqueda de información.

2.- Relación de la finca a inmatricular y su descripción con las fincas colindantes

El Registrador, en primer término, ha de calificar la coherencia entre la descripción literaria hecha en el título y la base gráfica aportada, que incorpora al entramado de bases gráficas registrales, para visualizar su relación con ellas, pudiendo darse varias situaciones, con relación a los colindantes:

1.- Que alguna de las fincas colindantes esté inscrita e identificada registralmente de forma definitiva por el Registrador, quien deberá controlar que la definición gráfica del lindero de la base gráfica aportada no invada la finca previamente inscrita, en cuyo caso, deberá suspender la inscripción de esa georreferenciación por existir una divergencia en cuanto al trazado del lindero, que requiere el acuerdo de los dos propietarios implicados. La identificación gráfica quedará en estado provisional, pues el fundamento del procedimiento es facilitar el acceso de la finca al Registro. Su paso al estado de representación gráfica definitiva requerirá una actuación de subsanación de las incoherencias entre descripción literaria y representación geográfica. Pero, si no invade el recinto gráfico de ninguna de las fincas colindantes, entonces no existe obstáculo para su trazado gráfico, sin que se requiera consentimiento, pues para aportar la base gráfica registral sólo se requiere el consentimiento del titular registral, pero no el de los colindantes, pues no lo exige el artículo 205 LH, que habla de una publicación edictal, a diferencia de lo que ocurre en el expediente de dominio, donde se exige la citación a colindante y ello porque el objetivo es la identificación de la finca.

2.- Que alguna de las fincas colindantes esté inscrita pero no identificada gráficamente. En ese caso se procederá a su identificación de oficio por el Registrador, que se valdrá para ello del material aportado y del contenido del Registro. Si logra identificarla, esta identificación tendrá la consideración de mero dictamen, a los efectos de mejor fundar su calificación, y se procederá igual que en el caso anterior. Si la identificación gráfica es infructuosa, se procederá como en el supuesto siguiente, pues se trata de un derecho inscrito sin una georreferenciación sobre el terreno, siendo este uno de los efectos del principio de prioridad registral gráfica, en virtud del cual, la identificación gráfica de una finca que accede al Registro en un momento anterior, y que ha sido validada por el Registrador, tiene preferencia sobre la que accede después, con una identificación gráfica contradictoria, cualquiera que sea su fecha de acceso al Registro de la Propiedad. Esa identificación gráfica de la finca quedará en estado de provisional, sin que se impida la inscripción del derecho, mientras no se rectifique el trazado del lindero, bien por acuerdo entre los colindantes, bien en el correspondiente juicio, en el que la carga de la prueba pesará sobre el titular registral de la finca cuya identificación gráfica ha accedido al Registro de la Propiedad en fecha posterior, por efecto del principio de legitimación registral gráfica, pues lo no inscrito no perjudica a tercero.

3.- Si las fincas colindantes no están inscritas, el Registrador observará su relación con la parcela catastral en cuestión, para ver si invade el recinto de la misma. Si no lo invade, se procederá a validar el trazado del lindero, dado el carácter indiciario de la parcela catastral, cuando no haya signo exterior contrario a esa apariencia jurídica. Si la invade, se procederá igualmente a la validación del lindero, pues el trazado se ampara en un título en el que se hace una descripción coherente con su traducción gráfica, y el trazado del lindero catastral es meramente indiciario. El titular inmatriculante ha acudido al Registro para recibir la protección registral, por lo que su identificación gráfica es preferente a la de aquel titular que no ha inscrito todavía su finca en el Registro, que podrá lograr la inmatriculación con una base gráfica provisional, mientras no se resuelva la controversia sobre el trazado del lindero. Por tanto, las posibles situaciones son:

a) El Registrador no alberga dudas de la correcta georreferenciación de la base gráfica aportada en ninguno de sus linderos, pues no se invade ninguna de las fincas

colindantes. En este caso, practica la inmatriculación con esa descripción y valida la base gráfica registral, notificando al Catastro las diferencias, sin que sea necesaria la intervención de los colindantes. Y ello porque la base gráfica aportada es una afirmación del propietario, que no requiere intervención de los colindantes, ni el artículo 205 LH prevé su intervención. Por ello se publican edictos y se suspende la fe pública por dos años para que, dentro del plazo, expresen su oposición a la descripción practicada, determinando la forma de las notificaciones y el valor del silencio del colindante, transcurridos los cuales, la inscripción producirá todos sus efectos.

b) El Registrador alberga dudas sobre el trazado de alguno de los linderos. En este caso, practicará la inmatriculación de la finca, pero dejando su base gráfica en estado de provisional, indicando los linderos a los que se refiere y las causas por las cuales no ha podido efectuar su trazado, sin que pueda aplicarse ningún principio hipotecario a esta identificación provisional, siendo su decisión susceptible de recurso, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria.

A la vista de la propuesta de base gráfica registral provisional puede ocurrir:

- 1) Que la finca que se pretende inmatricular linde por todos sus vientos con linderos fijos y así se aprecie en la propuesta de base gráfica registral; en ese caso, el Notario solicitará el consentimiento expreso del titular de la finca acerca de la configuración gráfica de la finca. Si es afirmativa y el Registrador al calificar observa que no se invade ninguno de los linderos fijos y que la superficie georreferenciada no excede del 5 % de la que figura en el título descrito, procederá a inmatricular la finca con la descripción que resulte del título y la superficie que resulte de la propuesta de base gráfica registral, que se convertirá en definitiva al contar con el consentimiento del titular de la finca, ahora ya registral y al superar la calificación registral gráfica, por concurrir los criterios de validación. Si el Registrador observa que se invade alguno de los linderos fijos, suspenderá la georreferenciación de la inmatriculación, que quedará en estado provisional y lo comunicará al Notario autorizante del título, con expresión del lindero que se invade e identidad en su caso de su titular, para que sea notificado y comparezca ante el Notario, y con acuerdo del inmatriculante, fijen con intervención de técnico cartográfico, el trazado de la linde, elevando la correspondiente propuesta de base gráfica al Registro de la Propiedad para su calificación. Tras ello, el Registrador calificará y procederá a la inmatriculación, en su caso. Si no hay acuerdo, se fijará la linde en el procedimiento contradictorio correspondiente y mientras no se resuelva, no se podrá proceder a la georreferenciación definitiva de la inmatriculación.
- 2) Que la propuesta de base gráfica registral provisional de la finca a inmatricular se encuentre rodeada por sus cuatro vientos por bases gráficas de fincas registrales inscritas y aprecie el Registrador que no se invade las bases gráficas de los dominios colindantes, en cuyo caso, el Registrador procederá a la inmatriculación y a convertir la propuesta de base gráfica registral en definitiva, con efectos identificativos, puesto que cuenta con el consentimiento del titular de la finca, pero no lo hay de los colindantes, por lo que no se sabe si puede haber o no contienda. Tal vez en este caso, sí que se puede prever un sistema de

notificaciones del Registro de la Propiedad a los propietarios de fincas colindantes, que si no manifiestan su disconformidad en término de dos años, por analogía con el artículo 207 LH, se entenderá que prestan su consentimiento y por tanto la base gráfica producirá efectos identificativos, pero no descriptivos. Si alguno de los colindantes expresa su disconformidad, la base gráfica registral no tendrá efectos identificativos, quedando en estado de provisional.

3) Que se desprenda de la propuesta de base gráfica registral que la finca que se pretende inmatricular sólo linda por alguno o algunos de sus vientos, pero no por todos, con bases gráficas de fincas registrales ya inscritas, en cuyo caso, el Registrador procurará asegurarse de que no se invade ninguna de las fincas colindantes y que no excede del 5 % de la cabida expresada en la descripción y la que resulte de la propuesta de base gráfica registral. En este caso, el Registrador notificará a los colindantes registrales inscritos la inmatriculación practicada con su base gráfica registral y si nada expresan en los dos años siguientes, se entenderá que consienten la identificación realizada por el inmatriculante. Respecto de los colindantes cuyas finca no estén inmatriculadas, nada se hará mientras no se inmatriculen sus respectivas fincas, en cuyo caso, se aplicará el mismo procedimiento visto, y cuando resulten ratificados todos los linderos, la base gráfica registral producirá efectos identificativos.

4) Que la propuesta de base gráfica registral refleje que ninguna de las fincas colindantes con la que se pretende inmatricular tenga base gráfica, lo que puede ocurrir porque la finca no esté inmatriculada, o porque no tiene base gráfica registral, porque no ha podido ser localizada, al tener una descripción meramente literaria. Este es el caso más extremo y el que menos seguridad jurídica ofrece, porque se dificulta la conexión entre la seguridad jurídica del derecho inscrito y la que se extiende sobre el objeto de ese derecho, es decir la finca registral:

- Si ninguna de las fincas colindantes está inmatriculada, el propietario puede, o bien presentar plano georreferenciado para la formación de la propuesta de base gráfica, o en su defecto habrá de manifestar ante el Notario que la finca descrita en el título que quiere inmatricular coincide con la certificación catastral descriptiva y gráfica. En ese caso, el Registrador califica la documentación y formará base gráfica de la finca registral, que coincidirá, al menos en el momento de la inmatriculación, con la parcela catastral. Dicha base gráfica registral sólo tendrá efectos identificativos. Dado que nos encontramos ante la situación más débil de seguridad jurídica de todas las propuestas, parece conveniente seguir manteniendo el sistema de publicación de edictos y de limitación de efectos de la fe pública de dos años del artículo 207 LH, y cuando el Registrador tenga duda de sí la finca puede corresponderse con otra inscrita previamente, habrá de acudir a una solución como la que propone los artículos 300 y 306 RH, es decir, suspenderá la inmatriculación, pudiendo tomar anotación preventiva por defectos subsanable, si lo solicita el interesado, y ponerlo en conocimiento del Juez de Primera Instancia del partido en el que radique la finca, quien después de los trámites correspondientes decidirá si hay que practicar el asiento o no.

- Si las fincas colindantes no tienen base gráfica registral, a pesar de estar inscritas, por tener una descripción literaria, que no ha permitido localizarlas, cuando se presente la base gráfica catastral, que se corresponde con la finca registral, o la representación gráfica alternativa, confeccionada por técnico en cartografía homologado elegido por el inmatriculante, el Registrador confeccionará la propuesta de base gráfica registral, efectuando una investigación para tratar de identificar las bases gráficas de las fincas colindantes inscritas, mediante el estudio comparativo de las descripciones catastrales y las registrales. En caso de que localice todas las fincas colindantes, formará su base gráfica registral de oficio y se procederá en la forma determinada en el apartado 2) anterior. Si no localiza ninguna procederá en la forma determinada en el párrafo anterior, con las mismas cautelas.

En conclusión, la aplicación de la teoría general del sistema de bases gráficas registrales permite en primer lugar devolver al propietario la iniciativa en la identificación de su finca y en la descripción de la misma, si inicia un procedimiento para que sean oídos los colindantes; de no usar la iniciativa, se recaba su consentimiento para la descripción hecha por otro, aunque sea una Autoridad Pública como el Catastro, pero no se le impone una determinada realidad; en segundo lugar, permite mejorar la seguridad jurídica en el procedimiento de inmatriculación por título público, permitiendo la gradación de las diferentes situaciones que se pueden dar en dicho procedimiento aumentando, a medida que se rebaja el nivel de seguridad jurídica, las cautelas a adoptar en el procedimiento, no sin reconocer que en los grados más bajos de la escala no llega a producirse una ausencia total de incertidumbre sobre la exactitud registral, pero sí que se minimiza con relación al sistema regulado por el artículo 205 LH y 298 RH.

El Texto del Anteproyecto, citado a lo largo de esta obra, suprime este medio inmatriculador, dejando el expediente de dominio como única vía de acceso de las fincas que no están inmatriculadas y no son de dominio público, con lo que se pierde el principal medio de acceso de las fincas al Registro de la Propiedad, por su carácter flexible, debido a la imposición de la coincidencia descriptiva entre finca registral y parcela catastral, que responden a requisitos de configuración distintos. Ello supone un aspecto negativo y obedece a la errónea apreciación del procedimiento de inmatriculación de una finca como expediente de deslinde, cuando en nuestro derecho no hay deslinde previo de las fincas para su acceso al Registro de la Propiedad.

Por ello, proponemos una alternativa al texto del Proyecto de Ley, siguiendo la sistemática propuesta de diferenciar los procedimientos de identificación de fincas y los de delimitación de las mismas, así entendemos que, podemos diferenciar dos medios inmatriculadores, en los que no exista controversia con los colindantes, según exista o no título previo de adquisición, recuperando el procedimiento de inmatriculación a que se refiere el actual 205 LH, proponiendo la siguiente redacción:

«Artículo 201 LH. Inmatriculación de fincas con título previo de adquisición.

Serán inscribibles, sin necesidad de la previa inscripción y siempre que no estuvieren inscritos los mismos derechos a favor de otra persona, los títulos públicos traslativos otorgados por personas que acrediten haber adquirido la propiedad de la finca al menos un año antes de dicho otorgamiento también mediante título público, siempre que exista identidad en la descripción de la finca contenida en ambos títulos a juicio del Registrador y, en todo caso, en la descripción contenida en el título inmatriculador y la certificación catastral descriptiva y gráfica que necesariamente debe ser aportada al efecto, o cualquiera de los medios alternativos previstos en el artículo 199 bis de esta Ley. En caso de bienes de titularidad pública, cuando tengan título adquisitivo del dominio, podrán inmatricular el bien mediante una certificación administrativa expedida por el funcionario público con facultad certificante de la Administración titular del bien, a la que se acompañe la identificación geográfica de la finca, que resulte de los inventarios de bienes de que disponga; subsidiariamente podrá utilizar otra representación geográfica de carácter público o levantamiento topográfico del técnico municipal competente.

El Registrador deberá verificar la falta de previa inscripción de la finca a favor de persona alguna y la ausencia de dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas.

Si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en las bases gráficas del Registro, como información gráfica asociada, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente, acompañando la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inmatricular con el fin de que, por dicha entidad, se remita el informe correspondiente, dentro del plazo de un mes a contar desde el día siguiente a la recepción de la notificación.

Si la Administración manifestase su oposición a la inmatriculación, y siempre que con carácter previo se haya instado la inmatriculación de la finca demanial afectada por la posible coincidencia el Registrador denegará la inmatriculación pretendida.

En caso de calificación positiva por el Registrador, éste procederá a extender la inscripción del derecho de dominio y procederá a publicar edicto de la inmatriculación, en el Tablón de Anuncios del Registro, en el del Ayuntamiento del lugar en el que radique la finca y en la sede electrónica del Registro de la Propiedad competente, sin perjuicio de la posibilidad de utilización del sistema de alertas registrales electrónicas previa solicitud del interesado al Registro de la Propiedad.

Artículo 202. Inmatriculación de fincas sin título previo de dominio.

1.- Cuando la persona que pretenda la inmatriculación de una finca, cuyo dominio no esté inscrito en favor de persona alguna, carezca de título previo de su dominio, la inmatriculación se realizará mediante expediente de domino que se sujetará a las siguientes reglas:

Primera. Será competente para otorgar la escritura pública el Notario hábil para actuar en la población en cuyo término municipal se halle la finca, y en caso de pertenecer a más de uno, el del lugar donde radique la mayor superficie. Podrá otorgarse una sola escritura para varias fincas siempre que las mismas estén situadas en el territorio de un mismo Registro. Cuando se trate de bienes de titularidad pública, el título inscribible será la certificación administrativa expedida por el funcionario con facultad certificante de la Administración en la que se describa exactamente la finca y se identifiquen los linderos con exactitud, mediante la representación gráfica tomada del Libro Inventario alfanumérico y gráfico de la Administración titular, que no invada la identificación gráfica de fincas colindantes, expresando que sus titulares han comparecido en el expediente y no se han opuesto a la inmatriculación. Todas las referencias al Notario autorizante se entenderán hechas en este caso al funcionario público con facultad certificante de la Administración titular del bien.

Segunda. El expediente se iniciará con escrito inicial del inmatriculante, debidamente identificado, que contendrá las circunstancias siguientes:

a) Descripción del inmueble o inmuebles de que se trate, con indicación de la referencia catastral de la parcela que se corresponda con el mismo y su certificación catastral descriptiva y gráfica. Si declara que no es coincidente con la realidad de su finca podrá aportar cualesquiera otras de las previstas en el artículo 199 bis. En caso de que se practicara la inmatriculación, en su día, el Registrador efectuará la comunicación al Catastro, que previene el artículo 199, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10.

b) Determinación de la persona de quien procedan éstos y de su domicilio si fuere conocido, indicando el título material por el que fueron adquiridos y del cual se carece.

c) Relación de pruebas con que pueda acreditarse la referida adquisición y expresión de los nombres, apellidos y domicilio de los testigos si se ofreciere prueba testifical.

d) Relación de los datos registrales, catastrales o de cualquier otro origen de los que disponga el promotor y sirvan para localizar las fincas registrales y parcelas catastrales colindantes. En particular, el nombre y domicilio de sus propietarios actuales, si fueran distintos de los recogidos en las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas, así como los titulares de cargas o gravámenes sobre las mismas.

e) Identificación de los derechos constituidos sobre la finca, expresando las cargas a que pueda hallarse afecta o las acciones con transcendencia real ejercitadas en relación con la misma, indicando los nombres de los titulares o actores, sus domicilios y cualesquiera otras circunstancias que ayuden a su correcta identificación, quienes serán requeridos por el notario que tramite el expediente para que, si les conviene, aporten los títulos correspondientes al expediente en el plazo de veinte días desde la recepción del requerimiento, a fin de que, vencido este plazo, se presenten

simultáneamente en el Registro para solicitar su anotación preventiva por falta de previa inscripción, determinándose la prioridad entre tales títulos en la forma determinada en el párrafo final de la regla sexta de este artículo; todo ello bajo apercibimiento de que, caso de no hacerlo dentro de plazo, las expresadas cargas y acciones perderán eficacia real sobre los bienes, en el término y con el alcance que se determina en la regla novena del presente artículo. Deberá identificarse también a los poseedores de la finca que se pretende inmatricular y al arrendatario de ella, si se trata de vivienda”.

e) Solicitud, en su caso, de anotación preventiva de haberse incoado el expediente de inmatriculación por falta de título previo.

Tercera. El Notario levantará acta a la que incorporará la documentación presentada, remitiendo copia de la misma al Registrador de la Propiedad competente solicitando la expedición de certificación acreditativa de que la finca no consta inscrita en el Registro y, en su caso, practique anotación preventiva de la pretensión de inmatriculación.

El Registrador, tras consultar su archivo, tanto literario como de representación gráfica en soporte papel o informático, expedirá en el plazo de quince días, certificación acreditativa de la falta de inscripción de la finca, siempre que haya verificado que concurren las siguientes circunstancias:

- a) La correspondencia entre la descripción contenida en el título de propiedad aportado y la certificación catastral.*
- b) La falta de previa inmatriculación de la finca a favor de persona alguna.*
- c) La ausencia de dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se solicita con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas.*

En caso contrario, procederá el Registrador a extender nota de denegación de la anotación solicitada, motivando suficientemente las causas de dicha negativa a la que deberá acompañar, en su caso, certificación literal de la finca o fincas coincidentes, comunicándolo inmediatamente al Notario, con el fin de que proceda al archivo de las actuaciones.

Cuarta. En otro caso, el Registrador practicará la anotación solicitada y remitirá al Notario, para unir al expediente, la certificación registral, acreditativa de la falta de inscripción de la finca y de coincidencia de la misma con otra u otras previamente inmatriculadas. La anotación, que solo se extenderá si del escrito inicial y sus documentos complementarios resultan todas las circunstancias exigidas, tendrá una vigencia de noventa días, pudiendo ser prorrogada a instancia del Notario o del promotor del expediente, hasta un máximo de ciento ochenta días de su fecha, si a juicio del Registrador existe causa que lo justifique.

Quinta. El Notario notificará la solicitud de inmatriculación, en la forma prevenida reglamentariamente, a todos aquellos que, de la relación de titulares contenida en el escrito acompañado a la solicitud, resulten interesados como titulares de cargas,

derechos o acciones que puedan gravar la finca que se pretende inmatricular, a aquel de quien procedan los bienes o sus causahabientes, si fuesen conocidos, al titular catastral y al poseedor de hecho de la finca, así como al Ayuntamiento en que esté situada la finca y a la Administración titular del dominio público que pudiera verse afectado para que puedan comparecer en el expediente y hacer valer sus derechos. Asimismo, insertará un edicto comunicando la tramitación del acta para la inmatriculación en el Tablón de anuncios de la Notaría y en la sede electrónica de la Notaría autorizante. Potestativamente podrá insertarlo también en la sede electrónica del Registro de la Propiedad competente, en el apartado específico de inmatriculaciones, en los términos que se determinen reglamentariamente y en el tablón de anuncios del Ayuntamiento, de forma gratuita.

Asimismo notificará la solicitud, con expresión literal de los extremos recogidos en las letras a) y b) del apartado anterior y en la forma prevenida en esta ley, a los propietarios de las fincas registrales y parcela catastrales colindantes, en su caso, incluidas las Administraciones públicas titulares del dominio público que pudiera verse afectado como colindante, y a los titulares de derechos reales constituidos sobre ellas en los domicilios que consten en el Registro conforme a lo previsto en el art. 9, e) de esta Ley y, caso de ser distintos en su defecto, en cualesquiera otros que resulten del expediente.

Estas personas pueden comparecer en el plazo de 10 días, alegando lo que a su derecho convenga, y si formulan oposición, se limitará a si el solicitante ha acreditado o no, la adquisición del dominio, que no impedirá el otorgamiento de la escritura.

Si no hay oposición, el Notario otorgará la escritura, con la comparecencia del inmatriculante, haciendo constar los trámites esenciales del expediente y la remitirá al Registro de la Propiedad por vía telemática.

Sexta. En caso de calificación positiva por el Registrador, éste procederá a extender la inscripción del derecho de dominio, cuyos efectos se retrotraerán a la fecha del asiento de presentación inicial del acta remitida por el Notario a que se refiere el párrafo anterior. Si se hubiere tomado anotación preventiva de haberse incoado el procedimiento, se convertirá en inscripción definitiva. La prioridad de las cargas o gravámenes, reconocidos o constituidos por el propietario o por la autoridad judicial o administrativa competente, cuyos títulos hayan sido objeto de la anotación preventiva prevista en el apartado c) de la regla primera de este artículo se decidirá atendiendo a las normas sobre preferencia establecidas por la legislación civil y en la normativa específica que resultase aplicable en atención a la naturaleza del crédito y de la carga o gravamen y, en su defecto, a la fecha de los mismos títulos. Si fuesen incompatibles y no se manifestare por los interesados la preferencia, se tomará anotación preventiva de cada uno, hasta que por los Tribunales se decida a cuál de ellos ha de darse preferencia.

Séptima. El Registrador publicará un edicto que refleje los datos de la finca o fincas que resulten del expediente, con la identificación geográfica inscrita, mediante el cual se comunicará a todos los interesados y a las personas ignoradas a quienes pueda

perjudicar el expediente, la inmatriculación practicada, que se publicará de forma gratuita en el tablón edictal electrónico del «Boletín Oficial del Estado» y en la sede electrónica del Registro de la Propiedad competente. La publicación efectiva del edicto se hará constar por nota al margen de la inscripción del dominio de la finca inmatriculada. También se utilizará, a efectos meramente informativos, un servicio en línea, relacionado con la aplicación de representación gráfica a que se refiere el artículo 9, para crear alertas específicas sobre fincas que fueran afectadas por procedimientos de inmatriculación, deslinde o rectificación de cabida o linderos.

Octava. Durante la vigencia del asiento de presentación, o de la anotación preventiva, no podrá iniciarse otro procedimiento de inmatriculación que afecte de forma total o parcial a la finca objeto del mismo.

Fuera de los supuestos de oposición, frente a la denegación de la anotación preventiva o la inmatriculación por parte del Registrador podrán los interesados interponer los recursos previstos en esta ley para la calificación negativa; quedando siempre a salvo la facultad de los interesados para acudir al procedimiento correspondiente, en defensa de su derecho al inmueble.

En ambos casos, se aplicarán a la anotación preventiva las normas sobre prórroga y mantenimiento de la vigencia del asiento de presentación prevenidas para el caso de interposición de recurso frente a la calificación del Registrador.

Fuera de tales casos, siempre que se entable juicio declarativo ordinario relativo al dominio o cualquier otro derecho inscribible, relativo a la misma finca, se dará inmediatamente por concluso el expediente.

Novena. No perjudicarán al titular de buena fe, a cuyo favor hubieran sido practicadas las inscripciones resultantes del expediente o sus causahabientes, los títulos de dominio o de otros derechos reales que no hubieran sido inscritos o anotados en el Registro con anterioridad a la inmatriculación

2.- En todo caso, el titular de un derecho real impuesto sobre fincas ajenas no inscritas podrá solicitar la inscripción de aquél con sujeción a las reglas siguientes:

Primera. Presentará su título en el Registro de la Propiedad en cuyo distrito hipotecario se ubiquen la finca o fincas afectadas, identificándolas suficientemente conforme a lo dispuesto en la presente ley, solicitando que se tome anotación preventiva por falta de previa inscripción.

Segunda. Practicada la anotación, el Registrador requerirá al dueño, en el domicilio que conste en el Registro, para que en el término de veinte días, a contar desde el requerimiento, inscriba su propiedad, conforme al procedimiento de este artículo o del artículo siguiente, bajo apercibimiento de que si no lo verificara o impugnara tal pretensión dentro de dicho término, podrá el anotante del derecho real solicitar la inscripción como establece la regla cuarta.

Si no fuera efectivo el requerimiento se hará este por edictos que se publicarán en la forma determinada en el número 1, contándose los 20 días desde esta inserción.

Tercera. El dueño no podrá hacer la impugnación sin solicitar a la vez la inscripción del dominio por cualquiera de los medios de inmatriculación establecidos en el título sexto de esta Ley

Cuarta. Transcurrido el plazo de veinte días, el anotante podrá pedir la inscripción del dominio. Si no tuviera los documentos necesarios, acudirá al Registrador para que, con citación del dueño, solicite del Notario, Juzgado o dependencia administrativa donde radiquen los archivos en que se encuentren, que expidan copia o testimonio de ellos y se le entreguen al anotante a dicho objeto. En defecto de documentos o cuando, siendo estos defectuosos, no opte por subsanarlos, podrá el interesado justificar el dominio del dueño en la forma que prescribe esta ley. La descripción de la finca y su identificación gráfica se practicará con la que resulte del Registro, una vez consultados los archivos literario y geográfico del Registro de la Propiedad».

3.4.- La certificación del artículo 206 LH

El tercer procedimiento de inmatriculación de fincas se limita a bienes de las Administraciones públicas y de la Iglesia Católica. Tiene como objetivo facilitar la inmatriculación de los mismos, como consecuencia del cambio de criterio de la legislación hipotecaria, que pasó de disponer que la inscripción de los bienes de dominio público no era necesaria, pues su titularidad gozaba de publicidad legal, a disponer en el artículo 5 RH su inscripción con carácter obligatorio, para que los mismos gozarán de la publicidad registral como mejor modo de defensa del dominio público de perturbaciones ajenas, criterio reglamentario que luego se elevó a rango legal por el artículo 36 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Conforme al artículo 206 LH, es un método subsidiario, pues sólo puede acudirse a él cuando se carezca de título escrito de dominio, siendo el título inscribible la certificación librada por el funcionario a cuyo cargo se halla la administración del mismo, en la que se expresará el título de adquisición y el modo en que fueron adquiridos.

Dado el carácter subsidiario de este medio, el procedimiento del art. 206 LH era empleado para los casos dudosos o difíciles de inmatricular por otras vías. A diferencia de los medios anteriores, en este no existen garantías que aseguren la legítima titularidad inmobiliaria del inmueble a inmatricular, ni que se acredite de modo fehaciente la previa adquisición, al que la certificación trata de suplir, ni que se publiquen edictos, pero se mantiene la garantía de la calificación registral y la suspensión de los efectos de la fe pública registral durante dos años.

Del mismo modo, debido a la naturaleza del inmatriculante, el artículo 206 LH no contiene ninguna garantía relativa a la descripción de la finca a inmatricular ni a su localización. Sólo habla de bienes inmuebles que les pertenezcan, sin referencia a descripción ni ubicación geográfica, y el artículo 303 RH se limita a decir que en la certificación se expresará la naturaleza, situación, medida superficial, linderos, denominación, número y cargas reales de la finca a inmatricular, en su caso. Por tanto, al igual que ocurre con la relajación de las garantías en la titularidad, en materia de descripción, el artículo 303 RH se conforma con una descripción exclusivamente literaria, lo que intenta paliar la RDGRN de 5 de octubre de 2004³⁰¹, que exige que junto con la certificación del artículo 206 LH, se acompañe certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral, cuya descripción ha de coincidir con la de la finca que se hace en la certificación, por aplicación del artículo 53 de la Ley 13/1996, que lo exige para cualquiera de los medios inmatriculadores del artículo 199 LH. Sin embargo, el Catastro no ofrece ninguna aportación al dominio inmobiliario de titularidad pública, porque su tradicional función de ofrecer aproximaciones gráficas al dominio inmobiliario, pero de manera subsidiaria, ante la inexistencia de representación gráfica del mismo, no ha sido necesaria ya que las distintas Administraciones han contado con sus propios servicios de apoyo cartográfico. Tampoco la constancia catastral de este tipo de inmuebles produce aportación alguna a la finalidad del Catastro, al carecer de rendimiento tributario. Además, del mismo modo que ocurre en los medios inmatriculadores anteriores, la base gráfica catastral es absolutamente inadecuada en la inmatriculación registral, pues es la representación gráfica de una unidad territorial distinta de la finca registral. Pero en el caso del artículo 206, no es sólo inadecuada, sino que además es de imposible aplicación conceptual, pues el Catastro solo refleja la representación gráfica de los bienes de titularidad pública cuando formen parte del inventario de la riqueza territorial, pero no cuando únicamente aparezcan en los inventarios particulares de cada ente administrativo, con su propia representación gráfica, puesto que dichos inventarios tienen finalidades distintas de las que tiene la institución catastral.

La confusión finca registral a inmatricular y parcela catastral, que se repite en todos los medios del artículo 199 LH, unido a una descripción exclusivamente literaria y sencilla de la finca en la certificación del 206 LH, que ya es laxo, a la hora de acreditar la titularidad, por el carácter público del inmatriculante, supone un privilegio inmatriculador para la Administración, sin controversia, que hoy resulta de difícil explicación. Desde el punto de vista de la descripción de la finca, dicha situación ya no puede mantenerse con la implantación del sistema de bases gráficas registrales.

La naturaleza pública del inmatriculante exige que la descripción y precisión geográfica de la situación del inmueble sea máxima, puesto que la inmatriculación por esta vía parte de la sola declaración del inmatriculante, que ha de ser precisa, en cuanto a la ubicación y descripción de la finca, pues dicha localización perjudica a todos por la sola declaración del ente público certificante. Por ello, dicha declaración ha de tener efectos descriptivos precisos, ya que no existe título de dominio, lo que se conseguirá a través de la aportación de una base gráfica que obedezca a la georreferenciación exacta del contorno del predio. Si dicha declaración no pudiera hacerse con efectos descriptivos precisos y la calidad suficiente, la Administración no debiera poder acudir al

³⁰¹ BOE nº. 298 de 11 de diciembre de 2004, pp. 40688 y ss.

procedimiento del artículo 206 LH, si no a los otros dos medios para disminuir las posibilidades de contienda con colindantes o terceros. Para ello, es preciso que la base gráfica resultante de la inmatriculación por certificación del 206 LH, tenga no sólo efectos identificativos, sino también descriptivos y ello por razón de su titularidad pública y de la sumariedad del procedimiento del artículo citado, lo que requiere en primer lugar, que la finca descrita en el certificado coincida, a juicio del Registrador, con la de la base gráfica de la finca a inmatricular y no invada las bases gráficas de las fincas registrales colindantes; en segundo lugar, que el inmatriculante preste su consentimientos expreso a esa correspondencia exacta; para que produzca efectos descriptivos se requiere además el reconocimiento expreso de los titulares de las fincas colindantes, que habrán de ser los registrales si se trata de fincas inscritas con base gráfica registral validada, o los catastrales, cuando se trate de parcelas no inmatriculadas, dado su carácter indiciario, los cuales habrán de acreditar su titularidad, por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, o señalar quién es el titular de la finca colindante para que comparezca en el título administrativo; por último, se requiere la sanción oficial o la oportuna homologación de todo el material utilizado para representar la base gráfica de la finca a inmatricular.

El consentimiento de los titulares de las fincas colindante es un requisito lógico, pues si se exige en un procedimiento administrativo, cual es el de deslinde, rodeado de una serie de garantías, lógico es que se exija en un procedimiento como el del artículo 206 LH, en el que la propia declaración del inmatriculante puede producir la inmatriculación de la finca, por lo que dicha declaración, en lo que a la descripción de la finca se refiere, ha de ser precisa, y si de lo que se trata es del primer acceso de una finca al Registro de la Propiedad, ha de realizarse a través de un procedimiento sencillo de inmatriculación, con unos requisitos más flexibles de los que existen en un procedimiento de deslinde, en la que cuantos menos elementos queden a la interpretación del Registrador, mayor será la certidumbre en cuanto a la titularidad jurídica y a la descripción de la finca, relacionando los dos aspectos de continente y contenido, como hemos venido haciendo en los demás medios de inmatriculación.

La descripción ha de ser tomada del Inventario o Libros oficiales de la Administración correspondiente, como dispone el artículo 303 RH. Si las normas han de interpretarse en el sentido literal de sus palabras en relación con el contexto (art. 3.1 CC), cuando el precepto utiliza la palabra "inventario", ya no se puede aludir al concepto tradicional de relación más o menos literaria de tipo enumerativo de las titularidades inmobiliarias que son objeto o interés del ente administrativo de que se trate, sino de su detallada localización territorial unida a la descripción gráfica de los mismos que resulte procedente³⁰². A pesar de ello, dicha necesidad de inventarios alfanuméricos y gráficos no ha sido regulada todavía por la legislación, como tampoco los requisitos técnicos de las mismas; cierto es que algunas Administraciones tienen inventarios gráficos de gran calidad, pero por una cuestión de optimización de su patrimonio, pero no porque una ley así lo imponga, determinando los requisitos técnicos estandarizados que las bases gráficas de fincas de titularidad pública han de cumplir. Por ello, sería conveniente que se ordenase legislativamente la cuestión de las bases gráficas de los inventarios administrativos, mediante una ordenación que, respetando la diversidad de las diferentes

³⁰² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C. Inventario patrimonial y régimen registral en comentarios a la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, coordinador Chinchilla Marín, Thompson-Civitas, Madrid 2004, p. 314.

realidades de titularidad pública objeto de representación gráfica, estableciera unos parámetros mínimos comunes, que permitieran el contraste coherente de las diferentes gráficas territoriales³⁰³; sin embargo, en el ánimo del legislador parece estar la tendencia a imponer una sola base gráfica territorial, que comprenda todas las representaciones que pueden hacerse sobre el terreno según el punto de vista desde el cual se haga esta, y parece pretender que esa única base gráfica omnicomprendiva y única sea la catastral, cuyo recinto ha de comprender la representación gráfica de la finca registral, de la parcela urbanística, de la medioambiental y demás bases gráficas territoriales. Ello constituye un error de planteamiento, pues la finca registral supone la representación gráfica del dominio inmobiliario y el resto de unidades territoriales delimitan una unidad de terreno en razón de su uso.

El Proyecto de Ley citado, regula el procedimiento en el artículo 204 que propone.

En cuanto al ámbito subjetivo, reserva el procedimiento en el artículo 204 a las *«Administraciones Públicas y entes de Derecho Público, con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza»*. La referencia actual al *«Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél»*, se sustituye por una referencia más amplia a *«las Administraciones Públicas y las Entidades de Derecho Público por personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas»*. Con esta modificación, por un lado, se corrige la evidente laguna del actual art. 206 en relación con las Comunidades Autónomas; y, por otro, se sustituye la referencia más imprecisa pero también más estricta de *«Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél»*, por la de *«Entidades de Derecho Público por personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas»*. Sin embargo, la extensión de este privilegio a todas las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de cualquier Administración Pública puede ser realmente excesivo, cuando dado que estamos ante un medio inmatriculador privilegiado, que entendemos que debiera suprimirse, ya que no se suprime, deben limitarse los supuestos en los que puede utilizarse y limitarlo a las Administraciones públicas territoriales y a las Entidades de Derecho Público de ellas dependientes de carácter institucional, excluyendo a la Administración corporativa (Cámaras agrarias, Cámaras de Comercio, Colegios profesionales, etc.), como las entidades públicas empresariales.

³⁰³ VÁZQUEZ ASENJO, O. G. y GÓMEZ PERALS, M.: «Aplicación de la teoría de las bases gráficas al procedimiento inmatriculador del artículo 206 LH», RCDI n.º. 707, 2008, pp. 1321 y ss. Sobre el particular ver también, VÁZQUEZ ASENJO, O. G., «Aplicación de la teoría de las bases gráficas registrales al expediente de dominio», op cit., pp. 195 a 219.

En relación con la descripción de la finca en este medio inmatriculador propone en su artículo 204 LH, que en la certificación conste *«la referencia o indicador que tenga asignado en el inventario correspondiente, así como de su descripción, naturaleza y afectación de destino. Asimismo, las entidades referidas deberán aportar certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales, que se corresponda con la descripción literaria y la delimitación geográfica de la finca cuya inmatriculación se solicita en la forma establecida en el artículo 9.b). Solo en caso de que la finca careciese de certificación catastral descriptiva y gráfica, podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada alternativa, la cual deberá corresponderse con la descripción literaria realizada y respetar la delimitación de los colindantes catastrales y registrales. A la representación gráfica alternativa deberá acompañarse informe del Catastro»*. Pero *«En todo caso, será preciso que el Registrador compruebe la falta de previa inmatriculación de todo o parte del inmueble. Si advirtiera la existencia de fincas inscrita coincidentes en todo o en parte, denegará la inmatriculación solicitada, previa expedición de certificación de las referidas fincas, que remitirá al organismo interesado junto con la nota de calificación»*. Y *“Practicada la inmatriculación, el Registrador expedirá los edictos a que se refiere la regla séptima del artículo 202. En ningún caso la publicación de estos edictos conllevará coste alguno para las Administraciones Públicas»*. El precepto induce a confusión al tratar de los títulos de propiedad formales y de la Administración, mezclando de forma asistemática las referencias a los títulos escritos de dominio, a los acuerdos de inclusión en el inventario de bienes correspondiente y a la certificación administrativa librada por el funcionario encargado de la administración de los bienes. Parece claro que, dado que el título escrito de dominio sólo es de aportación obligatoria cuando la Administración disponga de él, y que podrá ser un documento escrito no fehaciente, la consideración de título formal debe atribuirse a la referida certificación administrativa.

Por lo que se refiere a las circunstancias y datos que debe contener dicha certificación, la expresión de *«afectación de destino»* es imprecisa, pues el concepto de *«afectación»* es propio y exclusivo de los bienes de dominio público. Por ello debe sustituirse dicha locución por la de *“la naturaleza patrimonial o demanial”*, distinción ésta esencial habida cuenta el régimen de absoluta indisponibilidad a que están sujetos los bienes de dominio público (vid. art. 132 de la Constitución española y toda la legislación sobre bienes demaniales concordante). Y ello sin perjuicio de añadir la mención al destino de los bienes patrimoniales y la adscripción o reserva de los demaniales (suerte de adscripción a las CCAA), que complementa la descripción y régimen jurídico de los mismos.

Respecto a la certificación catastral descriptiva y gráfica, el precepto olvida que muchos bienes de dominio público, por carecer de repercusión fiscal, carecen de representación catastral. Ello nos lleva a afirmar la prueba gráfica en este medio inmatriculador ha de ser reforzada mediante la inclusión de la identificación geográfica de la finca que figure en los inventarios oficiales. Quizás sería conveniente que la regulación administrativa impusiera la obligación de la llevanza electrónica de los inventarios de patrimonio con una información alfanumérica y geográfica, para la mejor gestión y defensa del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Esa delimitación geográfica a incluir en los inventarios debiera cumplir todos los requisitos necesarios para el deslinde, pues

estamos ante un procedimiento administrativo, que tiene presunción de legalidad y ejecutoriedad. Solo bajo esta premisa se puede justificar el mantenimiento de este medio privilegiado. La aportación de la certificación catastral descriptiva y gráfica, debiera ser un medio residual, solamente para el caso en el que coincida exactamente con la descripción literaria de la finca. Y cuando ello no sea posible, se podrá acudir al levantamiento topográfico del bien realizado por el técnico de la Administración competente.

El apartado 5 enumera las operaciones registrales que se podrán beneficiar de este medio inmatriculador privilegiado, añadiendo a las actualmente previstas otras nuevas, de entre las que la más llamativa es la relativa a la cancelación, operación que puede resultar particularmente aplicable a los supuestos de cancelación de hipotecas constituidas unilateralmente por los contribuyentes al amparo del art. 141 de la LH.

Por tanto, hubiera sido conveniente suprimir este procedimiento privilegiado de inmatriculación de los bienes de titularidad pública para que se realizara por los procedimientos ordinarios previstos en los artículos anteriores, pero dado que el PL mantiene su regulación, podemos proponer la siguiente redacción del artículo 204, que siguiendo la sistemática propuesta en el artículo 198, sería el 203 de la LH:

«1. Las Administraciones Públicas territoriales y las Entidades de Derecho Público de carácter institucional con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de aquellas podrán inmatricular los bienes de su titularidad, mediante la aportación de su título escrito de dominio, cuando dispongan de él, junto con certificación administrativa librada, previo informe favorable de sus servicios jurídicos, por el funcionario a cuyo cargo se encuentre la administración de los mismos, acreditativa del acto, negocio o modo de su adquisición y fecha del acuerdo del órgano competente para su inclusión en el inventario correspondiente o, caso de no existir, fecha del acuerdo de aprobación de la última actualización del inventario de la que resulte la inclusión del inmueble objeto de la certificación con indicación de la referencia o indicador que tenga asignado en el mismo, así como de su descripción, naturaleza patrimonial o demanial, y su destino, en el primer caso, o su eventual adscripción o reserva en el segundo. Asimismo, las entidades referidas deberán aportar certificación de la cartografía oficial que resulte de sus inventarios oficiales, a la cual se ha de adaptar la descripción de la certificación inmatriculadora. En defecto de certificación descriptiva y gráfica del Inventario oficial, se podrá aportar certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela o parcelas catastrales, que coincida exactamente con la descripción literaria de la finca cuya inmatriculación se solicita en la forma establecida en el artículo 9.b). Cuando la certificación catastral no exista o no coincida exactamente con la descripción, se aportará levantamiento topográfico de la finca por el técnico de la Administración competente, en la que se identifique a los colindantes, conforme a lo dispuesto en los artículos 199 bis de esta Ley.

2. En todo caso, será preciso que el Registrador compruebe la falta de previa inmatriculación de todo o parte del inmueble. Si advirtiera la existencia de fincas inscritas coincidentes en todo o en parte, denegará la inmatriculación solicitada, previa expedición de certificación de las referidas fincas, que remitirá al organismo interesado junto con la nota de calificación.

3. *Practicada la inmatriculación, el Registrador expedirá el edicto a que se refiere la regla séptima del artículo 202, con el mismo régimen en ella previsto.*

4. *También podrán practicarse mediante la certificación administrativa regulada en esta artículo las operaciones registrales de agrupación, división, agregación, segregación, declaración de obra nueva, división horizontal, constitución de conjuntos inmobiliarios, rectificación descriptiva, la aceptación o cancelación de hipotecas unilaterales, siempre que tales actos no afecten a terceros que no hubieran sido citados en el expediente, se cumplan los requisitos establecidos por la legislación sectorial y se aporte la representación geográfica de las operaciones resultantes, conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo. La coordinación con la parcela catastral, en su caso, se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo en el artículo 10».*

En conclusión, la aplicación de nuestra teoría jurídica de las bases gráficas registrales a la operación de inmatriculación de fincas registrales, se resume en dos consecuencias:

1.- Respecto a la descripción de la finca, la operación de inmatriculación sólo tiene efectos identificativos, es decir presume la ubicación de la finca, pero no la exacta delimitación de los linderos al no intervenir los colindantes, pues de acuerdo con nuestra tradición jurídica, la operación de inmatriculación no es una operación de deslinde. La descripción de la finca se ha de apoyar en la certificación catastral descriptiva y gráfica y en la propuesta de base gráfica registral; cuando ambas coincidan, se presumirá coherente la descripción con su representación gráfica y coordinada la base gráfica registral con la catastral; si no coinciden, se permitirá al propietario la aportación de una base gráfica alternativa, cuyas características técnicas permitan su incorporación al sistema de bases gráficas registrales para su calificación registral.

2.- La intervención de los colindantes no se considera necesaria, puesto que la inmatriculación produce efectos identificativos y no descriptivos, para los cuales la legislación arbitra otro tipo de procedimientos. A lo sumo, si el Registrador observara que la finca cuya inmatriculación se propone invade alguna finca registral colindante, debería notificar a su titular registral, más por esa condición que por la de colindante, para que comparezca y alegue lo que a su derecho convenga, bien en un plazo determinado dentro del expediente de dominio, bien durante los años de suspensión de los efectos de la fe pública registral, a que se refiere actualmente el artículo 207 LH, durante el cual, la representación gráfica de la finca inmatriculada, tendrá el carácter de provisional, a los solos efectos identificativos. A los demás colindantes basta una citación por edictos.

3.- Dicho consentimiento sí que es exigible cuando se carezca de título que acredite la previa adquisición, pues aunque se regula en sede de inmatriculación de fincas, estamos ante un auténtico deslinde, pues ha de determinarse con exactitud y precisión el perímetro de la finca a inmatricular, que no ha sido deslindado antes, lo que exige notificación a los titulares registrales colindantes y citación a los catastrales y demás interesados, y será necesaria la limitación de efectos del artículo 207 LH.

A todos estos supuestos se les aplica los efectos del principio de legitimación, estén o no coordinados con Catastro. Sin embargo, el Proyecto de Ley hace depender la producción de efectos derivados del principio de legitimación registral de una circunstancia externa al folio real, cuál es la coordinación con el Catastro, que no debiera producir efectos jurídicos sustantivos, dado que el Catastro es una institución administrativa. No obstante, el artículo 205 LH que propone el Proyecto de Ley citado, erróneamente dispone «*Practicada la inmatriculación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 202 a 204, se hará constar expresamente en el acta de inscripción, y en toda forma de publicidad registral, que la protección dispensada por los artículos 32 y 34 no será de aplicación, hasta transcurridos dos años desde su fecha.*» Desconociendo nuevamente los conceptos de identificación y descripción, los cuales dependen de una decisión registral y no de un proceso externo al folio registral, cuál es la coordinación con el Catastro; solo los procedimientos que tienen por objeto la descripción precisa de la finca pueden producir los efectos de la fe pública registral, pues se han realizado a través de un procedimiento que garantiza la ausencia de contienda. Pero además, no se entiende por qué la exclusión de los efectos del artículo 32 LH, lo cual supone una errónea apreciación de la oponibilidad registral, pues si la finca se ha inmatriculado, ha de poder oponerse frente a lo no inscrito; si se priva de este efecto a la inmatriculación es tanto como hacer intrascendente la misma, durante dos años; por ello, dado que la inmatriculación tiene por objeto la identificación de la finca, sin intervención de colindantes, proponemos un artículo 205, que según la sistemática que hemos propuesto sería el artículo 204, que disponga: «*Practicada la inmatriculación con arreglo a lo dispuesto en los artículos 200 a 202, se hará constar expresamente en el acta de inscripción, y en toda forma de publicidad registral, que la protección dispensada por el artículo 34 no será de aplicación, hasta transcurridos dos años desde su fecha, durante los cuales se podrán ventilar los procedimientos judiciales contra la inmatriculación así practicada.*».

4.- El expediente de subsanación de la doble o múltiple inmatriculación

La doble inmatriculación es la patología que se produce en los asientos del Registro de la Propiedad, cuando una misma finca o parte de ella se encuentra inmatriculada dos o más veces en folios registrales diferentes, como consecuencia del carácter exclusivamente literario de la descripción de las fincas; por tanto, estamos ante una patología de carácter literario, que no gráfico.

Desde un punto de vista legal, el artículo 313 RH, con escasa precisión técnica, regula la doble inmatriculación como procedimiento para concordar el Registro con la realidad jurídica, cuando dispone en su párrafo inicial «*En el caso de doble inmatriculación de una misma finca o de parte de ella en folios registrales diferentes, la concordancia del Registro con la realidad podrá conseguirse conforme a las siguientes reglas:*». Distingue dos supuestos distintos, según exista o no acuerdo entre las partes, distinguiéndose una doble inmatriculación conflictiva y no conflictiva³⁰⁴.

³⁰⁴ Sobre el particular ver CLEMENTE MEORO, M.: *Doble inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad*, 2ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia 2007 y MÉNDEZ DE LUGO, A.: *La doble inmatriculación registral*, Catedra Bienvenido Oliver de la Universidad de Córdoba, Anales Vol. 1º, Colegio de Registradores, Madrid 2010, p. 701 a 718.

1.- Doble inmatriculación no conflictiva

A ella se refiere la regla 1ª del artículo 313 citado, cuando dispone: «1ª. Cuando la finca, o en su caso, las cuotas o participaciones indivisas inscritas en diferentes folios, lo estuvieren a favor de la misma persona, la contradicción podrá salvarse, a solicitud de éste mediante el traslado en su caso por el Registrador, de las inscripciones o asientos posteriores al folio registral más antiguo, extendiendo al final del más moderno un asiento de cierre del mismo, Si hubiese titulares de asientos posteriores afectados por el traslado será preciso el consentimiento de éstos expresado en escritura pública. (...)». No hay aquí controversia entre personas, pues las dos fincas registrales pertenecen a una misma persona. Es decir, hay un solo derecho de propiedad y un solo titular, pero con dos realidades tabulares, resolviéndose la cuestión por aplicación pura y dura del principio de prioridad registral literaria en favor de la primera finca que accedió al Registro, con el consentimiento de los titulares de derechos reales inscritos, si los hubiere, que conservarán la prioridad determinada por la fecha de la inscripción de su derecho. Por ello, han de comparecer los titulares de derechos reales de la finca más antigua, cuyo derecho puede quedar postergado.

Si una de las fincas doblemente inmatriculada goza de identificación gráfica, la fecha de esta ha de ser tenida en cuenta para resolver la situación de doble inmatriculación no conflictiva, por aplicación del principio de prioridad registral gráfica; por tanto, el traslado se producirá a aquella finca que tenga identificación gráfica registral. No puede haber identificación gráfica de las dos, porque precisamente la identificación gráfica saca a la luz las dobles inmatriculaciones literarias. En este caso, el Registrador debería hacer constar esta situación por nota al margen de la inscripción de la finca registral doblemente inmatriculada, cuando detecte esta situación, a la espera de que sea subsanada por el único titular de la finca.

2.- Doble inmatriculación conflictiva

Esta se da cuando afecta a distintos titulares, en cuyo caso, habrá que distinguir según que haya o no acuerdo entre los interesados sobre el asiento que ha de subsistir:

- a) Si *hay acuerdo*, dispone la segunda regla del citado artículo 313 del Reglamento Hipotecario: «2ª. Si la doble inmatriculación lo fuere a favor de personas distintas y existiere acuerdo entre ellas, a solicitud suya y con la conformidad, en su caso, de todos los interesados, expresada en escritura pública, se procederá a cancelar o rectificar el folio convenido». Solo se regula cual ha de ser el folio a cancelar o rectificar, pero no se determina nada acerca de la identificación gráfica de la finca, con lo que no se evitaría que pudiera volver a producirse una nueva doble inmatriculación.
- b) Si *no hay acuerdo*, será el Juez quien en el correspondiente juicio declarativo determine la preferencia ordenando la cancelación del asiento contradictorio. Pero la legislación hipotecaria no determina el criterio que ha de seguir el Juez para señalar la preferencia, sino que únicamente regula unas medidas

cautelares en el artículo 313 del RH. El Tribunal Supremo entiende que la cuestión debe abandonarse a los Tribunales, que resolverán según el Derecho sustantivo, siendo a estos efectos la comparación de folios una prueba más para determinar el verdadero propietario, que será el más antiguo, conforme al artículo 1473 CC, regulador de la doble venta, prescindiendo de la normativa hipotecaria STS 29 de mayo de 1997³⁰⁵). Un criterio original es el de la STS 19 de julio de 1999³⁰⁶ que para resolver la doble inmatriculación aplica las normas de Derecho Civil puro, pero considera que este se halla contenido en el párrafo 2º del artículo 1473 CC, y no en el tercero, como entendían otras sentencias, pues las inscripciones se neutralizan, pero no se anulan, prevaleciendo el titular de la inscripción más antigua. La RDGRN de octubre de 2004³⁰⁷ declara que la doble inmatriculación debe resolverse por las normas del Derecho Civil y no por las del derecho hipotecario, porque origina la quiebra de los principios rectores del sistema tabular, dando preferencia a la titulación material sobre la formal, y sólo subsidiariamente se acudirá a los principios registrales (STS 2 de diciembre de 2009³⁰⁸). El artículo 313.3ª RH, prevé unas medidas cautelares para evitar un perjuicio del tercero: «3ª. *El titular de cualquier derecho real inscrito sobre las fincas registrales afectadas por la doble inmatriculación, directamente o a falta del acuerdo previsto en la regla anterior podrá acudir al Juez de Primera Instancia del lugar en que radique físicamente la finca, para que, con citación de los interesados y siempre que se pruebe la identidad de la finca, dicte auto ordenando que se extienda nota expresiva de la posible existencia de doble inmatriculación al margen de ambas inscripciones. En el auto se reservarán a los interesados las acciones de que se consideren asistidos sobre declaración del mejor derecho al inmueble, que podrán ejercitar en el juicio declarativo correspondiente. Dicha nota caducará al año de su fecha, salvo que antes se hubiere anotado la demanda interpuesta en el correspondiente juicio declarativo*».

- Si se producen adquisiciones posteriores a la nota marginal, se aplicará al Derecho Civil puro, pues los titulares no tendrán la consideración de terceros protegidos por la fe pública registral.

- Y si las adquisiciones son anteriores, hay que distinguir: si ambos adquirentes o ninguno de ellos están protegidos por la fe pública, el conflicto se resuelve por el Derecho Civil puro. Pero si sólo uno lo está, prevalecerá la inscripción de éste.

Con la identificación de la base gráfica de la finca registral la posibilidad de doble inmatriculación de fincas, quedará como un fenómeno residual, reducido a inscripciones antiguas, con descripciones literarias no georreferenciadas, pero ya no podrán producirse nuevas dobles inmatriculaciones en el Registro de la Propiedad y la

³⁰⁵ Roj: STS 3794/1997. Id Cendoj: 28079110011997102314

³⁰⁶ Roj: STS 5259/1999. Id Cendoj: 28079110011999102374

³⁰⁷ BOE nº. 298. 11 de Diciembre de 2004, op cit.

³⁰⁸ Roj: STS 7229/2009. Id Cendoj: 28079110012009100768

identificación gráfica de la finca, puede hacer aflorar las dobles inmatriculaciones latentes.

Respecto de esta doble inmatriculación conflictiva, se plantean dos tipos de cuestiones en torno a la problemática registral de la doble inmatriculación: el aspecto formal o procesal y el aspecto material.

1.- El aspecto formal en la doble inmatriculación conflictiva

El precepto no se refiere, en la inmatriculación conflictiva, al aspecto material de la doble inmatriculación, es decir, a dictar reglas materiales que resuelvan el conflicto, sino simplemente a la posibilidad de acudir a un procedimiento judicial y la nota marginal a practicar en su caso, es decir, como dice el Fundamento de Derecho Segundo de la Sentencia de la Audiencia Provincial de Las Palmas (Sección Quinta) 267/2000 de 23 de mayo en recurso de apelación 627/1998, *"no se dirige tanto a resolver esta delicada situación, como a facilitar la publicidad del hecho escueto de la doble inmatriculación"*. Respecto a la solución material del problema, como dice la misma sentencia, *"para determinar quién es el titular legítimo y cuál es el orden de preferencia entre ellos, tiene declarado el TS, que ante la existencia de dos inmatriculaciones a favor de distintos titulares registrales, estas se neutralizan, pues ambas disponen, en principio, de los principios protectores de la fe pública, por lo que debe acudir a las normas del Derecho Civil puro, conducente a la apreciación como precedente al título jurídico más antiguo con inscripción registral"* citando, entre otras las STS de 30 de noviembre de 1989 (AS 1989/79345).

Por tanto, aunque las inscripciones registrales se neutralicen, el criterio para resolver entre ellas es un criterio hipotecario: el de aplicación del principio de prioridad registral en condiciones de igualdad sustantiva. Es decir, se preferirá el derecho inscrito de fecha más antigua, con la descripción de la finca que en su caso se haya hecho el titular registral. Pero, si cualquiera de los adquirentes tuviere a su favor los requisitos de la fe pública registral frente al otro, esta podría ser una circunstancia que pudiera llevar al Juzgador a resolver el conflicto de la doble inmatriculación.

El artículo 313 RH se refiere a la regulación de la publicidad de la situación de doble inmatriculación, que se produce a través de una nota marginal que publique la misma en los folios de las fincas afectadas. Pero esa publicidad también puede tener una vertiente gráfica. Si la herramienta informática de gestión gráfica registral permite la visualización de esa doble inmatriculación mediante la intersección de las representaciones gráficas de las dos fincas registrales, esta, no sólo se da noticia de la doble inmatriculación, como la nota marginal del artículo 313, sino que, además, identifica los términos superficiales en los que se produce; advierte a los terceros de una situación conflictiva y facilita la posibilidad de acuerdo entre propietarios al identificar el área conflictiva, o la decisión del Juez. Como consecuencia de ello, ninguna de las dos bases gráficas registrales puede ser validada por el Registrador, sino que han de quedar en estado de provisionales, lo que se apreciará por el contraste o superposición entre ambas, que delimitará el área de superficie conflictiva, almacenando todas estas situaciones en una carpeta especial del programa de gestión gráfica registral.

Por tanto, en el aspecto formal, el sistema de bases gráficas registrales puede mejorar la publicidad a que se refiere el artículo 313 RH.

2.- El aspecto material en el tratamiento de la doble inmatriculación registral

Como decíamos anteriormente, el artículo 313 RH no contiene normas materiales para resolver la situación de doble inmatriculación conflictiva, sino que regula la publicidad de la misma, que puede ser también gráfica, como hemos visto y deja la solución del problema al arbitrio de la Autoridad Judicial.

Pero, en la doble inmatriculación no conflictiva para resolver el conflicto, al haber sólo un titular implicado, desde un punto de vista gráfico, la identificación gráfica puede ser el criterio para resolver la doble inmatriculación, desde un punto de vista material, pues será preferida la base gráfica registral cuya inscripción tenga fecha más antigua y las otras quedarán desvalidadas.

Pero, cuando las inscripciones resultan en favor de titulares diferentes, la aplicación del principio de prioridad ya no es tan clara, sin que se pueda aplicar el artículo 17 LH, pues las inscripciones ya se han practicado referidas a derechos diferentes, pero recayentes sobre un mismo elemento objetivo, en todo o en parte. Es decir, hay dos inscripciones, una de las cuales se ha practicado indebidamente, por lo que, más que aplicar el principio de prioridad registral, hay que hacer un análisis sustantivo que determine cuál de los dos derechos inscritos ha de ser el preferente y cuál ha de cancelarse por incompatible. Cuando no existan razones sustantivas para calificar de mejor a un derecho inscrito sobre otro incompatible, sólo entonces habrá que acudir a la fecha de acceso de las fincas al Registro y, desde el punto de vista gráfico, a la fecha de la validación de la base gráfica registral, por aplicación del principio de prioridad registral gráfica.

Por ello decimos que, en su vertiente gráfica, el principio de prioridad sufre una matización, pues puede validarse la base gráfica de una finca registral en una fecha determinada respecto de fincas colindantes inscritas con anterioridad cuya base gráfica todavía no se ha validado por el Registrador. En consecuencia, si la finca inscrita con anterioridad en el tiempo goza de una descripción registral que resulta indudable, a criterio del Juzgador, y está refiriendo a la misma porción de territorio sobre la que antes se ha validado la base gráfica de una finca registral inscrita con posterioridad, en tal caso, puesto que ambos bienes pueden ser localizados geográficamente, sin dudas, la propiedad corresponderá a quien primero inscribió³⁰⁹.

Pero si la descripción de la finca inscrita con anterioridad no es precisa, porque no se puede localizar geográficamente, ni siquiera inicialmente, en este caso parece más difícil mantener que haya de prevalecer la inscripción más antigua, y parece conveniente que el principio de prioridad exclusivamente literario ceda frente a su vertiente gráfica, por la mayor seguridad jurídica que tiene la identificación gráfica de una de las dos fincas doblemente inmatriculadas.

³⁰⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 266, citando la STS 519/2002 de 23 de Mayo, recurso de apelación 3772/1996.

Y es que en las dobles inmatriculaciones, el efecto de la prioridad registral de fincas inscritas en folios registrales diferentes y a favor de diferentes personas y con intereses contradictorios, es un efecto que recae sobre el problema de la carga de la prueba, para determinar a quién corresponde, puesto que el Juez ha de decidir cuál de los dos derechos tiene mejor condición y quien ha de probar la doble inmatriculación. A nuestro juicio, quien ha de probar la coincidencia en la localización de la finca inmatriculada doblemente ha de ser quién la tenga inscrita con una descripción meramente literaria e imprecisa, no por ser de peor condición que el que goza de una inscripción gráfica posterior, sino porque es el único que ha de probar la localización geográfica de su finca, como coincidente con la posterior base gráfica.

Ello supone que, aplicando el principio de prioridad registral, desde el punto de vista literario, el titular más antiguo ha de tener preferencia, pero desde el punto de vista gráfico, la mejor condición identificativa del objeto del derecho la tiene el dominio inscrito con base gráfica validada por el Registrador, de fecha más antigua. Por lo que, si el titular más antiguo logra acreditar la descripción exacta de la finca sobre la que se inscribió su derecho, este será el de mejor rango, en cuyo caso, no sólo habrá de cancelarse el folio registral más moderno, sino también la base gráfica registral validada por el Registrador. En este caso, la prioridad registral literaria se impondrá sobre la gráfica, siendo el efecto de esta la inversión de la carga de la prueba sobre el titular del derecho de inscripción de fecha más antigua; pero logradas dos descripciones precisas georreferenciadas, es decir probada pericialmente la identificación y descripción precisa de la finca sobre la que se inscribió el derecho de fecha más antigua, por parte del titular registral prioritario desde el punto de vista literario, la prioridad registral gráfica ha cumplido su función y el conflicto ya ha de resolverse desde el punto de vista de los derechos y será entonces el titular registral de la finca a que se refiere la inscripción posterior el que tenga que probar que la mejor condición de su derecho.

Pero si el titular registral más antiguo no consigue lograr la convicción del juzgador sobre la identificación y descripción de su finca, la prioridad registral literaria habría de ceder en favor de la gráfica, pues el titular registral de la finca cuya base gráfica se ha validado, aunque su inscripción sea posterior, tiene un material de prueba de mejor condición y su derecho inscrito y georreferenciado es de superior calidad al inscrito literariamente. Por ello no habrá lugar a la discusión sobre la mejor condición entre los dos derechos, pues uno no habrá podido demostrar la concreta localización geográfica del objeto del derecho inscrito, como exige el artículo 313 RH.

La regulación de la doble o múltiple inmatriculación se regula en el Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014 en el artículo 206 y se trata de una novedad, en la medida en que la única previsión contenida en la legislación hipotecaria en la materia era la reflejada en el actual art. 313 del RH, que en puridad no articulaba un procedimiento de solución para estas situaciones, como hemos visto. Y así lo entiende también la RDGRN de 2 de diciembre de 2014³¹⁰, el artículo 313 del RH, *“más allá de contemplar la situación, prever la posibilidad de solucionar la irregularidad señalada por la vía del acuerdo y conformidad de todos los interesados, y de prever como medida precautoria, en caso de*

³¹⁰ BOE nº. 306, de 19 de diciembre de 2014, sección III, pp. 103340 y ss.

disconformidad, la posible solicitud de nota marginal de advertencia a terceros de la eventual situación de doble inmatriculación, lo cierto es que ni el artículo 313 del Reglamento Hipotecario ni ninguna otra norma de Derecho positivo, establecen criterios normativos directos para la solución del conflicto. Por ello ha tenido que ser la jurisprudencia la que ha debido colmar dicha laguna y cuya referencia en este contexto, por tal motivo, es obligada”. La doctrina jurisprudencial se ha ido decantando a través de una evolución que resume de forma elocuente la Sentencia de 18 de diciembre de 2000³¹¹: «*en el campo del derecho civil, son dos los criterios sentados por la doctrina de esta Sala: a) el de la prevalencia de la hoja registral de la finca cuyo dominio sea de mejor condición atendiendo al Derecho Civil puro, es decir abstracción hecha de las normas inmobiliarias registrales; b) el de la prevalencia de la hoja registral de finca cuya inmatriculación sea más antigua por ser la primera que acudió al Registro en orden al tiempo; ahora bien, del examen de dicha doctrina fácilmente se deduce que la regla general la constituye el primero de los criterios jurisprudenciales, y solo para ciertos casos en los que concurran circunstancias cuyos particulares será en los que se puede aplicar el segundo criterio; y esto es así por lo simple de la cuestión, puesto que de atenernos a este segundo criterio hubiese bastado que el legislador así lo hubiere sancionado y de no hacerlo lo que no cabe pensar es que lo remitiera a un juicio ordinario declarativo, cuando la cuestión estaba resuelta con el mero examen de las hojas registrales*».

El apartado primero del precepto proyectado dispone: «*1. La subsanación de la doble o, en general, múltiple inmatriculación de una misma finca o parte de ella en folios registrales distintos tendrá lugar a través de expediente que se tramitará con sujeción a las reglas siguientes: Primera. Será competente para su tramitación y resolución el Registrador del distrito hipotecario en que radique la finca doblemente inmatriculada. Si la finca estuviese situada en el territorio de distintos Registros, la competencia vendrá determinada por el historial registral más antiguo, y si todos fueran de la misma fecha, corresponderá al Registrador del distrito donde se sitúe la mayor parte de la superficie de la finca*».

La regla que fija la competencia es algo confusa y no tiene en cuenta el criterio de la identificación gráfica de la finca, como elemento de mejor prueba geográfica de la finca registral. Por ello, sería conveniente simplificar la regla de competencia. En el caso de que la finca se sitúe en distintos distritos hipotecarios, el precepto combina un criterio registral, como es la fecha de antigüedad del folio, con otro objetivo como es el de la superficie. Pero este dato no es seguro, por lo que hubiera sido más conveniente seguir manteniendo el criterio de prioridad y seguir el orden que deriva del asiento de presentación en el Diario. No regula quién será, en su caso, el Notario competente para tramitar e instruir el expediente, pues estamos ante un procedimiento de jurisdicción voluntaria, en la que cada operador jurídico tiene sus competencias: el Notario identificar a las partes y dar fe pública de la prestación de los consentimientos y el Registrador resolver un expediente de jurisdicción voluntaria, que tiene por objeto fincas registrales, mediante su calificación registral.

En la regla siguiente dispone «*Segunda. El expediente se iniciará de oficio, por el Registrador, o a instancia del titular registral de cualquier derecho inscrito en alguno*

³¹¹ RJ 2000/10397.

de los diferentes historiales registrales coincidentes, en los cuales deberán hacerse constar, en los términos prevenidos reglamentariamente, los datos personales del solicitante y un domicilio para la práctica de notificaciones». Esta regla contiene una excepción inexplicable al principio de rogación, pues dice que el expediente se iniciará de oficio por el Registrador; aunque la doble inmatriculación se considera una patología del Registro, no parece conveniente que el expediente se inicie de oficio por el Registrador, sino que este lo comunique al titular registral, para que inicie el expediente, haciéndose constar la comunicación por nota marginal. Ello es más respetuoso con el principio de rogación registral.

Pero además, de forma inexplicable, no regula la forma de iniciar el expediente, que debe distinguir según se trate de doble inmatriculación no conflictiva, en la que se trata de cerrar simplemente uno de los folios registrales coincidentes, sin perjuicio para ningún titular de derecho real sobre la finca, pues todos mantienen su rango y los de inmatriculación conflictiva, donde los titulares de derechos reales han de prestar consentimiento al derecho de dominio que se mantiene o al orden en que han de practicarse los asientos de sus respectivos derechos en el Registro, en los que parece aconsejable la intervención notarial para el impulso y desarrollo del expediente y dar fe pública a la prestación de los consentimientos.

Continuando con el desarrollo del expediente dispone la regla *«Tercera. Si el Registrador, una vez realizadas las investigaciones pertinentes en su propio archivo, incluido el examen de las representaciones gráficas de que disponga, y recabados los datos pertinentes del Catastro Inmobiliario, apreciara la coincidencia de las fincas y, en consecuencia, la posibilidad de doble inmatriculación, total o parcial, notificará tal circunstancia a los titulares de los derechos inscritos en cada una de las fincas registrales o a sus causahabientes, si fueren conocidos, en la forma prevenida en esta ley, dejando constancia de ello mediante nota al margen de la última inscripción de dominio extendida en el folio de cada uno de los historiales coincidentes».* El principal medio de prueba de que dispone el Registrador para poder comprobar esta patología registral es su apreciación en el sistema de bases gráficas registrales, pues se trata de una patología jurídica, que sólo puede determinarse cuando se proyectan geográficamente los dos dominios inscritos, que resultan del folio registral. Dado el carácter tasado que tiene la prueba en el procedimiento registral, esta ha de basarse en el contenido del Registro y solo subsidiariamente en el del Catastro, dadas las diferencias entre parcelas catastrales y fincas registrales y el carácter indiciario de las titularidades catastrales. La comunicación ha de realizarse a los titulares de derechos inscritos, que no sean promotores del expediente

La clasificación de la doble o múltiple inmatriculación en conflictiva y no conflictiva se regula en las reglas cuarta y quinta; la primera de las cuales se dedica a la no conflictiva, al disponer *«Cuarta. Cuando el dominio sobre la finca aparezca inscrito en los distintos folios registrales en favor de una misma persona, si los mismos estuviesen libres de cargas o fueran estas exactamente las mismas y estuviesen inscritas siguiendo el mismo orden, de modo que no puedan producirse perjuicios para terceros, la contradicción se salvará con el consentimiento de los interesados, practicando al final del historial registral más reciente un asiento de cierre o cancelación del mismo, haciendo referencia a este hecho, mediante la oportuna nota al margen en el historial más antiguo».* Es decir, la doble o múltiple inmatriculación no conflictiva es la que se

produce cuando las fincas aparecen inmatriculadas en folios diferentes a favor de la misma persona, pero limitada a los supuestos en que coincidan los historiales registrales y los derechos inscritos con posterioridad a cada inmatriculación. En este caso, resuelve la situación en favor del historial registral más antiguo. Sin embargo, entendemos que, por aplicación del principio de prioridad registral gráfica, al que luego aludiremos, la identificación geográfica registral previa de alguna de estas fincas altera este criterio, pues desde la fecha de la validación registral, la finca registral ha gozado de una georreferenciación registral, provisional o definitiva, que dota al derecho inscrito con esa georreferenciación de mejor elemento de prueba que el derecho inscrito sin esa georreferenciación, aunque la fecha de inscripción del derecho sea anterior.

A la conflictiva se refiere la regla siguiente al disponer «*Quinta. Si fueren distintos los titulares del dominio o de las cargas inscritas o siendo coincidentes no guardasen idéntico orden, el Registrador convocará a los interesados a fin de lograr el acuerdo que determine las titularidades que han de recaer sobre la finca y la prelación registral entre ellas*». En la doble inmatriculación conflictiva, se distinguen dos supuestos, aquel en que estando las fincas registrales inscritas en favor de una misma persona, las cargas o derechos reales inscritos sobre las mismas no guarden idéntico orden y aquel en el que las fincas están inscritas a favor de personas distintas, en el que además las fincas tendrán historiales registrales diferentes, siendo esta clasificación acertada, desde nuestro punto de vista.

En la regla siguiente se regula el supuesto de acuerdo entre todos los interesados, único que puede regularse en un expediente de jurisdicción voluntaria, al disponer «*Sexta. Si todos comparecieran y unánimemente convinieran las rectificaciones que, a su juicio, hayan de realizarse, el Registrador, siempre que estimase legalmente procedentes las operaciones así convenidas, hará constar en acta el acuerdo, que firmará con los interesados, y procederá a cancelar el historial de la finca registral más moderna y, en su caso, rectificar la más antigua, en la forma acordada*». Sin embargo hemos de recordar la doctrina jurisprudencial citada, mantenida por las recientes Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de abril de 2008, y 18 de mayo de 2012³¹², reiterando la idea de que «*en los supuestos de doble inmatriculación ha de resolverse la pugna conforme al Derecho civil puro, con exclusión u omisión de las normas de índole hipotecaria contenidas en la Ley de esa materia, ya que la coexistencia de dos asientos registrales de igual rango y naturaleza, contradictorios e incompatibles entre sí, origina la quiebra de los principios rectores del mecanismo tabular, porque la protección a uno de los titulares supondría para el otro el desconocimiento de los mismos principios básicos de la publicidad, legitimación y prioridad*».

Se equipará la solución para los dos supuestos:

- a) En el supuesto de que las fincas estén inscritas en favor de la misma persona, la ubicación de la finca ha de ser ratificada por este. Es el orden de los derechos reales y cargas el que ha de fijarse en el expediente, por acuerdo entre todos, que ha de estar basado en la regla de prioridad registral, es decir la fecha de la

³¹² <http://portaljuridico.lexnova.es/jurisprudencia/JURIDICO/137205/sentencia-ts-294-2012-sala-1-de-18-de-mayo-compraventa-incumplimiento-resolucion>.

inscripción de cada asiento, por lo que el titular del derecho real o carga que se posterga por otro que constaba en el otro historial registral, en fecha anterior a la suya, ha de consentir la postergación, por aplicación de que lo no inscrito no le puede perjudicar sin su consentimiento. En el caso de que no lo consienta, habrá que acudir a la vía judicial, para que sea el Juez, quien determine el orden.

- b) En el supuesto de que las fincas estén inscritas en favor de personas distintas, ha de acordarse a favor de quien está inscrita la finca, lo que producirá el cierre registral del folio registral convenido, con todos los derechos reales y cargas inscritos sobre los mismos, que se cancelarán, para lo cual, se necesita o el acuerdo de sus titulares, o la autoridad judicial, en caso de desacuerdo.

Por tanto, no parece que exista base suficiente para prejuzgar ahora la solución legal sistemáticamente a favor de los derechos reflejados en el folio más antiguo, de forma que incluso cuando exista acuerdo entre todos los interesados a favor de otra solución, ésta quedará legalmente impedida. En caso contrario, este expediente resultaría legalmente inviable cuando el acuerdo de los interesados pase por el mantenimiento del historial más moderno.

La regla siguiente se refiere a la resolución que pone fin al expediente, al disponer *«Séptima. La resolución adoptada por el Registrador denegando la cancelación o rectificaciones convenidas será notificada a los interesados, en la forma determinada por la presente ley, aplicándose las normas contenidas en la misma en materia de recursos»*. Esta regla está repetida con el párrafo tercero de la regla octava, en la que se añade que, además del recurso gubernativo contra la calificación del registrador, queda siempre a salvo la facultad de los interesados para acudir al procedimiento judicial correspondiente en defensa de su derecho. Por ello, parece conveniente su supresión.

La resolución del Registrador es la que efectúa tras la calificación registral, a la vista de un título presentado, ya sea el escrito privado, o el acta notarial correspondiente, como en cualquier procedimiento registral ordinario.

La oposición de algún titular de derecho real inscrito, que no puede producir otra consecuencia que dejar expedita la vía judicial contradictoria, se regula en la regla siguiente, al disponer *«Octava. Si alguno de los interesados no compareciere o, compareciendo, formulase oposición en cualquier fase de la tramitación, el Registrador dará por concluido el expediente, dejando constancia de dicho extremo en el acta y por nota al margen de la última inscripción de dominio practicada en cada uno de los folios reales coincidentes. En tal caso, el promotor del expediente podrá entablar demanda en juicio declarativo contra quienes no hubieran comparecido o hubiesen formulado oposición ante el Juez de primera instancia correspondiente al lugar en que radique la finca. Fuera de los supuestos de oposición, frente a la denegación de la constatación de la doble inmatriculación por parte del Registrador podrán los interesados interponer los recursos previstos en esta Ley para la calificación negativa; quedando siempre a salvo la facultad de los interesados para acudir al procedimiento correspondiente, en defensa de su derecho al inmueble»*. Esto es lógico, pues como expediente de jurisdicción voluntaria, solo puede tramitarse en caso de acuerdo entre las partes. Cuando no lo hay, ha de resolver la controversia la autoridad judicial, a quien

corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La redacción del último párrafo es superflua, bastando una remisión a lo dispuesto en la legislación hipotecaria sobre procedimiento registral. Como dijo la Resolución de la DGRN de 26 de febrero de 2013³¹³, cuando el artículo 313.2.ª del Reglamento Hipotecario exige la conformidad de todos los interesados, debe entenderse por tales *«todos aquellos que puedan resultar perjudicados por la cancelación o rectificación del folio convenido, sean titulares de derechos inscritos o anotados»*, concepto de «interesados» que debe entenderse extensible también, según ha afirmado la RDGRN de 2 de diciembre de 2014, al supuesto en que por no existir acuerdo entre los mismos deba acudir a la correspondiente resolución judicial como título apto para obtener la correspondiente rectificación registral (vid. artículo 40.d de la LH).

Por otra parte, cuando se habla de incomparecencia se alude a una convocatoria previa para un determinado acto con determinado plazo de antelación. Pero nada de ello se contiene ni precisa en la norma proyectada ahora comentada, que ni menciona la previa convocatoria de los interesados, ni fija plazo para su comparecencia, lagunas que deberán subsanarse para un correcto funcionamiento del procedimiento.

Los efectos de la no conclusión del expediente se regulan en la regla siguiente al disponer *«Novena. Las notas marginales de doble inmatriculación practicadas en los folios de las fincas afectadas caducarán a los seis meses de su fecha, salvo que dentro de dicho plazo se practique anotación preventiva, como consecuencia de la presentación en el Registro de la demanda interpuesta en el procedimiento judicial correspondiente. En todos los casos, se aplicarán al asiento de presentación y, en su caso, la anotación preventiva practicada las normas sobre prórroga o mantenimiento de vigencia prevenidas para el caso de interposición de recurso frente a la calificación del Registrador»*. La regla del primer párrafo se considera acertada, pues se reduce el plazo de caducidad actual de un año a seis meses, tiempo suficiente para tramitar el expediente, transcurridos los cuales, se puede cancelar de oficio por el Registrador, sobre la base de la presunción de que no ha habido acuerdo entre los interesados y sin práctica de la anotación preventiva de demanda. La del segundo párrafo reitera la regla general de duración del asiento de presentación, en caso de suspensión, o de la anotación preventiva por defecto subsanable, por lo que se considera superflua.

La regla décima que dispone *«En todos los demás supuestos, siempre que se entable juicio declarativo ordinario relativo al dominio o cualquier otro derecho inscribible, relativo a la misma finca, se dará inmediatamente por concluso el expediente»*, es superflua, pues dicha consecuencia ya se advierte anteriormente.

Con base en todo ello, proponemos una redacción alternativa al artículo 206 del Proyecto de Ley, que de acuerdo con la sistemática propuesta en el artículo 198, sería el 205 de la LH, con la siguiente redacción:

«Artículo 205.

³¹³ BOE nº. 69 de 21 de marzo de 2013, sección III, pp. 22546 y ss.

La concordancia del Registro con la realidad jurídica extrarregistral en los supuestos de doble o múltiple inmatriculación de una misma finca o parte de ella en folios registrales distintos, se subsanará mediante un expediente que se tramitará con sujeción a las reglas siguientes:

Primera. Será competente para su tramitación y resolución el Registrador del distrito hipotecario en que radiquen las fincas doblemente inmatriculadas. Si se encuentran en distintos distritos hipotecarios, será competente el Registro en el que radique la finca que cuente con identificación geográfica previa definitiva. Si ninguna de ellas estuviere identificada geográficamente de manera definitiva con carácter previo, la competencia vendrá determinada por el historial registral más antiguo, y si todos fueran de la misma fecha, se atenderá al orden de presentación en el Diario. Será competente, en su caso, el Notario hábil para actuar en el distrito en el que radique la finca.

Segunda. El expediente se iniciará mediante escrito del titular registral de la finca, con firma legitimada notarialmente o ratificada ante el Registrador, cuando los diferentes historiales registrales sean coincidentes y no haya controversia entre los mismos, tratándose solo de decidir cuál de los historiales registrales ha de cancelarse. En el escrito se hará constar, en los términos prevenidos reglamentariamente, los datos personales del solicitante y un domicilio para la práctica de notificaciones y los datos de georreferenciación de las fincas doble o múltiplemente inmatriculadas, de la que resulte una identificación geográfica sin invasión de fincas colindantes. La propuesta de base gráfica de la finca registral podrá ser cualquiera de las reguladas en el artículo 199 bis. Si el Registrador apreciase la doble o múltiple inmatriculación de oficio, notificará esta patología al titular registral, en el domicilio que resulte del Registro, por correo certificado con acuse de recibo, por cualquier medio electrónico de comunicación certificada y en su defecto, por publicación en la sede electrónica de los Registros de la Propiedad en la forma que se determine reglamentariamente. La práctica de la comunicación se hará constar por nota al margen de la última inscripción practicada en los diferentes folios registrales.

En el supuesto de doble o múltiple inmatriculación conflictiva, el expediente se iniciará mediante requerimiento del titular registral de cualquiera de los derechos reales inscritos en los diferentes folios de la finca del único titular registral, o de los folios registrales de las fincas inscritas a nombres de personas diferentes, al Notario hábil en el lugar en el que radica la finca, acompañado de las certificaciones registrales del historial del folio y de la georreferenciación de las fincas inscritas, en su caso, acompañadas de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela que corresponde al terreno sobre el que se ubican, total o parcialmente, las fincas doble o múltiplemente inmatriculadas.

Tercera. El Registrador, si no ha practicado la comunicación a que se refiere el número anterior, comprobará la patología mediante el examen de los diferentes folios registrales y las respectivas representaciones gráficas, disponibles en el Registro o aportadas por las partes y existentes en el Catastro Inmobiliario. En caso afirmativo, lo notificará a los titulares de los derechos inscritos en cada una de las fincas registrales o a sus causahabientes, si fueran conocidos, en la forma prevenida en el número anterior, dejando constancia de ello mediante nota al margen de la última inscripción de dominio extendida en el folio de cada uno de los historiales coincidentes.

Cuarta. Los supuestos de doble o múltiple inmatriculación no conflictiva se producirán, cuando el dominio sobre la finca aparezca inscrito en los distintos folios registrales en favor de una misma persona, si los mismos estuviesen libres de cargas o fueran estas exactamente las mismas y estuviesen inscritas siguiendo el mismo orden, de modo que no puedan producirse perjuicios para terceros. La contradicción se salvará con el consentimiento del titular que inicie el expediente, practicando al final del historial registral de la finca que no cuente con

base gráfica registral inscrita previa un asiento de cierre o cancelación del mismo, haciendo referencia a este hecho. Si ninguna finca tuviese identificación geográfica registral previa, el asiento de cierre se practicará en el historial registral que se inicie en fecha más reciente. Esta operación será comunicada por el Registrador a los restantes titulares registrales, en la forma prevista en la regla segunda de este artículo.

Quinta. Los supuestos de doble o múltiple inmatriculación conflictiva se producirán cuando, estando las fincas registrales inscritas en favor de la misma persona, no coincida el orden de los derechos reales y las cargas inscritas en cada historial registral o cuando las fincas registrales se encuentren inscritas en favor de personas diferentes. En este caso, será precisa la intervención de Notario hábil, conforme a lo dispuesto en la regla primera de este artículo.

Sexta. En los supuestos de la regla anterior, si todos comparecieran y unánimemente convinieran la identificación gráfica no conflictiva de la finca y las rectificaciones que, a su juicio, hayan de realizarse, el Notario, siempre que estimase legalmente procedentes las operaciones así convenidas, hará constar en acta el acuerdo, con todas las diligencias practicadas, que firmará con los interesados, y la remitirá telemáticamente al Registro de la Propiedad, en el momento de la firma, previa consulta del contenido de los libros en el repositorio informático, solicitando la cancelación del historial de la finca registral más moderna o, en su caso, rectificar la más antigua, en la forma acordada. El Registrador, previa calificación, procederá a la cancelación o rectificación, en su caso, conforme a lo dispuesto en esta Ley Hipotecaria.

Séptima. Si alguno de los interesados no compareciese o, compareciendo, formulase oposición en cualquier fase de la tramitación, el Notario dará por concluido el expediente, dejando constancia de dicho extremo en el acta y remitirá el acta al Registrador para que se cancele, mediante nota marginal, la nota al margen de la última inscripción de dominio practicada en cada uno de los folios reales coincidentes. En tal caso, el promotor del expediente podrá entablar demanda en juicio declarativo contra quienes no hubieran comparecido o hubiesen formulado oposición ante el Juez de primera instancia correspondiente al lugar en que radique la finca.

Octava. Las notas marginales de doble inmatriculación practicadas en los folios de las fincas afectadas caducarán a los seis meses de su fecha, salvo que dentro de dicho plazo se practique anotación preventiva, como consecuencia de la presentación en el Registro de la demanda interpuesta en el procedimiento judicial correspondiente.

Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de lo previsto en el artículo 37.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y demás disposiciones concordantes.»

5.- La inscripción de plantaciones, edificaciones, instalaciones u otras mejoras incorporadas a la finca

Podemos definir el acto jurídico de declaración de obra nueva, como aquel acto de riguroso dominio, que tiene por objeto la declaración, a efectos registrales, de cualquier obra que transforme las circunstancias materiales de la finca inscrita, que supone la consolidación del derecho a la edificación, conforme a la legislación territorial y urbanística, que revela la voluntad de su titular de que a la misma se extienda la protección registral. Distinto de este acto es el hecho jurídico de la conclusión de la obra, que cuando accede al Registro de la Propiedad, trata de concordar la realidad jurídica registral de la finca, con la realidad jurídica extrarregistral, pues sólo pueden

acceder al Registro las obras nuevas que sean legales (realidad jurídica extrarregistral), aunque todavía no se hayan construido, para permitir su financiación, pero no las ilegales, es decir, aquellas que no cumplen los requisitos legales, que no podrán acceder al Registro de la Propiedad, *ab initio*, sino cumplidas ciertas exigencias legales y que, van a tener una realidad física (realidad física extrarregistral) que interesa al Catastro, como manifestación de riqueza, pero no al Registro de la Propiedad, porque no reúne los requisitos que la hacen apta para el tráfico jurídico inmobiliario, de forma segura.

Por tanto, el régimen jurídico sustantivo de este acto se rige por lo dispuesto en el artículo 20 del TRLS 2/2008 y la normativa autonómica correspondiente.

Ahora nos centramos en el régimen de inscripción de las obras nuevas en el Registro de la Propiedad, regulado por el artículo 208 LH, cuando dispone: *«Las nuevas plantaciones, así como la construcción de edificios o mejoras de una finca urbana podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble. También podrán inscribirse mediante escritura pública, en la que el contratista de la obra manifieste estar reintegrado de su importe por el propietario, o en la que éste describa la edificación, acompañando certificado del Arquitecto Director de la obra o del Arquitecto municipal».*

Por su parte, el artículo 210 LH que propone el Proyecto de Ley de reforma de la LH y TRLCI, aprobado por el Consejo de Ministros de 13 de junio de 2014, dispone: *«Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro por su descripción en los títulos referentes al inmueble, otorgados de acuerdo con la normativa aplicable para cada tipo de acto, en los que se describa la plantación, edificación, mejora o instalación. En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso. La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación, habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica. Salvo que por la antigüedad de la edificación no le fuera exigible, deberá aportarse para su archivo registral el libro del edificio, dejando constancia de ello en el folio real de la finca. En tal caso, cuando se trate de edificaciones en régimen de propiedad horizontal se hará constar en el folio real de cada elemento independiente su respectiva representación gráfica, tomada del proyecto incorporado al libro».*

La regulación del Proyecto es básicamente correcta; sin embargo, se pueden introducir unas mejoras en el texto, de tipo sustantivo y técnico, puesto que la descripción de la obra ha de tomarse del certificado del técnico competente y la declaración ha de apoyarse en el correspondiente material técnico georreferenciado, siendo el tratamiento del libro edificio mejorable, proponiendo su gestión electrónica a través del Registro de la Propiedad, como explicaremos en el capítulo dedicado a la información asociada. Por ello, podemos proponer la siguiente redacción, del artículo 210, que en nuestra sistemática citada, sería el 206 de la LH:

«Las nuevas plantaciones y la construcción de edificaciones o asentamiento de instalaciones, tanto fijas como removibles, de cualquier tipo, podrán inscribirse en el Registro de la propiedad mediante su descripción detallada efectuada por el titular

registrar en los títulos referentes al inmueble, apoyada en la certificación técnica exigible en cada caso, con sujeción a la normativa aplicable para cada tipo de acto.

En todo caso, habrán de cumplirse todos los requisitos que hayan de ser objeto de calificación registral, según la legislación sectorial aplicable en cada caso. La porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación, habrá de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica, dentro del perímetro de la finca identificada geográficamente.

En los supuestos legalmente exigibles, el Registro pondrá a disposición del promotor de la obra el soporte electrónico del Libro del Edificio, con el contenido al que se refiere el Anexo I del Código Técnico de la Edificación, para su depósito y gestión electrónica, en la forma determinada por la legislación aplicable, haciendo constar por nota al margen de la inscripción que el mismo se encuentra a disposición de los futuros adquirentes, para que sus disposiciones puedan ser conocidas mediante su publicidad registral, como información documental asociada a la base gráfica de la finca registral. En los supuestos de edificios en régimen de propiedad horizontal, se hará constar tal depósito por nota al margen de la finca matriz y podrá incorporarse al folio registral la representación gráfica del elemento privativo, tomado del proyecto incorporado al libro.

En los supuestos en los que por la antigüedad de la edificación no fuera exigible dicho depósito, podrá lograrse el archivo del mismo, como operación registral específica, cuando haya de confeccionarse el informe de evaluación de los edificios a que se refiere el artículo 4 de la Ley 26/2013, de 26 de junio de rehabilitación, regeneración y renovación urbana».

LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

CAPÍTULO SEXTO

El Procedimiento registral gráfico III. Primera fase: Procedimientos de descripción exacta de la finca registral

1.- Introducción. 2.- Contenido técnico de a propuesta de base gráfica registral. 3.- El deslinde registral de fincas, sea de uno o de todos sus linderos. 4.- Los expedientes administrativos de reorganización de la propiedad de un determinado sector de territorio, ya sean urbanísticos, agrarios, o de deslinde administrativo. 5.- Los procedimientos judiciales para resolver conflictos entre colindantes.

1.- Introducción

La identificación de una finca sólo presume la localización de la misma, pero no prejuzga el trazado de los linderos, que como cuestión jurídica que es, ha de derivar de presupuestos jurídicos, como el juego de consentimientos de los colindantes, mediante los procedimientos previstos por la legislación para ello; por tanto, para que la identificación de la finca alcance efectos descriptivos, han de concurrir una serie de elementos, que a nuestro juicio son:

- 1.- Consentimiento del titular registral.
- 2.- Ratificación por los titulares de los predios colindantes, que acredite la ausencia de contienda sobre la descripción exacta de la finca.
- 3.- Que esos consentimientos hayan sido prestados en la Propuesta de Base Gráfica registral, realizada sobre cartografía que ha recibido sanción oficial.
- 4.- El consentimiento del Registrador, a través de una calificación registral gráfica.

Todo ello en el procedimiento jurídico correspondiente dotado de las garantías que aseguren la ausencia de contienda del resultado final. Para lograr una descripción exacta, es decir, con efectos descriptivos, a nuestro entender, es básico la regulación de un expediente de jurisdicción voluntaria, que pase por las siguientes fases:

- 1.- Inicio del expediente, mediante escrito del titular registral, en el que se identifique la finca registral a deslindar, dirigido al Notario competente en el lugar en el que radica la finca, que será quien instruya este expediente de deslinde, mediante acta.

En el momento de la recepción del escrito, el Notario obtendrá obtener la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral que se corresponde con la finca, cuya referencia catastral será facilitada por el promotor en el escrito de interposición del expediente y solicitará del Registro de la Propiedad competente, por medios telemáticos, certificación de dominio de la finca y de su base gráfica registral, indicando si se ha identificado con el consentimiento del titular registral, o de oficio por el Registrador, solicitando además información continuada hasta el día en que se firme el acta notarial. Esta se remitirá al Registro de la Propiedad inmediatamente y por medios telemáticos; en la certificación se expresará, además los números de finca registral de las fincas colindantes inscritas e identificadas gráficamente por el Registrador, que resulten de la comprobación del sistema de bases gráficas registrales. Si alguna de las fincas colindantes no está identificada gráficamente, el Registrador habrá de intentar identificarla de oficio, consultando el archivo electrónico de titularidades, en su sistema informático y apoyándose además en la certificación catastral, para determinar la

correspondencia de las parcelas catastrales colindantes, con alguna de las fincas inscritas, que no tengan representación gráfica registral.

2.- Elaboración de la “Propuesta de Base Gráfica Registral”, por parte de técnico competente, debidamente homologado para la descripción de fincas, en la que a la vista de toda la documentación anterior, elabore y presente en la Notaria, en un plazo determinado, una propuesta de base gráfica registral que contendrá la descripción literaria de la finca, su representación gráfica, superpuesta sobre la representación gráfica de la parcela catastral correspondiente y la base gráfica de la finca registral, sobre cartografías, que gozan de la sanción oficial.

3.- Citación de los colindantes, una vez remitida dentro de plazo la propuesta de base gráfica registral, el Notario citará a los colindantes titulares de las fincas registrales colindantes, en los domicilios de ellos, que consten en el Registro de la Propiedad. La citación se hará mediante requerimiento notarial, para lo cual, el Notario autorizante podrá recabar el auxilio de cualquiera de los Notarios competentes para actuar en el domicilio de los colindantes, que figure en el Registro de la Propiedad, lo cuales practicarán el requerimiento y remitirán por medios telemáticos su resultado al Notario autorizante, en el plazo de 15 días. En el requerimiento constará la descripción de la finca propuesta, su representación gráfica y la de las fincas colindantes, para que el titular registral colindante pueda prestar consentimiento y se le indicará que tiene un plazo de 15 días para comparecer ante el Notario que efectúa el requerimiento, para alegar lo que a su derecho convenga, con apercibimiento de que si no comparece, se entenderá que no se opone a la descripción y al trazado del lindero.

Si el requerimiento notarial no fuere posible, se admitirá como medio de notificación subsidiario el burofax, con el documento que acredite la recepción por el colindante, el conocimiento de la situación y la identidad del Notario, ante el que puede comparecer, en el plazo de 15 días desde la recepción del burofax, de la que tendrá conocimiento el Notario autorizante, para que pasado un determinado plazo, pueda continuar la tramitación. En caso de imposibilidad de estos dos medios, se publicará la notificación en la sede electrónica de los Notarios y en la de los Registradores, continuando el expediente.

Si todos comparecen y consienten, o ninguno comparece ni se opone, el Notario levantará el acta en la que hará expresión circunstanciada de todos los trámites, que leerá al promotor, que la firmará en prueba de consentimiento, remitiéndose inmediatamente al Registro de la Propiedad competente, para que el Registrador superada la calificación registral, practique la inscripción correspondiente.

Si alguno de los colindantes se opone, se expresará así en el acta y la identificación de la finca no tendrá efectos descriptivos respecto al colindante que se ha opuesto, pero sí respecto a los que no se han opuesto, identificándose gráficamente esta circunstancia en el sistema de bases gráficas registrales. Pero si la citación se realizó por publicidad electrónica, el trazado del lindero podrá alcanzar efectos descriptivos, si cuando el titular registral de la finca colindante citado por edicto electrónico realice un nuevo negocio jurídico con su finca, consiente la descripción propuesta por el promotor, para

lo cual, en el momento que el Notario autorizante de la escritura a realizar solicite información registral, el Registrador le comunicará, como una circunstancia más la existencia del expediente del deslinde previo, para que se pronuncie en la escritura. Si presta consentimiento, el trazado del lindero tendrá efectos descriptivos y así se hará constar en el folio de la finca que se deslindó, por nota al margen de la inscripción de deslinde, y se identificará esta situación en el sistema de bases gráficas registrales. En todo caso, ese consentimiento se transformará en expreso, entendiéndose el lindero ratificado, por el transcurso de dos años sin comparecencia, por aplicación analógica del artículo 207 LH.

Del mismo modo se actuará cuando se trate de colindantes titulares catastrales, bien porque no haya podido identificarse gráficamente la finca registral, bien porque se trate de fincas no inmatriculadas. En este caso, el titular catastral deberá acreditar su propiedad mediante documento fehaciente de la misma, o deberá indicar la identidad del titular, a quien ha de efectuarse la citación para que pueda comparecer, acreditando su derecho de propiedad, mediante cualquier medio de prueba admitido en Derecho, o nota simple, si está inscrita la finca, o documento fehaciente del mismo, si no está inmatriculada la finca, pues la titularidad catastral es indiciaria. La citación al auténtico propietario se realizará por los trámites anteriores, previstos para los colindantes de fincas inscritas.

Todo este procedimiento es para determinar que no hay contienda entre los colindantes, mediante su consentimiento expreso a la descripción propuesta por el titular registral, o tácito si transcurre el plazo y no comparece para alegar lo que a su derecho convenga.

La culminación de ese expediente gráfico determina que a la base gráfica identificada y ratificada por todos los colindantes expresa o tácitamente se le pueda aplicar el principio de fe pública registral del artículo 34 LH, en el sentido de que el que pretenda una situación descriptiva distinta de la que resulta de la base gráfica registral validada por el Registrador y ratificada por los colindantes, no puede oponerla al tercero que adquirió confiado en la situación tabular y gráfica que resulta del Registro, que deviene en una situación inatacable, en cuanto a la titularidad y situación descriptiva.

Este expediente de jurisdicción voluntaria es de carácter potestativo para el titular registral promotor del expediente, que quiere gozar del efecto descriptivo. La ubicación geográfica de su derecho ya la ha adquirido con la representación gráfica de su finca registral con efectos identificativos, mediante un procedimiento elástico, que favorece la fluidez del tráfico jurídico y no lo hace depender de consentimientos ajenos. Si resulta contienda, siempre queda expedita la vía judicial.

2.- Contenido técnico de a propuesta de base gráfica registral

La “Propuesta de Base Gráfica Registral” habrá de consistir en una ficha documental comprensiva de una base de datos alfanuméricos y gráficos, que habrá de reunir al menos los siguientes campos e informaciones:

1.- Delimitación oficial georreferenciada, o tomada sobre el terreno por técnico competente, presentada en el formato informático que determine la ley, con los siguientes metadatos:

a.- Carácter proyectado, actual o histórico, de la delimitación realizada y circunstancias de cada una.

b.- Materialización física, o no, de la delimitación efectuada con especificación de circunstancias en el primer caso.

c.- Naturaleza jurídica y, en su caso, denominación legal y datos específicos del procedimiento en sede del cual se lleva a cabo la delimitación efectuada y grado de participación en el mismo de los colindantes afectados.

d.- Identidad y capacitación profesional del perito autor de la delimitación y del resto de la documentación, el cual habrá de asumir bajo su firma electrónica reconocida, el contenido material y formal de la misma

2.- Aportación, análisis y visualización del resultado del contraste entre los antecedentes registrales, catastrales y en su caso urbanísticos, ambientales o administrativos actuales de la finca y el perímetro poligonal georreferenciado oficial a que se refiere el punto anterior.

3.- Cualesquiera circunstancias descriptivas de la finca que permitan su mejor identificación.

4.- Materialización de toda esta información por contraste sobre las ortofotos del territorio de que disponga el Registro de la Propiedad, que gocen de sanción oficial.

5.- Cuando la delimitación presentada resulte ser una certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela, por resultar esta coincidente con la descripción de la finca registral, será preciso aportar a dicha cartografía catastral la información derivada de las reglas previstas en este precepto si careciese de las mismas.

6.- El consentimiento del Registrador a la propuesta de base gráfica presentada en el uso de su calificación registral gráfica, de la que luego trataremos.

3.- El deslinde registral de fincas, sea de uno o de todos sus linderos

El Proyecto de Ley que venimos citando, propone la regulación del expediente de deslinde en un nuevo artículo 200, que nosotros proponemos que sea el 207, siguiendo la sistemática propuesta de distinguir los procedimientos de identificación gráfica y descripción gráfica. Este artículo se aplica a fincas inscritas en el Registro de la Propiedad, por lo que supone una especialidad del regulado en el artículo 384 CC, cuando dispone *«Todo propietario tiene derecho a deslindar su propiedad con citación*

de los dueños de los predios colindantes. La misma facultad corresponderá a los que tengan derechos reales», que por tanto, se aplicaría para fincas no inscritas en el Registro, o cuando no se quiera inscribir el deslinde en el Registro.

Comienza diciendo el artículo 200: *«El expediente de deslinde de fincas inscritas deberá tramitarse ante Notario hábil para actuar en cualquiera de las poblaciones integrantes del distrito hipotecario, las colindantes o la capital de la provincia en que radique la finca».* Si antes defendíamos una competencia notarial cerrada para los procedimientos de identificación de fincas, con mayor motivo debe mantenerse para procedimientos descriptivos, pues la posibilidad de un mejor conocimiento del distrito hipotecario ha de ponderarse a la hora de determinar esa competencia.

Continúa diciendo el precepto: *«Se iniciará el expediente a instancia del titular del dominio o, de ser varios, de cualquiera de ellos, o de cualquier derecho real mediante escrito en el que se harán constar las circunstancias tanto de la finca que se pretende deslindar, como las colindantes, así como los datos identificativos de los titulares de una y otras, incluidos los catastrales. Si el deslinde solicitado no se refiere a la totalidad del perímetro de la finca, se determinará la parte a que haya de contraerse».* La legitimación al titular del dominio o de cualquier otro derecho real, dado que se trata de un procedimiento de concordancia del Registro con la realidad extrarregistral, debería concretarse en el titular registral, pues debería exigirse que el promotor del expediente tuviera su derecho inscrito en el Registro. Ello es coherente con la segunda frase del párrafo cuarto del precepto, en el que se prevé la notificación del inicio del expediente al Registro de la Propiedad a fin de solicitar la expedición de certificación registral de titulares y cargas de las fincas afectadas y su constancia por nota marginal.

En cuanto al deslinde parcial, el escrito habrá de especificar las circunstancias identificativas de los titulares de la finca objeto del deslinde y de sus colindantes, que solo serán los de las fincas colindantes afectadas.

«El promotor del deslinde deberá aportar, en todo caso, la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca así como los documentos o justificantes que sirvan de fundamento a su pretensión. Además, en caso de que el promotor manifieste que la representación gráfica catastral no coincide con el deslinde solicitado, deberá aportar representación gráfica georreferenciada del mismo». Estos son los documentos de prueba sobre los que ha de recaer la calificación del Registrador. Dentro de la regla subsidiaria debería concretarse más la expresión *«representación gráfica georreferenciada»*, que no es más que una propuesta de base gráfica registral que realiza el promotor y sobre la que han de prestar su consentimiento el titular registral y los colindantes.

A continuación el precepto se refiere a las comunicaciones notariales, al decir: *«El Notario comunicará el inicio del expediente a todos los interesados, quienes, en el plazo de quince días, podrán hacer las alegaciones y presentar las pruebas que estimen procedentes. El Notario dará traslado a dichos interesados de toda la documentación aportada y convocará a los mismos, en el plazo de otros treinta días, a una comparecencia, para buscar la avenencia entre ellos».* La sistemática del artículo es

correcta, pero no determina quiénes son los interesados ni la forma en la que han de hacerse las comunicaciones.

En el caso de acuerdo, dispone el precepto: *«De lograrse el acuerdo, se hará constar el mismo en escritura pública, procediendo el Notario en la forma establecida en el artículo 18.2 c) párrafo segundo del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario. Lo mismo se hará si el acuerdo fuese parcial, respecto de alguno o algunos de los linderos. Los acuerdos vincularán únicamente a quienes los hubieran alcanzado y sus causahabientes, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 209. No habiendo acuerdo entre los interesados, el Notario dará por concluso el expediente»*. Llama la atención que teniendo este expediente por objeto la concordancia del Registro con la realidad extrarregistral, la regulación del título inscribible prevista no incluya una referencia a la inscripción de la escritura en que se documenta el acuerdo de los interesados, en caso de que éste se produzca. Además la remisión al procedimiento de subsanación de discrepancias del artículo 18.2 TRLCI, parece que debe limitarse al supuesto en que la propuesta de base gráfica registral sea distinta de la catastral. En todo caso, resulta extraña la remisión al mismo en un expediente de jurisdicción voluntaria de carácter hipotecario; hubiera sido más lógico remitirse al procedimiento de coordinación del artículo 10 de la LH.

Además, *«Si el acuerdo alcanzado encubriese un negocio traslativo, se procederá, previo cumplimiento de los requisitos legales, a su debida formalización»*. A nuestro juicio, será complicado que de la calificación registral resulte que el acuerdo alcanzado encubre un negocio traslativo, puesto que la descripción propuesta ha de estar siempre dentro de los márgenes de tolerancia para la rectificación de superficie. Cuando lo excedan, el procedimiento adecuado será la documentación del negocio encubierto. Por ello, el supuesto de hecho de la norma debe reflejar ese mero estado de sospecha o duda, sin imponer la necesidad de una certeza que no estará al alcance del registrador, pues como en todo supuesto de divergencia entre la voluntad interna y la declarada su constatación requiere normalmente la posibilidad de prueba plena en procedimiento contradictorio.

En cuanto al efecto jurídico, el deber de formalización del negocio traslativo, previo cumplimiento de los requisitos legales, tampoco está correctamente formulado. Por un lado, porque el correspondiente negocio traslativo, en la mayoría de los casos, requerirá de otros previos o simultáneos de modificación de entidad hipotecaria (segregación, agrupación o agregación, etc.), que no se citan en el norma proyectada; y, por otro lado, porque prescindiendo de si el acuerdo de los colindantes sobre el deslinde debe ser calificado como de simulación contractual o como un supuesto de fraude de ley, lo cierto es que en el contexto de la regulación de este expediente de deslinde registral lo único que debería preverse es que ante la sospecha de tal encubrimiento el registrador procederá a suspender la inscripción solicitada. Esta posibilidad del registrador de calificar en base a dudas fundadas o sospechas no es ajena a nuestro ordenamiento registral, que la contempla en artículos como el 298 del Reglamento Hipotecario en materia de excesos de cabida, y la posibilidad de apreciar la sospecha del fraude de ley como elemento de apoyo para una calificación negativa se ha admitido por la DGRN durante los últimos años, por ejemplo, en el ámbito de la creación “*ad hoc*” del doble

título para la inmatriculación. Así, la RDGRN de 17 de junio de 2014³¹⁴, afirma que «el control de la inmatriculación por título público exige a los registradores que, al efectuar su calificación, extremen las precauciones para evitar el acceso al Registro de títulos elaborados «ad hoc» con el único fin de obtener la inmatriculación, lo que se explica y justifica por las exigencias derivadas del principio de seguridad jurídica, pues se trata de eludir el fraude de ley en el sentido de evitar que, mediante la creación instrumental de títulos, se burlen todas las prevenciones que para la inmatriculación mediante título público ha instituido el legislador».

Y concluye el precepto: «Lo dispuesto en este artículo no resultará de aplicación a los inmuebles cuya titularidad corresponda a las Administraciones Públicas. En este caso, el deslinde se practicará conforme a su legislación específica»

Esta deficiente regulación nos lleva a proponer una regulación alternativa que recoja las ideas que hemos esbozado, en el que sería, según la sistemática propuesta, el artículo 207 de la LH, con el siguiente tenor:

«El deslinde no contradictorio de fincas registrales se tramitará con sujeción a las siguientes reglas:

Primera. El expediente de deslinde de fincas inscritas deberá tramitarse ante Notario hábil para actuar en el término municipal en el que radique la finca, o en caso de pertenecer a más de uno, la competencia se determinará en función del término en el que esté situada la mayor parte de la superficie.

Segunda. El expediente se iniciará a instancia del titular registral del dominio o, de ser varios de todos ellos, o de cualquier derecho real, mediante escrito en el que se harán constar las circunstancias registrales tanto de la finca que se pretende deslindar como de las colindantes afectadas, así como de los datos identificativos de sus titulares registrales, y en defecto de estos, de los catastrales y su domicilio, si fuere conocido por el promotor. Si el deslinde solicitado no se refiere a la totalidad del perímetro de la finca, se determinará la parte a que haya de contraerse, en cuyo caso será de aplicación lo dispuesto en este artículo, en cuyo caso bastará el consentimiento de los colindantes implicados.

El promotor del deslinde aportará una propuesta de base gráfica registral que constará de dos partes, una alfanumérica y una geográfica. La alfanumérica contendrá:

- a) La descripción de la finca registral, la de la parcela catastral y la que se propone por el promotor para que sea consentida por los colindantes.*
- b) Relación de titulares registrales de las fincas colindantes inscritas, que resulten de la información gráfica registral, a notificar. En su defecto, relación de los titulares catastrales a notificar, tomados de la certificación catastral descriptiva y gráfica.*

³¹⁴ BOE nº, 183 de 29 de julio de 2014, sección III, pp. 60237 y ss.

La geográfica contendrá:

- a) Certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela correspondiente a la con la finca que se pretende deslindar.*
- b) Cuando la misma no se corresponda con la realidad de la finca a deslindar, propuesta de descripción de la finca a consentir por todos los colindantes, con la propuesta de base gráfica registral de la misma, que podrá ser cualquiera de las reguladas en el artículo 199 bis base gráfica registral.*

Tercera. El Notario recibirá el escrito de interposición y comprobará la identidad del titular registral de la finca a deslindar y seguidamente citará a los colindantes que aparecen en la propuesta de base gráfica registral, para que en el plazo de 15 días comparezcan y presten su consentimiento y ratifiquen la medición en campo de la finca deslindada. En el caso de que la citación haya de hacerse a titular catastral, deberá aportar título justificativo de su derecho, o en caso de no ser titular, indicar, en su caso, quien es el auténtico titular de la finca, para que el Notario le cite, para que en el plazo de 15 días más pueda comparecer y consentir el deslinde.

Transcurridos los citados plazos, si no han comparecido todos los colindantes, o alguno de ellos comparece y se opone, el Notario dará por conclusa el acta y sobreseerá este expediente, el cual podrá volverse a instar de nuevo cuando se obtenga el acuerdo de todos los colindantes.

Si comparecen todos, el Notario cerrará el acta, que contendrá todas las circunstancias del expediente, para que puedan ser calificadas por el Registrador y remitirá la misma al Registro, el mismo día del otorgamiento por vía telemática.

Cuarta. El Registrador calificará el documento para determinar que se han seguido todos los requisitos determinados en este artículo y practicará la inscripción con la descripción resultante del deslinde, haciendo constar que ha sido ratificada por todos los colindantes. Si existieren diferencias entre la base gráfica registral identificada y la propuesta de base gráfica registral, el Registrador ajustará esta a la nueva descripción resultante del deslinde, para que su representación gráfica sea coherente y si hubieren diferencias con la configuración de la parcela catastral, lo comunicará al Catastro, a los efectos de lo dispuesto en el artículo 10 de esta ley.

Si el Registrador, a la vista de las circunstancias concurrentes en el expediente y del contenido del historial de las fincas en el Registro, albergare dudas fundadas sobre la posibilidad de que el acuerdo de deslinde alcanzado encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria, procederá a suspender la inscripción solicitada motivando las razones en que funde tales dudas.

Quinta. La inscripción así practicada gozará de los efectos de la fe pública registral.

Lo dispuesto en este artículo no resultará de aplicación a los inmuebles cuya titularidad corresponda a las Administraciones Públicas. En este caso, el deslinde se practicará conforme a su legislación específica».

4.- Los expedientes administrativos de reorganización de la propiedad de un determinado sector de territorio, ya sean urbanísticos, agrarios, o de deslinde administrativo

El procedimiento para regular el Registro con la realidad jurídica en estos casos ha de atender, como en el supuesto de las obras nuevas, a la normativa sustantiva, a la cual nos remitimos, por lo que nos vamos a centrar en el régimen de su inscripción en el Registro de la Propiedad, partiendo de que en estos procedimientos se han seguido todos los pronunciamientos legales y se ha citado a todos los interesados.

Estos procedimientos, por tanto, tienen por objeto lograr la descripción precisa de las fincas registrales resultantes de la nueva ordenación de la propiedad, para lo cual han de partir del respeto a los derechos de propiedad inscritos preexistentes a la actuación, porque son las titularidades que gozan del respaldo estatal y cualquier privación o modificación ha de realizarse mediante expediente o procedimiento en el que sea oído el titular registral.

El desarrollo de estos procedimientos ha de realizarse apoyándose en el Registro de la Propiedad, para ello es importante la introducción de una fase gráfica en los mismos, pues será conveniente que la Administración georreferencie la porción determinada de territorio sobre la que se va a desarrollar la actuación, ya comprendas una sola finca registral o varias y se presente dicho plano georreferenciado en el Registro de la Propiedad, que se superponga sobre el sistema de bases gráficas registrales y el Registrador pueda determinar las fincas registrales afectadas, sus titulares registrales y los colindantes que hayan de comparecer. Por tanto, la expedición de certificación de dominio y cargas deberá incluir un dictamen gráfico sobre cada una de las fincas registrales identificadas gráficamente; esto es importante, no sólo para determinar las titularidades, en caso de que haya más de una, sino también para evitar que queden superficies sin adjudicar.

El artículo 203 del Proyecto de Ley citado se refiere a ellas al decir: *«Además del procedimiento prevenido en el artículo anterior y la posibilidad de inscripción de los títulos previstos en el artículo 204, podrá obtenerse también la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad en los siguientes supuestos: 1º. Cuando se trate de fincas aportadas a expedientes de transformación o equidistribución urbanística y se pretenda la inmatriculación en virtud de los documentos en cuya virtud se proceda a la inscripción de las fincas de resultado. 2º. Cuando se trate de fincas de reemplazo resultantes de expedientes de concentración parcelaria. 3º. Cuando se trate de fincas que hubieran sido objeto de expropiación forzosa. 4º. Cuando se trate de fincas de titularidad pública resultantes de procedimientos administrativos de deslinde. 5º En virtud de sentencia que expresamente ordene la inmatriculación, obtenida en procedimiento declarativo en que hayan sido demandados todos los que, de conformidad con lo establecido en el artículo 202, deban intervenir en el expediente, observándose las demás garantías prevenidas en dicho artículo».*

El precepto conecta todos estos procedimientos que tienen por objeto la descripción precisa o exacta de la finca registral como supuestos de inmatriculación, que no son tales, pues en los expedientes de reorganización de la propiedad, como concentraciones parcelarias o reparcelaciones urbanísticas entra en juego el principio de subrogación real, en virtud del cual, las fincas de origen son reemplazadas por las fincas de resultado, lo que no ocurre en el caso de inmatriculación, o primer ingreso de una finca en el Registro de la Propiedad; otra cosa es que los títulos acreditativos de estas operaciones tengan virtualidad inmatriculadora por estar rodeado de las adecuadas garantías jurídicas, conforme a su normativa específica. Pero además se regulan dos tipos de procedimientos que, a nuestro juicio, han de estar separados, como son los administrativos y los judiciales.

Por ello, y teniendo en cuenta la sistemática vista, podemos proponer la siguiente redacción del artículo 203 LH, según el Proyecto de Ley, que para nosotros es el 208:

«Para inscribir los expedientes a que se refiere la letra b y c del número 2 del artículo 198, se seguirán las siguientes reglas:

Primera. Estos expedientes se tramitarán y resolverán con sujeción a su legislación específica y se apoyarán en los pronunciamientos registrales previos a la actuación, cuando se trate de fincas inscritas y, en su defecto, por otros métodos de prueba indiciarios, en el caso de que afecten a un determinado sector del territorio y no a una finca individual concreta y determinada.

Segunda. Para reforzar su coordinación con el Registro de la Propiedad, deberá hacerse constar el inicio de los mismos, por nota al margen de las fincas registrales afectadas, conforme a lo dispuesto en su normativa específica. Para ello, el organismo administrativo actuante, deberá presentar certificación administrativa solicitando certificación del historial de las fincas afectadas junto con plano georreferenciado y digitalizado de la zona afectada por la actuación, a escala oficial y sobre imágenes del territorio, para su superposición en el sistema de bases gráficas registrales.

Tercera. El registrador expedirá, en el plazo previsto por la legislación hipotecaria, teniendo en cuenta el número de fincas afectadas por la actuación, certificación de dominio y cargas de cada una de las fincas afectadas por la actuación, que resulten por la superposición del plano georreferenciado digitalizado presentado al sistema de bases gráficas registrales del Distrito Hipotecario, junto con la certificación gráfica de cada una de las fincas registrales que cuente con identificación gráfica previa; si no la tuviere, procederá a su identificación gráfica de oficio y si no pudiera identificarla gráficamente, lo hará constar así en la certificación. En la descripción de cada finca, se harán constar la relación de colindantes que resulten de la descripción literaria y cuando sea posible, la que resulte de la consulta del sistema de bases gráficas registrales. Si alguna de las fincas no estuviere incluida en la solicitud de certificación, se hará constar esta circunstancia por el registrador en la certificación.

Cuarto. El título inscribible será la correspondiente certificación administrativa, en la que consten los trámites esenciales del expediente, especialmente la citación realizadas a todos los interesados, con las circunstancias que se determinen legal o reglamentariamente, según la normativa específica. Formará parte del mismo plano georreferenciado y digitalizado del que resulte la cartografía de la finca o fincas de resultado, para su incorporación al sistema de bases gráficas registrales, en caso de calificación positiva del título y posterior remisión al Catastro, conforme a lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de esta Ley».

5.- Los procedimientos judiciales para resolver conflictos entre colindantes

Los expedientes de jurisdicción voluntaria tratados hasta ahora, que tienen por objeto la concordancia del realidad jurídica registral con la realidad jurídica extrarregistral, tienen como límite el que no exista controversia entre los colindantes, pues en ese caso, dejamos de estar en un supuesto de concordancia no conflictiva, para pasar a una conflictiva que requiere la intervención de la Autoridad Judicial.

Lógicamente, como procedimiento judicial, no puede regularse en la LH, sino que tiene que ser regulada en el LEC, a la cual nos remitimos, teniendo presente una serie de consecuencias que se pueden derivar, si aplicamos nuestra teoría general sobre las bases gráficas registrales:

1.- Si la finca objeto de litigio goza de una identificación gráfica positiva, de la que predicamos que es la vertiente gráfica de la inscripción, el titular registral goza de los efectos procesales del principio de legitimación registral, que deriva del folio registral y no de ninguna circunstancia ajena, como la coordinación con el Catastro, que es tan solo un procedimiento para facilitar el intercambio de información, el cual no puede producir efectos jurídicos. Por tanto, al gozar de una identificación gráfica registral positiva, al que sostenga otra identificación distinta corresponde su prueba, puesto que los derechos existen en la forma determinada en el asiento respectivo. Sin perjuicio de que el Registrador podrá facilitar al Juez, en su caso, el estado de coordinación de la finca registral con la parcela catastral, que resulte del Registro.

2.- Si la finca objeto de litigio goza de una identificación gráfica provisional, no se producen los efectos de la legitimación registral, puesto que existe una incoherencia descriptiva que ha de ser subsanada en el seno del proceso, teniendo esa identificación gráfica provisional el valor de un mero dictamen, que habrá de ser valorado por el Juez junto con los demás medios de prueba, principalmente la certificación catastral descriptiva y gráfica y el dictamen pericial.

3.- Si la finca objeto de litigio ha sido identificada de oficio por el Registrador, cuando le es solicitada la información registral para la preparación del juicio, si esta es positiva, solo tiene el valor de un mero dictamen, sin que se produzca los efectos del principio de legitimación, pues no ha sido consentida por el titular registral; ese consentimiento puede lograrse en el seno del juicio, con lo que el titular registral goza de un principio

de prueba, en cuyo caso, la otra parte habrá de lograr la convicción judicial aportando medio de prueba en contrario.

4.- La solicitud de información registral para ser tenida en cuenta en el juicio, debería incluir una parte gráfica.

5.- Al existir un conflicto entre colindantes, estos han de ser oídos en juicio, resolviendo la controversia el Juez, que se va a apoyar en el dictamen de un perito y en material cartográfico, como el catastral, y la información registral sobre el estado del derecho en su vertiente literaria y gráfica. Por tanto, la decisión judicial va a producir efectos descriptivos, y sería conveniente que se cumplieran todos los requisitos para que pudieran extenderse a la decisión judicial los efectos de la fe pública registral. Por ello, debería determinarse por ley las características técnicas del informe del técnico en topografía, en cuanto a la cartografía, escala, resolución, ortofoto utilizada y técnicas de medición y georreferenciación, que deben ser las mismas que las de la propuesta de base gráfica registral, que tratábamos anteriormente en el expediente de deslinde. Pues sobre esta propuesta de descripción que hace el técnico, habrá de pronunciarse el Juez.

6.- El título inscribible será, evidentemente, la sentencia que resuelva el procedimiento, de carácter firme, en la que se acompañe la identificación gráfica autorizada por el Juez, que provocará, en su caso, la modificación en las bases gráficas de las fincas colindantes, cuyos titulares han comparecido en el procedimiento, sin que el Registrador pueda suspender su inscripción por dudas en la identidad de la finca, ya que la delimitación se ha producido en un juicio contradictorio, con todas las garantías legales.

7.- El Registrador al practicar la inscripción hará constar que la misma está ratificada por los colindantes, haciendo constar en la descripción alfanumérica la correspondencia de los linderos expresados con la identificación registral de la finca, en su caso, para que puedan ser conocidas por los terceros. Hará constar su estado de coordinación con el Catastro y cuando no esté coordinada, remitirá al Catastro, por los medios telemáticos correspondientes la identificación gráfica de la finca resuelta por el Juez.

Al existir una controversia entre colindantes, este procedimiento no puede regularse por la LH, sino por la LEC, por ello debería añadirse un último párrafo en el artículo 208, como norma de cierre, que dispusiera: *“Lo dispuesto en los artículos anteriores respecto a los procedimientos de descripción precisa de las fincas, solo podrá aplicarse en el supuesto de que exista acuerdo entre los colindantes; de no existir, dicho acuerdo, la controversia será dirimida por el Juez, por el procedimiento que se determine, con arreglo a las normas de la Ley de Enjuiciamiento Civil”*. Quedando los artículos 209 y 210 para regular los expedientes de reanudación del tracto sucesivo y liberación de cargas y gravámenes, destinados a resolver una inexactitud registral.

LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

CAPÍTULO SÉPTIMO

**El procedimiento registral gráfico IV:
Segunda fase: La relación de la base gráfica
registral con la catastral: correspondencia y
coordinación**

1.- El Catastro en la actualidad y sus relaciones con el Registro de la Propiedad. 2.- Las relaciones tras la implantación del sistema de bases gráficas registrales. 3.- Estados de la correlación entre finca registral y parcela catastral: correspondencia y coordinación. 4.- Correspondencia de la referencia catastral con la finca registral. 5.- Coordinación entre representaciones gráficas registral y catastral. 5.1.- Posibilidad de coordinación. 5.1.1.- Convergencia finca registral- parcela catastral. (C). 5.1.2.- Divergencia. (D). 5.1.2.1.- Divergencia por desplazamiento (D2). 5.1.2.2.- Divergencia por superficie (D1). 5.1.2.3.- Divergencia por geometría diferente (D3). 5.2.- Imposibilidad de coordinación. 5.2.1.- Por defecto descriptivo de la finca registral (NC1). 5.2.2.- Por error en la descripción catastral (NC2). 5.2.2.1.- Contradicción entre superficie descriptiva y gráfica (NC2a). 5.2.2.2.- Por error u omisión de la referencia catastral (NC2b).

1.- El Catastro en la actualidad y sus relaciones con el Registro de la Propiedad

La desconexión entre las descripciones de la finca registral y las de la parcela catastral radica en el origen de ambas Instituciones, de ahí que el carácter autónomo de ambas viene de raíz, pues ambas realidades viven vidas distintas, debido a su distinto origen y finalidad. De ahí que, lo que nunca ha abordado la legislación hipotecaria, atendida la naturaleza espacial de la finca registral, como recipiente físico de las facultades integrantes del derecho de dominio, es la relación entre esa finca, y los demás conceptos espaciales, sean catastrales, urbanísticos o ambientales y las demás que existan, hasta la redacción del artículo 9.1 LH por la Ley 24/2001.

Cuando el sistema registral adopta el principio de folio real y se configura como un auténtico Registro de fincas como el español³¹⁵, se puede producir una colisión, más aparente que real, derivada de la falta de concordancia entre finca registral y parcela catastral, que hoy puede resolverse mediante la aplicación de las nuevas tecnologías para lograr la correlación entre la información catastral y registral, situación que hoy sigue siendo futura por la “miopía” del legislador en la comprensión de la verdadera realidad y la superficialidad de las soluciones propuestas.

Por lo que resulta necesario distinguir el objeto de ambas instituciones y de tratar de establecer una relación entre ambas, pues se advierte fácilmente que Catastro y Registro son dos instituciones “convergentes”, pero no “gemelas”, en el sentido de que debieran tender a sincronizarse, pero no yuxtaponerse³¹⁶, pues tienen en común el objeto que es el territorio, sin que ninguna de las instituciones se imponga a la otra, a la hora de definir una representación gráfica del mismo, siendo lo importante que todas hablen el mismo idioma, o utilicen el mismo sistema.

En toda delimitación de una finca concurre un triple interés: el del propietario, interesado en una exacta representación material del contenido de su derecho para la mejor defensa del mismo; el de la Administración Pública competente, como garante de

³¹⁵ Utilizamos la expresión «auténtico Registro de Fincas», en el mismo sentido que lo hace ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La transformación del Registro de la Propiedad», op cit., pp. 449 y ss.

³¹⁶ LÓPEZ MEDEL, J.: *Propiedad inmobiliaria y seguridad jurídica*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1995, p. 282.

los intereses generales, y como medio de asegurar por criterios objetivos una correcta evaluación económica y distribución de la carga fiscal; y el de los colindantes, ya que toda delimitación afecta a los propietarios de fincas colindantes, cuyos límites pueden verse afectados por una incorrecta fijación de los mismos. Basándose en ese triple interés se distinguen varios sistemas de identificación de las fincas:

1.- La identificación por el propietario mediante declaración auténtica en los títulos inscribibles, con la ventaja de su sencillez, pero con el inconveniente de la falta de contraste oficial de dicha declaración, ya que no puede obviarse que en ocasiones el propietario puede tener interés en desvirtuar los límites o superficie de su parcela por motivos fiscales o de apropiación de terrenos limítrofes; este se utiliza normalmente en los sistemas legislativos que no cuentan con un Catastro suficientemente desarrollado.

2.- Identificación por parte de la Administración Pública competente, o por el Catastro, que se sigue en casi todos los países que cuentan con un Catastro desarrollado técnicamente. En este sistema confluyen el doble interés del propietario y de la Administración, no siendo suficiente la declaración auténtica del primero, sino que es necesario el control oficial del acto de definición del inmueble, lo que tiene como ventaja impedir una desvirtuación interesada en la descripción de las fincas, facilitando de esta forma la adecuación entre la finca registral y la catastral. Pero, además, este sistema tiene como contrapartidas una mayor complejidad en la definición y rectificación de las fincas, pues no basta con la simple declaración del titular, sino que además es necesario acompañar la correspondiente cédula catastral. Por otro lado, este sistema implica una mayor exigencia técnica del Catastro y sobre todo, que este se encuentre en condiciones de facilitar de forma rápida dicha descripción, mediante una certificación, extracto, o cédula catastral. Por tanto, se encuentra con dos dificultades prácticamente irresolubles, a día de hoy, cuales son, la falta de medios materiales de Catastro para garantizar la exactitud de la representación y la diferente velocidad a la que se mueve el Catastro y el mercado.

3.- Delimitación de fincas con intervención de los colindantes. Sistema en el que confluye el triple interés: del titular, de la Administración y de los colindantes. Se trata del sistema de deslinde, que no se establece como general en la mayor parte de los países, por su carácter complejo, ya que la definición de todas las fincas del territorio nacional con el consentimiento de todos los colindantes parece una tarea inabarcable. En la mayor parte de las legislaciones se reserva esta actuación a los Tribunales de Justicia, para el supuesto en que en la delimitación de las fincas exista contienda entre los colindantes³¹⁷. Más que un sistema, suele ser un recurso final para el caso de que en el acto de definición de fincas surja el conflicto de colindantes, estableciéndose un procedimiento judicial por casi todas las legislaciones, que resuelve *iures et de iure*, frente a todos, la situación cuando alcanza la eficacia de la cosa juzgada, regulándose en las normas civiles los criterios de atribución de las superficies en litigio³¹⁸.

En España la legislación tiende hacia la segunda situación, que tropieza con el problema de la falta de exactitud del Catastro, lo que determina que pueda introducirse en el

³¹⁷ CONCHEIRO DEL RÍO, J.: *El Catastro y el Impuesto de Bienes Inmuebles*, t. I, Bosch. Barcelona. 2008, pp. 474 y 475.

³¹⁸ Sobre el particular ver GRAGERA IBAÑEZ, G.: «El principio del doble suministro entre el Catastro y el Registro Jurídico», ponencias y comunicaciones presentadas al IX Congreso Internacional de Derecho Registral, t. I, Centro de Estudios Registrales, Madrid 1993.

Registro la inexactitud catastral; para evitarlo, se requiere dotar al Registro de su propia base física, que siga en su formación el rígido control de legalidad, que caracteriza todo procedimiento registral, apareciendo entonces la dificultad de lograr la implantación de una coordinación eficaz entre Registro y Catastro, basada en los principios de autonomía e independencia, que es complicada de alcanzar, debido, en primer lugar, a circunstancias históricas, pues el Catastro se crea con la Ley del Catastro de 1906, 45 años después que la configuración del Registro de la Propiedad, con lo que muchas fincas a describir ya se encontraban descritas de una forma literaria en el Registro de la Propiedad.

La Real Academia Española, da dos acepciones de la palabra “Catastro”, como contribución real y como censo o padrón de fincas rústicas y urbanas, acepción que toma Flora para dar la clásica definición de Catastro como el inventario general de la riqueza territorial obtenida mediante la determinación descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según su división y las diferencias de cultivo para fines financieros y jurídicos³¹⁹. Tras esta definición, los tratadistas han dado distintas definiciones de Catastro, que implican las ideas esenciales del concepto de Flora, la de ser un catálogo oficial de bienes y las de describir descriptiva, gráfica y planimétricamente las fincas rústicas y urbanas, en atención a las diferentes clases de cultivos y aprovechamientos, determinando sus titulares, reconociendo distintas finalidades, a parte de la fiscal, entre las que se encuentra además la jurídica. Por ello, el Catastro ha de contar con una base firme de certeza jurídica y ha de supeditarse al Registro de la Propiedad, pues el Catastro no puede aportar un solo átomo jurídico al campo del derecho como tal y habrá de tener en cuenta la titularidad de la finca y la cabida que resulta del Registro, pero el sistema registral, ha de nutrirse forzosa e ineludiblemente del Catastro.³²⁰ Por ello, la materia propia del Catastro se concreta en circunstancias de hecho relativas a la existencia, ubicación e identidad de los predios, así como a la valoración económica de los predios³²¹.

Así los artículos 1.1 y 4 del Texto Refundido del Catastro Inmobiliario 1/2004 de 5 de marzo, configuran el Catastro como un Registro de carácter público (administrativo) y descriptivo de bienes inmuebles rústicos, urbanos y de características especiales, sin perjuicio de los efectos jurídico sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en el Registro de la Propiedad. El Catastro ha de ser exhaustivo y exacto, apoyado en los principios de inscripción obligatoria y actuación inquisitiva. Se observa una tendencia de pasar de un Catastro fiscal hacía un Catastro Jurídico, pero para ello deben delimitarse perfectamente las funciones del Catastro, para que no se invadan las funciones del Registro de la Propiedad, dadas las consecuencias negativas que ello pudiera producir para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario; esta vocación expansiva deriva de la existencia en el Derecho comparado de dos grandes clases de Catastros, atendiendo a su finalidad, como son:

1.- El Catastro jurídico, caracterizado por establecer una relación jurídica entre el inmueble y sus propietarios, al existir un deslinde contradictorio con señalamiento de las parcelas colindantes, con una descripción exacta del predio en medición topográfica.

³¹⁹ Manual de Ciencia de la Hacienda (Versión Española por V. Paret), op cit.

³²⁰ URIARTE BERASATEGUI, J.: «Catastro y Registro de la Propiedad», RCDI n.º. 344-345, Madrid 1957.

³²¹ CHINCHILLA RUEDA, R.: «El Catastro y el Registro», RCDI n.º. 392, n.º. conmemorativo, Madrid 1961, p. 243 y ss.

2.- El Catastro fiscal, con fines puramente fiscales, donde se prescinde de la relación jurídica exacta, que se sustituye por una simple anotación del estado posesorio, sin deslinde contradictorio, ni señalamiento de las parcelas. Modelo utilizado en España, pues la relación jurídica entre el inmueble y su propietario se garantiza en España por el Registro de la Propiedad.

El nuevo Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario atribuye más y mayores efectos jurídicos al Catastro, basados en la nueva formulación que hace del modelo catastral. El problema surge cuando se enfrentan la vocación de universalidad que tiene el Catastro, manifestado en la inscripción obligatoria de las parcelas, en aras de la exacta exacción del impuesto territorial y el carácter voluntario de la inscripción en el Registro de la Propiedad, como manifestación del principio hipotecario de rogación, pues queda a elección del propietario decidir si su finca entra o no entra en el círculo del tráfico jurídico inmobiliario.

A lo largo de su historia el Catastro ha tenido una significación eminentemente fiscal, de la que deriva la finalidad de lograr una exacta representación gráfica de los inmuebles, para obtener la justa base imponible para el tributo correspondiente, pero ahora se reconocen unos fines secundarios o auxiliares del Catastro³²²:

1.- El fin económico, pues es un importante instrumento para la política de desenvolvimiento o desarrollo de económico del país en los aspectos, agrícola, forestal, minero, hidráulico, urbanístico y de la producción en general, proporcionando datos relativos a cultivos, producción y demás de índole económica.

2.- El fin administrativo, suministrando datos estadísticos para la actividad administrativa y coadyuvando a la formación del mapa nacional topográfico parcelario.

3.- El fin social, manifestado principalmente en el ámbito agrario, es decir, orientar la política agraria de la colonización, concentración parcelaria, del regadío y de la distribución de la población agrícola y del trabajo en el campo.

4.- El fin jurídico, mejor hubiera sido denominarlo civil, manifestado fundamentalmente en el aspecto relativo a la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad, suministrando al Registro de la Propiedad el dato de la realidad de la finca constitutiva de la unidad física, en torno a la cual funciona dicho registro, facilitando su identidad material y características.

El Catastro aparece así como el instrumento imprescindible de conocimiento para aplicar los impuestos sobre la propiedad inmueble de forma justa e igualitaria en todo el territorio nacional³²³, y estos principios se refuerzan en la legislación actual, pues el fin administrativo se refuerza, pues el Catastro está diseñado para que toda la información catastral esté al servicio de todas las Administraciones Públicas, razón por la cual se incorporan a las inscripciones catastrales los datos de la cotitularidad; el fin social, también es ahora más intenso, pues además de ser instrumento eficaz para orientar la política agraria, el Catastro es institución de uso generalizado para la gestión y control

³²² CONCHEIRO DEL RÍO, J.: *El Catastro y el Impuesto sobre bienes inmuebles*, op cit., p. 26.

³²³ FEMENÍA RIBERA, C. Tesis Doctoral. UPV. *Diseño y desarrollo de un modelo de datos dinámico con software libre*, Valencia facilitada por la autora, p. 144.

de las subvenciones nacionales o comunitarias. Asimismo, estará a disposición de las políticas pública y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio, todo ello en el marco constitucional consagrado por el artículo 103 CE, que señala entre otros principios de funcionamiento de la Administración Pública el de coordinación. En ámbito comunitario los principios de la “Declaración del Catastro en la Unión Europea” reconocen que el catastro debe existir como sistema de información pública territorial en todo el ámbito de la Unión Europea, como instrumento de política inmobiliaria relativo a derechos, usos y valores de los inmuebles. Al disponer de información cartográfica, permite conocer la forma, tamaño y disposición de las parcelas, así como la estructura de la propiedad territorial y con ella el fraccionamiento de fincas que sean contrarias a la legislación vigente en materia ambiental, urbanística o de viabilidad económica, así como la monitorización del mercado inmobiliario para detectar especulación o identificar cambios sociales o económicos³²⁴.

En cuanto al fin jurídico, el Texto Refundido presenta un proyecto de catastro ambicioso, partiendo de la base de que la mejora de la exactitud del dato catastral supone un reforzamiento de la seguridad jurídica y de la seguridad del tráfico. Pero ambas cosas, la existencia y el contenido del Derecho, dependen de diversos presupuestos fácticos y jurídicos, que aquel que quiere afirmar su derecho o hacerlo valer frente al otro, debe, en muchos casos, acreditar. Por ello, aprovechando que los pronunciamientos registrales no se extienden a los datos de hecho, como ha señalado la jurisprudencia, han dado pie a afirmaciones como la de que la protección del derecho debe ser completada con la seguridad del hecho sobre el que recae y aquí la posición institucional del Catastro, como Registro administrativo de inmuebles, ofrece una inequívoca ventaja frente a cualquier otro medio probatorio en términos de inmediatez y accesibilidad, generalidad, rigor técnico e independencia de las partes³²⁵. Pero la afirmación de que el Registro no se extiende a los datos de hecho, hemos de interpretarla en el sentido de que no se extiende a los datos físicos, pero la delimitación del terreno por la pertenencia a un titular y por la existencia de los colindantes, no es un dato de hecho, es un dato jurídico. Además, el Registro sí que responde de ciertos datos de hecho, en cuanto referidos a un elemento jurídico; así, la superficie de la finca es la comprendida entre los linderos de la misma, siendo la cuestión esencial el trazado consensuado de los mismos entre los propietarios, es decir una cuestión jurídica. Por ello, el Fundamento de Derecho 5º de la RDGRN de 4 de diciembre de 2012 declara, en cuanto a la alteración catastral, que no es suficiente para provocar la rectificación de la descripción de la finca registral, pues esta es algo más que un puro dato físico, tiene una vertiente jurídica y en cuanto a tal, ha de ser controlada por el Registrador de la Propiedad competente.

Así, el deslinde entre el Registro y el Catastro no puede ser químicamente puro, pues es inevitable que en el Catastro deban figurar los datos relativos a la pertenencia de las fincas a efectos fiscales, pero esa mera constancia que el Catastro conoce a través de otro organismo ajeno a sus actividades como es el Registro de la Propiedad, no es una publicidad con plenos efectos de garantía. Ello nos lleva a la posibilidad de que existan diferencias o discrepancias entre los pronunciamientos catastrales y los Registrales, respecto a los cuales el artículo 9.4 del Texto Refundido regula la preferencia de los pronunciamientos Registrales al disponer “*En caso de discrepancia entre el titular*

³²⁴ VAN DER MOLEN, P.: *Utilización de los Catastros en los Estados Miembros*, El derecho de propiedad, el Registro y el Catastro en la Unión Europea, Catastro, octubre de 2002, pp. 63 a 70.

³²⁵ MIRANDA DE HITA, J.: Ley de Catastro Inmobiliario CT/Catastro, n.º. 48, julio 2003.

catastral y el del correspondiente derecho según el Registro de la Propiedad sobre fincas respecto de las cuales conste la Referencia Catastral en dicho Registro, se tomará en cuenta, a los efectos de Catastro, la titularidad que resulte de aquel, salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación al Catastro sea posterior a la del título inscrito en el Registro de la Propiedad”.

El Catastro ha emprendido un proyecto de control del territorio y su riqueza, así como de la renta, que puede reputarse excesivamente amplio. Para ello, ha tenido que apoyarse de forma absoluta en las nuevas tecnologías, apartándose en ocasiones de las garantías y principios que debe presidir la actividad administrativa, sin detenerse por ello. Ha de significarse que esta institución considera que no cuenta con los recursos suficientes para abordar una transformación en tan breve espacio de tiempo³²⁶.

Pero la ampliación de los fines catastrales siempre tiene un límite, los pronunciamientos del Registro de la Propiedad, que tienen efectos jurídicos de carácter superior, puesto que el legislador ha querido privilegiar la inscripción de un derecho real en el Registro de la Propiedad, mediante un procedimiento jurídico rodeado de las suficientes garantías para producir la seguridad de su tráfico jurídico; por tanto, respecto todo aquello que conste en el folio registral de una finca, incluida por tanto, la titularidad y la descripción, los pronunciamientos registrales prevalecen sobre los catastrales, de ahí que el Registrador ha de procurarse los medios necesarios para que todos los pronunciamientos del folio registral sean lo más exactos posibles, por lo que la implantación del sistema de bases gráficas registrales es una exigencia del Ordenamiento Jurídico para que los pronunciamientos registrales puedan seguir produciendo sus efectos, y para ello habrá de utilizar todos los instrumentos de que disponga, entre ellos la cartografía catastral, como buen material identificador, pero no único ni exclusivo, dadas las diferencias conceptuales entre finca registral y parcela catastral.

Diversos han sido los sistemas de relación Registro-Catastro en el Derecho Comparado:

1.- La unificación de Catastro y Registro de la Propiedad

Es este un movimiento, cada vez más creciente, que viene desde sectores técnicos propios de la representación física del territorio y que parten de la premisa fundamental de que un Catastro moderno y permanentemente actualizado puede, por sí solo, garantizar la seguridad y la transparencia del mercado inmobiliario, por lo que no tiene sentido la existencia de un Registro de la Propiedad autónomo, confundiendo, a nuestro modesto entender, la problemática de la configuración física de la parcela con la compleja materia de la seguridad del derecho y la seguridad del tráfico jurídico. Este es el modelo que ha patrocinado por el Banco Mundial en los países en desarrollo. En ámbito comunitario, el documento denominado CADASTRE 2014, elaborado por la FEDERATION INTERNACIONAL DES GEOMETRES (FIG), Comisión 7, propone un sistema íntegramente digital y electrónico, con supresión de las bases gráficas en soporte papel y sustituidas por bases digitales de mapas basados en coordenadas geográficas y unas bases de datos digitales de los Registros de la Propiedad,

³²⁶ La realidad Catastral 2012. Defensor del Pueblo. Informe Páginas 7 y 8

configurado como registro de derechos. Las bases de datos gráficas o catastrales y las digitales del Registro de la Propiedad son herramientas de un sistema de administración de inmuebles que denominan “*Land Administration*”, que trata de lograr una coordinación en la acción política sobre el territorio, que por tanto pertenece al campo del Derecho Público, olvidando que los pronunciamientos registrales pertenecen al campo del derecho privado y al mercado, cuya seguridad del tráfico en su aspecto inmobiliario, garantiza la institución registral. Está claro que ambas realidades han de relacionarse en sistemas comunes de información, pero no han de confundirse desde planteamientos simplistas o reduccionistas, e interesados.

Por tanto, el Catastro 2014 será un inventario comprensivo de todos los derechos privados y públicos que puedan afectar a los inmuebles, unificado con el Registro de la Propiedad Inmueble. Los conceptos finca registral y parcela catastral son sustituidos por el concepto de objeto inmobiliario, en cuanto trozo de terreno sobre el que recaen condiciones homogéneas dentro de sus límites. Por tanto, parece que ya no es el propietario el que decide la descripción del objeto de su derecho, sino que está viene dada por esas condiciones homogéneas, suponiendo una reducción injustificada del ámbito de un derecho privado, que habrá que determinar si invade o no ese contenido mínimo, considerado como muro infranqueable por nuestro Tribunal Constitucional. Objetos inmobiliarios son tanto las fincas propiamente dichas como las zonas delimitadas urbanísticamente para un uso determinado; la superposición de ambos objetos en un área georreferenciada determina el régimen jurídico total aplicable a dicha área. Por ello, hablamos de relación entre los pronunciamientos registrales y los derivados de la denominada «*land administration*».

Pero la unión entre Catastro y Registro puede perjudicar el correcto funcionamiento registral, pues como dice HERNANDO DE SOTO en su obra *Los misterios del capital*, no hay que confundir la modernización de los Registros con el mapeo de las fincas, pues ello tendría efectos colaterales, como la pérdida de autonomía jurídica y financiera del Registro de la Propiedad y la obtención de enormes beneficios por las empresas de cartografía e informática, que en nada contribuirían a los fines perseguidos³²⁷.

Lo que el Registro de la Propiedad debe buscar es la inscripción de la efectiva realidad jurídico-inmobiliaria, y lo que un adecuado sistema de colaboración Registro-Catastro debe lograr es que la información de configuración registral que de esta forma se obtiene, sea directamente accesible a la institución catastral³²⁸. Esa es la postura que parece mantener el Fundamento de Derecho 5º de la RDGRN 4 de diciembre de 2013, al decir: “*En el caso de este expediente, las divergencias son tales que bien podríamos encontrarnos ante fincas diferentes. Así, difiere la naturaleza rústica, según el Registro, o urbana, según el Catastro, de la finca, que solo podrá determinarse mediante la correspondiente certificación del Ayuntamiento, como documento acreditativo de la calificación urbanística del terreno y, en su caso, del instrumento urbanístico que haya dado lugar al cambio de clasificación del suelo conforme a la legislación estatal y autonómica aplicable. Igualmente difiere la superficie cuya diferencia es superior al 10 por 100 de la reflejada en el Registro, y no coinciden la denominación, la situación y los linderos. Es evidente que el recurrente ha realizado todos los trámites precisos para*

³²⁷ RAJOY BREY, E.: *El Registro de la Propiedad en México: Principios y Reformas*. www.conafovi.gob.mx/registros/RPP_MEX_PRINCIPIOS_Y_REFORMAS. Pdf.

³²⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Nuevo marco de colaboración entre el Catastro y el Registro de la Propiedad», op cit., pp. 1027 a 1039.

la subsanación o rectificación de los datos catastrales de su finca, pero estos datos limitan sus efectos a la definición e incorporación de las parcelas al propio catastro; mientras que la determinación de la finca registral, como base física sobre la que se proyectan el dominio y los demás derechos sobre los inmuebles, debe realizarse por el registrador, el cual, de no cumplirse los requisitos legales señalados anteriormente como ocurre en este caso, no podrá dar acceso al registro a la referencia catastral sino de conformidad, exclusivamente, con los procedimientos establecidos en la legislación hipotecaria a los que la misma legislación específica, antes transcrita, remite”.

El análisis que hace el informe EUROCADASTRE 2014 sobre la carencia de información en el Registro de la Propiedad relativa a materias que pueden tener un gran impacto en el derecho de la propiedad es exacto, y la solución que propone, a través de la superposición de información en capas georreferenciadas es atractiva, pero presenta aspectos negativos, pues es parcial, tiende a minusvalorar los procesos de la gestión inmobiliaria y su publicidad y pretende dar un protagonismo a la figura del agrimensor totalmente irreal, sin explicar cuáles serían sus competencias en el proceso de administración inmobiliaria y cual la de los otros agentes existentes.

Por ello, es defendible que la pretensión de una Administración única debe ser fuertemente combatida, pues para obtener un rendimiento optimizado en ambos campos debe ser una especialización en el tratamiento de las diferentes facetas relacionadas con un sistema de información territorial, debiendo estar la faceta jurídica a cargo de juristas especializados, que ejerzan un control de legalidad sobre las diferentes transacciones que depure los derechos que acceden al Registro, que llevará como consecuencia una información jurídico-territorial segura y de gran calidad a la hora de una futura contratación, como ocurre en los sistemas registrales de derechos ya consolidados, como el nuestro, que ya han expulsado de su Ordenamiento la clandestinidad, desde la Ley Hipotecaria de 1861, por lo que ello supondría una vuelta atrás de más de un siglo.

En este sentido, fuera de su común misión de facilitar datos, ambos tipos de registros comparten pocos datos formales y ningún principio sustantivo, por lo que la elaboración de una teoría general que los abarque de forma unitaria resulta imposible³²⁹.

2.- La coordinación del Registro y el Catastro

Es el punto de vista doctrinal mayoritario³³⁰, aunque lo basa en una teoría ciertamente errónea, como la del doble suministro, en virtud de la cual, el Catastro se convierte en la base física del Registro de la Propiedad, cuyo papel es el de suministrar la titularidad jurídica garantizada sobre las parcelas, de forma que en el Catastro no se pueda realizar ninguna mutación jurídica que no haya sido previamente publicada en el Registro³³¹, con lo que la coordinación es un tópico nutrido de admiración y deseo, una panacea jurídica, a la que se denomina “mito catastral”, advirtiendo de los peligros que la pretendida “juridicidad del Catastro” representa para los principios jurídicos sustantivos del Código Civil y la Ley Hipotecaria, reduciendo dicha correspondencia a una “micro coordinación”, o mera confrontación de datos catastrales y registrales³³². Quizás ello

³²⁹ PAU PEDRÓN, A.: *Elementos de Derecho Hipotecario*, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid 2003, p. 15.

³³⁰ CHINCHILLA RUEDA, R.: «El Catastro y el Registro», op cit., pp. 266 y 267.

³³¹ CONCHEIRO DEL RÍO, J.: *El Catastro y el Impuesto de bienes inmuebles*, op cit., p. 473.

³³² URIARTE BERASATEGUI, M. C.: «Catastro y Registro de la Propiedad», op cit., pp. 17 a 42.

explique el sucesivo fracaso de las normas que han intentado lograr la coordinación entre Registro y Catastro en nuestro país, que parten todas ellas de la premisa errónea de intentar hacer de la realidad gráfica de la parcela catastral la base física del Registro de la Propiedad, obviando las diferencias existenciales que hay entre finca registral y parcela catastral.

El intento más serio lo constituye el RD 1030/1980, sobre coordinación con el catastro topográfico parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, en cuya norma 9ª se refería a los efectos de la coordinación, pues: “a) *la coordinación de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad con el Catastro implicará la conformidad de la Administración con los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral. En consecuencia, los expedientes administrativos relativos a fincas coordinadas deberán tomar como base de la actuación de que se trate los datos resultantes de la coordinación, a efectos de producir la triple coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de la finca*”.

La vinculación de la Administración supone una novedad, que incluso dio lugar a pensar que era una derivación muy especial del principio de legitimación registral, pero que implica algo más que la presunción de exactitud derivada de los asientos registrales, pues para desvirtuar esa coordinación se ha de acudir a la jurisdicción contenciosa³³³.

Continúa diciendo esta norma: “b) *No obstante lo dispuesto en el número anterior, a efectos civiles serán los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria los únicos competentes para conocer y decidir sobre cuantas cuestiones litigiosas se refieran a la identidad y circunstancias físicas de las fincas.* c) *Como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, cuando en los asientos del Registro conste la coordinación de una finca con el Catastro Topográfico Parcelario, se presumirá salvo prueba en contrario, que los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral coinciden con la realidad física.* d) *Realizada la coordinación, las cédulas parcelarias sólo podrán expedirse de acuerdo con lo resultante de la misma. En el Catastro Topográfico Parcelario no se reflejarán los cambios de titularidad que no procedan del Registro, pero si podrán recogerse las alteraciones físicas operadas, a los efectos previstos para otras aplicaciones del mapa parcelario*”.

Esta norma ha tenido escasa aplicación práctica, pero lógicamente la determinación de los efectos de la coordinación dependerán de la extensión del propio concepto, distinguiendo una acepción amplia, como conjunto de actuaciones a realizar por diversos organismos tendentes a lograr la correspondencia entre los datos de uno y otro instituto, o una acepción más estricta tendente como operación registral que se practica en el folio de la finca en el Registro. Y es que esta coordinación, que pretende la teoría del doble suministro, no se da en España, pues el Catastro toma las titularidades de los títulos, tanto públicos como privados, aportados por los propietarios, siendo la misma obligatoria, olvidando que esos títulos públicos no están depurados de los defectos de que pueden adolecer, pues todavía no han pasado por el tamiz de la calificación registral, por lo que las posibles alteraciones descriptivas tendrán validez entre las partes, pero no pueden perjudicar a tercero, para quien la descripción de la finca será la que resulte del Registro de la Propiedad.

³³³ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *La coordinación del Registro de la Propiedad y el Catastro Topográfico Parcelario establecida en el RD de 3 de Mayo de 1980*, Colegio de Registradores, Madrid 1982, pp. 500 y ss.

Este fracaso parece ya vislumbrarse por el RD 430/1990, de 30 de marzo, que modifica el Reglamento Hipotecario en materia de informatización, bases gráficas y presentación de documentos por telecopia, establece en su preámbulo, que “*con el fin de mejorar y agilizar la llevanza de los Registros de la Propiedad y de adaptarla a los ritmos y necesidades de la sociedad actual, el presente Real Decreto, siguiendo el camino ya trazado por la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de Agosto de 1987, pretende generalizar la informatización de todos los Registros de la Propiedad. Igualmente y al objeto de modernizar los sistemas de identificación de las fincas, se introduce la obligación de utilizar bases gráficas o digitalizadas, lo cual, a su vez, facilitará la necesaria coordinación entre el Registro y el Catastro*”.

Por ello, para hacer efectiva esa coordinación se propone la modificación del sistema jurídico tradicional español para la transmisión del dominio, abogando por una inscripción constitutiva, aunque planteada como inscripción obligatoria y la consiguiente inadmisibilidad por los Tribunales de lo no inscrito³³⁴, afirmándose que la seguridad jurídica y el principio de buena fe están pidiendo que desaparezca todo desacuerdo entre la apariencia y la realidad, y en ese trascendental objetivo tiene que desempeñar una misión inexcusable el Catastro Inmobiliario. De este modo, el Registro de la Propiedad constituiría un censo jurídico de la propiedad y de los derechos que sobre ella puedan existir y el Catastro consistiría en un censo físico de la misma, cualesquiera que sean sus finalidades tributarias³³⁵, llegando a la conclusión de la necesidad de la subordinación al Registro de la Propiedad, sobre la base de ser complementaria.³³⁶ A los efectos de la seguridad del tráfico jurídico es esencial definir la prioridad entre ambas instituciones. Tanto la doctrina como la jurisprudencia y el conjunto de la normativa determinan que es la institución jurídica, el Registro de la Propiedad, la que debe prevalecer sobre el Catastro³³⁷.

A nuestro entender, la coordinación no puede llegar haciendo de la base catastral la base física del Registro de la Propiedad, ni haciendo del Registro de la Propiedad un censo de la propiedad inscrita, pues Registro y Catastro son instituciones de naturaleza diferente. Además la teoría del “doble suministro”, en su ansía por lograr una solución a la coordinación, confunde dos conceptos diferentes como finca registral y parcela catastral. En conclusión, la diferencia con la postura anterior es más aparente que real, pues intentan adaptar la institución registral a la catastral al propugnar la inscripción obligatoria, sin advertir que no todos los títulos de propiedad tienen la virtualidad necesaria para provocar la inscripción en el Registro de la Propiedad, lo que llevaría como consecuencia la relajación de la calificación registral, alejando al Registro de la Propiedad de su papel institucional de control de legalidad en el mercado para acercarlo a una condición de Registro Administrativo que corresponde al Catastro.

Sin embargo, el empeño del legislador en mantener una teoría, cuyo planteamiento de base es erróneo, continua en el Anteproyecto de Ley de reforma de determinados

³³⁴ GRAJERA IBÁÑEZ, G.: *Jornadas sobre coordinación del Catastro, Notariado y Registro de la Propiedad*, Pamplona, mayo 1992.

³³⁵ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «El Catastro inmobiliario y el Registro de la Propiedad», RDFHP nº 223, 1993.

³³⁶ RUBIO TORRANO, E.: *Jornadas sobre coordinación del Catastro, Notariado y Registro de la Propiedad*, Pamplona mayo 1992.

³³⁷ ARRAIZA RODRÍGUEZ-MONTE, J. E.: *Jornadas sobre coordinación del Catastro, Notariado y Registro de la Propiedad.*, Pamplona, Mayo 1992.

preceptos de la LH y del TRLCI, aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de abril de 2014, que propone un artículo 10 dedicado exclusivamente a regular la coordinación entre el Registro y el Catastro, en cuyo apartado primero parte de una base correcta, a nuestro entender, al declarar que *“La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los Registradores de la Propiedad”*. Por tanto, se admite la representación gráfica de las fincas registrales, sobre la base de la cartografía catastral; ello quiere decir, no que la base física del Registro sea la cartografía catastral, sino que esta es el lienzo sobre el cual el Registrador podrá representar gráficamente la finca registral. El error del número 1 de este artículo radica en pretender que ese lienzo sea único, otorgando a la cartografía catastral el carácter de básica, que no le es otorgado por la legislación cartográfica de nuestro país, como vimos, pues siendo el principal, no ha de ser el único, si puede haber uno mejor a disposición del Registro de la Propiedad, pues parte el Registrador de que la cartografía catastral es la mejor cartografía oficial disponible, lo cual puede que sea la regla general, pero admite excepciones. Además, no regula la posibilidad de utilizar ortofotos, ni regula los caracteres técnicos que han de reunir estas, como instrumentos que ayudan a una mejor identificación gráfica de las fincas registrales y ello porque olvida la premisa principal, el Registrador ha de poder crear su propia base gráfica registral, la cual, aunque pueda ser coincidente con la de Catastro, produce unos efectos jurídicos radicalmente distintos.

El apartado 2 reitera la exigencia de acompañar al título certificación catastral descriptiva y gráfica, que ya imponía el artículo 3.2 TRLCI, pero con peor técnica, pues utiliza la expresión “en todo caso”, cuando debiera utilizar la de “cuando fuere posible”; exceptúa los casos en los que se admita representación gráfica alternativa. En todo caso, esa aportación debiera serlo a los solos efectos catastrales, sin perjuicio de que el Registro de la Propiedad pueda utilizar la referencia catastral como localizador del territorio, pero como se desprende de todo el Anteproyecto, lo que se pretende es relacionar una representación gráfica creada fuera de la institución registral, con la descripción literaria de una finca registral, para lograr la coordinación. Es decir, la calificación del Registrador es la que ha de determinar la coordinación, pero el procedimiento que utiliza es erróneo, pues le obliga a realizar ese examen sobre la base de comparación de dos términos que no son comparables, una representación gráfica externa, de carácter administrativo y una descripción literaria registral, de carácter privado, que no se pueden comparar directamente, sino que han de traducirse a un mismo idioma, el geográfico, a pesar que lo ordene el párrafo 2º de este apartado, cuando declara: *«El Registrador incorporará al folio real la representación gráfica catastral aportada siempre que se corresponda con la descripción literaria de la finca en la forma establecida en la letra b) del artículo anterior, haciendo constar expresamente en el asiento que en la fecha correspondiente, la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro Asimismo el Registrador trasladará al Catastro el código registral de las fincas que hayan sido coordinadas»*. Confunde este apartado dos operaciones que son distintas, como son la correspondencia y la coordinación; la primera consiste en determinar si finca registral y parcela catastral se ubican en el mismo sector del territorio, operación que no implica ninguna actividad gráfica, sino a comprobar que la referencia catastral que figura en el folio registral es la misma que la que se aporta en el título, o en su defecto, a que la referencia catastral aportada nos lleva a la finca registral en cuestión, bien porque el Registrador ya la tiene identificada gráficamente, o llega a esa identificación a través de su calificación registral. También puede llegar a esa correspondencia mediante la comparación entre

los demás datos que figuran en la certificación, como la titularidad, los linderos, la superficie, el nombre de la partida, o el Ayuntamiento. Pero no hay aquí comparación gráfica, no hay coordinación entre ambas representaciones gráficas, sólo alfanumérica, para determinar la ubicación relativa de ambas realidades.

Si no hubiera correspondencia, lo comunicará al Catastro, expresando las causas que lo impidan y mientras el Catastro no resuelva el procedimiento de coordinación, parece que la finca registral queda sin representación gráfica, por lo que se dificulta su incorporación al folio registral, ante la más mínima duda del Registrador, lo que se dará en la mayoría de los casos, con lo que paradójicamente la desconexión entre el Registro y el Catastro será mayor. Y es que la confusión de conceptos deriva en el diseño de un mediocre sistema de interoperabilidad, como lo demuestra la multitud de notificaciones que habrá que realizar en poco tiempo, que pueden colapsar las oficinas, y el hecho de condicionar la representación gráfica de la finca a la resolución de un procedimiento catastral, que puede tardar meses, confundiendo el procedimiento de subsanación de discrepancias, de carácter catastral, con el de rectificación de la descripción de la finca, de carácter registral, y desaprovechando la oportunidad que ofrece el procedimiento registral de realizar análisis individualizados, frente al carácter general, o en bloque del ineficiente procedimiento catastral, que se dilata excesivamente en el tiempo, por la falta de medios para su culminación.

El párrafo 4º del apartado 2, contiene una de las mayores incoherencias de todo el Anteproyecto, cuando declara que *«Si con posterioridad a la coordinación el Catastro efectuara, conforme a su normativa específica, cualquier alteración perimetral o de superficie del inmueble coordinado que no proceda de una previa inscripción registral, lo comunicará al Registro, a efectos de que se haga constar que la finca registral ha dejado de estar coordinada con la parcela o parcelas catastrales»*. Es decir, parece que quien describe en exclusiva la finca es el Catastro, pues si una finca registral se halla coordinada con el Catastro y este realiza una alteración perimetral de la parcela catastral, de oficio, conforme con su normativa específica, lo comunica al Registro, para que se haga constar la descoordinación entre ambas, lo cual es contrario al principio de rogación, pues esa rectificación no debiera poder hacerse sin el consentimiento del titular registral, máxime cuando el artículo 9 anuda a la coordinación los efectos de la legitimación registral, es decir, que se anuda ésta a la parcela catastral y se independiza de la voluntad del propietario, que puede dejar de gozar de los beneficios de la legitimación registral por un acto ajeno a su voluntad, lo cual no parece muy conforme con el principio de rogación, ni con el principio de seguridad jurídica, proclamado en el artículo 9 CE. Por ello, la congruencia de este precepto solo se puede salvar si se reconoce el carácter autónomo de la base gráfica de la finca registral con sus efectos jurídicos y la consideración del procedimiento de coordinación, como procedimiento de carácter adjetivo y no sustantivo. Sólo así se podrá hacer constar la descoordinación por acto unilateral de catastro, sin merma de efectos para el propietario, pues los efectos jurídicos vienen garantizados por la base gráfica registral, que nadie puede tocar sin su consentimiento y no derivan de un acto adjetivo, como la coordinación.

El apartado 3º regula la utilización de bases gráficas alternativas, al declarar que: *«3. Únicamente podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada complementaria o alternativa a la certificación catastral gráfica y descriptiva en los siguientes supuestos: a) Procedimientos de concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad extrarregistral del Título VI de esta ley en los que*

expresamente se admita una representación gráfica alternativa. b) Cuando el acto inscribible consista en una parcelación, reparcelación, segregación, división, agrupación, agregación o deslinde judicial, que determinen una reordenación de los terrenos. En los supuestos en los que se haya aportado una representación gráfica alternativa, el Registrador remitirá la información al Catastro, de acuerdo con su normativa reguladora, para que este practique, en su caso, la alteración que corresponda. De practicarse la alteración, la Dirección General del Catastro lo trasladará al Registro de la Propiedad, a efectos de que el Registrador haga constar las referencias catastrales correspondientes, así como la circunstancia de la coordinación e incorpore al folio real la representación gráfica catastral». Aunque la regulación es técnicamente correcta, los supuestos habrían de ser más amplios.

Todo ello no hace sino reafirmarnos en que la tercera vía, que pasamos a tratar, es la que mejor resuelve el problema de la coordinación.

3.- Colaboración Catastro-Registro

Postura que defendemos desde la órbita del presente trabajo, pues dado que el Registro de la Propiedad cuenta ya con una base gráfica de sus fincas registrales inscritas, la teoría del doble suministro ha de superarse, pues ya no es necesario que la base física del Registro sea una extraña a la institución, sino que puede ser una propia formada mediante la aplicación de unos procedimientos y principios propios de la institución registral. Por ello, las relaciones entre Registro de la Propiedad y Catastro deben entrar en una nueva fase pues ambas van a precisar intercambiar la información de que disponen, para de este modo enriquecerse recíprocamente, pues la titularidad catastral interesa a los fines del Registro de la Propiedad y de la misma manera, la base gráfica registral ha de resultar interesante para el Catastro³³⁸. El Catastro ha de averiguar las titularidades dominicales existentes sobre el territorio, pero la titularidad registral no siempre es la más adecuada a los efectos tributarios del Catastro, por dos razones:

Primero porque la titularidad registral no siempre es actual, se pueden producir transmisiones que por razones formales o sustantivas no acceden al Registro, y esto no significa necesariamente que no se haya producido una transmisión dominical. Dicho cambio de titularidad, a pesar de no haber podido ser inscrito en el Registro, ha de ser recogido por el Catastro, a los efectos tributarios oportunos.

Y en segundo lugar, porque la finca registral puede no ser coincidente en su contorno perimetral con el de la parcela catastral. Por eso, tratar de centrar en la titularidad registral todo tipo de calificaciones territoriales es rebajar *ab initio* la calidad de nuestro sistema jurídico.

Desde el punto de vista del Derecho Comparado³³⁹, en la mayor parte de los países, donde existe, el Catastro se ha mantenido como una institución de carácter fiscal, que implica que deban incorporarse a él todas las parcelas o partes del territorio susceptibles de formar parte del hecho imponible de los impuestos que se soportan en el propio Catastro; por esa razón figuran en el Catastro, formando parte de él, parcelas que han

³³⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: «Nuevo marco de colaboración entre el Registro de la Propiedad y el Catastro», op cit., pp. 1027 a 1039.

³³⁹ RAJOY BREY, E.: «Bases gráficas y Registro de la Propiedad» en www.cinder.com

alcanzado su configuración física en clara contravención con la legalidad³⁴⁰. No hay depuración jurídica de los títulos; no hay por tanto, ni seguridad jurídica ni fe pública. Esta situación de indiferencia real, sin embargo, es imposible que se produzca en el Registro de la Propiedad, donde está vetado el acceso a la protección registral de todas las modificaciones de la titularidad o de la configuración física de las fincas inscritas que no se hayan efectuado con sujeción estricta al ordenamiento jurídico vigente, depurándose de sus posibles efectos a través del control de la legalidad que supone la calificación registral. La titularidad de las parcelas se asigna por el Catastro a través de un procedimiento de naturaleza administrativa, de forma unilateral y con carácter censal, porque lo que busca es un sujeto pasivo a quien atribuirle el impuesto territorial correspondiente. Los principios que estructuran los Registros de fe pública son antagónicos de los que informan el funcionamiento de las oficinas catastrales. La fuerza que se atribuye a los asientos registrales determina que la realidad sea la que se adecue a ellos y no a la inversa.

Por ello la concordancia entre el Catastro y el Registro de la Propiedad ha de restringirse tan sólo a lo que es natural y propio de su correlación, distinguiendo con claridad entre finca registral y parcela catastral, partiendo de dos premisas:

Primera, la potenciación de la función de cada una de las instituciones, sin interferencias. Es esencial que la identificación de las bases gráficas registrales se haga con la colaboración del Catastro, sin ser este un obstáculo a la inscripción registral.

Segunda, el aprovechamiento de las últimas tecnologías existentes en la consecución de la finalidad pretendida. La colaboración debe entenderse dentro del marco global de la información territorial, que permite obtener la información que del contraste de todas ellas le resulte útil y necesario³⁴¹, siendo cada administración responsable de su veracidad, integridad, precisión y actualización de su capa de información territorial.

Sin embargo, esas premisas no se cumplen en la legislación actual. Así, por ejemplo, el legislador introduce un elemento distorsionador, en el primer acceso de las fincas al Registro de la Propiedad, pues obliga a los propietarios, si quieren ver inscrito su derecho, a describir sus fincas con arreglo a su configuración fiscal, aunque esta no sea la correspondiente al objeto sobre el que recae su derecho de propiedad³⁴² y en cuya configuración la iniciativa corresponde a la Administración, con una participación del propietario más limitada que la que tiene en el procedimiento registral.

Con base en ello, la correlación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, entre finca registral y parcela catastral ha de basarse en una serie de fases, la de identificación gráfica de la finca registral, con criterios estrictamente jurídicos, como veíamos en el capítulo anterior, el de correspondencia entre finca registral y parcela catastral y el de coordinación entre las respectivas representaciones gráficas su relación mediante las modernas tecnologías basadas en la interoperabilidad, para poder coordinar actividades procedimentales entre Registro y Catastro, para conseguir la “coordinación”, como

³⁴⁰ REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad*, op cit., p. 90.

³⁴¹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Nuevo marco de colaboración entre catastro y Registro de la Propiedad», op cit., pp. 1027 a 1039

³⁴² REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad*, op cit., p. 26.

actividad que presenta una clara complejidad, debido principalmente al carácter voluntario de la inscripción registral, la participación de los Entes Locales en los procesos de mantenimiento del Catastro y a los casos en que puede inscribirse un hecho o negocio en el Registro y no en el Catastro, por la propia naturaleza del objeto inscribible (fincas virtuales o jurídicas, reparcelaciones....)³⁴³, sin olvidar el papel de notarios, entidades locales y técnicos en cartografía en ese proceso de coordinación.

Para ello, es preciso que el Registro de la Propiedad pueda acceder a la Base de Datos catastral gráfica y alfanumérica y el Catastro debería poder consultar los titulares e índices de fincas del Registro para casos específicos (inspección, justicia gratuita...) Ambos incorporarán los atributos de coordinación de la finca en sus respectivas certificaciones. Pero el Registro es el responsable de cualificar una finca registral y parcela catastral como coordinada, y como centro de resolución de las discrepancias que impiden coordinar las fincas, ofreciendo servicios para la investigación de propiedad, aclaración de situaciones, etcétera³⁴⁴. En correspondencia con ello, parece igualmente adecuado el acceso «on line» del Catastro a la información registral, representada por la base gráfica registral, para comprobar la divergencia o convergencia con la parcela catastral, y la última titularidad inscrita y asociada a dicha base gráfica registral, con la fecha de la misma para poder así comprobar el grado de antigüedad a que responde dicha titularidad.

En conclusión, el reconocimiento conceptual de la existencia de bases gráficas registrales independientes de las catastrales y al mismo tiempo la existencia de titularidades catastrales válidas no coincidentes con las titularidades registrales implica un nuevo planteamiento entre ambas instituciones, consistente en el intercambio de información constante, a través de una herramienta territorial gráfica, que permita mejorar cada una de estas instituciones en su objetivo por mejorar su técnica de trabajo diario, sin injerencia externa alguna en el funcionamiento de las mismas, en un marco de colaboración y mutuo respeto, que presupone una serie de nuevos instrumentos:

1.- Crear un Base de Datos de Transacciones Común, como lugar común donde los agentes intervinientes en los procesos anotan, mediante las correspondientes etiquetas o atributos, la situación de la parcela o finca objeto de tratamiento, que quedará reflejada en la Base de Datos Catastral, indicando la fecha de cada situación y esta última, según clasificación predeterminedada. Los distintos agentes intervinientes en el proceso serán los responsables de la actualización de la situación.

2.- El Registro asume la asignación de referencias catastrales provisionales para agregaciones y segregaciones, obras nuevas y división horizontal, por delegación del Catastro. Asume (voluntariamente) las modificaciones catastrales gráficas y alfanuméricas, bien mediante convenio con el Catastro o bien utilizando la mediación de los entes locales con competencias delegadas por el Catastro.

3.- Emisión de Certificado Gráfico Registral para justificar discrepancias, identidad u otras situaciones de las fincas, así como su cualificación, si procede, como «coordinada»

³⁴³GUIMET PEREÑA, J.: «Coordinación de actividades entre el Registro y Catastro para construir un sistema de Registro Jurídico Catastral Inmobiliario Armonizado». Informe realizado a petición del Decanato de los Registradores de Cataluña, versión Final septiembre 2010, p. 3.

³⁴⁴ GUIMET PEREÑA, J.: «Coordinación de actividades...», op cit., pp. 3 y 4.

4.- La autorización por el Notario del acto o negocio implica la apertura de un «Expediente» de procedimiento coordinado inmobiliario, donde hay que recoger el consentimiento del propietario de la finca, sobre su acuerdo o desacuerdo acerca de la configuración física de la finca resultante del Registro o del Catastro.

5.- Para ello, nueva información debe ser emitida por los Registros, a petición de notarios sobre fincas, incluyendo el documento sobre no identidad, la identificación de fincas registrales o discrepancias por comparación entre Certificación Gráfica Catastral y Base Gráfica Registral. Cualificación, en su caso, sobre su coordinación y la cualificación de coordinación.

6.- Se precisa un instrumento registral para identificar la finca y representar su descripción dominical al objeto de determinar si la finca es identificable en el Registro y si existen, o no, discrepancias con la descripción catastral. Una copia de las fincas descritas gráficamente que presenten discrepancias quedará almacenada en la Base de Datos registral gráfica, accesible por el Catastro.

Con estas herramientas, podemos establecer un esquema de procedimiento para lograr una relación coordinada registral-catastral, siguiendo un modelo³⁴⁵ que distingue un Procedimiento Básico Común, con base en los instrumentos y procedimientos mencionados, en el que los diversos agentes intervinientes implicados realizan un procedimiento que se basa en la existencia de una Base de Datos Transaccional Común, a disposición los agentes actuantes en cada caso, que anotan la fase del procedimiento del que son responsables y otros atributos, de manera que pueda conocerse el estado de la tramitación del procedimiento de coordinación y la calificación final, por parte del Registro de la Coordinación (o no) de la finca y que constituirá el cierre del “expediente”. Con carácter general, el procedimiento a seguir en el caso de un acto/negocio presentado ante Notario y posterior inscripción en Registro sería el siguiente:

1.- El titular va a la Notaría, aportando la información.

2.- El Notario abre «expediente» y pide la certificación gráfica de identificación de la finca registral y certificación registral del estado de su coordinación con la parcela catastral, o el documento de justificación de las discrepancias.

3.- La Notaria autoriza escritura la y hace constar el estado de coordinación, según resulte del certificado Registro. Es decir, finca coordinada sin o con movimientos posteriores. En este último caso, el Notario advierte al titular sobre movimientos no coordinados y propone su actualización en el Registro.

4.- La Notaria, una vez autorizada la Escritura, entra en Base de Datos Transaccional Común a la etiqueta correspondiente a la situación de la finca en la fecha y datos de autorización.

5.- El titular aporta escritura al Registro y solicita su inscripción

³⁴⁵ GUIMET PEREÑA, J.: «Coordinación de actividades...», op cit., pp. 5 y ss.

6.- El Registro entra en la Base de Datos Transaccional Común, consulta las características del expediente, pone la etiqueta «presentada solicitud inscripción» y su fecha.

7.- El Registro realiza la inscripción, entra en la Base de Datos Transaccional Común e incorpora la información correspondiente. Avisa y comunica a los titulares y al Catastro sobre coordinación o bien sobre no identificación, etc. En su caso, propone el inicio del proceso investigación para la solución de las discrepancias.

8.- El Catastro realiza una captación periódica de las fincas tratadas en la Base de Datos Transaccional Común y transfiere a los entes locales con convenio de gestión catastral, mientras éstos sean vigentes, para que procedan a la actualización de sus Bases de Datos, procedan a la notificación catastral de la modificación, etc.

Junto a él podemos distinguir un procedimiento de regularización de discrepancias Catastro-Registro para la coordinación, además de lo que el artículo 18 de la Ley de Catastro, modificado por la Ley Economía Sostenible, establece para el caso de discrepancias entre la realidad física inmobiliaria y la descripción catastral, ha de contemplarse, a efectos de la plena coordinación, los casos en que las discrepancias entre la descripción catastral de las parcelas y el Registro son de tal magnitud que la identificación unívoca entre ambas (parcelas – fincas) es imposible. En estos casos, procede iniciar un procedimiento de investigación que, en base a los antecedentes en ambas instituciones, permita establecer una correspondencia entre ambas descripciones, a partir de la cual sea posible modificar bien la base catastral bien el registro de la propiedad, a fin de coordinar las fincas afectadas.

2.- Las relaciones tras la implantación del sistema de bases gráficas registrales

La correlación entre la representación gráfica de la finca registral y la de la parcela catastral es la segunda fase de la vertiente gráfica del procedimiento registral. Esa operación de correlación se desdobra en otras dos, la de correspondencia y la de correlación propiamente dicha, es decir, la de interoperabilidad, que denominaremos genéricamente y por respeto con la terminología tradicional, como coordinación.

Pero el legislador cuando analiza el tema de la coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro³⁴⁶, suele incurrir en el error de confundir tal concepto con el de correspondencia y cuando se dice que el Registro y el Catastro están coordinados, se atiende únicamente a dos aspectos, el del sujeto de la titularidad dominical y el de la descripción del objeto inmobiliario, pero olvidando otros, que son importantes, dado que la coordinación es un tema conceptualmente complejo, debido a las diferencias institucionales y de funcionamiento entre Registro y Catastro; sincronizar los movimientos de una y otra institución es la principal complicación del proceso de coordinación, en el que lo importante no es forzar la coincidencia, sino lograr el

³⁴⁶ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, Tirant lo Blanch, Monografías 865, Valencia 2013, pp. 89 y ss.

conocimiento recíproco de la situación exacta en la que cada institución se encuentra respecto a una misma porción de territorio.

Esa coordinación el Registro y el Catastro, se manifiesta en diversas dimensiones:

1.- Conceptualmente, pues ambos responden a modelos conceptuales distintos, el Registro se refiere al dominio inmobiliario, como concepto jurídico y el Catastro se refiere a la apariencia o tangibilidad.

2.- Temporalmente, ambos se desarrollan a lo largo del tiempo, pero contemplan el ámbito temporal desde perspectivas diferentes, el Registro para acumular históricamente titularidades y descripciones, el Catastro para referirse al dato actual.

3.- Espacialmente, pues aunque ambas son realidades territoriales, el Registro se centra en la calidad del dato, aunque este sea territorialmente parcial y el Catastro se centra en la generalidad territorial del dato, aunque su calidad pueda ser indiciaria.

4.- Formalmente, pues las formas descriptivas que utiliza cada una de estas instituciones, es diferente, pues mientras el Registro de la Propiedad describe sus fincas bajo el principio de la elasticidad, el Catastro describe las parcelas de manera geográficamente precisa, apoyándose en el principio de la rigurosidad perimétrica.

5.- Volitivamente, pues aunque Catastro y Registro son creaciones humanas, la voluntad humana del hombre individual prima en el Registro de la Propiedad, mientras que la voluntad pública, colectiva o social prima en la institución catastral.

6.- Desde el punto de vista de su finalidad, ambas instituciones tratan de cubrir todas las necesidades territoriales que la sociedad plantea, pero cada una solo satisface perfectamente, una serie parcial de ellas, dejando el resto mal atendida, aunque no olvidadas; así si el Catastro satisface perfectamente las necesidades del sector público, especialmente las relacionadas con el ámbito fiscal, el Registro de la Propiedad satisface las del sector privado patrimonial.

7.- Jurídicamente, no cabe negar efectos jurídicos a las declaraciones catastrales, incluidas las referidas a la titularidad y tampoco cabe negar efectos jurídicos a todas las declaraciones registrales, incluso a las relativas a los datos de puro hecho; lo importante es determinar cuáles son esos efectos jurídicos y como se compaginan en la coordinación.

Partiendo de ese carácter complejo que tiene el problema de la coordinación entre Registro y Catastro, en cada una de las dimensiones citadas, hemos de concluir que es esencial para lograr la misma, que el análisis de esa coordinación se realice sobre la base del concepto de predio integral, al que antes aludíamos y del sistema de información territorial de titularidades jurídicas, pues solo habrá coordinación entre Registro y Catastro cuando logremos esa unidad territorial, que comprenda y abarque

todos los aspectos que ambas instituciones publican, sean convergentes o divergentes entre sí, sin que se pierda ninguna de esa información, por una mal entendida fusión o supresión de cualquiera de ellas, que disminuye el grado de especialización con el que se trabaja, a nivel institucional, en el ordenamiento jurídico español.

En verdad, Catastro y Registro³⁴⁷ dan información de aspectos distintos, aunque complementarios, de una misma realidad, y la específica función de cada uno se determina por su propia y distinta realidad, respectivamente parcelas y fincas³⁴⁸. Paradójicamente, a ambas instituciones les interesa, en parte, aspectos semejantes (de titularidad y descripción) de su respectiva realidad, tanto catastrales como registrales.

Por ello, la pretendida coordinación³⁴⁹ entre ambas instituciones debe consistir en una ágil colaboración que permita un recíproco conocimiento de los aspectos que a cada una interesa del funcionamiento de la otra, mediante un continuo intercambio³⁵⁰ de información constantemente actualizada mediante los sistemas informáticos adecuados³⁵¹, configurando el sistema de bases gráficas registrales como un auténtico GIS registral.

3.- Estados de la correlación entre finca registral y parcela catastral: correspondencia y coordinación

Validada definitivamente la base gráfica de una finca registral, debe procederse por imperativo legal a su comparación con la realidad gráfica de la parcela catastral, para determinar el grado de coordinación entre ambas realidades, que no tienen por qué coincidir. Aparece aquí uno de los estados, cual es el de la posibilidad de coordinación, que resultará de una decisión del Registrador, a la vista de la superposición de la representación gráfica de ambos conceptos.

Pero, si la base gráfica de la finca registral se ha validado provisionalmente o la finca no ha podido ser identificada, el análisis de coordinación no puede ser realizado. Aparece

³⁴⁷ Respecto de la conocida distinción Registro administrativo versus Registro jurídico puede verse la matización de PAU PEDRÓN, A.: *Curso de Práctica registral*, 1995, p. 21: ambos son registros jurídicos, por lo que es mejor distinguir entre «Registros de seguridad jurídica» y «Registros de información administrativa». Entre otros criterios de distinción puede atenderse, vg., a la cualificación jurídica de sus encargados, responsabilidad, calificación, intensidad y ámbito de los efectos de sus pronunciamientos, los intereses tutelados y la jurisdicción competente para conocer de los recursos contra sus decisiones.

³⁴⁸ DELGADO RAMOS, J.: «La base gráfica registral», ponencia al Congreso Internacional de topografía, Valencia, 2008, distingue ambas figuras con riqueza de perfiles. La RDGRN 13 de octubre de 2009 reconoce abiertamente: «En consecuencia puede ser que la descripción que ahora se pretende registrar sea totalmente coincidente con el Catastro, pero no sólo no se acredita que sea la misma finca inscrita, sino que todas las deducciones lógicas llevan a la conclusión que la finca catastral nada tiene que ver con la finca nº 34.275 del Registro de Picassent».

³⁴⁹ Parece que en el estado actual de la cuestión se rechazan posturas extremas, tanto la fusión de ambos como su absoluta desconexión.

³⁵⁰ Sigue existiendo un cruce de información, o mejor la información se completa con el cruce de datos: la titularidad catastral interesa al Registro y la base gráfica registral interesa al Catastro.

³⁵¹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Nuevo marco de colaboración entre el Catastro y el Registro de la Propiedad», op cit., pp. 1027 y 1031.

aquí otro de los estados, cual es el de la imposibilidad de coordinación, mientras no se resuelvan las discrepancias descriptivas existentes.

Pero antes de entrar en el examen del análisis de coordinación, debemos diferenciar dos conceptos que no siempre están claros en la práctica registral, cuales son los de correspondencia y coordinación, que pasamos a estudiar en los siguientes epígrafes.

4.- Correspondencia de la referencia catastral con la finca registral

La correspondencia es una operación meramente mecánica en virtud de la cual, el Registro se limita a declarar, cuando se inscribe un título, la parcela catastral sobre la que se ubica una finca registral, sin análisis de la descripción registral por el Registrador y sin que sea necesaria una base gráfica registral para poder realizar ese análisis de correspondencia. A esta operación se refieren los artículos 38 y siguientes del TRLCI, bajo la rúbrica de la constancia documental de la referencia catastral, que en el caso del Registro de la Propiedad se refiere al procedimiento para la constancia de la referencia catastral en la inscripción registral, por ello, dispone el artículo 38: *«Constancia documental y registral de la referencia catastral. La referencia catastral de los bienes inmuebles deberá figurar en los instrumentos públicos, mandamientos y resoluciones judiciales, expedientes y resoluciones administrativas y en los documentos donde consten los hechos, actos o negocios de trascendencia real relativos al dominio y demás derechos reales, contratos de arrendamiento o de cesión por cualquier título del uso del inmueble, contratos de suministro de energía eléctrica, proyectos técnicos o cualesquiera otros documentos relativos a los bienes inmuebles que se determinen reglamentariamente. Asimismo, se hará constar en el Registro de la Propiedad, en los supuestos legalmente previstos».*

Esa declaración registral solo puede tener dos sentidos, o que la referencia catastral se corresponde con la descripción literaria que consta en el folio registral, o que no se corresponde. El Texto Refundido se ocupa de la constancia de la referencia catastral, cuando el Registrador ha llegado al convencimiento de que es correcta, pero no se ocupa de la actuación registral cuando el resultado de su decisión es que la referencia catastral no se corresponde exactamente con la finca registral, igualmente importante, pues como hemos visto, ambas realidades territoriales responden a conceptos diferentes y no siempre tienen que corresponderse, pero es importante el hecho de que el titular de la finca ha declarado en un título público que a esa finca de su propiedad le corresponde esa referencia catastral.

Los documentos adecuados para acreditar la referencia catastral por los sujetos obligados son, conforme al artículo 41: *«a) Certificación catastral electrónica obtenida por los procedimientos telemáticos que se aprueben por resolución de la Dirección General del Catastro. b) Certificado u otro documento expedido por el Gerente o Subgerente del Catastro. c) Escritura pública o información registral. d) Último recibo justificante del pago del Impuesto sobre Bienes Inmuebles».*

Y en todo caso, hay que tener presente que, conforme al artículo 44, «1. La falta de aportación de la referencia catastral en el plazo legalmente previsto se hará constar en el expediente o resolución administrativa, en el propio documento notarial o en nota al margen del asiento y al pie del título inscrito en el Registro de la Propiedad. 2. La falta de aportación de la referencia catastral: a) No suspenderá la tramitación del procedimiento ni impedirá su resolución. b) No impedirá que los notarios autoricen el documento ni afectará a su eficacia o a la del hecho, acto o negocio que contenga». A nuestro entender, en este artículo ha de comprenderse tanto la falta de aportación de la referencia catastral, como el supuesto en el que, aunque esta sea aportada, sea declarada como dudosa por el Registrador, que deberá hacer constar en esa nota marginal la referencia catastral aportada y su declaración como dudosa, o de no haber correspondencia exacta.

Pues el Registrador ha de calificar esa referencia catastral, para comprobar su correspondencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 45, que dispone: «Correspondencia de la referencia catastral con la identidad de la finca. A efectos de lo dispuesto en este título, se entenderá que la referencia catastral se corresponde con la identidad de la finca en los siguientes casos: a) Siempre que los datos de situación, denominación y superficie, si constara esta última, coincidan con los del título y, en su caso, con los del Registro de la Propiedad. b) Cuando existan diferencias de superficie que no sean superiores al 10 % y siempre que, además, no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca derivadas de otros datos descriptivos. Si hubiera habido un cambio en el nomenclátor y numeración de calles, estas circunstancias deberán acreditarse, salvo que le constaran al órgano competente, notario o registrador».

Esta es una operación previa a la del análisis de coordinación, pues para comparar ambas representaciones gráficas, han de ser coherentes con sus descripciones literarias. Si no hay correspondencia, no puede haber coordinación entre base gráfica registral y catastral, por lo que cuando el resultado de esa calificación ha de constar en el Registro, para poder dar noticia de las circunstancias que lo impiden, para que puedan ser subsanadas, máxime teniendo en cuenta que la falta de constancia de la referencia catastral no impide la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Por tanto, el Registrador ha de calificar si la referencia catastral aportada se corresponde con el territorio descrito como finca registral en el folio, mediante la comparación de datos descriptivos que constan en el mismo y en el Catastro, pues la referencia catastral se aporta por el interesado, o se incorpora por el Notario o Juez, por mera declaración, que ha de ser calificada por el Registrador, respecto a los siguientes extremos:

1.- Los datos de situación de la parcela que resultan de la referencia catastral, como son el nombre de la calle y número para las fincas urbanas, y además el número de planta y puerta, en el caso de elementos privativos de la propiedad horizontal, en cuyo caso, la correspondencia ha de comprender la referencia catastral del piso y la del edificio o finca matriz; el nombre de la partida y el polígono y parcela para las fincas rústicas. Si la referencia catastral consta inscrita, la calificación registral consistirá en comprobar que coincide con la del título; Si es distinta, el Registrador exigirá que se le acredite el cambio, salvo que le conste en su sistema e bases gráficas.

2.- Los datos de denominación, relativos a la naturaleza de la finca y de la parcela, para controlar que sean coincidentes, pues la naturaleza rústica o urbana de la finca registral resulta de la inscripción y el carácter rústico o urbano resulta de la referencia catastral, o cualquier singularidad de la parcela, que pueda servir para individualizarla y poder determinar la correspondencia con la finca registral, tales como el nombre del edificio, o de un paraje singular en el que se encuentra la parcela rústica, entre otras. En el caso de los diseminados, la declaración de correspondencia ha de comprender la referencia catastral de la finca rústica que contiene la construcción y además a la referencia catastral asignada a la misma.

3.- Los datos relativos a la superficie de la parcela catastral, que han de coincidir con los del título y con los del Registro de la Propiedad. Pero, en caso de diferencias de superficie inferiores al 10 % entre la superficie de la parcela catastral y la de la finca registral inscrita en el folio registral y no existan dudas fundadas que resulten de los demás datos de la descripción, se entenderá que existe correspondencia.

No se refiere el artículo 45 TRLCI para declarar la correspondencia a un elemento descriptivo, como es el de los linderos, lo cual es lógico, pues los linderos catastrales no tienen por qué coincidir con los registrales, pues al ser las descripciones del folio registral literarias e identificarse los linderos por mera relación de los propietarios de fincas registrales y ser la inscripción voluntaria, puede que no coincidan con los catastrales, donde las alteraciones de titularidad se dan de alta de oficio, por remisión del título público correspondiente. Ahora bien, si coinciden linderos catastrales y registrales, ello será un argumento pesado para que el Registrador pueda determinar la correspondencia, sin que ello presuponga acuerdo en el trazado de linderos, sino que estos están identificados.

Por tanto, si se dan estos requisitos, el Registrador declarará la correspondencia. Por ello, cabe declarar la correspondencia de dos fincas registrales con una sola referencia catastral, o de dos o más referencias catastrales con una sola finca registral, pues lo determinante de la parcela es el uso, como finca funcional que es, y en la finca lo es el elemento jurídico dominio. Por ello, dispone el artículo 48 TRLCI, cuando dispone: *«Constancia registral de la referencia catastral. 1. La constancia de la referencia catastral en los asientos del Registro de la Propiedad tiene por objeto, entre otros, posibilitar el trasvase de información entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario. 2. El registrador, una vez calificada la documentación presentada, recogerá en el asiento como uno más de los datos descriptivos de la finca y con el carácter y efectos establecidos en el artículo 6.3, la referencia catastral que se le atribuya por los otorgantes en el documento inscribible, cuando exista correspondencia entre la referencia catastral y la identidad de la finca en los términos expresados en el artículo 45. 3. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, se podrá reflejar registralmente la identificación catastral de las fincas como operación específica, de acuerdo con lo legalmente previsto. 4. Si la referencia catastral inscrita sufriera alguna modificación que no se derive de una modificación de las características físicas de la finca, bastará para su constancia la certificación expedida al efecto por el Catastro. 5. En caso de inscripción de actos de naturaleza urbanística, el registrador remitirá a la Dirección General del Catastro copia del plano el día siguiente al de su presentación en el Registro de la Propiedad. El Catastro devolverá al registrador, en el plazo de cinco días, las referencias catastrales de las fincas objeto del acto de que se*

trate. 6. Las discrepancias en la referencia catastral no afectarán a la validez de la inscripción».

Por tanto, la declaración de correspondencia del Registrador puede consistir en considerar la referencia catastral como indubitada, lo que, conforme al régimen actual, se hará constar en la inscripción, como una circunstancia descriptiva más, lo cual puede inducir al error de entender que la descripción registral siempre se apoya físicamente en una parcela catastral, cuestión que se ha de dilucidar posteriormente en el análisis de coordinación, y no ahora, cuando se declara la correspondencia. Por ello, entendemos que la constancia de la referencia catastral indubitada ha de hacerse constar por nota marginal, como mero elemento localizador de la finca y no como elemento descriptivo. Además puede ser errónea, ya que consta por mera declaración de las partes, razón por la cual ha de someterse a la operación registral de correspondencia.

Del mismo modo, la referencia catastral dudosa ha de hacerse constar por nota marginal, pues no permite declarar la correspondencia con la finca registral, pero ha sido declarada por el interesado en un título público y esa información debe ser tenida en cuenta para posibilitar el trasvase de información entre ambas instituciones. Por ello, dispone el artículo 49 TRLCI, para el caso de que la referencia catastral aportada, no coincida con la finca, pues dispone este artículo: *«Constatación de la referencia catastral. 1. Cuando el órgano competente para instruir un procedimiento administrativo, el notario o el registrador de la propiedad considere que la referencia catastral que resulte de los documentos aportados por el interesado, no obstante haber identidad en los términos expresados en el artículo 45, pueda no coincidir con la correspondiente al inmueble objeto del hecho, acto o negocio jurídico documentado, lo comunicará al Catastro solicitando certificación o documento informativo, que le será remitido por cualquier medio que permita su constancia, en el plazo más breve posible, y siempre dentro de los cinco días hábiles siguientes al de recepción de la solicitud. 2. En los procedimientos administrativos dicha certificación se incorporará al expediente previa audiencia de los interesados, aunque este estuviera ya resuelto. 3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, en los documentos notariales, el notario, en caso de urgencia alegada por los otorgantes, podrá autorizar el documento haciéndolo constar así, transcribiendo en él la referencia catastral, reseñando el justificante aportado y expresando su duda sobre la correspondencia de la referencia catastral con el inmueble. Autorizado el documento, el notario se abstendrá de hacer constar la referencia comunicada por el Catastro sin que medie consentimiento para ello de los otorgantes. 4. El registrador de la propiedad, cuando le sea remitido el certificado o documento informativo, previa calificación favorable, hará constar la referencia en el asiento, o si éste ya se hubiera practicado, por nota al margen de él, consignándolo, en su caso, también por nota, al pie del título».*

Esta operación de correspondencia no puede confundirse con la de coordinación, como ocurre en el sistema que se utiliza en la Comunidad Navarra, donde el Registro de la Propiedad se limita a declarar si la descripción literaria de la finca registral se corresponde o no con una parcela catastral, en cuyo caso se dice que la finca está coordinada con el Catastro, lo cual es un error, pues no se pueden coordinar dos realidades distintas, cuales son la literaria del folio registral y la gráfica de la parcela catastral, sin que el sistema resuelva que pasa en los supuestos de no correspondencia, respecto del cual se establece como único efecto la no coordinación, lo cual es una prueba del fracaso del sistema, pues simplemente obvia los problemas de no

correspondencia, como consecuencia de la falta de un análisis territorial, desde un punto de vista jurídico.

Es también la propuesta de la redacción inicial del borrador de la ley de reforma integral de los registros, que maneja el Ministerio de Justicia, así dice la redacción inicial del artículo 9.2 c) párrafos 4, 5 y 6 del borrador de Anteproyecto, cuando declara: *«La base gráfica catastral será objeto de incorporación al folio real electrónico de la finca, siempre que no se abriguen dudas por el Registrador sobre la correspondencia entre la descripción gráfica suministrada y la finca inscrita. A tal fin, podrá el Registrador utilizar, a falta o por insuficiencia de los documentos suministrados por los interesados, cualesquiera otros instrumentos o bases gráficas disponibles, que permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación. Se entenderá que existe correspondencia entre la representación geográfica aportada y la finca inscrita, cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio, las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedan de la vigésima parte de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de las colindantes. Podrá también obtenerse la incorporación en el folio real de la representación gráfica correspondiente a cualquier finca inscrita, como operación registral específica, mediante requerimiento del titular registral de cualquier derecho inscrito, por el procedimiento establecido en el Título VI de esta Ley»*. Error que se mantiene en el texto aprobado por el Consejo de Ministros, respecto del que podemos hacer la misma crítica que hemos hecho del sistema navarro.

En conclusión, la correspondencia es una declaración del Registrador, que ha de resultar de la comparación de datos descriptivos de la finca registral, tomados del folio registral y de la parcela catastral, tomados de su certificación descriptiva y gráfica.

5.- Coordinación entre representaciones gráficas registral y catastral

La información territorial, catastral y registral, se refieren a titularidades dominicales con proyección geográfica, la primera basada en la apariencia física, para la más justa tributación territorial, al ser un inventario de la riqueza territorial y la otra basada en la unidad de tráfico jurídico, es decir, lo que su propietario quiere que entre en el tráfico jurídico, con eficacia frente a terceros. Partiendo pues de que son realidades conceptuales distintas, hemos de determinar las características que ha de reunir la unidad básica del sistema de información territorial de titularidades jurídicas, lo que hemos denominado predio integral, como concepto al que se refiere la Directiva INSPIRE. Para ello, es esencial no confundir la técnica de la armonización de caracteres, con su doble fase de correspondencia y coordinación, con la técnica de fusión de instituciones, que lo único que favorecería sería la supresión de la especialización en la información sobre el territorio, con el consiguiente empobrecimiento del sistema, que perdería una clase de información importante, la registral, para la adecuada comprensión de la capa jurídica de información territorial, que el Catastro no puede prestar por sí solo. Por tanto, solo hay predio integral, es decir, solo hay coordinación entre Registro y Catastro, cuando logremos una unidad territorial, que comprenda o abarque todos los aspectos que ambas instituciones publican, sean estos convergentes o divergentes. Esos aspectos o caracteres se clasifican en una serie

de dimensiones, coincidentes con las siete grandes diferencias existentes entre el Registro y el Catastro³⁵²:

1.- La dimensión conceptual, pues la finca registral es la porción de territorio, determinada por un dominio de titularidad única o conjunta, siendo su elemento definatorio la propiedad, y su destino el de constituir la unidad de tráfico. Mientras que la parcela catastral es una porción de territorio, que representa la unidad de la riqueza territorial inmobiliaria del país, siendo su elemento característico la tangibilidad, que se percibe por los sentidos, a diferencia del derecho de propiedad y su destino el conseguir una justa tributación de la riqueza territorial. Por ello, es importante disponer de un sistema que nos informe sobre la circunstancia de si la finca está descrita correctamente y si la parcela está bien configurada en su representación gráfica. Si ello ocurre, la coordinación entre finca y parcela es posible y es en tal caso cuando aparece el predio integral, como integrador de ambas realidades. Pero si ello no ocurre, ha de ser cada institución la que, mediante los procedimientos respectivos, proceda a realizar las oportunas rectificaciones. Esta dimensión es básica y en ella se han de apoyar las demás dimensiones, pues sin coordinación en el aspecto conceptual no puede plantearse la coordinación en ninguna otra dimensión de la finca registral y de la parcela catastral. Por ello, para proceder al análisis de coordinación entre ambas, previamente ha de tratarse la coherencia entre sus respectivas descripciones literarias y gráficas y la correspondencia entre las descripciones literarias respectivas.

2.- La dimensión espacial, pues el Registro de la Propiedad prima la individualidad en el tratamiento del territorio, como consecuencia de la técnica del folio real, que actúa finca por finca, siendo el elemento característico de esta dimensión el de la discontinuidad de la trama de base gráficas registrales; en el Catastro prima la universalidad, siendo el elemento característico el de la continuidad del parcelario catastral. Si la alteración es de la finca registral, esta circunstancia determinará la apertura de un área de rectificación catastral. Si por el contrario, es el Catastro quien actualiza al margen del Registro, habrá que dejar una alarma en la finca de correspondencia, para que la misma sea adaptada, con ocasión del otorgamiento de cualquier título inscribible sobre la misma.

3.- La dimensión temporal, manifestándose en su aspecto registral en que la protección que concede el Registro es la misma, cualquiera que sea la fecha de sus declaraciones, siendo su elemento definatorio que el Registro es necesariamente actual, mientras que el Catastro es necesariamente actualizable, pues un Catastro desactualizado es un Catastro inútil. El sistema de información debe determinar, al tiempo de otorgarse un título inscribible, cómo ha de actualizarse la descripción de la finca registral, para proceder a la actualización coordinada de ambas entidades cuando la representación de una deba ser diferente por razones de orden temporal.

4.- La dimensión volitiva, pues la actuación del Registro de la Propiedad es, por regla general, rogada y a iniciativa de parte, por lo que característica esencial es la de la voluntariedad, mientras que el Catastro tiene el deber de reflejar, incluso por medios

³⁵² VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, op cit., pp. 95 y ss.

coactivos, las alteraciones territoriales que se vayan produciendo, siendo su característica la de la obligatoriedad, por lo que es importante que el sistema informe de la constancia de las voluntades en la configuración de las representaciones que aparecen en su visualización.

5.- La dimensión formal, pues la finca registral se identifica con el dominio inmobiliario, tratando de situarlo en el territorio, sin necesidad de precisar sus linderos con absoluta exactitud, siendo la característica de esta dimensión en su aspecto registral la de la elasticidad, mientras que la parcela catastral describe el inmueble, tratando de precisar su perímetro geográfico con exactitud, siendo la característica de esta dimensión en su aspecto catastral, el de la rigurosidad, por lo que el sistema de información ha de lograr una coordinación que consiste en lograr descripciones rigurosas que puedan llegar a garantizar jurídicamente la descripción del predio integral, es decir, la descripción coincidente entre la finca y la parcela, sin que ello implique la rigidez de exigencia que impida lograr este fin al más mínimo desvío de medición. Se trata de poder identificar el territorio con rigurosidad, no con rigidez y hacerlo de manera elástica, no imprecisa o confusa.

6.- La dimensión finalista, pues el Registro obedece a un interés social, suma de intereses particulares de los interesados, de que se dé fe a los derechos reales inmobiliarios individualizados sobre las fincas registrales, siendo la característica de esta dimensión en su aspecto registral la de ser árbitro de los intereses particulares en juego, mientras que el Catastro obedece igualmente a un interés social, pero en este caso formado por el interés de las Administraciones Públicas en cumplir el cometido para el que han sido creadas, siendo la característica de esta dimensión en su aspecto catastral el de la actuación revestida de *imperium*.

7.- La dimensión jurídica, pues cuando el Registro de la Propiedad declara una titularidad jurídica sobre una finca, lo hace con unos efectos frente a terceros, por lo que la característica de esta dimensión en su aspecto registral es la de las titularidades fehacientes, pero cuando el Catastro asigna una titularidad, lo es a efectos tributarios y con carácter indiciario y subsidiario respecto de la titularidad registral, sin efectos frente a terceros, sin que se pueda apoyar en ella el sistema hipotecario, siendo la característica de esta dimensión en su aspecto catastral el de las declaraciones indiciarias, por lo que no se trata de que el Catastro sirva de soporte físico al Registro, pues este ya tiene la suya, ni que el Registro dote de titularidades jurídicas a las parcelas catastrales, que tienen sus propios titulares; la coordinación en esta dimensión consiste en un proceso donde las carencias jurídicas de que ambas instituciones adolecen, los huecos o debilidades que en el ejercicio de su función aislada cada una de ellas presenta, sean cubiertos o reforzados por el valor jurídico del contenido funcional de la otra³⁵³.

Por tanto, el análisis de coordinación del que tratamos en esta parte de la obra, ha de tener en cuenta todas estas dimensiones, para lograr una verdadera coordinación Registro-Catastro, como operación compleja que es, siendo un procedimiento

³⁵³ Para profundizar en el estudio de estas dimensiones por las que ha de pasar el análisis de coordinación, ver VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *La coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, op cit., pp. 101 y ss.

auténticamente registral, en virtud del cual, cuando el Registrador, declarada la correspondencia, puede superponer ambas realidades cartográficas, y entonces pueden ocurrir dos cosas, que las mismas coincidan o que no coincidan y en eso consistirá el análisis de coordinación que ha de realizar el Registrador, como procedimiento jurídico, de cuyo resultado ha de dejarse constancia en el folio registral. Este sistema sí que aumenta la seguridad jurídica, pues identifica las posibles diferencias entre ambas realidades territoriales y sincroniza los movimientos de una y otra; este es el procedimiento que propugna la Asamblea General de Registradores de 2013, celebrada en Zaragoza, durante los días 16 a 18 de abril, en sus conclusiones sobre bases gráficas.

Por tanto, para poder hacer el contraste gráfico entre la capa de información registral y la catastral y dictaminar el estado de coordinación entre ambas, es preciso que el Catastro describa correctamente la parcela y que el Registro describa correctamente la finca. Por ello, decíamos que si la Base Gráfica Registral se ha identificado provisionalmente o la referencia catastral es incorrecta no puede haber análisis de coordinación alguno. No se puede afirmar si existe convergencia o divergencia, puesto que falla la coordinación en la dimensión conceptual, que es la base de todas las demás.

Por tanto, el análisis de coherencia entre las descripciones alfanuméricas y gráficas de finca registral y parcela catastral ha de ser previo al análisis de coordinación entre ambas realidades territoriales en su dimensión conceptual, distinguiendo dos situaciones:

- Si la parcela catastral y la finca registral son coordinables, por ser correctas, es decir, la primera porque tiene una descripción que es coherente con la cartografía que acompaña a la misma y la segunda porque su base gráfica registral ha sido validada por el Registrador, por ser coherente la descripción que resulta del título, del folio registral y su representación gráfica a juicio del Registrador competente, entonces se podrá efectuar un análisis de coordinación entre ellas.

- Si la parcela catastral o la finca registral, o ambas, son incorrectas, no es posible efectuar el análisis de correlación entre ellas. En estos casos, más que una coordinación habría que acudir al término rectificación, pues ha de rectificarse la descripción errónea de la finca o de la parcela y luego, una vez rectificada, proceder al análisis propio de convergencia o divergencia³⁵⁴.

Como vimos, los errores más comunes en la descripción de la finca registral que dejan su base gráfica en estado de provisional, suelen ser:

a.- El error en el dato de la superficie, que se da cuando el área de la base gráfica es diferente, en un margen del 5 %, del dato superficial que consta en el asiento registral literario, conforme al artículo 298 RH para la inscripción de un exceso de cabida sin más requisito, cuando este sea inferior a la vigésima parte de la cabida inscrita; si el margen es mayor procederá la validación provisional de la base gráfica registral y la rectificación de la descripción aplicando los preceptos de la legislación hipotecaria.

³⁵⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O.G. Coordinación entre Catastro y el Registro de la Propiedad, op. cit., p. 120.

b.- La inconsistencia de linderos cuando existen dudas en la configuración definitiva de los linderos de una finca, como ocurre en las operaciones de modificación de entidades hipotecarias, como operaciones jurídicas que no tienen, en ocasiones, reflejo material, donde la delimitación de su trazado no se hace de una manera gráfica, sino meramente literaria, sin que el Registrador sepa el trazado del lindero por el que efectúa la modificación, o cuando en el Registro aparece un lindero fijo, que no aparece en la representación gráfica, o viceversa, posiblemente porque se ha producido un acto de transformación del suelo, que no ha tenido acceso al Registro de la Propiedad.

c.- La provisionalidad de la base gráfica también puede venir por otras razones, como la conveniencia de identificar provisionalmente bases gráficas registrales basadas en descripciones antiguas y difusas, donde su único dato fiable de situación sea la expresión del pago o partida en que se encuentra la finca rústica, para evitar situaciones de doble inmatriculación o identificar supuestos de invasión del dominio público,

En todos estos casos se requiere la rectificación de la descripción, ya sea rectificando su descripción literaria, o su representación gráfica, mediante la aportación de un plano cartográfico de su derecho de propiedad, catastral si la parcela coincide con la finca, o particular, realizado por un topógrafo de su libre elección, en cuyo caso, entendemos que ha de reunir unos requisitos para la formación de bases gráficas de fincas registrales, determinados por el Ministerio de Justicia, para posibilitar la exigencia legal de una descripción perimetral georreferenciada. Pero, a pesar de esas deficiencias descriptivas, hay que resaltar el valor que tiene la información sobre el estado provisional de la base gráfica, pues informa de la necesidad de rectificación de la descripción poniendo en conocimiento del propietario la anomalía detectada, siendo el momento más adecuado para efectuar la rectificación, aquel en que los interesados se encuentran frente al Notario, para iniciar un nuevo procedimiento registral relativo a la finca, poniendo a disposición de los titulares registrales toda la información gráfica registral, para que proceda a declarar lo correspondiente para efectuar la rectificación.

Los errores más comunes en la descripción de la parcela catastral suelen ser la existencia de una contradicción entre la parte alfanumérica de la certificación catastral y su representación gráfica, principalmente respecto a dos aspectos:

a.- Cuando la superficie del área gráfica de la parcela no se corresponde con la superficie determinada en la parte descriptiva de la certificación catastral.

b.- Cuando la referencia catastral que consta en la certificación, lleva a una porción diferente de aquella en la que se halla situada la parcela, o no lleva a ningún lugar concreto del territorio.

En estos casos, el control de la descripción desactualizada de la parcela catastral, ha de realizarse mediante constantes controles de contraste y superposición entre la parcela catastral y las imágenes ortofotográficas, cartográficas, o levantamientos tipo

LIDAR³⁵⁵, que representan las modificaciones tangibles sobre el territorio³⁵⁶ y la corrección de esa descripción desactualizada o contradictoria ha de realizarse por el Catastro, de oficio o a instancia de parte, a través de sus propios procedimientos internos de subsanación. En estos casos existe una discrepancia que debe ser subsanada, aunque el TRLCI guarda silencio a la corrección de estas discrepancias; Sí se refiere a la subsanación de otras discrepancias el artículo 18 del TRLCI, cuando el polígono catastral que representa la parcela no refleja la realidad física del territorio.

Ese análisis comparativo realizado por el Registro, nos lleva a un dictamen del Registrador sobre el estado de correlación de la parcela catastral con la finca registral, el cual sólo puede dar lugar a dos situaciones, que sean coordinables o que no lo sean, y en el primer caso, cuando superponemos las dos representaciones gráficas, solo pueden darse dos situaciones, que coincidan o que no coincidan; a la primera la vamos a denominar convergencia y a la segunda le llamaremos divergencia.

1.- La convergencia es el dictamen que realiza el Registrador de la Propiedad territorialmente competente, en cumplimiento del mandato legal del artículo 9.1 LH, cuando a la vista de la superposición de las representaciones gráficas de finca registral y parcela catastral, se aprecia su coincidencia exacta.

2.- La divergencia, que es el dictamen del Registrador territorialmente competente, en cumplimiento del mandato legal del artículo 9.1 LH, que realiza cuando, a la vista de la superposición de las representaciones gráficas de finca registral y parcela catastral, estas no coinciden plenamente, siendo el área de intersección de las respectivas representaciones gráficas superior al 90 % de la cabida inscrita, pues si no llega a ese porcentaje, la operación de correspondencia no ha podido tener un resultado positivo, por aplicación del artículo 45 TRLCI, que habla de un margen de tolerancia del 10 %. En este caso, simplemente se identifican las diferencias entre ambas unidades territoriales, sin forzar la unificación o identificación, dado el fracaso histórico de la teoría del doble suministro.

Las diferentes situaciones con las que nos podemos encontrar las podemos sistematizar siguiendo el siguiente esquema, que parte de la posibilidad o imposibilidad de coordinación de finca registral y parcela catastral.

1.- Coordinación: Base gráfica registral validada definitivamente y base gráfica catastral coherente.

1.1.- Base gráfica registral y catastral convergen: Estado de convergencia (C).

1.2.- Base gráfica registral y catastral presentan divergencias:

1.2.1.- Divergencia por superficie, con un margen de tolerancia del 10 % (D1).

1.2.2.- Divergencia por desplazamiento cartográfico. (D2).

³⁵⁵ Acrónimo del inglés Light Detection and Ranging o Laser Imaging Detection and Ranging, que es una tecnología que permite determinar la distancia desde un emisor láser a un objeto o superficie utilizando un haz láser pulsado.

³⁵⁶ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, op cit., p. 130.

1.2.3.- Divergencia por geometría diferente. (D3).

2.- Imposibilidad de coordinación.

2.1.- Incoherencia entre descripción literaria y representación gráfica de la finca (NC1).

2.2.- Incoherencia entre la descripción alfanumérica y la gráfica de la parcela (NC2).

2.2.1.- La referencia catastral no lleva a ningún recinto. (NC2a).

2.2.2.- Referencia catastral errónea o que no consta. (NC2b).

2.3.- Incoherencia de ambas (NC1+NC2, ya sea a o b).

5.1.- Posibilidad de coordinación

5.1.1- Convergencia finca registral-parcela catastral (C)

Esta situación, que aparece identificada como C en el esquema, se da cuando la finca registral, que ha sido validada definitivamente por el Registrador, se puede coordinar con la parcela catastral, que también tiene coherencia entre su descripción alfanumérica y gráfica, y cuya referencia catastral se ha declarado como correspondiente, dando como resultado que el área de intersección entre las respectivas representaciones gráficas es coincidente o no difiere en más del 10 % de la cabida inscrita. Se expide entonces certificado gráfico de convergencia, que dictamina que las unidades territoriales finca registral y parcela catastral convergen en una misma porción del territorio y que sus cartografías no presentan discrepancias, siendo esta la situación de mayor certidumbre en esta correlación. Circunstancias que determinan esa convergencia son la validación de la base gráfica de la finca registral, la referencia catastral indubitada, y la correcta superposición de las dos realidades gráficas. Dicho dictamen de convergencia es una decisión del Registrador, que se debe indicar en el folio registral, al margen de la última inscripción de dominio, en la que se declara esa convergencia, expresando su fecha, y se deberá reiterar, en su caso, cada vez que se produzca un negocio jurídico sobre esa finca, pues tan importante es esa declaración de convergencia como la actualización de la misma, que constará en el histórico gráfico de la finca, y se relacionará con el folio registral a través de esa nota marginal. Además, esa declaración de convergencia no es permanente, pues puede haber una variación en la configuración física de la parcela catastral, que no tenga por qué acceder al Registro, pues se realizará atendiendo a las finalidades propias del Catastro, sin afectar a la configuración de la finca registral, que no se puede modificar sin la actuación del propietario. En esos casos, la base gráfica de la finca registral y la de la parcela catastral, dado el carácter autónomo de ambas, estarán perfectamente identificadas en la realidad gráfica, pero ya no estarán coordinadas, porque se habrá producido una modificación en la configuración de la parcela catastral. Y registralmente, habrá que esperar a que el titular registral consienta esa actuación en el Registro, para volver a lograr la coordinación. Por ello dicho dictamen ha de actualizarse cada vez que se presente un título en el Registro.

La declaración de convergencia otorgará una mayor seguridad al titular registral de la finca, al cual le será más fácil señalar gráficamente las supuestas segregaciones, divisiones, parcelaciones, agrupaciones o agregaciones, cuando se inscriban en el Registro de la Propiedad, una vez cumplidos los requisitos administrativos correspondientes. En ese caso, el Registro formará la base gráfica de las fincas resultantes de esas operaciones y la comunicará al Catastro, por medios telemáticos, el cual, si modifica la configuración física de la parcela catastral en cuestión, lo comunicara al Registro por los mismos procedimientos y este hará constar la referencia catastral de las parcelas resultantes, en su caso, y volverá a emitir dictamen de convergencia. Para ello, sería conveniente que por Ley se exigiera que en toda operación de modificación de entidades hipotecarias, se identificara gráficamente la nueva configuración de las fincas resultantes de estas operaciones, para que fuera calificada gráficamente por el Registrador. Y una vez validadas las nuevas bases gráficas resultantes, debería preverse la posibilidad de que asignará referencias catastrales provisionales y las comunicará a Catastro, a los efectos oportunos y dada la operación de alta en el Catastro, se comunique al Registro, con las referencias catastrales definitivas, para que emita el dictamen de coordinación.

Un ejemplo de convergencia sería el siguiente:



En este supuesto, el recinto de la finca (amarillo) y el de la parcela (azul) son coincidentes. Si los superpusiésemos se apreciaría una sola línea. La base gráfica registral está validada y la representación catastral de la parcela es correcta. El resultado de la superposición de ambas capas de información es que el recinto de la finca y el de la parcela son coincidentes, por lo que se dictamina su convergencia, con la consecuencia de que la base gráfica catastral se asume como base gráfica registral, con la superficie que conste en el Catastro, como medición más exacta, que al ser menor de un 5 % de la cabida inscrita, solo necesita consentimiento del titular registral, mientras la situación de convergencia no se altere, como consecuencia del carácter de básico que tiene la cartografía catastral, pues existe en estos casos una única línea que abarca o incluye finca registral y parcela catastral.

5.1.2.- Divergencia (D)

Este supuesto se identifica como D en el esquema y significa que siendo posible la coordinación, por ser las descripciones de finca registral y parcela catastral coherentes con sus respectivas representaciones gráficas, y la referencia catastral se ha declarado como correspondiente con la finca registral determinada; es decir, es indubitada y ha sido objeto de inscripción, pero la superposición entre la representación gráfica de ambas realidades territoriales no arroja una coincidencia total, como en el supuesto anterior, sino que presenta pequeñas diferencias.

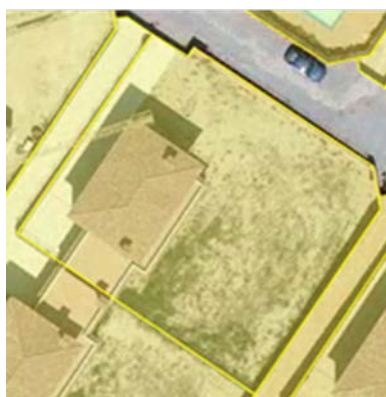
5.1.2.1.- Divergencia por desplazamiento (D2)

Identificado este supuesto en el esquema como D2, en este caso, la divergencia obedece a una circunstancia de carácter técnico, un desplazamiento cartográfico, que resulta de superponer la base gráfica registral con el parcelario catastral, sin entrar a valorar cual se encuentra desplazada con respecto a la otra, cuya solución requiere un previo análisis técnico; esta situación se visualiza en el siguiente ejemplo:

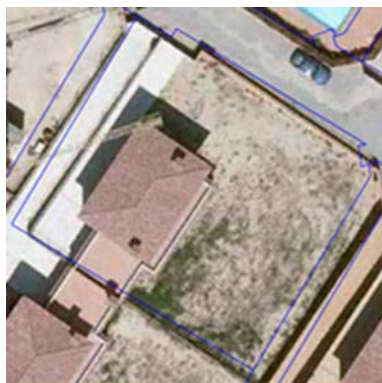
En la figura 1 observamos la ortofoto del territorio sin cartografía alguna superpuesta, siendo la ortofoto de buena resolución, lo que permite apreciar con nitidez las separaciones físicas de la finca.



En la figura 2 podemos observar la base gráfica de la finca registral validada, por lo que aparece en color amarillo, sobre la ortofoto de que dispone el Registro de la Propiedad:



En la figura 3 observamos la superposición de la cartografía catastral sobre la ortofoto.



En la figura 4 observamos el resultado de superponer ambas cartografías:



Si superponemos la base gráfica registral sobre el parcelario catastral, podemos comprobar que existe una diferencia entre ellos, no por razón de superficie (ambas más o menos miden y se describen igual) sino por desplazamientos cartográficos, es decir, se identifica una divergencia por razones puramente técnicas, cuya resolución difícilmente podrá realizarse por el interesado y se comunica al Catastro. Dicha circunstancia debe hacerse constar en el folio registral de la finca por nota marginal, como una más de las circunstancias descriptivas de la finca, mientras la misma no se subsane.

En este caso, la actuación notarial se centrará en la solicitud genérica de los comparecientes para que la situación de divergencia por desplazamiento sea corregida, solicitando al Registro de la Propiedad o al Catastro, según los casos la corrección de esos desplazamientos, que sólo puede hacerse por procedimientos técnicos.

5.1.2.2.- Divergencia por superficie (D1)

Identificado en el esquema como supuesto D1, en este caso, la base gráfica registral está validada definitivamente y la representación catastral de la parcela es coherente, por lo que se puede llevar a cabo el análisis de coordinación, sobre la base de la

interoperabilidad entre las dos representaciones gráficas, que da como resultado que la superposición de ambas capas de información no coinciden porque la superficie del área gráfica de cada una de ellas es sustancialmente diferente.

Este supuesto se produce cuando la parcela se corresponde con la base gráfica registral, desde un punto de vista conceptual; sin embargo el área gráfica de la parcela y de la finca presentan una extensión superficial sustantivamente diferente, en más de un 5 %, si es menor, puede declararse convergente, pero menor de un 10 % de la cabida inscrita, pues si fuere mayor, la operación de correspondencia no hubiere sido positiva, conforme al artículo 45 TRLCI y la operación de coordinación no hubiere sido posible.

Podemos verlo gráficamente con el siguiente ejemplo. En esta figura, vemos la ortofoto del territorio de la finca registral delimitada por un elemento físico, cual es la valla construida por su propietario.



En esta figura vemos la representación gráfica de la finca registral; es decir, la representación gráfica del dominio inscrito en el folio registral, en la que los contornos del perímetro se hacen coincidir con los linderos fijos, existiendo coherencia con la descripción literaria hecha en el folio.



En la figura siguiente vemos la cartografía catastral superpuesta sobre la ortofoto.



Y en la última figura vemos el resultado de la superposición de ambas bases gráficas, donde se advierte las discrepancias por pequeñas diferencias técnicas de superficie.



Esas diferencias pueden obedecer a la diferente configuración de ambas realidades territoriales, debido a sus distintas finalidades, lo que se hace en este caso es identificarlas, para que cada una siga el camino correspondiente. En el caso del ejemplo la diferente posición del trazado del lindero este significa que el propietario tiene asignada en Catastro, aparentemente, una parte de la finca de su vecino, pero esta jamás se entenderá hipotecada por una hipoteca del titular de la finca con base gráfica validada, pues la representación gráfica del dominio no le alcanza y lo que es objeto de hipoteca es lo que está inscrito en el Registro de la Propiedad. El dictamen de

divergencia por superficie ha de hacerse constar en el folio registral de la finca correspondiente por nota al margen, como una circunstancia descriptiva más de la finca.

La parcela y la finca están coordinadas, pero existe una divergencia por razón de superficie, dentro de los márgenes legales de tolerancia. Sin embargo, su convergencia, como máximo estado de seguridad jurídica en materia de coordinación, requiere realizar una serie de actuaciones de corrección en el Catastro o en el Registro, a través de los correspondientes expedientes, en los que el titular de la finca ha de tener la iniciativa, si quiere que las representaciones registral y catastral sean convergentes.

El Notario, en este caso, deberá recabar la solicitud de los comparecientes para que la situación de divergencia por superficie contenida en la certificación registral de coordinación sea corregida, solicitando la declaración del titular registral por la que manifieste cuál es la situación real que podrá acreditar con planos de técnico cualificado, al ser superior al 5 % de la cabida inscrita, pero inferior al 10 % de la cabida inscrita y con las características que la Ley determine.

Esta solicitud puede hacerse en un doble sentido:

- Que la base gráfica de la finca registral se adapte a la parcela catastral, para lo cual habrá de modificar la descripción literaria de la finca hecha en la escritura para adaptarla a la descripción catastral. Será el Registrador quien en base a la ortofoto y la información complementaria de la que disponga acceda a la inscripción de la rectificación, si no hay obstáculos que lo impidan.
- Que la parcela catastral se adapte a la finca registral. Resolver esta solicitud es competencia del Catastro. Será el Registro quien tramite ante el Catastro las actuaciones necesarias, lo cual puede hacerse constar por nota al margen de la inscripción que se practique y cuando el Catastro remita al Registro la resolución definitiva, su parte dispositiva habrá de hacerse constar por otra nota al margen de la anterior, en la que se reflejará la concordancia o la divergencia definitiva.

En conclusión, aunque el dictamen sobre convergencia o divergencia es una decisión del Registrador, con el carácter de dictamen, este ha de partir de las declaraciones de las partes en el título público, razón por la que tratamos del análisis de coordinación en esta parte del procedimiento registral gráfico.

5.1.2.3.- Divergencia por geometría diferente (D3)

Podemos identificar una tercera posibilidad de divergencia, poco frecuente en la práctica, cuál es la de una geometría diferente (D3) de la parcela catastral, que se basa en la realidad aparente y de la finca registral, basada en la realidad jurídica, que suele darse en los supuestos de reparcelaciones que no han accedido a Catastro y que se ha grafiado de oficio por Catastro, atendiendo a una realidad aparente, que es distinta de la realidad jurídica, que consta en el Registro en el plano de la finca de resultado.

Todos los supuestos de divergencia son acumulables entre ellos D1+D2+D3.

5.2.- Imposibilidad de Coordinación

La imposibilidad de efectuar la coordinación entre finca registral y parcela catastral se producirá cuando sus descripciones alfanuméricas no sean coherentes con sus respectivas representaciones gráficas, por lo que será preciso subsanar previamente las incoherencias, para poder realizar posteriormente el análisis de coordinación en su dimensión conceptual y posteriormente en las demás dimensiones, en su caso.

Por tanto, esa imposibilidad de coordinación puede producirse por los siguientes casos.

5.2.1.- Por defecto descriptivo de la finca registral (NC1)

Identificado en el esquema como NC1 se produce este supuesto cuando la base gráfica de la finca se encuentra en estado provisional, pues existe una incoherencia entre la descripción literaria y su representación gráfica, resultando imposible la coordinación, mientras no se subsane. En este caso, se suministra certificado de imposibilidad de coordinación, sin acompañar base gráfica de coordinación alguna, pues la base gráfica registral o no ha podido ser localizada, o no está validada y la representación catastral de la parcela es correcta. Si la base gráfica registral está en rojo (provisional), no hay posibilidad de coordinación hasta que la situación descriptiva de la finca se regularice. Y, como hemos dicho, este estado de provisionalidad se debe a dos motivos:

- Diferencia sustancial entre la superficie que aparece inscrita en el folio registral y la que resulta del área de la base gráfica de la propia finca (Provisionalidad por superficie).
- No se sabe si alguno de los linderos dibujados es exactamente como aparece representado gráficamente (provisionalidad por inconsistencia de linderos).

Existe imposibilidad de coordinación por razón del Registro, que hay que hacer constar por nota al margen de la inscripción correspondiente, como una circunstancia descriptiva más de la finca. Hay que realizar actuaciones de corrección de la descripción de la finca en el Registro de la propiedad, antes de poder hacer el análisis de coordinación entre Registro y Catastro.

En este caso, el Notario autorizante recogerá en el título público la manifestación del interesado sobre cuál de las dos realidades registrales, la descriptiva literaria del folio o la identificativa gráfica de la imagen, es la correcta:

- Si la descripción incorrecta es la literaria del folio, en tal caso hay que rectificar la descripción literaria de la finca en la escritura, por los medios previstos para ello por

la legislación hipotecaria, para hacerla coincidir con la base gráfica, lo que requiere el consentimiento del titular registral.

- Si la descripción incorrecta es la de la base gráfica, en tal caso el interesado ha de describir gráficamente la finca: bien manifestando que la descripción correcta es la de la parcela catastral correspondiente, bien aportando plano topográfico de la finca.

Solucionado en la escritura el problema descriptivo de la finca, se puede proceder a llevar a cabo el análisis de coordinación de los tres primeros supuestos.

5.2.2.- Por error en la descripción catastral (NC2)

Es el supuesto identificado como NC2 y resulta la parte más complicada, pero también la más útil al ciudadano. Existen varios supuestos en los que el Catastro arroja una defectuosa descripción de la parcela. Así podemos distinguir, por el momento dos tipos:

5.2.2.1.- Contradicción entre superficie descriptiva y gráfica (NC2a)

Identificado como supuestos NC2a en el esquema, es el supuesto donde la parte descriptiva de la certificación catastral descriptiva y gráfica de una parcela, manifiesta que la misma tiene una superficie que no es coherente con la descripción gráfica que la acompaña, por lo que cuando se comprueba en el sistema de bases gráficas que el área del recinto gráfico de la misma certificación catastral tiene una superficie distinta en más/menos un 10% de la expresada alfanuméricamente, se presenta una contradicción del propio certificado catastral que nos impide contrastar la parcela con la finca porque no sabemos a ciencia cierta cuál es la parcela, si la gráfica o la descriptiva.

Resulta evidente que no se puede contrastar la parcela catastral con la finca cuando existe un error de localización. Siendo esta circunstancia la que determina que se haga constar por nota marginal la falta de correspondencia entre la parcela y la finca. No hay posibilidad de hacer un análisis de coordinación entre la parcela y la finca. Existe imposibilidad de coordinación por razón de incoherencia superficial en el propio Catastro. Hay que realizar actuaciones de corrección de la descripción de la parcela en el Catastro, antes de poder hacer el análisis de coordinación entre Registro y Catastro.

En este caso el Notario recogerá en el título la solicitud del interesado para que se solucione la contradicción catastral detectada:

- Si la superficie incorrecta es la gráfica del Catastro, se solicitara que la superficie se ajuste a la parte descriptiva de la certificación.

- Si la superficie incorrecta es la descriptiva del Catastro, se solicitara que la superficie se ajuste a la parte gráfica de la certificación.

Solicitada en la escritura que se solucione el problema superficial de la parcela catastral se puede solicitar al Registro en el mismo documento que lleve a cabo el análisis de coordinación de los tres primeros supuestos.

5.2.2.2.- Por error u omisión en la referencia catastral (NC2b)

Identificado como supuesto NC2b en el esquema, se trata de aquellos supuestos en los que, o bien no hay referencia catastral inscrita en el folio registral y no ha sido esta aportada por los interesados, o cuando intentamos activar la referencia catastral que aparece en el título o en el asiento registral, la misma sitúa la parcela en un lugar diferente a donde se encuentra situada la finca según su descripción o, simplemente no lleva a ningún lugar.

Hasta que no quede determinada cuál es la referencia catastral de la parcela que se corresponde con la finca, no hay posibilidad de coordinación con la información registral. Existe imposibilidad de coordinación por razón de error en la referencia catastral. Si del análisis hecho por el Registro se consigue averiguar cuál es la verdadera referencia que corresponde a la parcela, se propondrá en la propia certificación de coordinación. En caso de que no sea posible la coordinación ha de hacerse constar en el folio de la finca registral correspondiente por nota al margen, como una circunstancia descriptiva más de la finca.

En este caso, el interesado ha de manifestar en la escritura cuál es la verdadera referencia catastral de la parcela que se corresponde con la finca, ya sea aceptando la que se propone en el certificado de coordinación expedido por el Registro, o aportando la que verdaderamente le corresponda. Si no se sabe cuál es la referencia de la parcela que se corresponde con la finca, el interesado habrá de solicitar en la propia escritura que se solucione la deficiencia catastral detectada, pudiendo solicitar al Registro que efectúe el análisis de coordinación de los tres primeros supuestos.

Con este sencillo esquema la percepción de la coordinación finca registral-parcela catastral cambia radicalmente y se pueden proponer sencillas fórmulas de trabajo en el que todos los agentes implicados participan en la solución, desde la interoperabilidad.

Esta posibilidad de coordinación entre base gráfica registral y base gráfica catastral es la que se defiende en las Conclusiones sobre bases gráficas registrales aprobadas por unanimidad por la Asamblea General de Registradores celebrada en Zaragoza los días 16 a 18 de abril de 2013, cuando en la Conclusión Quinta de las mismas declara: «5.- *Las relaciones Registro-Catastro deben estar presididas por la colaboración e interoperabilidad más intensa y leal dentro del respeto a sus respectivas funciones. La cartografía catastral debe utilizarse de modo preferente, pero no único ni condicionante, para la delimitación geográfica de las fincas registrales. Registralmente debe realizarse un análisis específico, seguimiento y publicidad acerca del estado de convergencia, divergencia o imposibilidad lógica de coordinación entre la finca registral y el inmueble catastral de la misma ubicación. Los registradores deben ser competentes para tramitar, ante el organismo catastral oportuno, procedimientos específicos de rectificación o alteración catastral. En todo caso, todos los*

pronunciamientos jurídicos registrales susceptibles de causar una alteración catastral, tanto los alfanuméricos relativos a la descripción de las fincas e identificación de los titulares, como los geográficos relativos a la ubicación y delimitación geográfica de las fincas, deberían ser puestos a disposición del Catastro, mediante procedimientos electrónicos con interoperabilidad de sistemas geográficos, para su incorporación al mismo».

Todos estos supuestos pueden ser acumulables entre sí.

Analizadas las declaraciones de las partes, procede tratar los principios hipotecarios que van a adquirir una vertiente gráfica, distinguiendo entre principios-presupuesto de la inscripción, que son rogación, prioridad, tracto sucesivo y legalidad, expresado a través de la calificación registral, el de especialidad y el de inscripción y principios-consecuencia de la inscripción, que son legitimación, fe pública registral y publicidad registral. Siguiendo este orden los vamos a tratar en los capítulos siguientes.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO OCTAVO

El Principio de rogación registral gráfica

1.- Los principios hipotecarios: concepto y clasificación. 2.- El principio de rogación registral gráfica: concepto. 2.1.- Inscripción voluntaria. 2.2- El principio de rogación registral gráfica en sentido estricto.

1.- Los principios hipotecarios: concepto y clasificación

Toda institución, toda organización o colectividad humana tiene unos principios de los que se deriva su funcionamiento y la virtualidad hacia el futuro de una concreta institución, por lo que el correcto funcionamiento de la misma depende de una adecuada determinación de esos principios, para lo cual es necesario una metodología concreta que ayude a conseguir la determinación. Desde un punto de vista jurídico, RUDOLPH VON IHERING descubrió la esencia de la metodología, consistente en la formulación de los principios por el camino de la deducción positiva, su designación con formulación técnica y su sistematización para alcanzar una “construcción jurídica perfecta”³⁵⁷. La ciencia jurídica inició a partir del siglo XIX la tendencia a inducir de la doctrina de las instituciones jurídicas aquellas orientaciones o direcciones generales y fundamentales que sirven de base para su regulación, condensando tales orientaciones básicas en principios jurídicos³⁵⁸.

Si el objeto de nuestro estudio es el Registro de la Propiedad, como institución jurídica, sus principios configuradores van a ser de naturaleza jurídica, por lo que la metodología que ha de presidir su determinación y formulación y la doctrina jurídica en el siglo XIX. En España, la doctrina de los principios hipotecarios toma auge con JERÓNIMO GONZÁLEZ, que se inspira en la doctrina alemana. Posteriormente la doctrina de los principios hipotecarios y su sistematización ha sido objeto de críticas, que se han considerado como exageradas por la doctrina hipotecarista, entendiéndose que son muestra de la profundidad científica del Derecho Inmobiliario Registral³⁵⁹.

Los principios configuradores del Registro de la Propiedad han recibido tradicionalmente la denominación de principios hipotecarios, por razón de la materia a la que se referían y por influencia de la denominación que se daba a la materia que era la del Derecho Hipotecario. Esta denominación es la que más adeptos tiene en la doctrina, y en este sentido, podemos definirlos como “las notas, caracteres o rasgos básicos que tiene o debe tener un determinado sistema registral”³⁶⁰ o como “las reglas o características fundamentales que identifican o conforman un determinado sistema registral”. Realmente, los principios hipotecarios adquieren verdadera utilidad puesto que siendo normas jurídicas básicas, cuya formulación se ha abreviado convencionalmente, sirven para articular una exposición lógica y orientadora del Derecho Inmobiliario Registral. Por ello, se les ha calificado como “ideas fuerza” que dan a conocer las líneas esenciales de nuestro ordenamiento inmobiliario registral³⁶¹.

³⁵⁷ PAU PEDRÓN, A.: «Panorama del sistema inmobiliario alemán», RCDI n.º. 551, julio-agosto 1982, pp. 973 y ss.

³⁵⁸ SANZ FERNÁNDEZ, A.: *Instituciones de Derecho Hipotecario*, t. I, Madrid 1947, p. 226.

³⁵⁹ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *La calificación registral en el Procedimiento ante el Registro de la Propiedad y el Registro Mercantil*, t. I, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2005, p. 319.

³⁶⁰ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, t. I, op cit., p. 553.

³⁶¹ VÁZQUEZ DE CASTRO, E.: *Los Principios Hipotecarios en los sistemas de la transmisión inmobiliaria en el Derecho Europeo*, Thompson Reuters-Civitas, Pamplona 2009, p. 189.

No han faltado autores que, partiendo del Registro de la Propiedad como institución jurídica, estudian los principios hipotecarios dentro de una teoría más amplia de los principios y fuentes del derecho³⁶². No obstante, se suele objetar que los principios hipotecarios no son verdaderos principios generales del Derecho, sino auténticas leyes, pues cada Principio Hipotecario encuentra fiel reflejo en un precepto legal, por lo que deben considerarse dentro de esta fuente del Derecho y no debemos acudir a los principios generales del derecho, aunque se puede entender que participan de ambas naturalezas jurídicas, pues aunque estén incluidos en la Ley, ya no pueden considerarse como principio general, pero no cabe duda que son principios que informan el ordenamiento jurídico hipotecario y facilitan la interpretación, permiten la integración y acotan el marco de los textos legales y reglamentarios³⁶³. El valor de los principios hipotecarios no se ve mermado en su alcance por la existencia de excepciones, pues la palabra principio puede tener múltiples significados en el lenguaje jurídico. Pero en el Derecho Registral no se utiliza ni como origen de la norma, ni como valor superior del ordenamiento, ni como punto de preferencia programático, ni como norma general indeterminada, sino que su alcance es más modesto. Quiere decir norma concreta formulada, más o menos explícitamente, dotada de cierto grado de generalidad, por lo que puede admitir excepciones, y que, sin duda, facilita la sistematización del conjunto regulador del Registro de que se trate, lo que ofrece notables ventajas interpretativas, metodológicas y didácticas³⁶⁴.

En cuanto a su clasificación tradicional es la que distingue entre principios de carácter formal y de carácter material, o de principios que establecen criterios de la actividad pública registral y los que establecen los criterios de sus efectos³⁶⁵, aunque hay que reconocer que a veces concurren varios principios inseparablemente. Sin embargo, algún autor enfoca el tema de los principios hipotecarios en relación con los fundamentos mismos que determinan el nacimiento histórico de la publicidad registral, entendiendo que los llamados principios hipotecarios son el desarrollo esencial de los presupuestos esenciales de la publicidad, clasificando los principios hipotecarios en³⁶⁶:

- 1.- Principios derivados del consentimiento, como es el de rogación.
- 2.- Principios derivados de la cognoscibilidad legal, que implica posibilidad de conocimiento e imposición a todos del contenido del Registro, como ocurre con el principio de la inscripción, presupuesto de la idea misma de cognoscibilidad legal.
- 3.- Principios derivados del conocimiento efectivo, pues los registros jurídicos son públicos para quien tenga interés conocido o interés legítimo. De la idea de publicidad registral surge el principio de publicidad formal.

³⁶² CABANILLAS GALLAS, P.: «Consideraciones sobre los principios generales del Derecho», discurso de Ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído en 2 de Mayo de 1977, Madrid. 1977, pp. 26 y ss.

³⁶³ VÁZQUEZ DE CASTRO, E.: *Los principios hipotecarios*, en sistemas de transmisión inmobiliaria en el Derecho Europeo, op Cit., p. 190.

³⁶⁴ CASADO BURBANO, P.: *Los principios registrales mercantiles*, Centro de Estudios Registrales, Madrid 2005, pp. 16 y 17.

³⁶⁵ PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M.: *Derechos Reales. Derecho Hipotecario*, t. I, op cit., p. 441.

³⁶⁶ MANZANO SOLANO, A. Y MANZANO FERNÁNDEZ M. M.: *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario*, op cit., pp. 147 y 148.

4.- Principios derivados del valor jurídico sustantivo de la publicidad registral. Debe incluirse aquí el llamado por la doctrina, principio de sustantividad: por un lado la eficacia absoluta de los actos y contratos relativos al dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles; y por otro lado el principio de fe pública registral, que protege al tercer adquirente a título oneroso de buena fe la nulidad o falsedad del título por causas que no resultan del Registro. Y, además el principio de legitimación registral, que presume la existencia y pertenencia de los derechos inscritos, derivándose del asiento una serie de consecuencias sustantivas y procesales. Y por último, el principio de inoponibilidad que establece el rechazo del título no inscrito frente al inscrito y el principio de prioridad de los derechos inscritos en relación con el puesto que ocupan y que, por sí mismo, determina un valor jurídico-negocial.

El sistema registral español se rige, por tanto, por una serie de principios hipotecarios tradicionales, pero no inamovibles, pues ello supondría la muerte del Derecho, que ha de adaptarse tanto a las nuevas necesidades como a las nuevas posibilidades tecnológicas que le permitan superar sus tradicionales defectos. Por ello, vamos a tratar cada uno de los principios hipotecarios del ordenamiento jurídico hipotecario español, tratando de las posibles repercusiones o incidencias que en cada uno pueda tener, si los tiene, la utilización de un sistema de bases gráficas registrales; es decir vamos a tratar de determinar si los principios hipotecarios tradicionales pueden tener una vertiente gráfica, como consecuencia de la base gráfica de la finca registral. Para exponerlos, vamos a seguir un criterio cronológico, según como los principios hipotecarios se van desarrollando en cada procedimiento registral.

Junto a los principios regulados en la LH, hemos de aludir además al principio de especialidad, de construcción doctrinal y jurisprudencia, que impone una delimitación precisa de los derechos que pretenden su acceso al Registro, así en sus elementos subjetivos y objetivos como en cuanto a su alcance y contenido. La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 2009³⁶⁷ declara que la eficacia del principio de especialidad resulta determinante en todo el ámbito de los derechos reales para el conocimiento de los terceros, pues para que los efectos derivados de la publicidad conduzcan a la seguridad jurídica resulta indispensable precisar o determinar los elementos integrantes de la relación jurídica material que va a ser objeto de la misma³⁶⁸. Y este es precisamente el ámbito en el que el principio de especialidad resulta básico, al exigir la determinación del objeto sobre la que recae el derecho³⁶⁹, es decir la finca registral, a lo que nos ayudará la implantación del Sistema de bases gráficas registrales, como hemos tratado en los capítulos anteriores.

2.- El principio de rogación registral gráfica: concepto

³⁶⁷ ROJ 3564/2009

³⁶⁸ MANZANO SOLANO, A.: *Derecho Registral Inmobiliario para iniciación y uso de los universitarios II*. Centro de Estudios Registrales, Madrid 1994, p. 405.

³⁶⁹ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «Aproximación a las bases gráficas registrales», op cit., p. 60.

El principio de rogación o instancia es aquel en virtud del cual las actuaciones registrales tendentes a realizar la publicidad registral han de ser solicitadas por la parte interesada o por el funcionario legitimado para ello, sin que el Registrador pueda actuar de oficio³⁷⁰; sólo excepcionalmente podrá proceder de oficio, pero incluso en estos casos, previa solicitud inicial de inscripción, porque la necesidad de que la actuación registral sea rogada es una consecuencia lógica de la exigencia del consentimiento de los interesados para la exteriorización pública de sus derechos privados patrimoniales, nota esencial del concepto mismo de publicidad jurídica registral³⁷¹, pues el Registro de la Propiedad no es un inventario general de la riqueza territorial, como el Catastro, sino una institución jurídica, por lo que no se puede imponer al propietario de las fincas que no reúnan estos requisitos la obligación de la publicidad inmobiliaria registral, si su finca no va a incorporarse al tráfico jurídico.

El principio de rogación es uno de los principios fundamentales del sistema registral español, derivado del consentimiento, que encuentra su fundamento en el principio de la autonomía de la voluntad³⁷² y se encuentra dentro de los principios hipotecarios considerados como requisitos de la inscripción; son manifestación directa de la seguridad de los derechos y tiene como finalidad señalar los límites para evitar que se produzca una defensa a ciegas, o sin orden ni concierto, de la pura seguridad del tráfico³⁷³ y se regula en el artículo 6 de la Ley Hipotecaria, cuando dispone: «*La inscripción de los títulos en el Registro podrá pedirse indistintamente: a) Por el que adquiera el derecho. b) Por el que lo transmita. c) Por quien tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir. d) Por quien tenga la representación de cualquiera de ellos*».

El principio de rogación tiene un doble aspecto, uno de carácter procesal y otro de carácter sustantivo; en virtud del primero, la petición de inscripción es necesaria para poner en marcha el proceso registral; pero, debido al segundo, los particulares son libres en su decisión de utilizar o no el mecanismo de la seguridad de la publicidad registral, dado el principio de voluntariedad de la inscripción.

El procedimiento registral se inicia, por regla general, a instancia de parte, en virtud del llamado principio de rogación, instancia o voluntariedad, entendido como el principio según el cual el Registro no puede proceder de oficio a la práctica de los asientos registrales, sino que tiene que actuar a solicitud o instancia de parte rogada al Registrador, para que este ponga en marcha el procedimiento, salvo en los supuestos en los que pueda actuar de oficio, pero una vez puesto en marcha el procedimiento, las fases del mismo han de ser impulsadas por el Registrador como actos debidos.

La petición de inscripción es el elemento fundamental del principio de rogación y se define como la declaración de voluntad unilateral y recepticia, emanada de las personas determinadas por la ley, dirigida al Registrador para la práctica del asiento registral que corresponda a la índole del título registrable y que mediante la presentación de este al Registro de la Propiedad, da comienzo al procedimiento registral. Este acto jurídico

³⁷⁰ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, t. III, op cit., p. 172.

³⁷¹ MANZANO SOLANO, A. Y MANZANO FERNÁNDEZ, M. M.: *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario*, op cit., p. 193.

³⁷² LEYVA DE LEYVA, J.A.: «Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros Jurídicos», RCDI nº 591, Año 1969, pp. 294 y 295.

³⁷³ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, t. III, op cit., p. 322.

unilateral de las personas legitimadas por la ley, distinguiendo las que deben y las que pueden solicitar la inscripción, está integrado por una declaración de voluntad no negocial extraordinariamente simplificada³⁷⁴ y se configura como un principio hipotecario de carácter formal³⁷⁵, por lo que distingamos la iniciación del procedimiento registral que es rogada, y el desarrollo del mismo, una vez iniciado, que es realizada de oficio por el Registrador. De ahí que el ámbito de la rogación se limita al impulso inicial del procedimiento, pero una vez ha arrancado, todas las fases sucesivas las va desarrollando el Registrador por sí mismo, aunque algunas actuaciones registrales quedan en manos del interesado; dos de ellas tienen signo negativo, porque impiden la inscripción (retirada y desistimiento), y cuatro de signo positivo, porque persiguen la inscripción (petición de anotación preventiva por defecto subsanable, petición de que se extienda por escrito nota de calificación, prestación de conformidad a una inscripción parcial y la interposición de recurso gubernativo)³⁷⁶.

Pues bien, cuando el Registrador valida³⁷⁷ la base gráfica de una finca registral, es porque se trata de una finca inscrita en un folio registral, y dado que la base gráfica no es más que la traducción gráfica de la descripción alfanumérica, que consta en el folio registral correspondiente, resulta imposible considerar la existencia de dicha base gráfica registral sin la previa constancia de la descripción literaria de la finca a la que se refiere el folio correspondiente.

El presentante del título no puede impedir que el Registrador realice esa operación de traducción gráfica, incluso el Registrador puede proceder a la identificación gráfica de la finca registral, si dispone de medios para ello, pero con el carácter de mero dictamen, pues no hay procedimiento registral en curso. Si la identificación gráfica se produce como consecuencia del inicio de un procedimiento registral, existe una petición inicial del interesado, que mediante la aplicación de los principios del procedimiento registral va a dar lugar a un acto registral, cuál es el de la validación definitiva o provisional, según el grado de seguridad en la identificación gráfica, o a la imposibilidad de localización, en el supuesto de descripciones antiguas y exclusivamente literarias. En el primer caso de validación definitiva, se producen unas consecuencias jurídicas: la inscripción de la base gráfica en el folio real, de lo que se deja constancia en el mismo por nota marginal, hasta que sea posible la inscripción en el folio real electrónico, en el espacio reservado a la base gráfica. La incorporación definitiva de la base gráfica al visor de bases gráficas registrales del distrito hipotecario. Y la aplicación de los principios hipotecarios como el de legitimación, y cuando la base gráfica tenga efectos descriptivos, con unos requisitos adicionales, el de la fe pública registral.

Por tanto, para que el titular registral pueda pedir la traducción gráfica de su finca registral, es decir, la formación de su base gráfica, o para que exista obligación del registrador de identificar gráficamente la finca descrita en el título presentado, resulta imprescindible que, con anterioridad, se haya producido la inscripción del negocio

³⁷⁴ Díez Pícazo, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, V edición, Thomson Reuters Civitas, Pamplona 2008, p. 427.

³⁷⁵ Tamayo Haya, S.: *El principio de rogación*, en sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho Europeo, Thomson Reuters Civitas, Pamplona 2009, pp. 338 y 339.

³⁷⁶ Páez Pedrón, A.: *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*, Edersa, t. VII, v.3. p. 354. Comentario al artículo 6 LH.

³⁷⁷ Por validación entendemos la operación jurídica por la que el Registrador expresa su conformidad de correspondencia entre la descripción literaria de una finca y su representación gráfica, de la que trataremos en el capítulo dedicado a la representación gráfica.

relativo a la misma en el folio registral correspondiente; por lo que, la primera característica del principio de rogación en su vertiente gráfica es que va inserta en la propia rogación representada por la presentación del título en el Registro; es decir, que producida la rogación, esta tiene una vertiente jurídica clásica, pero también una vertiente gráfica, por la que el Registrador estará obligado por la presentación y calificación positiva del título público, a intentar su identificación gráfica como extensión de la inscripción a practicar literariamente en el folio, puesto que la petición de inscripción de un derecho incluye una descripción del mismo que ha de ser objeto de una calificación registral gráfica, que culminará, con una decisión registral sobre el estado de la identificación gráfica de la finca registral.

Estamos ante una operación registral de segundo grado, puesto que la identificación gráfica de la finca presupone una petición de inscripción ordinaria, que requiere una voluntad de inscribir. Sobre esta operación de inscripción ordinaria se efectúa, en su caso, la inscripción de la base gráfica de la finca registral. Este segundo grado de rogación, el gráfico registral, presenta una diferencia esencial con el de primer grado, el tradicional, que consiste en la ausencia de voluntariedad directa, ya que, si bien es cierto que la inscripción ordinaria de cualquier título es voluntaria, una vez que se ha verificado el ejercicio de voluntariedad por parte del presentante, la posibilidad de identificar la base gráfica de la finca contenida en el título excede de su voluntad inicial³⁷⁸. Por tanto, la petición de inscripción gráfica no depende de la voluntad del presentante, por lo que no puede ser excluida por este cuando presenta el título, ya que resulta inseparable de la operación de inscripción literaria o alfanumérica, pues el Registrador está tan obligado a intentar identificar gráficamente el dominio inscrito y a informar de los resultados de su actuación, sean estos positivos o negativos, como lo está a impulsar de oficio el procedimiento registral hasta su conclusión. Por ello entendemos que la identificación gráfica de la finca registral y su coordinación con la parcela catastral es uno de los actos debidos más del procedimiento registral, en su vertiente gráfica.

También en la vertiente gráfica, debemos distinguir, como en la vertiente literaria dos cuestiones distintas pero relacionadas con el concepto de voluntariedad, como son el principio de rogación y el principio de inscripción voluntaria, pues aunque ambos tienen indudable relación en el sentido de que uno y otro parten de la voluntariedad, el principio de rogación hace referencia a las actuaciones registrales o procedimiento registral y, en cambio, el principio de inscripción voluntaria hace referencia a la libertad por parte del interesado que ha otorgado el título que inscribe para inscribirlo o no.

2.1.- Inscripción voluntaria

Dado el carácter voluntario que tiene la inscripción en nuestro Derecho, como regla general, es el titular registral o el presentante quien pone en marcha el procedimiento registral y no una decisión unilateral del Registrador. Desde un punto de vista gráfico, la decisión del Registrador sobre la validación definitiva o provisional de la base gráfica de la finca registral, o la decisión de imposibilidad de localización inicial, supone una petición inicial del titular registral que ha de especificar la localización de su finca y que el Registro cuente con los instrumentos cartográficos adecuados para comprobar la

³⁷⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 182

adecuación de los datos territoriales aportados a la situación descriptiva que deriva del folio registral. Ello implica el tratamiento de dos cuestiones diferentes:

1ª. Si ha de existir petición expresa por parte del titular registral para la práctica de la inscripción registral gráfica.

2ª. Si la aportación del material necesario para localizar la finca ha de ser voluntaria u obligatoria y si el depósito de la misma, en su caso, tiene un carácter u otro.

1.- En cuanto a la primera de las cuestiones, la respuesta entendemos que debe ser negativa, puesto que el carácter voluntario de la inscripción solo se refiere a que el inicio del procedimiento registral ha de producirse a instancia de parte, pero una vez iniciado, su impulso se realiza de oficio por el Registrador, tanto en su vertiente literaria como gráfica, las cuales son inseparables. Por tanto, la petición de inscripción del titular registral no puede excluir la calificación registral gráfica del Registrador, como acto debido del Registrador. Por ello, no es admisible una petición de inscripción de un título solicitando que no se identifique gráficamente la finca a la que el mismo se refiere³⁷⁹, puesto que el artículo 9.1 LH contiene una norma imperativa dirigida al Registrador. Por el contrario, sí que ha de admitirse la petición de inscripción registral gráfica, es decir, el titular registral puede solicitar la calificación registral gráfica respecto a una finca registral de su titularidad que no se halla identificada gráficamente, por tratarse de una inscripción antigua. Cuestión distinta es el hecho de que una calificación registral gráfica suspensiva o denegatoria no impida la inscripción literaria del acto jurídico inscribible, pero sin una representación gráfica definitiva, lo cual es lógico, pues puede haber situaciones jurídico reales inscribibles, que no tengan traducción geográfica sobre el territorio.

Ello nos permite diferenciar hasta tres aspectos derivados del carácter voluntario de la inscripción, en su vertiente gráfica:

a) Respecto de las fincas inscritas que no se hallan identificadas gráficamente, cabe que, por aplicación del principio de rogación, que el titular registral aporte el material cartográfico para solicitar su inscripción registral gráfica, en su caso, dado el carácter voluntario de la inscripción registral, pudiendo hablar en ese caso de una rogación registral gráfica, en sentido estricto, que no implica la práctica de un asiento literario ya realizado con anterioridad, pero sí gráficos, con la consiguiente mejora del derecho inscrito, si goza de una representación geográfica coherente con su descripción literaria; si la representación gráfica no es coherente, existirá una primera individualización georreferenciada de la finca registral, frente a los derechos inscritos sin representación gráfica, que tienen una protección de menor calidad que los anteriores.

b) Respecto de fincas registrales inscritas, si el Registrador dispone de los elementos descriptivos y de los instrumentos cartográficos necesarios, lo cual no ocurre en el supuesto anterior, puede proceder de oficio a localización de la finca registral, en virtud de la petición de inscripción que se realizó en su día; pero su decisión no será comunicada al titular registral hasta que vuelva a solicitar el inicio del procedimiento registral y de ella no se podrá dar publicidad formal, como extensión del contenido del folio registral, pero sí emitir un mero dictamen o informe, sin producción de efectos jurídicos, mientras no sea ratificada por el consentimiento del titular registral; pero ese

³⁷⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 185.

dictamen puede ponerse a disposición del titular registral en el momento de otorgar un título público respecto de la finca, para que pueda manifestar al Notario autorizante el consentimiento a la propuesta de base gráfica registral, o justifique las diferencias descriptivas entre su descripción registral y la que tiene en la realidad.

c) Respecto a las peticiones de inscripción de un asiento literario, la petición de inscripción registral gráfica va inserta en la misma, sin que pueda excluirse por la petición del titular registral, pues iniciado el procedimiento la calificación registral gráfica es una obligación del Registrador y ha de ser comunicada al presentante, para dar cumplimiento a su derecho de acceso a una información jurídico-territorial y permitir el ejercicio de los recursos correspondientes.

Esta es la interpretación más adecuada a los principios hipotecarios. No obstante, en la práctica registral, desde ciertos sectores se exige petición expresa del titular registral para proceder a la identificación gráfica de la finca, pero desde nuestro punto de vista, ello obedece a una errónea interpretación de lo que debe entenderse por principio de rogación, puesto que con ella se dejaría a instancia de los titulares registrales la identificación gráfica de la finca, desgajando la vertiente literaria y la vertiente gráfica del asiento registral, que ha de ser única, aunque la gráfica sea de segundo grado y no impida la inscripción literaria, por lo que una vez solicitada la petición de inscripción, cómo se practique la misma no es una cuestión que haya de ser decidida por las partes, sino que viene determinada en la legislación hipotecaria. Además, la consecución de la más exacta identificación de una finca registral, que sea perimetral y georreferenciada, no sólo obedece al interés de los particulares, sino también al interés de la Administración y de los colindantes. De modo análogo, las notas marginales relativas a la validación de la finca y su coordinación con la parcela catastral son también de inscripción obligatoria. Es un supuesto análogo a la práctica de las notas marginales de afección fiscal, que se practican en interés de la Administración prescindiendo de la voluntad de las partes en el título.

2.- En cuanto a la segunda cuestión relativa al carácter voluntario o no de la aportación del material suficiente para la localización geográfica de la finca, conforme a los artículos 9 LH y 51 RH, el titular registral ha de describir la finca con las circunstancias que los mismos exigen. La descripción será inscrita o suspendida por el Registrador en el ejercicio de su calificación registral, por lo que existía obligación de aportar una serie de datos de localización de la finca, como el nombre del pago o partida si la finca fuere rústica o el nombre de la calle y el número si fuere urbana, datos insuficientes para proceder a la localización de la finca. Posteriormente con la Ley 13/1996, el titular debía aportar la referencia catastral de la finca para su constancia en el Registro de la Propiedad si fuere indubitada, previa calificación del Registrador y en los supuestos de inmatriculación, donde la finca que se había de inmatricular debía describirse en el título de forma coincidente con la descripción de la parcela catastral sobre la que se asentaba la finca a inmatricular. También el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario dispone que la referencia catastral constará en el Registro de la Propiedad como una de las circunstancias descriptivas de la finca, pero solo cuando esta sea indubitada, una vez que haya superado el tamiz de la calificación registral. Es decir, solo para aquellas fincas en que finca registral y parcela catastral se asientan en una misma porción de territorio. Pero, en todo caso, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.1 LH, la aportación de este material es voluntaria y complementaria de la descripción de la finca y si se aporta habrá de archivar en el Registro. Pero si no se aporta, ello no

excluye la obligación del Registrador de intentar identificar gráficamente la finca descrita en el título. Y aunque el artículo 3.2 TRLCI, en la redacción dada por la Ley 2/2011 de 4 de marzo de Economía Sostenible, da un paso más, al exigir que *«la certificación catastral descriptiva y gráfica acreditativa de las características indicadas en el apartado anterior y obtenida, preferentemente, por medios telemáticos, se incorporará en los documentos públicos que contengan hechos, actos o negocios susceptibles de generar una incorporación en el Catastro Inmobiliario, así como al Registro de la Propiedad en los supuestos previstos por ley»*, ello no quiere decir que el incumplimiento de esa obligación impida la inscripción, ni que esta sea sólo literaria, pues puede que el Registrador pueda contar con datos geográficos suficientes que permitan la identificación gráfica de la finca y su coordinación con la parcela catastral.

Y aunque la incorporación de esa certificación catastral descriptiva y gráfica se ha reforzado al hacerse obligatoria por disposición del artículo 3.2 TRLCI, como material geográfico adecuado para que el Registrador pueda ejercitar su calificación registral en su vertiente gráfica, el artículo 9.1 LH dispone que *«la base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado»*, estableciendo la mera obligación de archivo documental, determina que esa aportación sigue siendo voluntaria, pues la práctica del asiento no se suspende por el incumplimiento de esa obligación legal, sino que la no aportación se hará constar por nota marginal.

Por tanto, la inscripción registral gráfica participa del mismo carácter voluntario que la vertiente literaria del asiento. La aportación de esa base gráfica no registral, sino catastral, que debe incorporarse con carácter obligatorio al título, es para complementar la descripción literaria de la finca registral descrita en el título, conforme al artículo 9.1 LH.

Ello permitirá al Registrador la práctica de una mejor calificación registral gráfica, y caso de ser positiva, la formación de la base gráfica registral, distinta de la catastral, que permitirá la coordinación entre ambas que impone el último párrafo del artículo 9.1 LH, dando como resultado de ese análisis de coordinación la convergencia entre ambas unidades territoriales o sus divergencias, que serán puestas de manifiesto en la nota de despacho del título presentado y archivadas en el Registro, conforme a los dos primeros párrafos del artículo 9.1 LH.

Como consecuencia de ello, entendemos que, si a la luz del artículo 3.2 TRLCI la aportación de la certificación catastral descriptiva y gráfica es obligatoria, por aplicación del artículo 9.1 LH, hay que efectuar el depósito de esa base gráfica catastral aportada, lo que permitirá guardar un histórico de la evolución de la parcela catastral, para su comparación con la evolución gráfica de la finca registral, lo que refuerza el principio de seguridad jurídica, que también adquiere una vertiente gráfica y permite una mejor sincronización de movimientos entre finca registral y parcela catastral, a través de la información integrada relativa al predio integral.

Si no se aporta esa base gráfica, el incumplimiento de esa obligación no impide el otorgamiento del título, ni el asiento literario; pero si el Registrador puede proceder a la calificación registral gráfica por otros medios cartográficos de que disponga, deberá hacerlo, como ocurre con el asiento literario. Si esa calificación es positiva, deberá inscribir la identificación geográfica sobre la que se asiente la descripción literaria

registral, puesto que la petición de inscripción comprende la de la práctica del asiento solicitado en su total amplitud, es decir, tanto literaria como gráfica.

Lo tratado en los párrafos anteriores nos lleva a la conclusión de que el asiento de inscripción registral gráfica participa del carácter voluntario de la inscripción, pues la incorporación y depósito de la base gráfica aportada, participa del carácter voluntario de su aportación, con la matización del artículo 3.2, pero ello no quita que aun en el caso de que no se aporte, el Registrador estará obligado a efectuar su calificación registral gráfica y, en su caso, la práctica del asiento registral gráfico, por imposición del artículo 9.1, último párrafo, de la LH.

Ciertamente, esa calificación registral gráfica será tanto o más acertada cuanto mejor sea el material geográfico aportado por el titular registral, pero si no se aporta, la calificación ha de hacerse en todo caso, con expresión de cuál es la decisión del Registrador, acerca de la incorporación definitiva de la base gráfica al sistema de bases gráficas (calificación positiva o validación), o de su incorporación provisional (calificación suspensiva), o de la imposibilidad de identificación gráfica (calificación denegatoria), con informe gráfico en todo caso, con firma digital del Registrador.

La cuestión de la manifestación o concurrencia de la voluntad acerca de que se produzca la inscripción gráfica registral, que no consideramos esencial, pues ello supondría una interpretación forzada y excesivamente literal del principio de rogación es, sin embargo, una cuestión de trascendencia pues, de contar con el consentimiento expreso positivo del titular registral con la base gráfica validada por el Registrador, dicha validación pasa de ser un dictamen registral de correlación entre la descripción literaria y gráfica de la finca registral a tener efectos identificativos propios de todas las descripciones alfanuméricas, que aparecen inscritas en la forma tradicional³⁸⁰. Y ese puede que sea uno de los objetivos pretendidos por el artículo 3.2, pues al exigir la incorporación obligatoria de la base gráfica catastral a los títulos a los que el artículo se refiere, pretende obtener el consentimiento del titular a la descripción que figura en el Catastro, puesto que conforme al artículo 18.2, redactado por la Ley 2/2011, cuando se aprecien discrepancias entre la descripción de la finca en el título y la que consta en la certificación catastral *«podrán subsanarse las discrepancias relativas a la configuración o superficie de la parcela, de conformidad con el siguiente procedimiento: a) El notario ante el que se formalicen los correspondientes hechos, actos o negocios jurídicos solicitará de los otorgantes que le manifiesten si la descripción que contiene la certificación catastral a que se refiere el artículo 3.2 se corresponde con la realidad física del inmueble en el momento del otorgamiento del documento público. b) Si los otorgantes le manifestaran la identidad entre la realidad física y la certificación catastral, el notario describirá el inmueble en el documento público de acuerdo con dicha certificación y hará constar en el mismo la manifestación de conformidad de los otorgantes. Cuando exista un título previo que deba ser rectificado, los nuevos datos se consignarán con los que ya aparecieran en aquél. En los documentos posteriores sólo será preciso consignar la descripción actualizada. c) Si los otorgantes le manifestaran la existencia de una discrepancia entre la realidad física y la certificación catastral, el notario solicitará su acreditación por cualquier medio de prueba admitido en derecho. Cuando el notario entienda suficientemente acreditada la existencia de la discrepancia y una vez obtenido el consentimiento,*

³⁸⁰ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 191

requerido expresamente, de los titulares que resulten de lo dispuesto en el artículo 9.5 que, en su condición de colindantes, pudieran resultar afectados por la rectificación, incorporará la nueva descripción del bien inmueble en el mismo documento público o en otro posterior autorizado al efecto, en la forma establecida en el párrafo anterior».

Si los interesados no prestan su consentimiento a la subsanación de la discrepancia dispone la letra d): *«En los supuestos en que no se obtenga el consentimiento para la subsanación de la discrepancia o cuando ésta no resultara debidamente acreditada, el notario dejará constancia de ella en el documento público y, por medios telemáticos, informará de su existencia a la Dirección General del Catastro para que, en su caso, ésta incoe el procedimiento oportuno».*

Las manifestaciones a que se refiere este artículo, lo son a los solos efectos catastrales, ya que esa afirmación no puede producir ninguna repercusión en el Registro de la Propiedad. La finca registral no ha de coincidir forzosamente con la realidad catastral, sino que los folios registrales describen los inmuebles que han sido objeto de tráfico jurídico, mediante titulación pública y reflejan gráficamente la descripción de la finca contenida en el título, ya que los requisitos exigidos por la Legislación Hipotecaria para poder inmatricular una finca, son más estrictos que los que se exigen para dar de alta una parcela catastral.

La manifestación de los otorgantes entre la identidad de la realidad física y la certificación catastral no garantiza la veracidad de esa afirmación, razón por la cual ha de ser sometida al tamiz de la calificación registral gráfica, para que esa descripción pueda acceder a los libros registrales, así lo deja entrever el artículo: *«3. 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.»* en relación con lo dispuesto en el párrafo segundo de la letra d) del artículo 18.

La iniciativa para la descripción de la finca pasa del propietario al Catastro. Obsérvese que la manifestación de correspondencia entre la realidad inmobiliaria y la descripción catastral es realizada única y exclusivamente por los otorgantes del título público, lo cual es debido a que es una declaración a los solos efectos catastrales. Esta forma de actuar no puede referirse nunca a la declaración de correspondencia entre la finca registral, si hay inscripción y la parcela catastral, puesto que ese análisis ha de realizarse por el Registrador de la Propiedad territorialmente competente, mediante la calificación registral de las manifestaciones de las partes en el título público, y lo que resulte del contenido del Registro, conforme al artículo 18 LH, contenido que en lo que al aspecto gráfico se refiere, resulta de la utilización de los medios cartográficos y ortofotográficos de que disponga que le ayude a la mejor fundamentación de su calificación registral gráfica. Así resulta del mandato legal del último inciso del artículo 9.1 LH.

Por tanto, podemos concluir que cuando el Registrador debe utilizar ese material de localización aportado por el titular registral para la práctica del asiento registral gráfico correspondiente, tras la pertinente calificación registral gráfica, puede hablarse entonces, en materia gráfica, de una inscripción voluntaria. Pero cuando no se aporta ningún tipo de material de localización, parece que no debemos excluir la posibilidad de inscripción registral gráfica voluntaria, pues entonces el Registrador debe disponer

de instrumentos necesarios para lograr esa identificación gráfica y su coordinación con el resto de bases gráficas territoriales, por aplicación del último párrafo del artículo 9 LH, en el que sí se observa la técnica de la inscripción registral, pues el Registrador no se limita a archivar, sino a realizar una actividad jurídica cual es la creación de un recinto cartográfico, que responde, a su juicio, con la descripción del folio registral.

La interpretación sistemática del precepto parece llevarnos a una conclusión totalmente contraria a la que venimos defendiendo, puesto que si se aporta material de localización complementario de la descripción, habrá que calificar el mismo. Si la calificación es positiva, se practicará la correspondiente inscripción, por lo que si no se aporta dicho material complementario de localización, no hay porque formar base gráfica registral. Sin embargo, un estudio más detenido de la materia puede llevarnos a la conclusión que defendemos, que es que la representación gráfica de la finca registral ha de hacerse en todo caso y el análisis de coordinación sólo en el caso de que se aporte base gráfica no registral, que se archivará en el Registro, por las siguientes razones:

- Por el distinto concepto de base gráfica del que parten los dos primeros párrafos del artículo 9.1 LH, que se refieren a bases gráficas no registrales y por tanto complementarias, para una mejor identificación, mientras que el último párrafo se refiere a bases gráficas *«que permitan su coordinación con las fincas registrales»*, es decir unas bases gráficas de carácter registral, que implican una acción del Registro de la Propiedad, por el solo hecho de la presentación del título en el Libro Diario, pues la base gráfica registral es la representación gráfica, definitiva o provisional de una finca registral, como porción de territorio delimitada por el dominio de una o varias personas, sin que sea posible coordinar este concepto con otros de naturaleza no registral, sino administrativa, ni que la representación gráfica pueda dejarse al arbitrio de intereses particulares del titular registral que aporta una base gráfica determinada.
- Por la diferente técnica que utilizan los dos primeros párrafos del artículo 9.1, que son las de aportación de carácter complementario y archivo, escasamente registrales, y la del tercer párrafo que utiliza la técnica de la inscripción registral gráfica, que implica una actuación del Registrador.
- Por la diferente finalidad a que obedecen estas técnicas, pues mientras que la técnica del archivo o depósito documental pretende simplemente complementar, para lograr la mejor y más motivada calificación registral futura, la descripción literaria de la finca, la técnica de la inscripción registral gráfica se utiliza para muchas otras finalidades, además de la anterior, especialmente para incorporar a la finca la información urbanística, ambiental y administrativa, mediante la interoperabilidad de la información registral con la restante información territorial.
- Por el diferente lenguaje que se utiliza para la técnica del archivo, que es el de la aportación de una base gráfica que complete la identificación de la finca, voluntaria para el propietario, pues se utiliza el término "podrá", y aunque el artículo 3.2 citado dispone el carácter obligatorio de la aportación de certificación catastral descriptiva y gráfica, su falta no impide la inscripción, y el término imperativo "dispondrán" con el que se refiere a las aplicaciones informáticas para coordinar las descripciones literarias con su representación gráfica.

Ello nos lleva a concluir que la identificación gráfica de la finca registral no puede excluirse por el hecho de que no se aporte ninguna base gráfica registral, por lo que la petición de inscripción registral gráfica va inserta en la petición de inscripción del propio título y sólo en el caso de que se aporte una base gráfica no registral, que complete la identificación de la finca, que tiene carácter voluntario, implica que el Registrador tenga que hacer el juicio de coordinación de la descripción de la finca registral y su representación gráfica con la de la base gráfica no registral aportada.

2.2- El Principio de rogación registral gráfica en sentido estricto

El principio de rogación registral gráfica, en sentido estricto, consistiría en determinar si es obligatorio o no para el Registrador emitir el juicio de validación registral gráfica, conforme al material de localización geográfica aportada por el interesado, incluso en el caso de que el interesado no aporte ningún material de localización, cuando el Registro dispone de los instrumentos geográficos suficientes para poder efectuarlo.

Si es obligatorio, no será necesaria la previa petición expresa del interesado para que el Registrador efectúe ese juicio de validación registral gráfica y el Registrador no tendrá por qué ceñirse al material de localización aportado por el interesado, en su caso, sino que podrá utilizar para su calificación registral gráfica todo el material geográfico del que disponga y que le ayude a efectuar con mayor precisión ese juicio, que tiene vocación de exactitud con la realidad extrarregistral, dado el carácter territorial que tiene el concepto de finca registral.

Si no es obligatorio para el Registrador efectuar ese juicio de validación registral gráfica, entonces será necesaria esa petición expresa del titular registral para que proceda a la validación de la base gráfica de la finca registral.

Desde nuestro punto de vista, solicitada la inscripción de un documento, a través de su presentación en el Registro, es obligatorio para el Registrador efectuar el juicio de validación registral gráfica. Así sucede con la vertiente literaria del procedimiento registral, y ese esquema no tiene por qué ser alterado cuando estudiamos la vertiente gráfica del procedimiento registral. Como hemos dicho, la rogación registral gráfica es una rogación de segundo grado, pues va implícita en la petición de la práctica del asiento literario, por lo que la inscripción registral gráfica no es una inscripción distinta de la literaria, sino una misma inscripción con dos vertientes, una que utiliza un lenguaje literario y que se desdobra en una extensión o vertiente electrónica y gráfica, que supone la traducción de ese lenguaje literario a un lenguaje gráfico, para que pueda coordinarse con las otras unidades territoriales, a las que se refiere el artículo 9.1 LH, con la matización de que la calificación registral suspensiva o denegatoria en el aspecto gráfico, no impide la inscripción en el campo literario, por ser de segundo grado respecto de esta.

Por tanto, el Registrador ha de actuar de oficio en su tarea registral gráfica, aunque no exista petición expresa del presentante, ni se aporte material de localización gráfico, puesto que la inscripción registral gráfica tiene la misma consideración que la literaria,

pues no es más que la traducción a lenguaje geográfico de uno de las circunstancias de la inscripción literaria, cuál es la descripción de la finca, en su vertiente gráfica. Y ello, porque la inscripción de la base gráfica registral es una operación registral específica, que a diferencia del archivo de la base gráfica, a que se refiere el primer párrafo del artículo 9.1 LH, se pone en marcha con la sola petición de inscripción que se inicia con la presentación del título en el Registro, sin necesidad, por tanto, de petición expresa o de aportación de material de localización gráfico.

Por ello, no debemos confundir esa aportación y archivo de material gráfico para la localización de la finca como operación registral específica para completar la identificación de la finca, a la que se refiere el párrafo primero del artículo 9.1 LH, con la práctica de la validación de la base gráfica de la finca registral para su incorporación definitiva al sistema de bases gráficas registrales, que es una obligación del Registrador, presentado el título en el Registro de la Propiedad, sin que se requiera petición expresa ni aportación de material de localización, pues el Registrador dispone de él, mediante la herramienta informática de gestión del sistema de bases gráficas registrales, que no tiene por objeto completar la descripción de la finca, sino coordinar la base gráfica registral con la descripción que de la finca registral se realiza en el asiento; técnica que es la que se regula en el último párrafo del artículo 9.1 LH.

Y aunque, ciertamente, la inscripción de la base gráfica de la finca registral en el sistema de bases gráficas registrales puede ser solicitada a instancia de parte, como operación registral específica, ello requiere dos circunstancias:

1.- Que la finca esté previamente inscrita y que la aportación del material de localización nos lleva, de forma indubitada, a la descripción literaria que de la finca registral consta en el asiento.

2.- Que la inscripción registral gráfica no haya sido practicada previamente de oficio por el Registrador, cuando ha llegado al convencimiento de que la descripción de determinada finca se corresponde con determinada base gráfica, sin que ello permita considerar que esa inscripción registral gráfica es de carácter obligatorio, pues siempre será consecuencia de un asiento literario previo, que en su día fue precedido de una petición de inscripción, que debido al estado de la técnica en el momento de la inscripción literaria antigua, la inscripción de la base gráfica registral no se pudo realizar, por lo que puede practicarse ahora de oficio por el Registrador, en cumplimiento de la petición realizada en su día, con el carácter de mero dictamen, pues la representación gráfica no se notificó en su momento, pues ello aumenta la seguridad jurídica del asiento registral literario practicado en su día.

Ello nos conecta con tres cuestiones como son: el carácter de la actuación del Registrador cuando procede a la identificación gráfica de la finca; si este puede exigir información gráfica complementaria para identificar gráficamente la finca; y si tiene obligación de investigar sobre la identificación gráfica de la finca si el interesado la solicita expresamente³⁸¹.

³⁸¹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G. Aproximación a los principios gráficos hipotecarios, op cit., pp. 207 y ss.

a) En cuanto a la primera, la dicción imperativa del último párrafo del artículo 9.1 LH, así parece afirmarlo, aunque no sea expresamente, pues si ordena a los Registradores que dispongan de aplicaciones informáticas que permitan coordinar las fincas registrales con su base gráfica y a esta con la parcela catastral, urbanística o ambiental, será para que ellas sean utilizadas por los Registradores, sin que se necesite instancia de parte.

Por tanto, el último párrafo establece la obligatoriedad de disponer de aplicaciones informáticas que permitan coordinar la finca registral con su base gráfica, lo cual significa que la disposición de esa herramienta informática es obligatoria para el Registrador, para permitir lograr esa coordinación, aunque puede que no se logre, en cuyo caso, se deberá dejar constancia de la falta de coordinación, tanto en la aplicación informática, como en el folio de la finca registral, como una circunstancia descriptiva más de la finca; pero para ello, será obligatorio que el Registrador realice esa labor de investigación para lograr la coordinación o no coordinación de la finca con su base gráfica registral y en ese sentido, el Registrador ha de actuar de oficio en el ejercicio de su función calificadora. Esa actuación de oficio, es obligatoria cada vez que se presenta un título en el Registro de la Propiedad, en el seno del procedimiento registral, pero no lo es cuando el Registrador va identificando gráficamente las fincas registrales con los datos que constan en el archivo del Registro.

Por otro lado, la imposibilidad de coordinar la finca registral con su base gráfica, no impide en ningún caso la práctica del asiento literario solicitado, puesto que la inscripción gráfica no es requisito de la inscripción literaria.

Por tanto, el Registrador, presentado el título, ha de efectuar su labor de investigación, tanto desde el punto de vista literario como gráfico, pero calificada positivamente el negocio jurídico presentado, está obligado a practicar el asiento, por no haber defecto que lo impida y si no identifica gráficamente la finca, dejará constancia de su actuación tanto al presentante, como en el folio registral, para que dicha situación pueda ser conocida por todos los terceros, que puedan solicitar publicidad formal de la finca registral no georreferenciada, pues su existencia es meramente literaria y no gráfica, pues no se ha podido identificar gráficamente el objeto sobre el que recae el dominio inmobiliario inscrito.

Concluyendo, podemos afirmar que la actuación del Registrador, sin ser de oficio, tampoco responde a una iniciativa que le es extraña, tratándose de un *tertium genus* dentro del principio de rogación, donde efectivamente existe una iniciativa exterior, que no tiene por qué ser directa, sino que puede obedecer a iniciativas que se aplicaron para otras cuestiones (básicamente para inscribir) y donde el Registrador actúa por propia iniciativa, pero sin ninguna obligación de hacerlo³⁸².

b) Respecto a la segunda cuestión, la posibilidad de que el Registrador pueda exigir información suficiente para la identificación gráfica de la finca. Para ello, deben distinguirse diferentes categorías de datos como son los alfanuméricos descriptivos de una finca registral que constan en el folio registral y los gráficos.

³⁸² VÁZQUEZ ASENJO, O. G. Aproximación a los Principios Gráficos hipotecarios, op cit., p. 208.

En el caso de los datos alfanuméricos descriptivos de fincas registrales estos están fuera del ámbito de la obligatoriedad, serían obligatorios si existiese la obligación general de inscribir gráficamente, pero desde el momento en que la aportación de una base gráfica o de elementos de localización geográfica es voluntaria, también lo es la aportación de datos descriptivos, siempre respetando los márgenes mínimos establecidos por los artículos 9 LH y 51 RH. Así, las descripciones literarias antiguas de fincas registrales permiten, difícilmente, su localización geográfica, por lo que se arrastran en los títulos presentados en el Registro y se inscriben sin necesidad de localización, con la descripción que resulta del Registro. Cuando se trata de inmatricular la finca, la aportación de los datos descriptivos de la finca sí que es obligatoria, que además deben venir acompañados por la aportación de unos datos gráficos, imponiéndose la coincidencia de esa descripción literaria con la descripción de la base gráfica de la parcela catastral, que es ajena al Registro de la Propiedad, siendo obligatoria en este caso, como excepción, la aportación de información gráfica, que la Ley exige que sea la catastral. En otros casos, es también obligatoria la aportación de datos gráficos aunque no sean los catastrales, como es el caso de la inscripción de las fincas registrales nacidas de proyectos urbanísticos, cuyos títulos inscribibles deben contener la planimetría suficiente para identificar las fincas registrales en el territorio. Sin embargo, en operaciones de modificación de entidades hipotecarias, como las agregaciones, segregaciones, agrupaciones o divisiones se pueden realizar sin aportar material gráfico alguno, lo cual es una deficiencia que el Legislador habría de paliar cuanto antes.

Entonces, salvo supuestos excepcionales, la localización de las fincas se ha basado en la expresión de la naturaleza, situación, linderos y superficie de las fincas, a las que se añadió con la Ley 13/96 la referencia catastral, que no hace innecesaria la aportación del resto de elementos descriptivos, primero porque puede tratarse de fincas de nueva creación que todavía no tienen referencia catastral, como en el caso de agrupaciones, segregaciones, reparcelaciones y segundo porque la referencia catastral se refiere a una parcela catastral que no tiene por qué ser coincidente con la descripción de la finca registral y está sometido al tamiz de la calificación registral, dado su diferente concepto y sus diferentes finalidades, de ahí que el criterio del legislador en esta materia sea el de la coordinación, que sólo puede hacerse desde un punto de vista gráfico y no el de la coincidencia.

Por tanto, la aportación de material para la localización de la finca por parte del interesado no es obligatoria; será el Registrador y no el interesado el que deba acceder al cúmulo de información geográfica necesaria, del que habrá de disponer en su herramienta informática, para poder proceder a la identificación gráfica de la finca registral y la formación de la base gráfica de la misma para su incorporación definitiva, en su caso, al entramado que supone el sistema de bases gráficas registrales, representando las mismas sobre imágenes cartográficas u ortofotográficas del territorio de su distrito hipotecario.

c) En cuanto a la última cuestión, sobre si el Registrador tiene obligación de investigar sobre la identificación gráfica de la finca si el interesado la solicita expresamente, la respuesta parece que debe ser afirmativa, si puede lograr el juicio de validación de la base gráfica de la finca registral con el material de que dispone en el Registro de la Propiedad; si no puede, en ese caso, podrá servirse de material complementario de

localización para su calificación registral gráfica; si tras la aportación de ese material no pudiera lograr ese juicio, lo pondrá en conocimiento del interesado, mediante nota debidamente motivada, que será susceptible de recurso, como cualquier otra nota de despacho literaria. Si puede validar la base gráfica de la finca registral, el Registrador también está obligado por la petición del interesado a efectuar el análisis de coordinación de la base gráfica de la finca registral con la de la parcela catastral, como operación registral específica, para lo cual la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales ha de estar tecnológicamente preparada para ello.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO NOVENO

El Principio de prioridad registral gráfica

1.- Concepto. 2.- Ámbito del principio de prioridad registral gráfica. 2.1.- La eficacia excluyente del principio de prioridad registral gráfica. 2.2.- La eficacia jerárquica en la prioridad registral gráfica: Prioridad registral gráfica e inmatriculación de fincas.

1.- Concepto

Desde un punto de vista tradicional, el principio de prioridad registral se define como aquel en virtud del cual el acto registrable que primeramente ingresa en el Registro de la Propiedad se antepone, con preferencia excluyente o superioridad de rango, a cualquier otro acto registrable, que siéndole incompatible o perjudicial, no hubiere ingresado en el Registro, aunque fuese de fecha anterior³⁸³, o desde un punto de vista más moderno, como la preferencia a la inscripción que corresponde a un título, entre dos o más presentados en el Registro referidos a un mismo inmueble, bien por haberse presentado antes o porque así lo determine la calificación conjunta de todos los presentados.

Este principio ha sido catalogado de básico por el Proyecto de Ley Uniforme de Registro Jurídicos de Bienes (II CINDER Madrid 1974) en su artículo 14.1, pues la prioridad de los derechos se determina por su ingreso en el Registro, pues si los títulos llegaran al Registro por riguroso orden cronológico de formalización, la publicidad registral no añadiría nada o muy poco a la protección que ya presta el ordenamiento civil ordinario a los derechos en los títulos de su constitución³⁸⁴.

Su misión o fundamento no radica en resolver la cuestión relativa a la adquisición de los derechos reales, que se adquieren extrarregistralmente, sino en solucionar, con un criterio legal, las posibles controversias relativas a la colisión de los derechos en el ámbito del Derecho Inmobiliario Registral, pues si bien los derechos personales pueden coexistir entre ellos en pie de igualdad porque tienen por objeto determinadas conductas de una persona, no ocurre así con los derechos reales, que por su propia naturaleza o esencia no pueden coexistir en pie de igualdad, sino en relación de subordinación que exige que se determine el orden o rango de los mismos y es en esa necesidad de ordenación de los derechos reales donde se encuentra el fundamento del principio de prioridad. Ese orden podría ser el de la fecha de su nacimiento, en cuyo caso nada añadiría la publicidad de los mismos, o el de su ingreso en el Registro, que como quiera que las relaciones de naturaleza real se caracterizan por ser oponibles a terceros, el Derecho moderno ha estimado adecuado fijar la ordenación por las fechas de su inscripción en el Registro³⁸⁵. Por ello, la protección que dispensa el Registro es enérgica hasta la saciedad, está científicamente construida; pero todo ese formidable aparato de muros, rejas y cerraduras, se despliega solamente a favor del primero que llega, del que se da más prisa. Tener o no tener razón interesa ciertamente en el orden hipotecario; pero llegar al Registro lo antes posible, llegar primero, esto sí que es trascendental. El Registro en la práctica es una cuestión de velocidad³⁸⁶.

Desde un punto de vista moderno, un nuevo enfoque del principio de prioridad registral, se está abriendo paso en la doctrina, definiéndolo como la preferencia a la inscripción que corresponde a un título, entre dos o más presentados y vigentes en el Registro

³⁸³ ROCA SASTRE, L.: Derecho Hipotecario, t. II, Vol. 1º, 9ª Edición, Bosch, Barcelona 2008, p. 333.

³⁸⁴ MANZANO SOLANO, A Y MANZANO FERNÁNDEZ, M. M.: op cit., p. 623.

³⁸⁵ TAMAYO HAYA, S.: *El principio de rogación*, op cit., p. 196

³⁸⁶ PELAYO HORE, S.: «La angustiosa prioridad», RDP nº 421, 1952, pp. 281 y 282.

referidos a un mismo inmueble, bien por haberse presentado antes o porque así lo determine la calificación conjunta de todos los presentados, que determinan el orden de despacho sucesivo de los títulos presentados.

La calificación conjunta, que determina la prioridad, puede ser distinta de la que deriva de la pura precedencia cronológica y ha sido admitida por la Jurisprudencia y la Legislación³⁸⁷. Así, esta posibilidad de calificación conjunta puede desprenderse del artículo 105 y 140.1 RH, pero realmente es obra de la jurisprudencia, que a lo largo de los años ha venido admitiendo la posibilidad, así podemos mencionar resoluciones como la de 18 de marzo de 1972³⁸⁸, que imponen al registrador el despacho de documentos por riguroso orden de presentación, pero en otras resoluciones, la Dirección General de los Registros y del Notariado confirma este orden de calificación de documentos, si bien añade que de este modo debe procederse cuando lo que se presentan son títulos contradictorios o incompatibles entre sí relativos a una misma finca, esta resolución, entre otras, pone de manifiesto que el principio de prioridad es básico en un sistema registral en que la calificación del documento deberá realizarse en función de lo que resulte de ese título y de la situación tabular existente en el momento mismo de su presentación en el Registro, sin que puedan obstaculizar su inscripción títulos incompatibles posteriormente presentados.

En consecuencia, podemos decir que, como regla general, el Registrador deberá despachar acorde con el orden de presentación de documentos, sobre todo cuando estos sean incompatibles o contradictorios entre sí. Sin embargo, existe una excepción o matización a esta regla, confirmada por numerosa jurisprudencia registral, en virtud de la cual el Registrador deberá tener en cuenta a la hora de calificar el documento, los títulos existentes en el Registro que, aunque presentados con posterioridad al que es objeto de calificación, sean relevantes para el correcto desarrollo de la función calificadora³⁸⁹, pues una rígida aplicación del principio de prioridad no puede impedir la facultad y el deber de los Registradores de examinar los documentos pendientes de despacho relativos a la misma finca, aunque se hayan presentado con posterioridad, que permitan, en una interpretación presidida por un criterio lógico, la más fundamentada calificación de los títulos presentados, siempre que esa matización del principio de prioridad se base en una calificación registral bien fundamentada y en la economía procedimental, por lo que las excepciones han de estar plenamente justificadas, para evitar que en esas situaciones se pueda hablar de auténticas excepciones al principio de prioridad, pues no estamos sino ante matizaciones del mismo. Este criterio ha sido

³⁸⁷ PAU PEDRÓN, A.: *La Prioridad Registral: Un nuevo enfoque*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, Madrid 2004, pp. 313 a 316.

³⁸⁸ Citada en la RDGRN de 12 de noviembre de 2010. BOE de 1 de Enero de 2011, cuando dice «...hay que recordar que, como ha declarado este Centro Directivo (cfr. Resolución de 18 de marzo de 1972), la rígida aplicación de cualquier principio hipotecario no puede llegar a limitar la facultad y el deber de los Registradores de examinar los documentos pendientes de despacho relativos a una misma finca, aun presentados posteriormente, para de esta forma procurar el mayor acierto en la calificación, no efectuar inscripciones inútiles e ineficaces, evitar litigios y conseguir una justa concordancia entre los asientos y los derechos de los interesados. Ciertamente también ha precisado este Centro Directivo que de esta facultad y deber no puede deducirse que los Registradores puedan o estén obligados a alterar por sí, y sin la intervención de los interesados legitimados para ello, el orden de despacho de los documentos cuando ello carezca de apoyo legal, base legal que, como vamos a ver, existe en este supuesto...».

³⁸⁹ TAMAYO HAYA, S.: *El principio de rogación*, op cit., pp. 223 y 224.

confirmado por la SAP de Alicante de 21 de febrero de 2007³⁹⁰, que entiende que el Registrador puede tomar en consideración todos los documentos presentados con asiento vigente relativos a la misma finca siempre que no se desnaturalice el principio de prioridad y lo exija la propia naturaleza de la calificación efectuada.

Por tanto, en virtud de este principio hipotecario, los títulos o derechos que acceden al Registro prevalecen en caso de conflicto frente a los títulos o derechos que no han accedido al mismo o que han accedido con posterioridad, atendiendo a las fechas de presentación en el Libro Diario.

A pesar de su importancia, no viene sancionado expresamente en la Legislación hipotecaria, aunque viene confirmado en los artículos 17, 24, 25 y 248 LH y en los preceptos que regulan la ejecución hipotecaria y, en general, las adjudicaciones derivadas de procedimientos de apremio; sobre todo el art. 674 de la actual LEC, que prevé la subsistencia de todos los asientos anteriores a la hipoteca o embargo que se ejecuta y la cancelación de todos los posteriores, y ello, al margen de la regulación del CC, en el art. 1.473 respecto de la doble venta; y 1.923 y 1.927 sobre preferencias de derechos respecto a determinados bienes inmuebles.

Así dispone el artículo 17 LH: *«Inscrito o anotado preventivamente en el Registro cualquier título traslativo o declarativo del dominio de los inmuebles o derechos reales sobre los mismos, no podrá inscribirse o anotarse ningún otro de igual o anterior fecha que se le oponga o sea incompatible, por el cual se transmita o grave la propiedad del mismo inmueble o derecho real. Si sólo se hubiere extendido asiento de presentación, no podrá tampoco inscribirse o anotarse ningún otro título de la clase antes expresada durante el término de sesenta días, contados desde la fecha del mismo asiento».*

Como hemos dicho, la doctrina tradicional distingue entre una actuación excluyente del principio de prioridad y una actuación simple de mejor rango: la primera tiene lugar cuando los actos registrables sean incompatibles entre sí y por tanto no quepa la inscripción de ambos sobre la finca, sino la del primeramente presentado; para la doctrina moderna, esto no es más que una manifestación del principio de inoponibilidad del artículo 32 LH, a que se refiere el párrafo primero del artículo 17 LH. Y otra actuación simple, que tiene lugar cuando los actos que se pretenden inscribir son compatibles entre sí, en cuyo caso, este principio determina el orden en que han de practicarse los asientos en el folio registral determinado, que constituye la verdadera función del principio de prioridad registral en sentido estricto³⁹¹, siendo ese momento el de la práctica del asiento de presentación en el Registro de la Propiedad, por lo que entiende que el reconocimiento del principio de prioridad en sentido estricto vendría determinado por el artículo 17.2 LH, y es el asiento de presentación el que determina la preferencia excluyente entre dos títulos compatibles entre sí, según la doctrina tradicional. Así se desprende de los artículos 24 LH cuando dispone: *«Se considerará como fecha de la inscripción para todos los efectos que ésta deba producir la fecha del asiento de presentación que deberá constar en la inscripción misma»* y del artículo 25 LH, cuando dispone: *«Para determinar la preferencia entre dos o más inscripciones de*

³⁹⁰ Tomado de notariosregistradores.com, en la sección sentencias que sostienen el ámbito, independencia y responsabilidad de la calificación registral. Año 2007. Extracto y selección Joaquín Delgado Ramos. Recopilación Juan Carlos Casas Rojo.

³⁹¹ PAU PEDRÓN, A.: *La Prioridad Registral: Un nuevo enfoque*, op cit., pp. 313 a 316.

igual fecha, relativas a una misma finca, se atenderá a la hora de presentación en el Registro de los títulos respectivos».

En ambos casos, los efectos excluyentes y jerárquicos de la prioridad surgen desplegando sus efectos cuando la situación conflictiva entre derechos inscribibles se produce ya sea para impedir la entrada del posterior incompatible (cierre registral), ya sea por consecuencia del efecto excluyente del principio de prioridad, o como manifestación del principio de inoponibilidad, ya sea para excluir del mundo registral al compatible posteriormente presentado (purga registral).

Por tanto, la antigüedad en el Registro determina la preferencia de los derechos registrables y de los títulos correspondientes³⁹², mediante su anteposición, que es la característica principal del principio de prioridad registral, y dicha anteposición, según la doctrina tradicional, puede ser de exclusión o de prioridad de rango y según la doctrina moderna puede producirse también por la calificación conjunta de los títulos, cuando no sean incompatibles entre sí.

Desde un punto de vista gráfico, no siendo función del sistema de bases gráficas registrales la de asignar prioridades de rango, el ámbito gráfico del principio de prioridad registral se centra en el aspecto característico de la prioridad, que es el de la anteposición excluyente, y en ese sentido, en la doble vertiente de prioridad de rango y exclusión, se puede definir como el principio que da preferencia a la finca que goza de base gráfica registral validada frente a aquellas fincas cuya descripción literaria es difusa o carece de precisión suficiente y cierra el registro a la inmatriculación de fincas cuya base gráfica registral pueda invadir total o parcialmente el área de la base gráfica registral de otra finca validada con anterioridad³⁹³.

2.- Ámbito del principio de prioridad registral gráfica

Desde un punto de vista gráfico, el principio de prioridad registral sólo juega en los términos de exclusión, pues identificada gráficamente una finca registral, no es posible representar gráficamente otra finca registral que, total o parcialmente, pueda ocupar el mismo lugar que la primeramente representada.

Sin embargo, aunque es evidente que la prioridad registral tiene una proyección gráfica, en cuanto que preserva la esencia del principio hipotecario, puesto que en la prioridad registral gráfica, el que primero identifica gráficamente cierra el paso a quien identifica gráficamente después, aparece distorsionado por la posibilidad de que se inscriba gráficamente antes fincas cuya inscripción literaria se produjo cronológicamente después que otras contradictorias. Y ello, porque en el sistema de bases gráficas registrales, la importancia de la fecha del asiento de presentación se traduce en la fecha en que la base gráfica de una finca registral ha sido validada definitivamente, como fecha determinante de la prioridad registral gráfica, lo que matiza inevitablemente el criterio tradicional del principio de prioridad registral, pero respetando su esencia. Pero, al no fijar la prioridad registral gráfica preferencia entre los derechos, ello no impedirá la inscripción de un derecho posterior sobre la finca primeramente inscrita y no

³⁹² ROCA SASTRE, L.: *Derecho Hipotecario*, t. II, Vol. 1º, 9ª Edición, op cit., p. 333.

³⁹³ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los Principios gráficos hipotecarios*, op cit., pp. 248 y siguientes.

representada gráficamente, sino que lo que impedirá será la representación gráfica pretendida, mientras no exista un acuerdo con el titular registral de la finca colindante cuya base gráfica es contradictoria con la suya, por coincidir en alguna porción de territorio, o en defecto de acuerdo resolución judicial recaída en procedimiento seguido contra el colindante, por aplicación del principio de legitimación registral gráfica.

En conclusión, el problema es determinar cuál de las dos operaciones registrales ha de prevalecer, cuando ambas sean contradictorias. Si la de la inmatriculación literaria de la finca o la de su inmatriculación gráfica, puesto que la prioridad registral gráfica respeta la preferencia de las mismas, según cual sea la fecha en que hayan sido validadas por el Registrador, mientras que la prioridad registral literaria respeta la prioridad derivada del orden en que han tenido acceso al Registro de la Propiedad. Cuando se entremezclan esas actuaciones registrales, parece que la única solución derivada de la aplicación estricta del principio de prioridad registral tradicional sería la imposibilidad de representación gráfica de una finca registral, mientras no se hayan identificado gráficamente todas las que han accedido al Registro de la Propiedad con anterioridad. Sin embargo, esta interpretación conduciría a un estancamiento de nuestro sistema hipotecario, al quedar estancada la posibilidad de representar gráficamente un dominio inscrito. Para evitarlo, se acude al criterio de la fecha de la validación definitiva de la base gráfica registral por el Registrador competente, con el consentimiento del titular registral, que marca la prioridad registral en su vertiente gráfica, estando determinada la preferencia de los derechos por el principio de prioridad registral clásico. Por tanto, al no existir contradicción en el aspecto literario, ambos derechos tienen el puesto que determina su asiento de presentación en el libro diario. Pero en alguno de los dos casos habrá una descripción defectuosa, que no es coherente con su representación gráfica. En ese caso, el principio de prioridad registral gráfica lo que hace es conceder a la finca registral primeramente representada gráficamente una presunción de exactitud, que obligará a la otra parte, o bien a rectificar su representación gráfica si es la errónea o, si es la correcta, a llegar a un acuerdo con el propietario de la finca colindante y determinar el trazado correcto del lindero, o bien a acudir ante el Juez territorialmente competente, para que sea quien decida por donde va a ir el nuevo lindero, a través del oportuno procedimiento. En el mismo tendrá que probar que su representación gráfica es la correcta, suponiendo una inversión de la carga de la prueba, por aplicación del principio de legitimación registral gráfica, que presume exacta la ubicación de la base gráfica validada por el Registrador, sin prejuzgar el trazado del lindero, pues no es el objeto de la identificación gráfica registral, presunción que arranca desde la fecha de validación registral de la base gráfica, por aplicación de la prioridad registral gráfica.

Lógicamente, el principio de prioridad registral gráfica exige que al menos una de las dos representaciones gráficas contradictorias este validada definitivamente por el Registrador, que haya mediado consentimiento del titular registral en el correspondiente procedimiento registral y que esa sea la anterior en el tiempo. No es suficiente, por tanto, una validación provisional o una validación de oficio por parte del Registrador. En el primer caso, porque no existe coherencia entre la descripción literaria de la finca y su representación gráfica, lo que impide que pueda oponerse esa base gráfica provisional a otra la descripción de otra finca, aunque sea meramente literaria. En el segundo caso, porque falta el consentimiento del titular registral a la formación de esa base gráfica. Es precisamente ese consentimiento el determinante de la prioridad registral gráfica de una finca con base gráfica registral validada definitivamente, respecto de otra finca descrita solo literariamente, aunque la inscripción de esta sea

anterior en el tiempo; es decir, la renovación del consentimiento a la representación gráfica es la que otorga la prioridad, frente a la inscripción de un derecho que goza de una descripción meramente literaria.

Si las dos bases gráficas contradictorias están en estado de provisional, entonces no hay prioridad registral gráfica, pues falta la coherencia entre las dos descripciones literarias y las dos representaciones gráficas, coherencia que habrá que lograr con carácter previo, pues la que primero logre la validación o registral será la que tenga preferencia y la que impida la representación gráfica de la otra, sin acuerdo o resolución judicial.

2.1.- La eficacia excluyente del principio de prioridad registral gráfica

La representación gráfica de una finca registral supone la traducción gráfica de una descripción literaria del continente o elemento objetivo de un derecho real, la finca registral, pero no de su contenido, lo cual es esencial para determinar la eficacia excluyente del principio de prioridad registral gráfica, basada en la anteposición de la base gráfica de una finca registral validada por el Registrador, a cualquier otra representación gráfica posterior de otra finca registral, que pueda invadir total o parcialmente la base gráfica registral validada anteriormente, independientemente de los derechos reales que se pretendan inscribir sobre esa nueva representación gráfica de una finca registral.

Por ello, en el ámbito gráfico se introduce un nuevo elemento a tener en cuenta en el principio de prioridad, cual es la fecha en que la base gráfica de una finca registral ha sido validada definitivamente por el Registrador.

La validación es la operación registral en virtud de la cual el Registrador afirma bajo su responsabilidad la coincidencia identificativa respecto a la localización de una finca registral, afirmando la coherencia entre la descripción gráfica de una finca determinada y la alfanumérica que consta en el folio registral, como operación registral coetánea a la inscripción y que participa de la naturaleza del acto de calificación registral, respecto de la que constituye su vertiente gráfica.

Pero la fecha de la validación puede ser distinta de la de la inscripción donde consta la descripción literaria cuya identificación gráfica se lleva a cabo ahora por el Registrador. Ambas operaciones, la de inscripción del derecho de dominio y la de la representación gráfica a través de la base gráfica de la finca registral, solo coinciden en el tiempo en aquellas inmatriculaciones que se producen una vez implantado el sistema de bases gráficas registrales, que permite realizar ambas operaciones simultáneamente. En los demás casos se produce la formación de una base gráfica registral de una finca cuya inscripción ya se ha producido anteriormente en el tiempo, como consecuencia de la más tardía aparición de la operación de representación gráfica, con relación a la operación de inscripción literaria, que tiene más de ciento cincuenta años. Ello determina que, cuando se presenta una escritura en el Registro de la Propiedad describiendo literariamente una finca, cuya base gráfica es validada por el Registrador, en caso de calificación registral gráfica positiva, esta operación puede producirse en el tiempo con antelación a la formación de otras bases gráficas de fincas registrales cuya inscripción se produjo con anterioridad a la primeramente validada, pero respecto de las cuales se han presentado con posterioridad a esa validación, títulos públicos que

contienen actos registrables y que permiten proceder a la identificación gráfica del continente de esos actos con trascendencia real, es decir, a la formación de la base gráfica de la finca registral.

Por tanto, esa circunstancia constituye una especialidad del principio de prioridad registral en su vertiente gráfica, con respecto a su vertiente literaria, debido al desfase temporal entre una y otra, pero que no impide que el principio de prioridad despliegue sus efectos también en el ámbito gráfico, tomando como momento que determina la preferencia el de la fecha de validación definitiva de la base gráfica de la finca registral. Cuando las respectivas bases gráficas coinciden y se entrelazan sin contienda en el entramado de bases gráficas registrales. Pero esa especialidad puede producir distorsiones en el caso de que la inscripción gráfica sea contradictoria con la inscripción alfanumérica. Parece que en este caso, para evitar la contradicción bastaría, aparentemente, con no identificar gráficamente la finca registral en que se de esa contradicción, pero supondría tanto como mantener la imposibilidad de implantar un sistema de bases gráficas registrales con un standard mínimo de seguridad jurídica, cuestión que es inaplazable si se quiere que el Registro sea una auténtica institución de seguridad jurídica.

Y el criterio para superar esta contradicción no puede ser otro que el de la fecha de validación definitiva de la base gráfica de la finca registral por el Registrador, con independencia de la fecha de la inscripción literaria, puesto que en el momento en el que esta se produjo, en su momento, el estado de la técnica no permitió llevar a cabo esa operación de identificación gráfica, con lo que el principio de prioridad registral en su vertiente gráfica sigue el mismo camino que el de prioridad registral en su vertiente literaria, pues si en este es la fecha del asiento de presentación el que determina la prioridad y el orden de acceso de los títulos al Registro; en la vertiente gráfica, cuando no coincidan temporalmente ambas operaciones, el criterio de preferencia vendrá determinado por la fecha de validación del Registrador, que cumpliría la función que en la vertiente literaria tiene el asiento de presentación.

2.2.- La eficacia jerárquica en la prioridad registral gráfica: prioridad registral gráfica, inmatriculación y doble inmatriculación de fincas

La inmatriculación es aquella operación por la que la finca, como recinto físico, ingresa por primera vez en el Registro que, como operación específica, no tiene regulación en nuestro Derecho, puesto que la operación inmatriculadora va siempre acompañada de la operación de inscripción del derecho de dominio, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 LH, en la que el titular del derecho describe la porción de territorio delimitada por su titularidad y sobre la que puede ejercer las facultades inherentes a este derecho subjetivo, como elemento objetivo o real del mismo. Realizada anteriormente la valoración crítica de la legislación vigente y de la propuesta del Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014 en el momento de la inmatriculación, coinciden la fecha de la inscripción literaria y la de la identificación gráfica de la finca registral, por lo que por aplicación del artículo 17 LH, no puede inmatricularse ninguna otra finca en esa misma porción de territorio. El principio de prioridad tiene por lo tanto un estadio primario que es el que afecta a las bases gráficas registrales, que otorga la prioridad a la finca registral primeramente inmatriculada, frente a la que no lo ha sido; y un estadio secundario, que es el que se refiere a la prioridad de los derechos inscritos sobre una

finca ya inmatriculada frente a otros que no lo están y pretenden estarlo. En ese caso la prioridad puede operar de una manera excluyente, cerrando el paso a los derechos incompatibles, o simplemente determinando el mejor rango inscrito frente al que pretende obtener la inscripción de otro derecho sobre la misma finca. Este aspecto del principio de prioridad es ajeno al sistema de bases gráficas registrales, al menos en su estado actual, ya que no puede existir otro nivel, dentro del principio de prioridad registral en su vertiente gráfica, que el relativo a la incompatibilidad para inmatricular gráficamente dos fincas sobre la misma parte del territorio. Cuando el sistema de bases gráficas registrales represente gráficamente todos los derechos reales compatibles inscritos sobre una misma finca registral identificada gráficamente, será posible que su representación quede supeditada a la inexistencia de conflicto con otras representaciones gráficas de derechos prioritarios o registralmente preferentes.

Por tanto, la prioridad gráfica registral actúa para dar preferencia a la inmatriculación gráfica de una finca frente al resto que lo pretende posteriormente a la primeramente inmatriculada. Por tanto, por imperativo legal, la prioridad registral literaria y la gráfica coinciden temporalmente en la operación de inmatriculación de una finca registral, que carecía hasta ese momento de historial registral. Inmatriculada la finca registral y validada su base gráfica registral sobre la imagen del territorio, ninguna otra realidad territorial podrá coincidir con el área de la finca inmatriculada e identificada gráficamente, con lo que se pone fin, respecto a las fincas recientemente inmatriculadas a una de las patologías tradicionales del Registro de la Propiedad, como el de la doble inmatriculación, que se producía por el carácter elástico de las descripciones literarias de las fincas registrales, permitiendo que se inscribieran nuevas fincas registrales, que coincidían territorialmente con otras inscritas, con la sola alteración de los linderos personales, si el Registrador no detectaba la anomalía tras una costosa labor de investigación de las titularidades encadenadas. Este defecto se intentó paliar con la constancia de la referencia catastral en la inmatriculación de la finca, que supone una ayuda en la calificación registral de los actos de inmatriculación de fincas, pero es insuficiente, por el elevado número de fincas históricas, respecto de las que sigue existiendo el peligro de la doble inmatriculación y que carecen de referencia catastral alguna en el folio registral, y además porque las referencias son cambiantes en el tiempo y la constancia en el folio de la referencia catastral en un momento histórico determinado no garantiza un cambio posterior que permita de nuevo el peligro de una doble inmatriculación de una misma porción del territorio que se solapa con dos fincas registrales, cada una de las cuales goza de su propia referencia catastral distinta de la otra.

Esta situación se palía si cuando se practica la operación literaria de inmatriculación se procede obligatoriamente a la identificación gráfica de la finca registral, que impedirá, aunque se modifique la referencia catastral, que otra realidad territorial se solape sobre una finca inmatriculada.

Esta técnica no resuelve el problema de la doble inmatriculación respecto de fincas antiguas descritas literariamente y sin apoyo gráfico alguno. Pero el sistema de bases gráficas registrales no pretende resolver los problemas históricos de las inmatriculaciones practicadas aparentemente, sino que su utilización puede hacer aflorar los casos de dobles inmatriculaciones, disponiendo de un instrumento de representación gráfica que permita contrastar la situación litigiosa con toda claridad, para que pueda ser resuelta; y en ese caso, se plantea la cuestión de cuál de las representaciones gráficas

solapadas tiene preferencia, conforme al principio de prioridad registral gráfica. Como hemos dicho, ha de ser la fecha de validación de la finca por el Registrador la que otorgue esa preferencia. Al elaborar la base gráfica registral de una finca inscrita, el Registrador puede observar que el terreno descrito en el folio se corresponde de forma total o parcial con la base gráfica de otra finca, esto es, que existe una coincidencia con una base gráfica validada previamente y, consiguientemente una colisión con otro folio registral. Es lógico que, en este caso, no se pueda validar la segunda base gráfica que deberá ser rechazada por razones de prioridad y seguridad jurídica, aunque sea la de la primeramente inmatriculada³⁹⁴.

Por ello, el principio de prioridad no opera, en términos generales, en las dobles inmatriculaciones de manera absoluta, pues siempre prevalecerá el mejor derecho aunque sea posterior, pero al anterior se le eximirá de la carga de la prueba por el solo hecho de gozar de la inscripción, efecto consecuencia del principio de prioridad registral en sentido literario tradicional, pero actualmente también desde el punto de vista gráfico.

En conclusión, la prioridad registral gráfica jugará cerrando el paso a la disputa contradictoria entre dos dominios inscritos, en favor del que primero goza de representación gráfica, cuando el otro cuyo derecho es preferente en el tiempo no logra acreditar la preferencia de ese derecho sobre la concreta porción del territorio sobre la que ha de ejercer las facultades que el derecho le confiere. Es decir, no podrá cancelarse el folio registral más antiguo, sino que el dominio no podrá ser representado gráficamente sobre la concreta porción de territorio que invade la base gráfica de su finca registral. Y el titular del dominio que goza de base gráfica registral tampoco podrá pedir la cancelación del folio registral más antiguo, precisamente porque falta la seguridad sobre la localización geográfica del objeto del dominio inscrito de fecha más antigua.

En definitiva, el principio de prioridad registral se ve favorecido por la implantación y uso del sistema de bases gráficas registrales al facilitar la prueba sobre la localización, identificación de la finca, y permite tomar la decisión con mayores criterios de justicia, y no sólo por la simple anticipación en el tiempo, reforzando paradójicamente el principio de prioridad. El que inscribió después y acreditó la representación gráfica de su dominio no será de mejor condición que aquel que inscribió antes, si ambos pueden localizar e identificar perfectamente el terreno sobre el que ejercen su señorío, pero sí que la tendrá si el titular del derecho inscrito con anterioridad no puede probar la identificación, puesto que en ese caso no podrá acreditarse la situación de doble inmatriculación. Por ello, la prioridad registral gráfica puede desplegar sus efectos de tres maneras³⁹⁵:

- 1.- Estableciendo una mera opinión pericial de naturaleza registral sobre la localización geográfica relativa o absoluta de una finca.
- 2.- Cuando concurren determinadas circunstancias, por aplicación del principio de legitimación registral gráfica, estableciendo el valor identificativo o de localización relativa de la finca, con el carácter de presunción *iuris tantum*.

³⁹⁴ ARRIETA SEVILLA, L. J.: *La doble inmatriculación registral*, op cit., p. 327.

³⁹⁵ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 271.

3.- Estableciendo, por aplicación de principio de fe pública registral y también en determinados supuestos, la presunción no destruyible no solo de identificación de la finca, sino también de descripción o delimitación precisa de la misma.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO DÉCIMO

El principio de calificación registral gráfica

1.- Introducción. 2.- El principio de legalidad registral gráfica. 3.- El concepto de calificación registral gráfica. 4.- Extensión de la calificación registral gráfica. 5.- Caracteres de la calificación registral gráfica. 5.1.- Caracteres comunes con la calificación registral literaria. 5.2.- Caracteres especiales respecto a la calificación registral gráfica. 6.- Medios para calificar. 7.- Estados de la calificación gráfica registral. 8.- Efectos de la calificación registral gráfica. 8.1.- Efectos de la validación registral. 8.2.- Efectos de la calificación registral gráfica suspensiva o provisional. 8.3.- Efectos de la calificación registral denegatoria. 9.- Conclusión.

1.- Introducción

El principio de legalidad, proclamado con carácter general en diversos artículos de la Constitución Española, como el 9.1 y el 103.1, en virtud del cual todos los ciudadanos están sometidos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, en lo que atañe a la publicidad registral inmobiliaria, es el que impone que los títulos que pretendan su inscripción en el Registro de la Propiedad sean sometidos a un previo examen, verificación o calificación, a fin de que en los libros hipotecarios solamente tengan acceso los títulos válidos y perfectos, interna o materialmente y externa o formalmente³⁹⁶.

El principio de legalidad se define como aquel principio hipotecario en virtud del cual sólo pueden tener acceso al Registro de la Propiedad los títulos que, por reunir los requisitos exigidos por las leyes, sean aptos para producir la mutación jurídico-real que el Registro ha de publicar y proteger. Este principio implica una doble proyección del principio de seguridad jurídica: seguridad del derecho, a través de la justicia, como valor superior; y seguridad del tráfico, al eliminar la discusión judicial, aspecto que lleva consigo el reconocimiento de órganos a los que el Estado otorga la facultad de control de la legalidad.

Este principio es una exigencia necesaria en todos los sistemas, como el nuestro, que atribuyen a los asientos registrales una presunción de exactitud, para impedir que títulos nulos o imperfectos accedan al Registro, garantizando la perfecta concordancia entre el Registro y la realidad jurídica, lo que se pretende lograr mediante dos cauces distintos y complementarios:

- a) La exigencia de título público o auténtico para que los actos o contratos puedan tener acceso al Registro (art. 3 LH), en soporte papel o electrónico.
- b) La calificación de los títulos presentados por el Registrador, que es propia de los sistemas de desenvolvimiento técnico, en virtud de la cual los títulos defectuosos son rechazados, definitiva o provisionalmente del Registro, pues al mismo solo acceden los títulos perfectos, para permitir que los asientos registrales se presuman o reputen exactos o concordantes con la realidad jurídica, pues de no existir, los asientos servirían para engañar al público,

³⁹⁶ ROCA SASTRE, R.M.: op cit., p. 613.

favorecer el tráfico ilícito y provocar nuevos conflictos³⁹⁷. Mediante la calificación registral, el Registrador, en un primer momento, controla la legalidad de los títulos presentados a inscripción con el ámbito, plazos y medios que determina el artículo 18 LH, para decidir en un segundo momento, si practica o no el asiento solicitado; en caso de que la decisión sea positiva, ha de cribar el título presentado para hacer constar en el folio registral la parte del mismo dotada de trascendencia real, que pasará a integrar el contenido del folio registral.

Sentado lo anterior, en esta parte del trabajo vamos a tratar de justificar que la calificación tiene una vertiente gráfica, que denominaremos validación, cuando el juicio de legalidad se centra en el material de localización geográfica aportado para decidir si procede o no inscribir (acción a la que denominaremos validación definitiva o calificación registral gráfica positiva), suspender (validación provisional de la base gráfica registral o calificación registral gráfica suspensiva) o denegar la operación gráfica de validación (identificación negativa o calificación registral gráfica negativa).

Y, en un segundo momento de la calificación registral, existe también una vertiente gráfica de cribar el contenido gráfico del título, para que sólo quede archivado en la herramienta de gestión del sistema de bases gráficas registrales los criterios determinantes de la validación, provisional o definitiva, convenientemente metadados, teniendo en cuenta que el Registrador identifica, no una realidad material o tangible, sino una porción de realidad física delimitada por un concepto jurídico, el dominio inmobiliario inscrito y descrito en el folio registral, cuya proyección geográfica está constituida por la base gráfica de la finca registral, como prolongación del asiento registral literario.

Pero este análisis científico acerca de si la calificación registral tiene una vertiente gráfica, no puede desconocer el momento histórico en el que nos encontramos, donde el principio de legalidad y su manifestación más importante, la calificación registral, están sometidos a fuertes tensiones, por diferentes grupos de presión, que tratan de limitar o cercenar esta facultad registral, mediante el menoscabo de su independencia. Esta tensión también se traslada a la vertiente registral gráfica, pues la calificación registral gráfica se pretende limitar en el aspecto objetivo de la finca registral, tanto desde un punto de vista externo, como interno.

1.- La presión externa proviene esencialmente del Catastro, que ha pretendido, con terminología confusa, imponer la realidad gráfica catastral como base física del Registro, para lograr una pretendida coordinación entre ambas realidades, que es ineficiente en la práctica, dadas las diferencias conceptuales y de naturaleza entre ambos conceptos, pues contemplan el territorio atendiendo a puntos de vista distintos y se rigen por Derechos y principios distintos, pues la parcela catastral es una unidad de derecho administrativo, que se rige por sus principios y la finca registral es una unidad de Derecho privado, que se rige por los principios de Derecho privado y en especial, por

³⁹⁷ GONZÁLEZ MARTÍNEZ, J.: Estudios de Derecho Hipotecario y Derecho Civil I, Madrid 1948, p. 434.

los principios hipotecarios, que inspiraron nuestra Ley en 1861, entre ellos el de legalidad, cuya manifestación más importante es la calificación registral.

2.- Las internas son las provenientes desde dentro del propio sistema registral, donde un sector minoritario de la práctica registral entiende que la formación de la base gráfica registral no ha de seguir el mismo procedimiento registral que sigue el negocio jurídico y que termina con una decisión final del Registrador acerca de la práctica o no de un asiento, sino que debe responder a un procedimiento automatizado y externo, basado en el cruce de datos registrales y catastrales, para lograr que toda finca registral tenga una referencia catastral, lo cual dará uniformidad al resultado de identificación gráfica y producirá la plena coordinación Catastro-Registro. Esta práctica minimiza o excluye la calificación registral gráfica, cambiando la celeridad por tener una capa gráfica completa por la seguridad o exactitud de su resultado, si seguimos la técnica registral del folio real, es decir, de realizar análisis territoriales finca a finca, que tiene como contrapartida un periodo más largo de tiempo para lograr ese resultado. Y ello, a costa de sacrificar la representación gráfica del dominio inmobiliario, dejando que sea una mera base física la que constituya el sustrato de algo mucho más complejo, como es la traducción gráfica de un dominio inscrito en la realidad del territorio, que no tiene que coincidir necesariamente con la realidad física o tangible. Un ejemplo de esta postura es el texto del Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Hipotecaria y el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario aprobada por el Consejo de Ministros el 13 de Junio de 2014, a propuesta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, en la que ha intervenido ese sector minoritario de la práctica registral, que defiende este modelo de sistema de bases gráficas, basado en la ya vieja y arcaica teoría del doble suministro.

2.- El principio de legalidad registral gráfica

A pesar de esas presiones, defendemos en la presente obra el reconocimiento legal del principio de legalidad registral gráfico, a nuestro entender, no puede derivar de otros preceptos que el artículo 18.1 y el último párrafo del artículo 9 ambos de la Ley Hipotecaria, que disponen respectivamente: *«Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro»; y «Los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental, o administrativa correspondiente».*

Por tanto, como defendemos que la calificación registral tiene una vertiente gráfica, pues el Registrador, una vez superado el control de legalidad jurídica del título, tendrá que realizar un juicio sobre la legalidad gráfica del título presentado, es decir, de la descripción de la finca registral hecha en el título comparándola con la que resulte del folio registral, mediante un acto jurídico del Registrador, que se ha denominado validación registral, cuya consecuencia será la identificación positiva, provisional o negativa de la finca registral; en el primer caso, en el de identificación positiva, su consecuencia será la práctica de un asiento registral gráfico.

Por tanto, la formación de la base gráfica registral debe responder al mismo esquema de procedimiento registral que sigue la práctica del asiento; es decir, debe haber una presentación del título, con unas declaraciones de las partes relativas a la descripción de la finca que pueden ir acompañadas de una propuesta de base gráfica registral, a los efectos de su identificación, sea catastral o cualquier otra alternativa, que justifique sus afirmaciones y que obligue al Registrador a analizar esta descripción, incluso aunque no se fundamente gráficamente, mediante el análisis gráfico de esas afirmaciones y, en su caso, del material descriptivo y gráfico contenido en el documento presentado comparado con el material cartográfico y ortofotográfico de que disponga la herramienta de identificación gráfica del Registro de la Propiedad, que finalizará con la decisión del Registrador sobre el estado registral de la descripción, que justificará la acción del Registrador sobre la base gráfica configurada, ya sea definitiva, provisional o negativa. Solo siguiendo este esquema, podremos hablar de la base gráfica de la finca registral como auténtico producto del Registro de la Propiedad, rodeado de las garantías y efectos que la Ley concede al mismo.

En este sentido, viene bien traer a colación el Real Decreto de 3 de enero de 1876, que se publicó en la Gaceta de Madrid el 8 de enero, que tratando de determinar las reglas generales de la calificación registral, decía en sus dos primeros párrafos: *«Exposición.- Señor: Al instituir la Ley hipotecaria los Registros de la propiedad, no tuvo por objeto crear unas meras oficinas, cuyas operaciones estuviesen destinadas exclusivamente a tomar razón de una manera mecánica y rutinaria de los títulos traslativos de la propiedad inmueble o constitutivos de algún derecho real, guardar el orden numérico de las fincas consignadas en los libros y tener una estadística más o menos aproximada del movimiento general de la propiedad territorial; sino que el fin principal de dicha ley al establecer en nuestro país una institución conocida ya en otros Estados de Europa, fue el de asentar para lo sucesivo la propiedad del suelo y todas sus desmembraciones y modificaciones sobre bases sólidas y firmes que diesen certidumbre y fijeza al dominio y a los demás derechos en la cosa por medio de la publicidad de los títulos de adquisición que tuviesen verdadero valor jurídico. Para conseguir tan importante objeto, el legislador dictó varias disposiciones encaminadas a fijar el carácter de que quiso investir a los Registros y a los funcionarios llamados a desempeñarlos, descollando entre ellas la que atribuye al registrador la facultad de examinar y calificar todos los títulos inscribibles o que produzcan cancelación de otros, sin distinción alguna, ya sean autorizadas por notarios, ya aparezcan expedidos por cualquier otro funcionario público del orden administrativo o judicial; facultad que se convierte en deber ineludible desde el momento en que la misma ley le hace responsable con sus bienes y con la fianza que para el desempeño de su cargo ha prestado del modo como ha calificado los documentos para practicar en su virtud alguna inscripción, anotación o cancelación en el Registro».*

En conclusión, no podemos hablar de calificación registral gráfica como algo distinto del concepto de calificación registral, pues no es más que la aplicación de esta manifestación del principio de legalidad a la realidad física de la finca, para cumplir con la afirmación anterior y *"asentar para lo sucesivo la propiedad del suelo u todas sus modificaciones y desmembraciones sobre bases sólidas firmes y que diesen certidumbre y fijeza al dominio y demás derechos en la cosa por medio de la publicidad de los títulos de adquisición que tuviesen verdadero valor jurídico"*, con lo que el principio

hipotecario que ya inspiró la Ley de 1861 sale, no solo revitalizado, sino también reforzado.

Por tanto, la calificación registral gráfica tiene por objeto la coordinación de la base gráfica de la finca registral con su descripción literaria o alfanumérica, como actividad a desarrollar únicamente por el Registrador territorialmente competente, que no consiste en un mero archivo, sino en un juicio sobre esa coordinación entre los lenguajes literario y gráfico utilizados al describir la finca registral, que determinará unas consecuencias, según la calificación sea positiva, en cuyo caso el Registrador ha de realizar dos actuaciones, confeccionar la base gráfica registral validada e incorporarla definitivamente al sistema de bases gráficas de su distrito hipotecario y como una circunstancia descriptiva más del asiento; o sea suspensiva, en cuyo caso, dejará la base gráfica en estado de provisional y de esa forma la incorporará al sistema de bases gráficas registrales, cuando hay una identificación inicial, pero alguna circunstancia impide elevarla a definitiva, lo que equivaldría a una calificación suspensiva, o bien no proceder a realizar asiento gráfico alguno, cuando no sea posible localizar siquiera relativamente la finca registral, cual calificación registral denegatoria.

3.- El concepto de calificación registral gráfica

El concepto de calificación registral gráfica puede configurarse como la especie de un concepto general, en el que va inserto, que es el de calificación registral, que podemos definir como el examen que hace el Registrador de los títulos, tanto en sentido formal (art. 3 LH), como en sentido material (art. 2 LH), presentados al Registro, con el fin de comprobar que reúnen todos los requisitos legales para su validez y eficacia, tanto entre las partes, como frente a terceros y en consecuencia resolver si procede su inscripción, suspensión o denegación³⁹⁸. Viene regulada en el artículo 18.1 LH cuando dispone: *«los Registradores calificarán bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellos y de los asientos del Registro»*

Así, podemos decir que desde un punto de vista estático, la calificación registral se ubica dentro de los llamados principios hipotecarios, siendo uno de los fundamentales del sistema registral, como manifestación del principio de legalidad. Desde un punto de vista dinámico, la calificación registral es uno de los trámites fundamentales del procedimiento registral³⁹⁹.

Parafraseando esta definición podemos definir la calificación registral en su vertiente gráfica como el examen comparativo que hace el Registrador de los datos descriptivos y geográficos, aportados por los otorgantes en los títulos presentados a inscripción en su Registro, para comprobar la correspondencia de la descripción literaria que resulta del

³⁹⁸ GÓMEZ GÁLLIGO, F. J.: *Lecciones de Derecho Hipotecario*, Marcial Pons, Madrid, 2006, p. 68.

³⁹⁹ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *La calificación registral*, 2ª Ed., t. I, Aranzadi Thompson Civitas, Navarra, 2008, p. 189.

folio registral de la finca con la descripción gráfica suministrada por las partes y conformada sobre los instrumentos cartográficos de los que dispone el Registro de la Propiedad, que le lleven a emitir un juicio, positivo, suspensivo o negativo, sobre esa correspondencia y a inscribir, en su caso, la identificación gráfica en el archivo de bases gráficas registrales, cuando exista plena correspondencia, o a dejarla en estado provisional, si existen indicios suficientes de esa correspondencia pero existe alguna discrepancia entre la descripción literaria y su representación gráfica, o realizar un juicio denegatorio, cuando no exista ninguna posibilidad de lograr esa correspondencia.

4.- Extensión de la calificación registral gráfica

Si desde el punto de vista literario, los estudios que la doctrina ha dedicado a la función calificadora suelen versar sobre la naturaleza, extensión y efectos de la misma, centrándose en los artículos 18 LH y 99 y 100 RH como bloque normativo de la materia, desde un punto de vista gráfico, la situación no es distinta, pues en cuanto a la primera cuestión, los requisitos de fondo y forma en el ámbito de la calificación registral gráfica también han sido estudiados por la doctrina hipotecarista más moderna, siguiendo el esquema trazado para el aspecto literario de la calificación, lo que nos permite distinguir⁴⁰⁰:

1.- Unos requisitos de forma

El Registrador ha de examinar la forma del material aportado para localizar geográficamente la finca sobre el territorio, con el material ortofotográfico y cartográfico del que dispone el Registro de la Propiedad, el cual no es calificable por el Registrador, sino que es la normativa oficial la que debe determinar las especificaciones del mismo. Ese material no tiene que ser homogéneo en cada Registro, sino que se ha de disponer de los mejores instrumentos cartográficos u ortofotográficos posibles, de carácter público y que respondan a las especificaciones legales, para lograr una mejor fundamentación de su juicio gráfico de legalidad.

Este material estará incorporado al sistema de bases gráficas y se utilizará como instrumento de la calificación, pero también puede que el interesado acompañe, bien *«mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referidas a redes nacionales geodésicas de nivelación en proyecto expedido por técnico competente»*, según el artículo 9.1 primer párrafo LH, que alude a la definición topográfica georreferenciada de la finca, siendo el procedimiento más frecuente, en el caso de que se haga esa definición georreferenciada el del informe gráfico del técnico competente que contiene las coordenadas UTM de la finca. Sin embargo, este sistema consistente en la simple georreferenciación abstracta de coordenadas como procedimiento descriptivo registral, además de poco utilizado en la práctica, es poco útil

⁴⁰⁰ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico», op cit., pp. 3671 y ss.

a la técnica registral e incluso contraria al principio de legalidad gráfica registral, pues difícilmente una finca registral se describe por referencia a sí misma, como ocurre en la georreferenciación, en la que la descripción de la finca por medio de coordenadas geodésicas no deja de ser el resultado de una ubicación previamente establecida por el propietario, que fija sin dudas su situación territorial, pero que no surge de la nada, sino de una previa descripción literaria de la finca para poder realizar su traducción gráfica.

Bien mediante la incorporación al título de la “*base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico si se utilizase...*” , continúa diciendo el artículo 9.1 LH; a diferencia del material anterior, esa base gráfica puede permitir al Registrador situar geográficamente la finca sobre el territorio, lo que le puede llevar a emitir el juicio de correspondencia en que consiste la calificación registral gráfica, pues la descripción literaria se apoya en una representación gráfica y el Registrador habrá de decidir si se corresponde o no con la de la finca registral.

2.- Requisitos de fondo

Los requisitos de fondo no pueden ser otros que los que se desprenden del principio de calificación registral, a la que como género pertenece la especie de la calificación registral gráfica y que se contienen en el artículo 18 LH, como son «*la capacidad de los otorgantes, la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y del contenido del Registro*».

2.1.- En cuanto a la capacidad de los otorgantes, lógicamente el que suministre el material para localizar la finca registral en el territorio ha de ser el titular registral, pues la facultad de individualizar la finca va inserta en el contenido esencial de su derecho de propiedad inmobiliaria, sin que la función social de ese derecho pueda invadir esa facultad, sin el correspondiente procedimiento administrativo. Este aspecto descarta legalmente la posibilidad de identificaciones masivas.

2.2.- En cuanto a la validez del acto dispositivo contenido en la escritura pública, implica que el material aportado debe contener los elementos identificativos suficientes para que el Registrador pueda localizar geográficamente la finca registral sobre el territorio, de forma segura, precisa y correcta, que permita proyectarla, sin dudas de identidad, sobre el material cartográfico u ortofotográfico de que disponga. Para identificar las fincas son necesarias tres operaciones ordinarias que el Registrador tendrá que llevar a efecto antes de tomar una decisión:

a.- La primera operación ha de ser la de intentar localizar la finca utilizando los llamados parámetros de localización. Estos son los datos que nos permiten situar relativamente la base gráfica de una finca sobre una porción más o menos determinada del territorio, los cuales nos pueden venir dados, bien a través de la descripción literaria de la finca, como la titularidad, el número de la parcela urbanística, bien a través del diverso material cartográfico y ortofotográfico cargado en el sistema de bases gráficas registrales, como la Referencia Catastral, el callejero, las coordenadas UTM, los topónimos. Esos elementos identificativos, o parámetros de localización son:

- La referencia catastral, para localizar la porción de territorio, respecto a la cual el Registrador ha de calificar si se corresponde o no con la descripción literaria de la finca registral, conforme a lo que dispone el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario 1/2004 de 5 de marzo. Es decir, comprobará que la referencia catastral nos lleva a la misma porción de territorio sobre la que se asienta la base gráfica registral y no a otra distinta, siempre que esta sea coherente con la descripción literaria. Para ello, habrá que materializar la referencia catastral en su representación gráfica a través del Catastro Virtual, tomando los datos alfanuméricos que permitan su comparación con los datos descriptivos literarios del folio de la finca registral, para lo cual habrá que categorizarlos en datos de situación, datos de superficie y datos de linderos, para poder hacer el análisis de coordinación entre ambas realidades territoriales.

- En los datos de situación, debemos tener presente que la situación de la parcela catastral obedece a un momento actual, mientras que la descripción literaria de la finca corresponde al tiempo en el que se hizo la inscripción. En los datos de superficie hay que tener presente que entre la superficie literaria de la finca registral no puede existir diferencia mayor de un 5% entre la superficie que resulte del área de la base gráfica registral y la que consta en el folio, para poder validar definitivamente una finca, mientras que para proceder al análisis de coordinación entre finca registral y parcela catastral, no es necesario que las superficies respectivas coincidan, pues se admite una tolerancia de un más menos 10 % de diferencia entre ambas.

En cuanto a los datos sobre los linderos, solo será posible la comparación entre linderos catastrales y registrales cuando estos sean fijos, pero no cuando sean personales. Esta comparación puede dar lugar a dos situaciones según la referencia catastral sea o no indubitada. Esta es indubitada cuando coincide con la que ya consta en el folio registral, o coincide la dirección que consta en la certificación catastral con la que consta en el folio registral y ambas llevan a la misma porción de territorio, o dudosa, cuando es distinta de la que consta en el folio registral, o cuando no consta ninguna referencia catastral en el folio registral y no se acompaña la resolución administrativa de asignación de la referencia catastral, que como acto administrativo que es, no puede dejarse a la mera declaración de los otorgantes. Por tanto:

- Si es indubitada, se hará constar en el cuerpo de la inscripción, pero parece que el asiento adecuado para hacer constar la referencia catastral ha de ser una nota marginal, pues no es un dato descriptivo sino un mero localizador, que puede ser variado por el Catastro, por lo que no puede gozar de los efectos de la fe pública. La constancia de la referencia catastral en el folio registral tiene por objeto posibilitar el trasvase de información entre el Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario (art. 48.1 TRLCI).

- Si es dudosa, no se puede hacer constar en el cuerpo de la inscripción, pues no existe certeza plena de su exactitud, pero ha sido declarado por parte del interesado en el título público, por lo que a esa declaración hay que darle cierto valor, aunque no supere el tamiz de la calificación registral. Razón por la cual, se puede hacer constar por nota marginal, hasta que se acredite la correspondencia de la misma, momento en el que se incorporará a la inscripción.

- Si la finca registral es urbana, el segundo de los criterios a analizar es el del nombre de la calle y el número. Si coincide con el del folio registral, y se corresponde con el de la referencia catastral, existen dos criterios que pueden llevar al Registrador a la convicción de que estamos ante la porción del territorio que se describe en el folio registral y que su representación gráfica es coherente. Si la dirección que ahora se aporta es distinta, ya sea por cambio en la denominación de la calle, o en la del número, debe acreditarse dicho cambio mediante el correspondiente certificado del Alcalde del Ayuntamiento competente, conforme a lo dispuesto en el artículo 437 RH, pues la competencia para determinar el nombre y el número de las calles es del Ayuntamiento, salvo que en la herramienta de bases gráficas conste incorporada la denominación actual y oficial de la denominación de la calle y el número postal.

En caso contrario, se mantendrá la antigua denominación o numeración en el folio registral y se incorporará la nueva ahora declarada por nota marginal, sin que pueda incorporarse a la inscripción, mientras no se acredite el cambio. En todos estos casos, la nota marginal produce el efecto de publicidad-noticia, es decir, el interesado ha declarado o manifestado su conformidad con el cambio, pero no lo ha acreditado con el certificado administrativo de correspondencia, al tratarse de instituciones de policía correspondientes al Derecho Administrativo.

Si la finca registral es rústica, procede analizar el pago o partida en el que se encuentra y el número de polígono y parcela, respecto del cual puede ser que sea indubitada, si coincide con la que consta en el folio registral, o se acredita la correspondencia con la finca registral mediante el certificado administrativo correspondiente, si no consta en el folio registral, o dudosa, si coincide el pago o partida de la certificación con el que consta en el folio registral, pero no consta número de polígono y parcela, o los que constan son diferentes.

- El último de los criterios es el de la superficie, en el que puede ocurrir que coincida con el que declaran las partes en el título público, en cuyo caso se mantiene la que figura en el folio registral, o puede ser diferente. En este caso, el Registro de la Propiedad no puede operar con el criterio de más menos el 10 % de la diferencia de superficie como hace el Catastro, para llegar a la conclusión de que la descripción literaria es coherente con la representación gráfica, sino que ha de operar con los criterios que para inscribir los excesos de cabida determina la legislación hipotecaria; es decir, si la superficie de la base gráfica excede en un 5% de la cabida inscrita, no existirá coherencia entre la descripción literaria y su representación gráfica, determinando esa incoherencia que la base gráfica registral quede en estado de provisional, por aplicación del criterio del artículo 298 RH, en virtud del cual, los excesos de cabida que no excedan de la vigésima parte de la cabida inscrita (5%), pueden acceder al Registro, por medio de la sola declaración de su titular registral, sin ningún requisito adicional.

b.- La segunda de las operaciones para proceder a la identificación positiva de la base gráfica de la finca registral, tras la localización inicial, es la de configurar la base gráfica registral, eligiendo el escenario de configuración más adecuado para reflejar el contorno de la finca, tal y como aparece en el folio registral. Para ello, el Registrador tendrá que elegir las mejores cartografías y ortofotos de las que disponga. Primero ajustará el material cartográfico disponible para trazar el polígono inicial, es decir para el polígono localizado al entramado de bases gráficas disponibles, ya sea catastral, urbanística, ambiental, o cualquier otra, eligiendo la que mejor permita ajustar el lindero, con base a

factores de calidad y actualidad. Después, hay que realizar el ajuste de ese polígono inicial a la imagen ortofotográfica, soporte sobre el cual aparecerá la base gráfica registral validada, en su caso, para facilitarla al usuario registral. Para finalizar, hay que realizar el ajuste con los predios colindantes, para evitar solapamientos entre fincas ni imperfecciones de trazado.

Finalmente, hay que proceder al ajuste jurídico final de la base gráfica a la descripción literaria del folio registral y justificar la decisión en el correspondiente dictamen.

2.3.- En cuanto a la validez del acto dispositivo por lo que resulte de los asientos del Registro, el Registrador ha de calificar la correspondencia entre el material de localización geográfica y la descripción literaria de la finca registral, que obra en los folios del Registro y la correspondencia con el resto de descripciones literarias y sus inscripciones gráficas de las fincas colindantes, de suerte que le permita advertir, con facilidad, invasiones o detenciones de fincas ajenas que no deriven del acuerdo o consentimiento de los propietarios colindantes. Para ello, deberá disponer de las cartografías y ortofotos oficiales que le permitan emitir su calificación registral gráfica apoyada en proyecciones vectoriales e imágenes del territorio.

2.4.- La incorporación de la calificación urbanística, ambiental o administrativa a la inscripción, a la que se refiere el artículo 9.1 LH, supone que la calificación registral gráfica ha de tener en cuenta el contenido de esta, incorporada al folio registral mediante la técnica de la asociación, pues como ha reconocido la RDGRN 19 de mayo de 2010⁴⁰¹, «calificar es determinar si, conforme a la ley, procede o no practicar el asiento sobre el hecho cuya registración se solicita», y la STSJ de Tenerife 16 de octubre de 2012 “la función calificadora, en tanto que sujeta al principio de legalidad, debe contemplar la totalidad del Ordenamiento Jurídico”. La calificación registral de conformidad del hecho con lo que resulta de la información territorial asociada a la base gráfica registral debe diferenciarse de la calificación de la propia base gráfica registral, por las siguientes razones⁴⁰²:

- a) La base gráfica registral no contiene una información distinta de la que consta en el folio registral, a diferencia de la información territorial que se asocia al contenido del folio registral, para una mejor delimitación del derecho inscrito.
- b) La posibilidad de una calificación fundada en la información asociada presenta dificultades, pues no resulta del contenido del Registro, que resulta del artículo 18, pero el Registrador al calificar ha de tener en cuenta todo el ordenamiento jurídico, por lo que la información asociada ha de constituir un elemento complementario del Registrador para el mejor desarrollo de sus funciones, pues goza de una publicidad legal.

5.- Caracteres de la calificación registral gráfica

⁴⁰¹ BOE 5 de Julio de 2010. Sección III. Página 59.090 y siguientes.

⁴⁰² ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico», op cit., pp. 3.683 y siguientes.

La calificación registral gráfica participa de unos caracteres comunes con la calificación registral literaria y tiene unos caracteres que le son especiales o propios.

5.1.- Caracteres comunes con la calificación registral jurídica

Por tanto, la calificación registral gráfica participa de los mismos caracteres de la calificación registral:

1.- Es una labor jurídica, pues es uno de los medios para hacer efectivo el principio de legalidad, junto a la necesidad de titulación auténtica para el acceso registral, de ahí que se la haya caracterizado como decisión jurídica solemne dada por el encargado del Registro, mediante la que se declara que el acto o negocio jurídico objeto de ella reúne o no los requisitos legales para obtener la protección registral⁴⁰³. Ello se traduce gráficamente en la emisión de un dictamen jurídico que contenga la motivación de la decisión del Registrador, al que se dará la correspondiente publicidad registral.

2.- Es una labor independiente en su ejercicio, pues se ejerce por cada Registrador bajo su responsabilidad, sin que le vincule ninguna decisión anterior suya ni la de un compañero, ni un apremio judicial o administrativo, ni el criterio de la Dirección General de los Registros y del Notariado, a través de sus resoluciones, que vinculan al caso concreto, pero no se imponen con carácter general. Esta característica también es esencial en la calificación registral gráfica, pues el Registrador no puede estar vinculado para emitir su juicio a ninguna realidad gráfica, sino que ha de tener en cuenta todas ellas para mejor fundar su juicio y también ha estado sometida a tensiones en su vertiente gráfica, existiendo una corriente doctrinal y pre-legislativa que trata de suprimir la representación gráfica de la finca registral y que se asuma como tal la catastral.

3.- Es una actividad unipersonal, pues es un poder individual que la Ley concede a cada Registrador, que en ningún caso es compartida, como se desprende del artículo 485 RH, referido a la llevanza de un Registro por dos titulares, al disponer: *«el Registrador que calificase un título, seguirá conociendo de cuantas incidencias, operaciones, recursos o quejas se produzcan respecto del mismo, y firmará los asientos y notas a que diere lugar»*, reconociendo el apartado c) la posibilidad de que el “cotitular” discrepe de la opinión del Registrador calificante, practicando en ese caso la inscripción bajo su exclusiva responsabilidad. En su vertiente gráfica, la actividad de formación de la base gráfica registral ha de residir en el seno de la propia oficina registral y en el Registrador titular de la misma, pues la formación de la base gráfica de la finca registral se ejerce como ejercicio de ese poder individual que la ley le concede. Por ello, la identificación gráfica de la finca registral, como representación georreferenciada de los perímetros que delimitan la superficie de una finca cuando guardan plena identidad con la descripción que de dicha finca resulte del Registro es competencia exclusiva del Registrador, pues la identificación clara y perfecta de las fincas es el complemento ideal para que el Registro

⁴⁰³ CAMY SÁNCHEZ CAÑETE, B.: *Comentarios a la Legislación Hipotecaria*. Vol. V, Pamplona, 1971, p. 172.

publique, con todas las garantías de la legislación hipotecaria, cuál es la situación jurídica de las mismas. Las fincas lindan con fincas, ocupan un lugar geográfico determinado y tienen una forma geométrica característica, y en base a estos tres principios, tenemos que apoyar el sistema de bases gráficas registrales. Con los medios técnicos que tenemos ya a nuestro alcance, esencialmente informáticos, la identificación gráfica de las fincas que contemplan los artículos 9 LH y 398 RH, es la respuesta adecuada de los Registradores de la Propiedad no sólo para atender a las disposiciones legales, sino porque es un requisito esencial para la configuración del Registro actual⁴⁰⁴.

4.- Es un acto del cual el Registrador es responsable, en caso de error u omisión en su ejercicio, consecuencia lógica de su carácter independiente y unipersonal, siendo la responsabilidad del Registrador de carácter personal, que diferencia su actuación de la puramente administrativa.

5.- Es una actividad necesaria e inexcusable, pues supone un deber ineludible del Registrador, pues el artículo 18 LH utiliza la expresión imperativa “deberán” y la falta de su ejercicio está sancionada por la Legislación Hipotecaria.

6.- Es una actividad del Registrador limitada a la extensión, suspensión o denegación del asiento solicitado, siendo estas dos últimas revisables a través del sistema de recursos legalmente establecidos, como el gubernativo y el judicial. En su vertiente gráfica, los estados serán el de validación, el de identificación provisional y el de denegación, con la especialidad de que pueden recurrirse con carácter independiente de la calificación registral literaria, pues la gráfica no impide la inscripción del derecho si la calificación jurídica es positiva.

5.2.- Caracteres especiales respecto a la calificación registral literaria

1.- La calificación registral gráfica es de segundo grado, en doble sentido:

Primero, porque ha de practicarse cuando la calificación jurídica del título sea positiva.

Segundo, porque la calificación registral gráfica suspensiva o denegatoria no impide la inscripción del derecho. Lo único que determina es que el derecho inscrito carece de representación gráfica, o la ostenta provisionalmente, lo cual es lógico, pues no todos los derechos son susceptibles de representación gráfica, como los de carácter inmaterial.

2.- La calificación registral literaria tiene tres estados: positiva, que determina la práctica del asiento, o negativa, que da lugar a que no se practique el asiento y dentro de esta última, puede ser suspensiva o denegatoria, según sea o no necesario una nueva presentación de un nuevo título para poder lograr subsanar el defecto y lograr la inscripción. Igualmente la calificación registral gráfica tiene esos tres estados, pero cuando sea positiva, con unos efectos que luego trataremos. Cuando sea suspensiva, dado su carácter de segundo grado, se formará base gráfica registral provisional, con los efectos que luego veremos, que se aloja en el visor, pero no en el asiento, pudiendo

⁴⁰⁴ REQUEJO LIBERAL, J.: *La identificación gráfica de las fincas registrales. GEO-BASE*, op cit., p. 22

informarse las causas de la incoherencia a los interesados o terceros, a diferencia de lo que ocurre en la vertiente literaria, donde no se produce operación registral alguna, más allá de la práctica de la nota al margen del asiento del libro diario, respecto a la prórroga del asiento de presentación. Cuando sea denegatoria, tan solo expresa la imposibilidad del Registrador de proceder a la identificación gráfica de la finca, con las declaraciones descriptivas realizadas por las partes en el título, con lo que el derecho inscrito carecerá de todo tipo de representación gráfica, que no genera ninguna actuación registral respecto a la finca registral, más allá de la posibilidad de informar, si fuere posible, de la ubicación relativa de la finca registral en un concreto sector del territorio, sin ubicarla siquiera relativamente.

3.- También es especial la calificación registral gráfica por los medios que utiliza para calificar, como vamos a tratar.

6.- Medios para calificar

Conforme al artículo 98 RH: *«El Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley, como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por la simple inspección de ellos. Del mismo modo apreciará la no expresión, o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según la Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad»*. Por tanto, también los aspectos relativos a la descripción de la finca como circunstancia de la inscripción han de someterse a la calificación registral. Para ello, el Registrador ha de apoyarse en el contenido del Registro, pero en este sentido, la interconexión informática de los Registros permite una evolución en la interpretación de este inciso del artículo 18 LH, en el sentido de que los asientos del Registro que puede tener en cuenta el Registrador a la hora de calificar, no han de limitarse a los asientos del Registro del que es competente, sino a los asientos de otros Registros a los que pueda tener acceso por medios informáticos, para fundamentar mejor su calificación. La Dirección General ha negado esta posibilidad en diversas resoluciones, como la de 30 de noviembre de 2005⁴⁰⁵, afirmando que resulta claro que el artículo 18 LH *«se refiere exclusivamente al Registro que está a cargo del funcionario calificador, no a otros Registros ajenos a su competencia y a su responsabilidad, a los que se extiende, por consiguiente, tampoco su calificación. Además, la publicidad del Registro Mercantil no condiciona la inscribibilidad en el Registro de la Propiedad.... Y dentro de del propio Registro a cargo del funcionario calificador, tampoco todos los datos contenidos en el mismo deben ser elementos condicionantes de su calificación, sino solo los que, en el folio de la finca objeto de derecho o acto cuya inscripción se pretende, como asientos vigentes, bajo la salvaguarda de los Tribunales, impidan algún otro que resulte incompatible...»*. Esta doctrina se enmarca dentro de la tendencia que durante los años 2004 a 2009 ha marcado la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el sentido de limitar la calificación registral por debajo del límite con el que el legislador la configura. En este caso, esa doctrina supone ir contra la evolución de los tiempos, en

⁴⁰⁵ BOE DE 11 de enero de 2006, página 1.201. Anulada por la sentencia del JPI 48 de Madrid de 6 de febrero de 2008, por ser extemporánea por lo que la calificación registral ya ha devenido firme.

una sociedad interconectada informáticamente, como es esta, olvidando que el Registro de la Propiedad es un instrumento de seguridad jurídica y el Registrador puede consultar asientos de otros Registros, como el Mercantil, para fundar mejor su calificación. Esta actuación del Registrador de la Propiedad fue declarada ajustada a derecho por la Sentencia de 25 de julio de 2008 del Juzgado de Primera Instancia nº 4 de Segovia⁴⁰⁶, entre otras, revoca la RDGRN 13 de noviembre de 2007⁴⁰⁷, para un supuesto en que la Registradora consultó el Registro Mercantil «on line» para comprobar si un administrador estaba inscrito en el Registro Mercantil; esta postura abre un ámbito amplio en la calificación registral gráfica, pues el Registrador puede utilizar para calificar las declaraciones descriptivas y gráficas, en su caso, hechas por los otorgantes del título, el material cartográfico u ortofotográfico, que fruto de un convenio o de la interconexión informática, le ayude a mejor fundamentar su calificación registral gráfica. Así, para lograr identificar una base gráfica registral de una finca, el Registrador dispone de los siguientes medios:

1.- Parámetros de localización, que nos permiten situar inicialmente la base gráfica de una finca registral determinada sobre la representación del territorio, como vimos anteriormente. Localizado el punto sobre el territorio, la labor de la oficina registral es adaptar la configuración de su perímetro, con apoyo de la cartografía catastral, o mediante herramienta de edición libre, al recinto que resulte más racional que se convertirá, en su caso, en la base gráfica de esa finca, en caso de calificación registral gráfica positiva. La mera localización no puede suponer configuración definitiva de la base gráfica registral, pues el contraste del parámetro de localización, aplicado al ámbito gráfico, ha de ser coherente; es decir, que la configuración gráfica de la base inicial no ha de ser contradictoria con la descripción que de ella se hace en el título presentado con la que consta en el folio registral y es en esa decisión sobre la coherencia donde entra en juego la calificación registral gráfica.

2.- Escenario de configuración, pues la configuración de la base gráfica ha de hacerse sobre el mejor material ortofotográfico o cartográfico, de carácter público, de que disponga la aplicación informática que gestione el sistema de bases gráficas. Ese polígono ha de ser representado sobre una imagen del territorio para ser facilitado al usuario registral. Es lo que se viene denominando escenario de configuración, sobre el que se va a proceder a confeccionar la base gráfica registral.

Los datos que han de contar en ese escenario de configuración para que pueda decidirse si se valida o se deja en estado provisional son de dos tipos: jurídicos y gráficos:

- a) Los jurídicos son los que conectan la base gráfica al asiento literario, a través de la nota marginal que consta en el folio y son: el número de asiento de presentación en el diario y su fecha, pues los efectos de la inscripción gráfica se retrotraerá a la fecha del asiento de presentación por aplicación del artículo 25 LH.

⁴⁰⁶ Tomado del Blog de la Asociación de Registradores Bienvenido Oliver, en su entrada el interés colegial, publicado el 9 de diciembre de 2008. También www.registradoresdemadrid.org en la voz representación.

⁴⁰⁷ BOE nº 287 de 30 de noviembre de 2007, pp. 49307 y ss.

- b) Los gráficos, que son los que ubican la base gráfica en el visor, que son, como decíamos anteriormente la referencia catastral; el callejero y el número de gobierno; si es un elemento de la división horizontal o no; si se trata de finca urbana, su polígono y parcela y partida si fuere rústica; cuál es la cartografía utilizada en apoyo de la base gráfica, ya sea catastral, urbanística, particular u otras; los linderos, en los que hay que diferenciar, para posibilitar su comparación, los que resulten del folio registral, los que resulten del catastro y los linderos fijos, que resulten del folio y de la ortofotos; y para finalizar, la superficie contenida entre los linderos identificados.

El análisis registral de todos estos datos ha de llevar a una decisión del Registrador acerca de la base gráfica registral, para lo que utilizará unos criterios de validación.

3.- Uno criterios de validación para decidir acerca de la validación registral del contorno perimetral dibujado ha de utilizar una serie de criterios de validación.

7.- Estados de la calificación gráfica registral

Para hablar de los estados de la calificación registral gráfica, debemos tener claros, con carácter previo una serie de conceptos: la situación, la localización, la identificación y la delimitación y el deslinde.

Según el Diccionario de la lengua española de la Real Academia:

- a) La palabra «localización» significa «acción o efecto de localizar», que a su vez significa según su acepción 3ª «determinar o señalar el emplazamiento que debe tener alguien o algo». Ello ocurre, en nuestro caso, cuando se puede localizar la finca en un determinado lugar, como un término municipal, o en un pago o partida, sin que pueda determinarse su concreta ubicación.
- b) La palabra «ubicación» significa «acción o efecto de ubicar», que a su vez significa según su acepción primera «situar o instalar en determinado espacio o lugar», es decir poner la finca en un determinado sitio. Ello ocurre, en nuestro caso, cuando la finca localizada se ubica en un concreto lugar del territorio.
- c) La palabra «identificación» significa «acción y efecto de identificar», que a su vez significa, según su acepción primera, «hacer que dos o más cosas en realidad distintas aparezcan o se consideren como una misma. Ello ocurre, en nuestro caso, cuando se puede identificar la descripción literaria de la finca, sobre la parte concreta del territorio en que se encuentra localizada y ubicada la finca y diferenciarla de las fincas colindantes, también identificadas.
- d) La palabra «delimitación» significa «acción o efecto de delimitar», que a su vez, significa «determinar o fijar con precisión los límites de algo». Ello ocurre, en nuestro caso, cuando el Registrador ha podido lograr determinar la situación,

ubicación, configuración y superficie por los datos descriptivos que constan en la descripción de la finca en los asientos del registro, o como consecuencia de aportarse una representación gráfica georreferenciada.

- e) La palabra «deslinde» significa «acción y efecto de deslindar», que a su vez significa, según su acepción primera, «señalar y distinguir los términos de un lugar, provincia o heredad». Ello sucede, en nuestro caso, cuando dos colindantes fijan de común acuerdo los términos de su heredad, mediante un procedimiento jurídico.

Las cuatro acciones son las que tiene que efectuar el Registrador en el ejercicio de su calificación registral de la descripción de la finca, en un procedimiento registral en el que se solicite la práctica de la inscripción de un derecho sobre determinada finca, con una determinada descripción efectuada por su propietario. Según cual sea su resultado, distintos serán los estados de esa calificación, que denominamos validación, de la representación gráfica resultante de la finca registral y de sus efectos jurídicos. Solo existe, por tanto, la petición de inscripción y la calificación registral. La última acción requiere además la intervención de más sujetos, cuales son los titulares de las fincas colindantes, con los que se han de concordar los términos de una heredad.

En este epígrafe nos vamos a centrar en el modo en el que el Registrador ha de ejercitar su calificación registral gráfica, cuyos efectos dependerán de los resultados que se consigan.

Si la calificación ordinaria de los títulos presentados en el Diario de Operaciones del Registro implica un juicio de conformidad de sus disposiciones con los dictados del Ordenamiento Jurídico, en orden a practicar la inscripción, en materia gráfica registral, el principio de calificación consiste en observar las normas legales para determinar si determinada descripción es coherente con la representación gráfica de la misma, basándose en la información gráfica que ha de tenerse en cuenta al inscribir⁴⁰⁸. La coherencia de la descripción literaria con la representación gráfica ha de alcanzarse en tres aspectos principales: la localización, el trazado de los linderos que determina la cartografía registral y la superficie que resulta de la realidad cartográfica. Por tanto, el objetivo de la calificación registral en su vertiente gráfica es determinar la coherencia o incoherencia entre la descripción literaria de la finca y su representación gráfica. Dado que esta coherencia no puede lograrse en muchos casos, es preciso establecer distintos estados de la calificación registral gráfica, según el grado de coherencia entre ellas.

La ausencia de coherencia entre descripción literaria y la representación gráfica puede producirse por existir una discordancia entre la realidad registral y la extrarregistral, que puede obedecer a diversas causas:

1.- Por discordancia entre la realidad registral y la extrarregistral, en caso de fincas no inscritas en el Registro, dado el carácter voluntario de la inscripción. En este caso, la legislación hipotecaria, para evitar que el conflicto, prima la superioridad de la titularidad inscrita respecto a la no inscrita y desde el punto de vista de la descripción de la finca, el legislador fuerza la coincidencia entre la descripción literaria de la finca que

⁴⁰⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 156.

se quiere inmatricular y la representación gráfica de la parcela catastral, a la que considera mejor cartografía posible en el momento de la inmatriculación, pero que es de difícil coordinación con la finca registral, cuando el título previo al inmatriculador es de fecha antigua y la descripción es literaria; en esos casos, se fuerza al propietario a rectificar la descripción para adecuarla al Catastro, y a formalizar otro título inmatriculador, cuando por el camino pueden haber ocurrido actuaciones de hecho, carentes de título que pueden incluso encubrir una perturbación de hecho en un fundo ajeno. A nuestro entender, la regulación de la inmatriculación prevé lo que solo debiera ser una regla general, pero debería regular una serie de reglas subsidiarias para el caso de que la realidad catastral no coincida con la que es objeto de tráfico jurídico inmobiliario y permitir demostrar al propietario, mediante un procedimiento rodeado de las garantías jurídicas adecuadas, que su finca es otra de la que aparece representada gráficamente en el Catastro, para luego instar el procedimiento de coordinación.

2.- En caso de discordancia entre la realidad extrarregistral de la finca inscrita en el Registro con la descripción de la misma en los libros registrales, la posible discrepancia descriptiva de la finca registral respecto a su verdadera realidad jurídica ha de salvarse a través del análisis de coherencia entre ambas realidades. El Registro ha de pretender la identificación de las fincas registrales, de las porciones de terreno delimitadas por el dominio de una persona, amparadas por un título público hábil, pues los derechos se transmiten entre las partes extrarregistralmente, pero frente a terceros, sólo por su inscripción en el Registro, cuya protección no se extiende a una realidad física, sino a una realidad jurídica, descrita en el título y que es objeto de transacción, que puede ser diferente de la mera apariencia física del territorio. Esa identificación actualmente se realiza a través de la identificación personal de los dominios colindantes, tratando de coordinar ese procedimiento descriptivo literario con la realidad gráfica de la finca y es ahí donde ha surgido el gran error del legislador, al tratar hacer de la parcela catastral la única realidad gráfica, susceptible de concordarse con la descripción de la finca registral, lo cual ha sucedido porque la base gráfica de la finca registral, hasta hace poco tiempo, ha sido un concepto técnicamente imposible de representar, pero ya no en la actualidad⁴⁰⁹.

Pues bien, presentada la documentación en el Registro de la Propiedad y calificado positivamente el título en su vertiente jurídica, comienza el análisis en que consiste la calificación registral gráfica por parte de la oficina registral, para lo cual se analizarán los criterios de validación, que podemos clasificar en criterios determinantes de la validación positiva, criterios contribuyentes a la validación positiva y criterios impositivos de esta.

a) Criterios determinantes de la validación positiva son:

1) Concurrencia junto a la presentación del título a inscribir, de certificación catastral descriptiva y gráfica, o de planimetría particular de la calidad adecuada. En este caso, el Registrador, analizada la correspondencia entre la referencia catastral y la finca registral, podrá declarar si la misma es dudosa o indubitada, pero en ambos casos, podrá proseguir el análisis de coherencia entre la descripción literaria y su representación

⁴⁰⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: «Concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad (Relaciones entre Registro y Catastro)», Boletín del Colegio de Registradores n.º. 109, noviembre 2004, pp. 3344 y ss.

gráfica, pero utilizando la referencia catastral aportada como elemento de georreferenciación de la base gráfica registral de la finca. La referencia catastral es el localizador básico, pero no único de la finca registral, pues puede ocurrir que esta se haya asignado erróneamente y el Registrador disponga de elementos suficientes para identificar gráficamente la finca registral, prescindiendo de la referencia catastral. Así sucede, por ejemplo, cuando la referencia catastral errónea nos lleva a una parcela catastral que no se corresponden con la descrita en el título y que se corresponde con la inscrita en el folio, contando con identificadores suficientes para proceder a su localización. Veámoslo con un ejemplo que se ha dado en la práctica. Existe en el Registro una finca registral procedente de reparcelación, descrita como parcela 2566 de la parcelación 1 de la Unidad de ejecución cinco, que linda al norte con la 2565, al sur con la 2567, al este con calle Miguel de Cervantes y al Oeste con Calle Helsinki; el Registrador dispone en su sistema de bases gráficas registrales de la cartografía de la reparcelación georreferenciada en la que, sobre el parcelario representado sobre la ortofoto del territorio de la que disponga el programa de gestión del sistema de bases gráficas registrales, aparece inserto sobre cada parcela el número asignado en el proyecto de reparcelación. En el título presentado, se describe la finca registral igual que en el folio, pero se aporta una referencia catastral que lleva a la parcela 2567. En este caso, el Registrador puede identificar perfectamente la representación gráfica de la finca registral, pues tiene criterios de validación suficiente, aunque el localizador referencia catastral sea erróneo. En este caso, si todos los criterios de validación son positivos, puede proceder a formar la base gráfica registral definitiva, indicando que la misma no está coordinada gráficamente con Catastro, pues la referencia catastral aportada es errónea, al no corresponderse con esa finca registral, sino con otra distinta, lo cual habrá de subsanarse por los procedimientos catastrales correspondientes.

Utilizada la referencia catastral como criterio básico, pero no único para georreferenciar la base gráfica registral, la herramienta informática proyecta la cartografía básica sobre la ortofoto del territorio de la que disponga, si para la formación de la base gráfica se utiliza como apoyo la cartografía catastral; si no se utiliza como apoyo la cartografía catastral en la formación de la base gráfica, será el propio personal del servicio de identificación gráfica de cada oficina registral el encargado de formar la base gráfica, procurando ajustar la representación a la descripción literaria que consta en el folio registral, ya sea mediante un sistema de edición libre, o mediante el dibujo ajustado a las bases gráficas colindantes, en su caso. El resultado será la elaboración de una cartografía de la finca registral, respecto de la cual el Registrador tendrá que decidir si es coherente o no con la descripción literaria que resulta del folio, a la vista de los criterios de validación restantes.

En nada afecta a ese análisis el hecho de que el alfanumérico y el gráfico de la certificación catastral sean contradictorios entre sí. En tales casos lo que ello impide es la realización del análisis de coordinación, pero no la validación de la base gráfica de la finca registral.

2) Manifestación fehaciente de coordenadas hecha por el titular registral en la propuesta de base gráfica registral, que proponíamos como mejora del sistema de descripción de fincas en la legislación hipotecaria. En este caso, el Registrador califica únicamente la no concurrencia de criterios invalidantes. Si estos no se producen, la validación será siempre segura. Si la finca descrita por cuatro linderos personales, es

localizada personalmente por su titular dominical, esta manifestación, si no es contradictoria con otros datos gráficos, será suficiente para validar con plenas garantías.

3) Linderos fijos que se cruzan con perpendicularidad. Cuando la descripción del folio sitúa una finca registral en una esquina entre dos calles o en un cruce de caminos, la configuración y posterior validación de la base gráfica se puede realizar con plena seguridad, si así ocurre también en la cartografía y lo ratifica la ortofoto utilizada para formar la base gráfica registral.

b) Criterios contribuyentes a la validación positiva.

Junto a los criterios determinantes de una validación registral de la base gráfica, podemos aludir a unos criterios contribuyentes aunque no determinantes, que son el conjunto de situaciones (una sola aislada no es suficiente para validar) que influyen en la decisión del Registrador a la hora de validar o de no hacerlo. Solo tienen lugar cuando no concurren ni criterios determinantes ni invalidantes y son:

1) Referencia catastral en el folio, pues la misma no es determinante de la validación y existen muchos supuestos de referencias inexactas que sitúan incorrectamente a la finca en el territorio, pero junto con otros criterios puede determinar la validación.

2) Extensión superficial. Obviamente existen infinidad de fincas de extensión idéntica o similar. Si el único dato de coincidencia entre la base gráfica y la descripción literaria es la superficie, el Registrador no debe validar, salvo que no tenga duda de que se trata de la correcta representación gráfica de la finca. La extensión superficial es solo un dato objetivo, que ha de ser el resultado de la descripción perimetral de la finca registral; es decir, la superficie que resulta del correcto trazado de los linderos; por ello, no puede validarse la base gráfica de la finca registral, sólo porque coincida la superficie del folio con la de la representación gráfica, sino que es el último de los criterios a aplicar, cuando todos los anteriores sean positivos. Así si existen criterios determinantes de la validación y no hay criterios invalidantes, el Registrador decidirá acerca de la coherencia o incoherencia entre representación gráfica y descripción literaria, atendiendo al criterio de la superficie, y la descripción literaria será coherente con su representación gráfica cuando la diferencia de superficie entre ambas sea inferior al 5% de la cabida inscrita, pues es el límite que establece el Reglamento Hipotecario para que un exceso de cabida se inscriba por la sola manifestación del titular registral. Si la diferencia supera el 5 %, la descripción literaria no será coherente con la representación gráfica y la calificación registral gráfica será suspensiva, dejando la base gráfica en estado de provisional, alojándose en el visor de bases gráficas registrales, de modo que pueda identificarse su provisionalidad, informando a su titular registral la causa o causas de la incoherencia, que habrán de subsanarse por los procedimientos establecidos en la Legislación Hipotecaria y mientras ello no se produzca, no se podrá realizar el análisis de coordinación gráfica con la representación gráfica catastral.

3) Calle, número de gobierno, paraje o sitio. Dada la variabilidad de estos datos en el tiempo, son criterios poco fiables en sí mismos considerados para apoyar exclusivamente en ellos la decisión de validar. La coincidencia de los datos del folio

registral con los que constan en la realidad cartográfica, incorporados o cargados como capa auxiliar en la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, son un criterio contribuyente de la validación definitiva, pero el hecho de que no coincidan, no excluye que pueda llevarse a efecto la validación definitiva, si concurren los criterios determinantes de validación.

4) Enlace de linderos registrales. Si una finca, propiedad de Pedro, linda al sur con otra finca, propiedad de Antonio, y buscando en Índices advertimos que la propiedad de Antonio linda al norte con la de Pedro, parece que no debe haber duda de la situación de ambas propiedades. Este puede ser un criterio que, apoyado en otros, puede inducir a validar.

5) Coincidencia entre linderos personales registrales y catastrales. A veces se produce la circunstancia de que el lindero norte, que es de Pedro en el Registro de la Propiedad, también aparece en el Catastro con igual titularidad. Este es un criterio en el que puede apoyarse la validación, pero solo cuando se da en linderos de tipo personal (en los fijos, calles, accidentes geográficos, etc., es difícil que no se produzca tal circunstancia) y cuando la coincidencia resulta en más de un solo lindero.

6) Identificación singular de la finca. Es frecuente que en el Catastro o en la cartografía particular de las administraciones aparezca el nombre del edificio, nombre que se reproduce en la inscripción registral. Este es un criterio de validación bastante fiable, pero es conveniente complementarlo con otros criterios coadyuvantes.

7) Parcelario particular. En proyectos urbanísticos es frecuente la identificación de la parcela con su número particular. Si el número se reproduce en la inscripción registral y sobre todo si este criterio se complementa con la numeración gráfica de linderos que también numéricamente aparecen reflejados en el folio registral, esta circunstancia casi podría constituir un criterio de validación concluyente.

8) Número de elementos de la división horizontal. Cuando se trata de la validación de un edificio en división horizontal, la comprobación de la coincidencia del número de elementos en que se divide horizontalmente el inmueble según el Registro y según el Catastro puede ser un criterio contributivo a la validación.

c) Criterios impeditivos de la validación positiva son:

1) Diferencia superficial, cuando difiera en más o menos un 5 por ciento entre el área de la base gráfica y la superficie que aparece en la descripción del folio registral, que es el criterio que utiliza el artículo 298 RH para constatar los excesos de cabida, por lo que aplicamos ese margen de tolerancia por analogía, por lo que si lo supera, el Registrador podrá efectuar una validación de la base gráfica de la finca registral de carácter provisional, mientras no se subsane esa incoherencia.

2) Cuando la base gráfica a representar ocupa parte del territorio ocupado por otra base gráfica registral validada con anterioridad. Curioso es el problema de prioridad que se plantea, como tratamos en el capítulo dedicado a la prioridad registral gráfica.

3) Linderos fijos incoherentes o situaciones incoherentes respecto a la descripción literaria del folio registral. Cuando en el folio aparece un lindero fijo (calle, accidente geográfico, etc.) que no pueda ser reconocido en la base gráfica, no es posible la validación definitiva. Igualmente, cuando la localización geográfica de la base gráfica no guarda coherencia con la descripción del folio.

En estos criterios principalmente ha de basarse el Registrador para emitir su calificación registral gráfica que puede ser:

1.- Positiva, que denominaremos validación registral definitiva, que es presupuesto de la inscripción registral gráfica, que podemos definir como aquella operación jurídica mediante la cual el Registrador afirma la coincidencia identificativa o coherencia entre la descripción gráfica y la alfanumérica o literaria de una finca, que determinará la incorporación definitiva de la base gráfica al sistema de bases gráficas y en un determinado color (actualmente el amarillo) y en su día, al folio electrónico, como una circunstancia descriptiva más del asiento.

2.- Provisional, cuando existen indicios suficientes para proceder a una identificación gráfica inicial de la finca registral, pero existe alguna discrepancia que impide al Registrador llegar al convencimiento sobre la coherencia entre la descripción literaria y la gráfica. En este caso, la validación será de carácter provisional y quedará reflejada en el sistema de bases gráficas en un color diferente de aquellas calificadas positivamente (actualmente se utiliza el rojo). El defecto puede subsanarse mediante la rectificación de los defectos descriptivos apreciados en la identificación provisional correspondiente. Esta es una de las diferencias entre la calificación registral literaria y la gráfica, puesto que en el primer caso, la calificación suspensiva no genera ningún asiento, en el segundo, la identificación provisional puede producir ciertos efectos, merced a los efectos de su visualización en el visor de bases gráficas, mediante el uso de la tecnología informática y del carácter digital del asiento.

3.- Negativa, cuando no existe ningún criterio para poder proceder, siquiera, a la identificación inicial de la finca, ante la falta de aportación de los datos necesarios para ello, o dada la inconsistencia física de los aportados. En este caso, a diferencia de los anteriores, el Registrador no efectúa ninguna acción, simplemente deniega cualquier acción de identificación descriptiva o no, por una inconsistencia esencial que puede suceder cuando la referencia catastral aportada nos remite a un sitio distinto de la realidad reflejada en el folio registral, o no nos lleva a ningún recinto geográfico, o cuando no existe el polígono o parcela aportados, o cuando se aporta una referencia catastral distinta de la que consta en el folio registral, sin que se justifique el cambio. El efecto de esta acción es que el derecho que consta en el folio registral no viene apoyado por la representación gráfica de la finca, por lo que su nivel de seguridad jurídica es solo literario pero no gráfico. Esta situación suele ocurrir en las descripciones históricas por linderos personales de las fincas colindantes, cuyo tracto hace tiempo que no ha sido actualizado, principalmente fincas rústicas, siendo la ubicación geográfica de las mismas, prácticamente imposible, con todos los problemas que ello produce. La representación gráfica de esta situación es muy difícil, pues se carece de cualquier criterio localizador.

8.- Efectos de la calificación registral gráfica

La validación es la afirmación del Registrador de la Propiedad territorialmente competente, una vez aplicados los criterios de validación, determinantes, contribuyentes o impeditivos, por la que afirma la plena coherencia entre la descripción literaria de la finca registral con su representación gráfica, si es definitiva, con la producción de una serie de efectos jurídicos que vamos a tratar; pero si es menos plena, por existir alguna inconsistencia que requiera su previa subsanación, que no impide la localización identificativa inicial de la finca registral, esta no produce efecto jurídico alguno, más allá del derecho de acceso a la información territorial a que tiene todo ciudadano.

8.1.- Efectos de la validación registral definitiva.

La conformidad del Registrador sobre la coherencia entre la descripción del folio registral y su representación gráfica, o validación definitiva, es la consecuencia de una calificación registral gráfica positiva y es una decisión del Registrador, tras el examen de la documentación aportada y del contenido del Registro, que afecta a una finca aislada, mientras que la inscripción registral gráfica es la plasmación de esa decisión del Registrador, por la que incorpora definitivamente la base gráfica al sistema, con expresión de sus metadatos, como circunstancias de la inscripción y afecta a la finca registral cuya base gráfica ha sido validada, pero no a las colindantes con ella, puesto que se trata de identificar la finca y no de deslindarla, pues el trazado del lindero se identifica, sin que ello signifique que el trazado sea exacto, mientras no se ratifique por el colindante por el procedimiento jurídico que la ley establezca al efecto.

Por tanto, dos son los efectos que produce la validación definitiva de una base gráfica registral: primero, la práctica de la inscripción registral gráfica, de la que por el momento se deja constancia en el folio registral por nota al margen de la descripción literaria que ha sido objeto de representación gráfica; la denominada nota marginal de validación definitiva. Cuando el folio sea electrónico, la inscripción de la base gráfica registral se hará en el espacio reservado para ello en el folio real electrónico de la finca registral, que expresará la relación del dominio literario inscrito con el objeto sobre el que recae. El segundo efecto es la incorporación definitiva de la base gráfica registral al sistema de bases gráficas registrales, que expresará mediante un determinado color (el amarillo) la coherencia entre la descripción literaria de la finca registral y su representación gráfica. Es decir, el resultado de la calificación registral gráfica se podrá visualizar con relación a la finca individual, y en su relación con las restantes bases gráficas registrales de las fincas de su entorno. La validación positiva de la base gráfica de la finca en cuestión y de todas sus colindantes es un indicio de ausencia de contienda aparente entre titulares colindantes sobre el trazado de los linderos, pues todos han utilizado para describir su finca el trazado que, a su vez, ha utilizado el otro colindante al describir la suya. Sin embargo, los efectos de la base gráfica validada positivamente siguen siendo tan sólo identificativos. Solo cuando exista una ratificación expresa, con el consentimiento de los colindantes implicados, la base gráfica, respecto del lindero en que se dé esta circunstancia, producirá efectos descriptivos, pues el indicio de ausencia de contienda habrá dejado de ser tal, para convertirse en un hecho jurídico, por la prestación de los consentimientos necesarios. En el primer supuesto, entendemos que la base gráfica produce los efectos de la legitimación registral. En el segundo, cuando haya

ratificación del colindante sobre material cartográfico con sanción pública, entendemos que la base gráfica registral produce entonces efectos delimitadores del objeto, a los que ha de poder aplicarse el principio de fe pública registral, ante la falta de contienda y la existencia de un procedimiento jurídico dotado de las adecuadas garantías.

Se ha planteado en la doctrina la posibilidad de considerar si estamos ante un asiento clásico que se practica solo en el libro de inscripciones, o estamos ante un asiento complejo, compuesto por ese asiento registral y la creación de un perímetro gráfico delimitado por la finca registral.

1.- Parte de la doctrina considera que estamos ante un asiento registral clásico. Distingue la inscripción registral tradicional, que es la que se practica mediante la nota marginal, donde conste la última descripción de la finca en el folio registral y la operación de configuración gráfica de la base de la finca registral, al entender que por la simple localización gráfica de las fincas, hecha de oficio por el Registrador, no se puede ni se debe practicar ningún asiento registral, pues para ello hace falta rogación o solicitud del titular registral en la que se pida expresamente la identificación gráfica de la finca. Por aplicación de la doctrina de los actos propios, quien delimita y precisa su finca es el propietario, que queda vinculado por su afirmación; pero respecto a terceros, su oponibilidad es relativa, pues solo cuando esa delimitación o precisión consta en documento público puede hacer fuerza, aún contra tercero del hecho que motiva su otorgamiento y de la fecha de este, como resulta de los artículos 1218 y 385 CC⁴¹⁰. Solo cuando a esa fehaciencia se añade la calificación registral se pueden producir efectos jurídicos frente a terceros. Para esta tesis, la validación de una base gráfica registral, como juicio del Registrador, o expresión de la calificación registral gráfica, no produce ningún efecto jurídico sin el consentimiento del titular registral. Sin embargo reconoce que la identificación registral de oficio produce la incorporación de la base gráfica al entramado de bases gráficas para poder ser utilizada para una fundamentación de una calificación jurídica que evite dobles inmatriculaciones o la inscripción de excesos de cabida, que encubran auténticas invasiones de fundo ajeno. Entiende que el último párrafo del artículo 9.1 LH no introduce un significado adicional, diferente del establecido en los dos párrafos anteriores y el único efecto registral de la validación de una base gráfica registral de oficio, consiste en la práctica de la nota marginal de referencia de mera indicación de la localización geográfica de la finca, sin significación jurídica.

Esta postura doctrinal no parte del principio por el cual la creación de una base gráfica registral no es una simple operación de archivo o depósito, sino una operación registral que participa de la naturaleza de la inscripción y requiere un consentimiento del titular registral prestado en el seno de un procedimiento registral, por lo que la nota marginal que se practica en el folio registral no es de mera referencia, sino de carácter sustantivo, al anunciar que la finca inscrita goza de una inscripción gráfica de su perímetro delimitador⁴¹¹, por lo que el nivel de seguridad jurídica es mayor que si el derecho real goza solo de una descripción meramente literaria.

⁴¹⁰ DELGADO RAMOS, J.: «Efectos jurídicos de la delimitación geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad», Revista Derecho y Nuevas Tecnologías nº. 17, Año 2008, pp. 5 y 6.

⁴¹¹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los Principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 74.

2.- Otro sector, en el cual nos adscribimos, considera que estamos ante una operación registral de naturaleza sustantiva y global, que denominaremos inscripción gráfica registral y que comprenderá la nota marginal de incorporación definitiva al sistema de bases gráficas y la incorporación de la base gráfica propiamente dicha, de ahí su carácter complejo, pero también más completo, es decir, literario y gráfico. Y que la formación de la base gráfica es un acto debido del Registrador, a través del cual se efectúa la calificación de la descripción de la finca hecha en el título. Si esta es positiva, la descripción y su base gráfica coherente pasan a formar parte del asiento y podrá ser objeto de publicidad registral. Si es negativa, tendrá el valor de mero dictamen sobre las incoherencias descriptivas. Con la aportación de la base gráfica, su calificación registral y su inscripción formal, la protección legal que concede la inscripción con base gráfica es más efectiva y precisa e impedirá cuestionar la identificación del objeto de los derechos inscritos⁴¹²; pero ello solo se puede lograr, mediante la configuración de la base gráfica registral como una parte del todo, que es el asiento registral, que ha de tener, por tanto, un carácter complejo. Respecto a la identificación hecha de oficio por el Registrador, este sector doctrinal realiza una matización con respecto a la postura anterior. La regla general es que la identificación de oficio realizada por el Registrador tiene el carácter de mero dictamen. Pero, existen excepciones, que se derivan del carácter complejo del asiento registral, que tiene una parte literaria y otra gráfica. Ello ocurre en los supuestos en que la descripción contenida en el folio registral se practicó en su día con el consentimiento de todos los interesados o afectados por la misma, es decir, deslindes, privados o administrativos, reparcelaciones, parcelaciones y concentraciones parcelarias. En estos casos, la formación de la base gráfica registral de oficio por el Registrador, en un momento posterior, porque se le aportado el plano georreferenciado de las fincas resultantes, no requiere nuevo consentimiento de titular registral, pues ya lo prestó en su día; lo que ocurre es que la parte gráfica de ese asiento complejo no se pudo practicar en su momento por cuestiones técnicas.

Cierto es que⁴¹³, mientras una norma no prevea otra cosa, hemos de asignar a la representación gráfica un valor parecido al que se le asigna al hecho de dejar constancia en el Registro de la Propiedad de la referencia catastral, es decir, el valor de un dato más entre los datos descriptivos de la finca, cuyo valor, en el ámbito de la publicidad registral, no ha de ser distinto del resto de los datos de hecho que definen la finca.

Aplicando la doctrina jurisprudencial dominante sobre el valor de los datos de hecho, la identificación de una finca registral mediante su base gráfica permitirá que opere el principio de legitimación registral, pero no el de fe pública registral, pues no se puede presumir la exacta la ubicación de la finca en el territorio sin el consentimiento de los propietarios colindantes, requisito esencial para que la identificación tenga efectos descriptivos y pueda garantizarse al tercero protegido por el artículo 34 LH. Sin embargo, no faltan opiniones que, entendiendo que no estamos ante datos de hecho, sino ante datos jurídicos, extienden la protección del artículo 34, no a la delimitación precisa de la finca, pues no hay consentimiento de colindantes, pero sí a su ubicación. Por tanto, al titular registral del artículo 34 LH con base gráfica inscrita solo le podrán afectar acciones de deslinde o reivindicatorias de terceros sobre una parte concreta del perímetro de su finca, pero solo en la estricta medida en que ello quepa

⁴¹² DELGADO RAMOS, J.: «Efectos jurídicos de la delimitación geográfica de fincas en el Registro de la Propiedad», op cit., p.11.

⁴¹³ Ob Cit. Página 273.

conceptualmente dentro del margen de error, matemáticamente siempre existente, en la precisión de los trazos sobre plano inscrito⁴¹⁴. Ello no es posible sin el reconocimiento del carácter complejo del asiento registral con base gráfica inscrita. No dejando de reconocer la cercanía de esta afirmación con nuestra postura, entendemos que la aplicación del artículo 34 LH, en su vertiente gráfica, requiere de la exigencia de unos rigurosos requisitos, como ocurre con su vertiente literaria, como trataremos en el capítulo dedicado a la fe pública registral gráfica.

En conclusión, la identificación gráfica tiene un especial valor a efectos de prueba ante los Tribunales, cuando cuenta con el consentimiento del titular registral, por haber sido el resultado de una petición de inscripción y la calificación positiva del registrador; si la base gráfica registral es validada de oficio por el Registrador, esta tiene el carácter de mero dictamen, mientras el mismo puede ser ratificado por el titular registral salvo las excepciones que hemos citado, en las que producirá los mismos efectos que la inscripción. Si, además tiene el consentimiento de los colindantes plasmado sobre material cartográfico con sanción pública, se le han de poder aplicar los efectos plenos de toda inscripción.

Por tanto, cuando la validación definitiva no se ha producido en el seno de un procedimiento registral, sino de oficio por el Registrador competente:

1.- El Registrador afirma la coincidencia entre la descripción de la finca que consta en el folio registral y su representación gráfica, tomando por referencia la descripción registral. Esa decisión tiene el valor jurídico de mero dictamen, con cierta incidencia en el juicio, sin invertir la carga de la prueba, pues en este caso no hay incorporación definitiva de la base gráfica de la finca al entramado de bases gráficas del Registro competente, pues no ha sido consentida por el titular registral en el seno de un procedimiento registral, por lo que no se extenderá el principio de legitimación. Salvo en aquellos supuestos en los que la descripción se realiza con el consentimiento del titular registral y de los colindantes, en los que la incorporación de la base gráfica se puede producir, cuando sea técnicamente posible hacerlo, por tratarse de material con sanción pública o consentimientos privados, que no se aportó en su momento.

2.- La validación de la base gráfica registral de oficio y su incorporación al entramado de bases gráficas de fincas registrales, con el valor de dictamen permite, con la aplicación informática adecuada, el análisis comparativo entre la finca registral y la parcela catastral, para determinar su coordinación y ver si son convergentes o divergentes, como vimos en un Capítulo anterior, con el mismo valor de dictamen.

3.- La validación positiva realizada de oficio de la finca registral permite que el Registrador, a través del correspondiente proceso tecnológico, pueda asociar a la base gráfica de la finca registral, que se ha incorporado de un modo definitivo al sistema de bases gráficas, la información territorial generada por las distintas Administraciones Públicas, que estime conveniente, con el carácter de dictamen, para que pueda ser conocida por los otorgantes de un título, en el momento en que el Registro comunica a la Notaría la nota simple con información continuada literaria, junto con el dictamen

⁴¹⁴ DELGADO RAMOS, J.: «Efectos jurídicos de la delimitación geográfica de fincas en el Registro de la Propiedad», Revista de Aranzadi Derecho y Nuevas Tecnologías, n.º. 17, 2008., p.13.

registrar gráfico, para que sea ratificado por el titular registral, ante el Notario otorgante del título, o para que este pueda realizar las operaciones correspondientes para subsanar la incoherencia descriptiva, en su caso.

8.2.- Efectos de la calificación registral gráfica suspensiva o provisional

Al igual que en el caso anterior, podemos diferenciar unos efectos jurídicos y unos efectos registrales.

1.- Efectos jurídicos

La incorporación provisional de la base gráfica de la finca registral al entramado de bases gráficas del distrito hipotecario supone una calificación registral gráfica suspensiva de la descripción gráfica de la finca; o lo que es lo mismo, el Registrador con este acto efectúa una localización primigenia de la realidad física de la finca registral, ubicada en la porción del territorio que alega el titular registral en el título, pero con una serie de deficiencias descriptivas, que impiden la validación de la finca, es decir, su identificación sobre el territorio y la de sus linderos gráficos. Esas inconsistencias descriptivas, pueden consistir en una inconsistencia o imposibilidad de enlazar los linderos descritos por el otorgante en el título y los que figuran en el folio registral, una diferencia superficial en un porcentaje superior al 5 % de la cabida inscrita, o bien cuando existen diferencias en los localizadores aportados ahora con los que figuran en el Registro, sin que se acredite esa correspondencia.

No hay efecto jurídico inmediato de esta calificación registral, pues mientras no se produzca una rectificación en la descripción de la finca hecha en el título, si la descripción del folio es la correcta, o bien de la descripción de la finca que consta en el folio, si esta es incorrecta, debiendo adaptarse, en este último caso, a los medios previstos para ello en la legislación hipotecaria para rectificar los asientos del Registro y los datos descriptivos de la finca registral, todo ello apoyado en los documentos en que funde su derecho el titular registral que pretende rectificar la descripción.

Como el Registrador no puede asegurar la correspondencia entre la identificación descriptiva que hace el interesado en el título y la que deriva del folio registral, los efectos de la validación definitiva de la base gráfica registral no pueden producirse en el supuesto de calificación registral gráfica suspensiva o provisional. Por tanto, no podrá efectuarse el análisis de coordinación con la parcela catastral, ni asociarse información territorial, al estar marcada esa base gráfica por su carácter provisional. Estos serían los efectos de la suspensión de la validación de la finca registral.

2.- Efectos registrales

La base gráfica de la finca registral queda incorporada, pero en estado provisional visualizando a través del color correspondiente (el rojo) el resultado de la calificación registral gráfica provisional, generando una nota al margen de la última inscripción en que se describa la finca registral, que refleje el estado de la calificación registral gráfica

provisional, en la que constará someramente el motivo de la suspensión o provisionalidad, para que pueda ser conocido por los terceros y del que se dará informe al titular registral, para que si quiere pueda subsanar las incoherencias, en su momento, o interponer los recursos correspondientes. Al igual que en la herramienta informática que gestione el sistema de bases gráficas registrales deberá almacenar los metadatos que determinen la provisionalidad. Esa nota marginal tiene el efecto de publicidad noticia, advirtiendo de alguna anomalía subsanable en la identificación de la finca, que impide su descripción gráfica en coordinación con su descripción literaria. Lógicamente, de esta base gráfica registral no se puede expedir publicidad registral, en sentido técnico, pero de la misma se podrá expedir información o informe, fuera de un procedimiento registral, previa petición, en la que el Registrador expresará las causas de su calificación registral gráfica provisional y los medios para subsanar las incoherencias.

8.3.- Efectos de la calificación registral denegatoria

En este caso, no existe ningún criterio para poder proceder, siquiera, a la identificación inicial de la finca, ante la falta de aportación de los datos necesarios para ello, o dada la inconsistencia física de los aportados, distinguiendo unos:

1.- Efectos jurídicos

En este caso, a diferencia de los anteriores, el Registrador no efectúa ninguna acción; simplemente deniega cualquier acción de identificación por una inconsistencia esencial que puede suceder, cuando la referencia catastral aportada, nos remite a un sitio distinto de la realidad reflejada en el folio registral, o no nos lleva a ningún recinto geográfico, o cuando no existe el polígono o parcela aportados, o se aporta una referencia catastral distinta de la que consta en el folio registral, sin que se justifique el cambio. El efecto de esta acción es que el derecho inscrito no viene apoyado por su georreferenciación sobre el territorio, por lo que su nivel de seguridad jurídica es solo literario, pero no gráfico.

Es lógico que se produzcan los mismos efectos colaterales de la calificación registral gráfica suspensiva, por lo que no se podrá realizar el análisis comparativo con la parcela catastral, pues no hay base gráfica registral a la que realizar ese análisis, y según los casos, tampoco existirá parcela catastral con la que comparar la descripción literaria del folio registral. Tampoco podrá asociarse la información territorial a la base gráfica registral.

2.- Efectos registrales

Al igual que en el caso anterior, la calificación registral gráfica denegatoria deberá hacer constar por nota al margen del asiento que contenga la última descripción de la finca registral, con los efectos de advertir de que el derecho inscrito no tiene apoyo gráfico alguno, es decir, con el efecto de publicidad noticia.

Todos estos estados de la calificación registral gráfica han de poder ser plasmados en la herramienta registral que gestione el sistema de bases gráficas, así⁴¹⁵:

- a) La falta absoluta de localización debe ser susceptible de un tratamiento adecuado, creando una capa auxiliar de información que dé a conocer la situación frustrada de la localización geográfica que afecta a la descripción de determinadas fincas registrales, con el efecto de no tener un apoyo gráfico, sino meramente literario, con las consecuencias que ello conlleva, que han de ser conocidas y valoradas por el tercero.
- b) La incorporación provisional ha de permitir que el Registrador pueda firmar esa declaración de provisionalidad expresamente, reflejándola en un color distinto de la identificación definitiva, actualmente se utiliza el color rojo, siendo su elección meramente aleatoria.
- c) La validación definitiva de la base gráfica se reflejará en el visor del sistema de bases gráficas registrales, en color distinto al que indique la calificación registral provisional, pero el programa informático ha de recoger y almacenar los criterios en los que se ha basado el Registrador para tomar su decisión y formar la base gráfica, los cuales constituyen el acta de inscripción gráfica registral.
- d) La identificación de oficio por el Registrador tendrá el carácter de mero dictamen y así se indicará en la etiqueta que acompañe a la base gráfica registral, con el color correspondiente al dictamen del Registrador.

9.- Conclusión

La extensión de la calificación a las bases gráficas tiene unas consecuencias⁴¹⁶:

1.- El control topográfico de la base gráfica registral bajo la responsabilidad del Registrador en caso de inexactitud y de la información territorial asociada, bajo la responsabilidad de la Administración, en caso de inexactitud de la misma.

2.- El control topográfico de la base gráfica de la finca registral ha de efectuarse cada vez que se presenta un título relativo a la finca en el Registro, pero el plazo de vigencia y la eficacia de la información asociada exige su constante actualización, pues la infracción territorial, conocida por la técnica de la asociación a la base gráfica registral, tiene una vigencia indefinida, si no se determinan los medios adecuados que acrediten que la infracción ha cesado o a prescrito⁴¹⁷.

⁴¹⁵ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 160.

⁴¹⁶ ARRIETA SEVILLA, L. J. «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico», op cit., p. 3691 y siguientes.

⁴¹⁷ GÓMEZ GÁLIGO, F. J.: I Jornadas Virtuales de bases gráficas en <http://www.blogauctoritas.es>.

3.- La calificación registral de la base gráfica registral es un acto debido del Registrador, que impulsa de oficio el procedimiento registral, hasta la culminación con la práctica del asiento registral, en su caso, sin embargo, la técnica de la información territorial asociada a la base gráfica registral desincentiva el reflejo registral de esa información, de difícil práctica, dado el carácter finito del folio registral.

4.- Los efectos de la calificación registral gráfica son graduables, según el grado definitivo o provisional de la identificación gráfica alcanzada; en el primer caso, se aplican los principios hipotecarios, salvo el de fe pública registral que requiere unos requisitos más rigurosos; los efectos de la información asociada se centran en la erradicación de la buena fe del tercero, que no puede alegar desconocimiento de la situación restrictiva.

5.- No existe responsabilidad del Registrador cuando mediante su calificación registral gráfica no ha podido identificar gráficamente la finca ni ha podido asociar la información territorial, puesto que la falta de representación gráfica de la finca no impide la inscripción literaria.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO UNDÉCIMO

El Principio de tracto sucesivo gráfico

1.- Concepto y caracteres. 2.- Representación gráfica de modificaciones descriptivas de las fincas registrales. 2.1.- Modificaciones descriptivas perimetrales de la finca registral. 2.2.- Modificaciones en el interior de la finca registral sin afectar a su perímetro. 2.2.1.- Modificaciones en la descripción gráfica de elementos constructivos. 2.2.2.- La descripción gráfica de las divisiones horizontales. 2.3.- Alteraciones en la base gráfica registral por actualizaciones en la representación tangible del territorio. 3.- Doble inmatriculación y tracto sucesivo registral gráfico.

1.- Concepto y caracteres.

La calificación por el Registrador de los títulos presentados a inscripción y el examen del contenido del Registro constituyen operaciones esenciales de la actividad registral de publicidad jurídica. Pero del examen del contenido del Registro y el establecimiento de su exacta conexión con el nuevo título, que pretende integrarse en ese contenido para formar parte del acervo publicitario, serían de difícil o imposible realización en una situación de desorden tabular. Por ello, el principio de tracto sucesivo es uno de los más importantes del sistema registral de publicidad, pues contribuye a la mejor formación del contenido registral, presupuesto de la cognoscibilidad legal, esencia de la publicidad registral, con una doble exigencia, demandar la identidad personal y real en la correlación entre el título inscribible y el Registro y ordenar sucesivamente los asientos, dentro de cada folio, sobre la base de un nexo causal entre la titularidad registral del transferente y del adquirente que inscribe. Todos los sistemas registrales evolucionados lo establecen y aparece como uno de los principios jurídicos de la publicidad inmobiliaria en la Carta de Buenos Aires (I CINDER de 1972) y en el Proyecto de Ley Uniforme de los Registros Jurídicos de Bienes (II CINDER Madrid 1974)⁴¹⁸

En términos generales, desde un punto de vista sustantivo, es el principio hipotecario según el cual, para la inscripción de un derecho es necesario que conste previamente inscrito el derecho del transmitente.

En términos más técnicos, desde un punto de vista adjetivo, el principio de tracto sucesivo es una técnica operativa del sistema registral de folio real, que trata de establecer el orden entre los asientos, como complemento del orden entre las fincas, mediante el encadenamiento sucesivo o simultáneo de los títulos inscribibles, sobre la base de la previa o simultánea inscripción del título del transferente en el momento de la inscripción del título del adquirente, aunque el acto dispositivo sea anterior, como presupuesto estructural, para la producción de los efectos esenciales del sistema.

Este principio se regula en el artículo 20 LH, que no hace referencia alguna a su vertiente gráfica, pero contiene una serie de reglas generales, cuya aplicación al ámbito registral gráfico produce una serie de consecuencias, que son las que constituirían la vertiente gráfica de este principio hipotecario.

Los dos primeros párrafos de este artículo disponen: «*Para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, deberá constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgue o en cuyo nombre sean otorgados los actos*

⁴¹⁸ MANZANO SOLANO, A. Y MANZANO HERNÁNDEZ, M. M.: *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario*, op cit., p. 244.

referidos. En el caso de resultar inscrito aquel derecho a nombre de persona distinta de la que otorgue la transmisión o gravamen, los Registradores denegarán la inscripción solicitada».

Este principio tiene por objeto mantener el enlace o conexión de las adquisiciones por el orden regular de los titulares registrales sucesivos, a través del enlace sucesivo de todos los actos adquisitivos inscritos, en continuidad perfecta en orden al tiempo, sin salto alguno, de suerte que ello se refleje en el historial sucesivo de cada finca inmatriculada⁴¹⁹, mediante el encadenamiento de titularidades, que condensan el historial jurídico de los bienes inmuebles y facilita la calificación del Registrador.

Estos dos primeros párrafos se refieren a toda clase de títulos relativos a derechos reales sobre bienes inmuebles, es decir, a los que declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales.

Pero en el principio del tracto sucesivo podemos distinguir dos aspectos: el personal, referente a la titularidad, que vamos a tratar ahora brevemente y el real relativo a la finca, que nos lleva a estudiar la conexión gráfica de este principio hipotecario, que en su vertiente gráfica se reduce a los títulos en que se produzca una modificación en la descripción de la finca y por tanto en la configuración de su base gráfica registral. Y es que su ámbito de aplicación es limitado, ya que el tracto de las modificaciones que se producen en la descripción literaria de las fincas, se encadena en el tiempo a través de los títulos que se vayan presentando a inscripción registral, lo que producirá el eslabonamiento de las sucesivas bases gráficas registrales correspondientes a cada una de las nuevas descripciones literarias de la finca registral, resultantes de las operaciones de modificación efectuadas, produciéndose un historial registral gráfico de la finca, paralelo al historial registral que consta en el folio abierto a la finca. Es decir, cuando se intenta modificar la descripción de una finca, el Registro se enfrenta a dos tipos de situaciones, que derivan del título presentado:

1.- La modificación de la configuración alfanumérica de las descripciones de las fincas que, al no responder a modificaciones aparentes de su realidad tangible, resultan difícilmente representables gráficamente; así sucede cuando se actualiza la descripción de una finca, actualizando los linderos personales de las fincas colindantes con la que es objeto de negocio, circunstancia que no produce ninguna repercusión desde el punto de vista gráfico, pues las fincas lindan con fincas y el lindero sigue siendo el mismo, sólo que perteneciente a otro titular, aunque el eslabonamiento de titularidades de fincas colindantes tiene también una indudable importancia.

2.- El eslabonamiento en sucesivos asientos registrales de las modificaciones en la configuración geográfica de las fincas registrales inscritas, derivadas de las operaciones que se agrupan bajo el nombre de modificación de entidades hipotecarias, es decir, segregación, agrupación, agregación y división, que no sólo suponen una alteración de linderos en sentido estricto, sino también del perímetro o área de la propia finca registral y también de las operaciones constructivas en el interior de la finca inscrita.

⁴¹⁹ ROCA SASTRE, R. M^a. : *Derecho Hipotecario*, t. II, Vol. 1º, op cit., p. 429.

Por tanto, podemos definir el principio de tracto sucesivo, en su vertiente gráfica, como la técnica operativa del sistema registral de folio real, ya sea en formato papel o electrónico, que trata de establecer el orden entre la identificación gráfica de las fincas registrales y sus actualizaciones, mediante el encadenamiento sucesivo o simultáneo de los títulos inscribibles, en los que se realicen modificaciones descriptivas en la configuración de la finca registral, que afecten a la configuración de su base gráfica y de las modificaciones que se produzcan en la apariencia tangible del territorio sobre el que se halla ubicada la misma.

De este concepto se derivan unas consecuencias:

1.- Es una técnica operativa del sistema de folio real, en su dimensión gráfica, circunscrito al ámbito de las modificaciones descriptivas en la configuración de la finca, que afectan a su base gráfica y a las modificaciones de la apariencia tangible del territorio, sobre la que se halla ubicada la finca, que permitirá la formación de un archivo historial gráfico, que contendrá la información histórica de gran importancia para establecer un orden inteligible en los asientos gráficos, como complemento del orden de los asientos registrales literarios de las fincas. De modo que, el historial gráfico de cada finca reflejará convenientemente eslabonadas esos dos tipos de alteraciones gráficas comentados, en interrumpida cadena de causante a causahabiente y de transmitente a adquirente, facilitando la consulta del Registro desde un punto de vista formal, pues se irá formando un historial registral gráfica de la representación gráfica de la finca, que reflejará las sucesivas etapas de transformación de las mismas.

2.- Supone un encadenamiento sucesivo o simultáneo de las modificaciones en la configuración de la base gráfica registral. Este encadenamiento puede lograrse de dos maneras:

- a) Una rígida, en la que el encadenamiento se produce mediante la modificación de la base gráfica, que acompaña a la práctica de un asiento literario, que contiene una modificación en la descripción de la finca registral (tracto sucesivo formal).
- b) Otra flexible, en la que el encadenamiento se produce sin necesidad de la práctica de un asiento registral, pues responde a la modificación en la realidad tangible, que se producirá a medida que se carguen en la herramienta informática de gestión del sistema de bases gráficas registrales de las actualizaciones de los instrumentos cartográficos u ortofotográficos, facilitados por la institución pública que los ha producido, a través de los convenios que se hayan podido suscribir, bien a nivel corporativo general, o por el Registrador en particular (tracto sucesivo registral gráfico abreviado).

3.- Constituye el presupuesto estructural para la producción de los efectos esenciales del sistema, porque el tracto sucesivo no puede reducirse a un principio estrictamente técnico, pues contribuye a la formación del contenido registral literario, gráfico y publicable, y hace posible la producción de ciertos efectos que constituyen la esencia misma del sistema registral de publicidad, que en materia gráfica viene constituida por la posibilidad de utilizar la técnica de la información territorial asociada y la coordinación de la base gráfica registral con las sucesivas configuraciones gráficas de la parcela catastral, las cuales pueden modificarse sin consentimiento del titular catastral,

dado su carácter indiciario, lo que no ocurre con la base gráfica de la finca registral, que requiere siempre un acto jurídico de su titular, precisamente por aplicación del principio de tracto sucesivo.

4.- El orden que implica la regla del tracto determina la posición relativa cada base gráfica registral en el historial de la finca, para poder determinar el nivel de actualización en la configuración de la base gráfica registral.

Por tanto, para llevar a cabo el estudio del principio de tracto sucesivo registral gráfico hay que partir de la premisa de que las modificaciones que necesariamente hayan de realizarse en la configuración de las bases gráficas registrales no solo dependen de las alteraciones descriptivas practicadas en los asientos registrales, sino también de los cambios que, sin necesidad de modificación en la configuración descriptiva de la finca registral, se van produciendo en la representación cartográfica u ortofotográfica del territorio en el que se ubica. La primera es una cuestión registral y la segunda extrarregistral, apareciendo la base gráfica de la finca registral como nexo de unión de la comparación, en cada momento histórico, de las realidades registral y catastral⁴²⁰.

Ello determina que el ámbito del principio de tracto sucesivo registral gráfico tiene dos vertientes, una referida a la descripción de la finca en un asiento determinado y otra a la descripción del territorio en una cartografía determinada, en cada momento de la historia, teniendo en cuenta que no importa lo que refleje la imagen, lo que debe reflejar la base gráfica registral es la realidad jurídica inscrita en el Registro de la Propiedad, aunque esta pudiera no llegar a coincidir con la realidad extrarregistral; pues inscrita una finca, su descripción ya no se vuelve a actualizar hasta que la finca entra nuevamente en el tráfico jurídico. Ese es una de las consecuencias del principio de tracto sucesivo, ya que inscrita una finca en un determinado momento histórico, su tracto ya referido a la titularidad, ya a la modificación de la entidad hipotecaria va discurriendo por el tiempo, mediante su exposición histórica acumulada y ordenada de las sucesivas titularidades registrales y de las operaciones de modificación de entidades hipotecarias, que para el Registro de la Propiedad siempre son históricas y se mueven a impulsos del propietario, aunque esos datos puedan no coincidir con la realidad extrarregistral, que ha de reflejar la institución catastral, cuya información ha de ser necesariamente actual, pues en ella no hay aplicación del principio de tracto sucesivo.

Veamos cada una de las vertientes del ámbito de aplicación del principio de tracto sucesivo registral gráfico.

2.- Representación gráfica de las modificaciones descriptivas de las fincas registrales

Dentro de estas operaciones gráficas hemos de distinguir las modificaciones descriptivas que afectan al dato de superficie o perímetro de la finca registral y las que sin afectar a la configuración perimetral de la finca registral se refieren alteraciones descriptivas derivadas de actos jurídicos del titular registral y que se producen dentro del perímetro de la finca, como ocurre con las obras nuevas.

⁴²⁰ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios hipotecarios gráficos*, op cit., p. 217.

2.1.- Las modificaciones descriptivas perimetrales de la finca registral

Estas modificaciones son alteraciones formales o librarias de fincas inscritas, sin repercusión en la realidad física, por lo que también se denominan modificaciones de entidades hipotecarias. Son actos de riguroso dominio, pues sólo competen al titular registral o titulares registrales, en caso de comunidad, sin que baste el acuerdo de la mayoría, pues es un acto de alteración del art. 397 CC, estando referidas a fincas registrales inscritas, que si están identificadas gráficamente en el sistema de bases gráficas registrales producen, desde un punto de vista gráfico, como efecto principal el de la alteración en la configuración de la base gráfica registral, que ha de ser la que resulte de la voluntad del titular registral expresada en el título público, en el que se realiza una nueva descripción literaria, y será el Registrador quien habrá de examinar la traducción gráfica para determinar la nueva configuración de la base gráfica de la finca registral, para que no se rompa la correlación entre las fincas registrales resultantes y sus bases gráficas, correlación que se ha mantenido en el aspecto literario, una vez inscrito dicho título.

Sin embargo, lo lógico es que, dado el carácter jurídico del concepto de finca registral y dado que estas operaciones de modificación de entidades hipotecarias dependen de la voluntad del titular registral, lo lógico es que este presentará junto con el título público correspondiente, la propuesta de base gráfica registral con la nueva representación gráfica resultante de la operación de modificación, para su calificación por el Registrador. Y si procede su inscripción gráfica y comunicación al Catastro. Por ello, la legislación hipotecaria debería modificarse en este punto para que los preceptos que regulan las operaciones de modificación de entidades hipotecarias, reconocieran como requisito obligatorio de las mismas, el que se presente una propuesta de base gráfica registral que exprese el resultado de la modificación, con la que el titular registral justifica, desde el punto de vista gráfico, las descripciones literarias resultantes de la operación de modificación.

Por tanto, cuando se produzcan operaciones de agrupación, división, segregación, agregación o reparcelación, la modificación producida en la descripción de las fincas registrales afectadas, conllevará una modificación en la configuración de su base gráfica, que habrá de adaptarse a esa nueva descripción literaria, por aplicación de este principio de tracto sucesivo registral gráfico, puesto que la base gráfica es la traducción gráfica de la descripción literaria de la finca registral, o más precisamente de los aspectos de la descripción literaria susceptibles de ser identificados gráficamente sobre la imagen del territorio, cuando se forma la base gráfica.

Sin embargo, estas operaciones de modificación de entidades hipotecarias, que incluyen la agrupación, la agregación, la segregación y la división, como actos individuales del propietario, distintos de las acciones de transformación del suelo que se realiza en el seno de un procedimiento administrativo, que también han de tener una importante vertiente gráfica, se regulan en la legislación hipotecaria desde un punto de vista exclusivamente literario, así los artículos 49 y 50 RH regulan las normas comunes a todas estas operaciones al disponer: *«Art. 49 RH: Cuando en el título presentado se forme una finca de dos o más, o se segregue parte de alguna con objeto de enajenarla, se practicará una sola inscripción en la que se comprendan la agrupación o segregación y su enajenación».* *Art. 50 RH: «Todas las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación, se practicarán en el Registro en virtud de escritura*

pública en la que se describan las fincas a que afecten, así como las resultantes de cualquiera de dichas operaciones y las porciones restantes cuando fuere posible o por lo menos, las modificaciones en la extensión y en los linderos por donde se haya practicado la segregación. Si no constare en el Registro la cabida de tales fincas, deberá expresarse en las notas marginales en que se indique la operación realizada». La operación es meramente literaria, siendo estas operaciones visibles en la realidad jurídica, aunque no se prevean por los sentidos.

Respecto a la agrupación dispone el artículo 45 RH: *«Cuando en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, se reúnan dos o más fincas inscritas para formar una sola, con su nueva descripción, se inscribirá con un número diferente haciéndose mención de ello al margen de cada una de las inscripciones de propiedad de las fincas reunidas. Si las fincas agrupadas no fueren colindantes, se describirán individualmente las parcelas que la constituyan, y, con la mayor precisión posible, las características de la agrupación o causas que den lugar a ella. No obstante lo dispuesto en el artículo anterior podrán agruparse fincas pertenecientes a diferentes propietarios, siempre que se determine de acuerdo con lo que resulta del título la participación indivisa que a cada uno de ellos corresponde en la finca resultante de la agrupación».*

Respecto a la división dispone el artículo 46 RH: *«En el caso de que la totalidad de una finca inscrita se divida en dos o más suertes o porciones, se inscribirá cada una de estas como una finca nueva y bajo un número diferente, haciéndose breve mención de esta circunstancia al margen de la inscripción de propiedad de la finca que se divida. En las nuevas inscripciones se expresará la procedencia de las fincas, así como los gravámenes que tuvieran antes de la división».*

Respecto a la segregación dispone el artículo 47 RH: *«Siempre que se segregue parte de una finca inscrita para formar una nueva, se inscribirá la porción segregada con número diferente, expresándose esta circunstancia al margen de la inscripción de propiedad de la finca matriz, así como la descripción de la porción restante, cuando esto fuere posible o, por lo menos, la modificación en la extensión y lindero o linderos por donde se haya efectuado la segregación. En la inscripción de la nueva finca se expresará la procedencia de ésta y los gravámenes vigentes de la finca matriz. No será obstáculo para la inscripción de cualquier segregación, el que no haya tenido acceso al Registro otras previamente realizadas. En estos casos, en la nota al margen de la finca matriz se expresará la superficie del resto según Registro. Los actos o contratos que afecten al resto de la finca, cuando no hayan accedido al Registro todas las segregaciones escrituradas, se practicarán en el folio de la finca matriz, haciéndose constar en la inscripción la superficie sobre que aquellos recaigan. Al margen de la inscripción de propiedad precedente se pondrá nota indicativa de la inscripción del resto, así como de la superficie pendiente de segregación».*

Estas dos últimas operaciones, a diferencia de la primera requieren de licencia administrativa, exigida por la Administración de Ordenación territorial competente.

Respecto a la agregación dispone el artículo 48 RH : *«La agregación de una o varias fincas inscritas o de una o varias partes que se segreguen, a otra también inscrita, podrá realizarse siempre que esta tenga una extensión que represente, por lo menos, el quíntuplo de la suma de las que se agreguen. La inscripción correspondiente se practicará en el folio de la finca mayor, sin alterar su numeración, pero expresándose*

en ella la nueva descripción resultante y la procedencia de las unidas, con las cargas que las afecten. Se harán además las oportunas notas marginales de referencia».

Vemos que con una regulación desde un punto de vista exclusivamente literario se trata de lograr también el tracto sucesivo entre fincas, lo que se ha conseguido con relativo éxito, pero sin un apoyo sobre su realidad gráfica, lo que ha producido una cierta desconexión con la realidad física y una falta de coordinación con el Catastro. Ciertamente que la situación ha cambiado, cuando el artículo 9.1 LH permite al propietario voluntariamente completar la descripción de su finca mediante la incorporación de una base gráfica, que en este caso, no podrá ser la catastral, que es la que se altera sin percepción física sobre el territorio, sino una de carácter alternativo, o su definición topográfica, para su archivo en el Registro, con lo que el Registrador podrá cuadrar el tracto sucesivo en el aspecto gráfico y cumpliendo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 9.1 LH, pues dispondrá de aplicaciones informáticas que permitan coordinar las fincas registrales con su representación gráfica.

Pero entendemos que dada la naturaleza de estas operaciones, esa aportación no ha de ser voluntaria, sino ha de ser obligatoria, es decir, que en los títulos en los que se practiquen estas operaciones, el propietario ha de justificar su descripción con una descripción gráfica georreferenciada de las operaciones resultantes, para permitir al Registrador el control del cumplimiento del principio de tracto sucesivo, tanto en el campo literario, relativo al número de finca de la que proceden o segregan, o que se agrupan para formar una nueva, sino también en el campo gráfico, para controlar y sincronizar la representación gráfica de las fincas, que se mueven a impulsos del propietario, lo cual habría de poder notificar al Catastro por medios telemáticos, con la posibilidad de asignar incluso referencias catastrales provisionales, a los efectos de lograr la coordinación de finca registral y parcela catastral. La regulación de estos artículos aunque se abordó desde un punto de vista literario, porque era el único desde el que se podía abordar, dada la época en la que fueron redactados, utiliza una buena técnica registral, cuya eficacia ganaría con la previsión reglamentaria de que se aportará una representación gráfica georreferenciada de las operaciones que derivan de la voluntad del propietario.

Este procedimiento viene señalado en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de Marzo de 2000, cuando señala en su Disposición Sexta: *«El mantenimiento actualizado de las bases gráficas correspondientes a fincas inscritas, en el supuesto de que se modifique su configuración física, se realizará por el propio Registrador de la Propiedad partiendo de la cartografía a escala a que se refiere el artículo anterior. El procedimiento a seguir será el siguiente: 1.- Definición por los propios interesados sobre el plano de dichas modificaciones que se deriven del negocio jurídico (agrupación, o agregación, segregación o división). 2.- Incorporación del documento gráfico al título correspondiente que ha de producir efectos en el Registro de la Propiedad. 3.- Como la modificación (división o agrupación) se ha realizado partiendo del modelo gráfico que de las propias fincas afectadas figura en el Registro de la Propiedad no presenta ningún inconveniente para esta la incorporación de las modificaciones operadas y que han sido objeto de los pertinentes asientos registrales. 4.- Durante el período de tiempo en que las fincas resultantes de la modificación carezcan de referencia catastral, se les asigna provisionalmente como*

referencia, a efectos de la base gráfica registral, el número de finca que a cada una corresponda en el Registro de la Propiedad».

El procedimiento, aunque técnicamente correcto, hoy debería precisar las características técnicas del documento gráfico con el que se pretende traducir gráficamente por el titular registral la operación de modificación descriptiva, y debería hacer obligatorio la incorporación de ese documento gráfico al título, que hoy es voluntario. Además, en referencia al último apartado, más que el número de finca registral como referencia provisional, debería hablarse, en la actualidad, del IDUFIR, que es el identificador único de la finca registral.

En todos estos casos, siempre hay un acto jurídico realizado por el titular registral, pues estas operaciones de modificación de entidades hipotecarias son actos de riguroso dominio, por lo que no pueden admitirse modificaciones en las descripciones literarias de las fincas que sean consecuencia de una alteración gráfica en la planimetría o en la ortofoto, pues si bien es posible que el Registrador practique la traducción gráfica de la descripción literaria de una finca mediante la validación de su base gráfica, de oficio y basándose en los datos obrantes en su archivo, no puede sin embargo modificar la descripción literaria de la finca registral basándose en las planimetrías presentadas, pues su actuación ha de ser rogada.

Las operaciones de modificación consistentes en la actualización de linderos no tienen por qué producir cambios en la configuración de la base gráfica, pues lo único que se modifica es el significado al que queda referida la línea gráfica correspondiente y no la línea perimetral gráfica en sí, que sigue discurrendo por el mismo trazado.

En otros supuestos, pueden producirse operaciones de modificación en la configuración de la base gráfica de la finca registral, que no respondan a operaciones de modificación otorgadas por el titular registral, ya sea por razón de ajuste de colindantes o de actualización de cartografías o imágenes, que constituyen el escenario de configuración de la base gráfica registral. Pero estas operaciones de ajuste son meramente tecnológicas y no tienen naturaleza jurídica registral, puesto que no pueden provocar alteración en la descripción literaria de la finca, dado el carácter mínimo de la alteración tecnológica, que no altera la voluntad de configuración registral expresada por el titular registral. Si la altera, ya se requiere el consentimiento de este, pues ya no se tratará de una mera actualización tecnológica sino de una modificación jurídico-registral, que ha de reunir todos los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria.

Por tanto, desde nuestro punto de vista, el artículo 9.1 LH en su último párrafo, introduce también una vertiente gráfica a la aplicación del principio del tracto sucesivo registral, a estas operaciones de modificación descriptiva de la finca, que habría de requerir la aportación obligatoria de ese material gráfico necesario para validar la nueva descripción de las fincas. Sin embargo, ningún precepto legal establece esta obligación, por lo que estas operaciones pueden seguir realizándose literariamente, sin tener la correspondiente traducción gráfica de la misma.

En estos casos, el Registrador no puede negarse a practicar la operación desde un punto de vista literario, pues no hay precepto que impida la inscripción literaria de las operaciones de modificación de entidades hipotecarias cuando no se acompaña el material gráfico correspondiente que permita efectuar la modificación en la base gráfica,

lo cual va a impedir que se pueda coordinar la finca con su base gráfica. Lo que sí que habrá de hacer el Registrador es la operación de desvalidación de la base gráfica de la finca registral matriz, pues la descripción literaria ya no se corresponde con la literaria de las fincas resultantes tras la modificación, dejando constancia en el histórico gráfico acumulado de esa base gráfica la circunstancia acaecida, mediante un asiento gráfico de cancelación, que será la operación de desvalidación, a través de la cual el Registrador deja de manifestar la coincidencia de la descripción literaria con su representación gráfica. Dicha operación ha de ser reflejada en el folio registral de la finca, mediante la correspondiente nota marginal. La consecuencia de ello es que la titularidad de esas fincas sigue estando garantizada por su constancia en el folio registral, pero la descripción del objeto de ese derecho, carecerá de representación gráfica en el territorio y su existencia será meramente literaria, con lo que disminuye la seguridad jurídica del derecho inscrito. Esa es la razón por la cual el legislador debiera establecer la obligatoriedad de aportar material gráfico, con las características técnicas que se exijan en la legislación topográfica, en las operaciones de modificación descriptiva de las fincas registrales, para que la misma pueda reflejarse, no solo desde un punto de vista literario, sino también gráfico.

Sin embargo, la redacción del artículo 9 que se propone en el Proyecto de Ley de reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia, el 13 de junio de 2014, parece imponer, en el artículo 9.1 b), la necesidad de que en los supuestos de estas operaciones de modificación de entidades hipotecarias, se acompañe *«representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices»*, siendo uno de los supuestos en los que se admite base gráficas alternativa distinta a la catastral y en los que se admite que la representación gráfica registral tenga autonomía propia respecto a la registral; esa base gráficas alternativa ha de ser calificada por el Registrador, que ha de disponer de una herramienta auxiliar, como se desprende del mismo artículo del Proyecto, pero en lugar de disponer que las características técnicas a reunir por esa representación gráfica alternativa será objeto del correspondiente desarrollo reglamentario, se dirige a restringirla para que se verifique con pleno respeto a la cartografía catastral, limitando la libertad del ciudadano, al disponer: *«En todo caso, la representación gráfica alternativa habrá de respetar la delimitación de la finca matriz o de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral. Dicha representación gráfica deberá cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro una vez practicada la operación registral»*. Incurre el artículo, como todo el texto del Proyecto de Ley, en la confusión entre finca registral y parcela catastral, pues la representación gráficas alternativa no tendrá que ser siempre coincidente con la cartografía catastral, dadas las diferencias entre finca y parcela. Por tanto, sería más preciso con los principios hipotecarios, que el precepto dispusiese: *«En todo caso, la representación gráficas alternativa habrá confeccionarse por un técnico homologado reglamentariamente y habrá de cumplir las características técnicas que se determinen reglamentariamente, ajustándose cuando sea posible, a la cartografía catastral; de no ser posible, justificará en su informe las diferencias, para su remisión telemática al Catastro. En ningún caso, la representación gráficas alternativa podrá invadir la representación gráficas de las fincas colindantes, en cuyo caso, el Registrador suspenderá la inscripción hasta que conste el consentimiento fehaciente del titular colindante»*.

2.2.- Modificaciones en el interior de la finca registral sin afectar a su perímetro

En estos supuestos la superficie y configuración perimetral de la finca registral no se modifican, por lo que tampoco afectarán a la configuración de la base gráfica de la finca registral, como ocurría en el supuesto anterior. En estos supuestos, se produce una modificación descriptiva que afecta al interior de la finca registral, derivada de la realización de una actividad constructiva sobre la misma, o de la constitución, modificación o extinción de una servidumbre predial o de determinadas actuaciones sobre la volumetría de la finca, como en los casos de constitución de un derecho de superficie o de vuelo⁴²¹.

2.2.1.- Modificaciones en la descripción gráfica de elementos constructivos

Estas modificaciones se realizan normalmente a través de operaciones constructivas como las declaraciones de obra nueva y operaciones jurídicas como la de división horizontal de lo construido.

El reflejo gráfico de ambas situaciones es perfectamente posible, pero sólo en el ámbito de las operaciones de diseño jurídico de los elementos arquitectónicos construidos el principio de tracto sucesivo se aplica con toda claridad, pues donde hay una casa se puede dividir en dos, donde hay local se puede convertir en local comercial o garaje, donde hay edificio pueden haber elementos comunes susceptibles de uso privativo, etc...

En todos estos casos, no existe modificación en la construcción sino alteración de la configuración jurídica, con los consentimientos necesarios para ello, por lo que el principio de tracto sucesivo registral gráfico, opera de una manera mucho más flexible en estas operaciones de modificación del régimen jurídico de la construcción, que en el de la construcción en si misma considerada. En este ámbito, es cuando se muestra con toda claridad el concepto de finca registral y el de su traducción gráfica. La finca se delimita por un espacio de territorio perteneciente a un titular y este puede modificar la configuración jurídica de aquella, aunque no existe modificación física aparente sobre la misma, para lo cual se necesitará el consentimiento de todos los titulares, sin que sea necesario cumplir con los requisitos necesarios para la inscripción de una obra nueva en el Registro de la Propiedad, por lo que el principio de tracto sucesivo gráfico opera de una manera más flexible en los supuestos de modificación de una división horizontal, que en los supuestos de modificaciones de obra nueva, ya que la configuración jurídica no obedece a la configuración física que se ha realizado de los elementos arquitectónicos.

En este último caso, es decir, el de la construcción en si misma considerada, el principio de tracto sucesivo registral gráfico opera de una manera más rígida, pues para poder inscribir la obra nueva, previamente ha de constar inscrita una descripción compatible con la que se pretende hacer constar ahora con la descripción de la obra nueva. Si no se da esa situación el Registrador ha de suspender o denegar la inscripción de la obra nueva, aunque se hayan cumplido todos los requisitos exigidos por la legalidad

⁴²¹ VÁQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 227.

urbanística, puesto que la obra nueva siempre ha de contenerse en el perímetro previamente inscrito en el Registro de la Propiedad. Desde un punto de vista gráfico, una vez descrita la obra nueva, su constancia dentro de la base gráfica registral requiere que la herramienta de gestión registral gráfica permita el tratamiento de la misma en tres dimensiones (3D), que permita coordinar la descripción literaria de la obra nueva con su representación gráfica; por ejemplo, en cuanto a la comprobación del número de alturas del edificio construido, pues si se ha declarado una obra de diez plantas, ello será fácilmente comprobable si se dispone de una base gráfica en tres dimensiones. Mientras llega esa innovación tecnológica, se puede asociar, mediante el correspondiente gestor documental, a la base gráfica del elemento privativo, el plano del mismo tomado del Libro-Edificio, que está depositado en el Registro de la Propiedad, del que se pueden expedir certificaciones.

Por tanto, también, las características técnicas de cada elemento privativo pueden ser conocidas por cualquier persona con interés legítimo, mediante la técnica de la información asociada relativa al mismo, que consta en el Libro Edificio, depositado obligatoriamente en el Registro de la Propiedad, según algunas legislaciones autonómicas como la valenciana o la catalana, por ejemplo. Esa información asociada por su naturaleza es imposible de inscripción registral, pero tiene un gran interés desde un punto de vista gráfico, pues ayuda a delimitar la configuración gráfica de la base gráfica del elemento privativo determinado de un edificio. El libro edificio es el documento en que han de quedar recogidos todos los detalles de la construcción, que mediante su depósito en el Registro podrán ser conocidos por todos los que tengan interés en ellos, de forma sencilla, si la información que contiene es tratada y digitalizada por el propio Registro y asociada a la base gráfica de la finca registral correspondiente.

La representación gráfica de la obra nueva descrita literariamente sobre la imagen ortofotográfica del territorio, es un elemento más que permite comprobar al Registrador la exactitud de las manifestaciones hechas en el título público de obra nueva, respecto a la finca registral en la que se declara esta y determinar la correspondencia entre la descripción literaria y gráfica de la finca matriz con la obra nueva descrita en el título.

En este sentido, también opera el principio de tracto sucesivo registral gráfico, pues si la imagen ortofotográfica muestra una construcción en el territorio que recae sobre determinada finca registral, si la construcción no está inscrita registralmente, nada hay que representar gráficamente, y la imagen ortofotográfica sólo mostrara la divergencia entre la realidad registral, sin obra nueva inscrita y la extrarregistral, con obra nueva construida, como consecuencia del carácter voluntario de la inscripción registral, que como regla general rige en nuestro sistema registral. Del mismo modo, si sobre la ortofoto se observa la construcción, que también se encuentra inscrita en el Registro de la Propiedad, pero se observa que no está dada de alta en Catastro, el Registro de la Propiedad puede comunicar la inscripción al Catastro, para que proceda a dar de alta la construcción y cobrar el correspondiente tributo, con lo que el trato sucesivo registral gráfico puede tener también una incidencia catastral.

La representación gráfica de las obras nuevas es importante, porque sobre la misma, en contraste y ajuste con ella, se representarán gráficamente, las distintas situaciones de horizontalidad, que el titular registral, en su caso, diseñe sobre la misma, según las características de la finca o fincas registrales en cuestión.

2.2.2.- La descripción gráfica de las divisiones horizontales

La adecuada representación gráfica de estas situaciones de horizontalidad requiere en primer lugar que sobre la base gráfica de la finca matriz, previamente inscrita y validada por el Registrador, puedan representarse gráficamente los diferentes elementos privativos en que se divide el complejo, para cuya exacta ubicación se requerirá también que la herramienta de gestión informática permita su representación en tres dimensiones, para identificar perfectamente el elemento privativo situado. Por ejemplo, en la lado izquierdo de la primera planta alta del edificio, según su descripción literal, todo ello por aplicación del principio de tracto sucesivo registral gráfico.

La representación gráfica de ambas, es decir, de las obras nuevas y de las situaciones de horizontalidad, ha de poder diferenciarse en la representación gráfica del territorio, de manera que queden diferenciadas gráficamente los elementos privativos de los comunes de una división horizontal y los diferentes elementos constructivos de la obra nueva declarada, por lo que la herramienta de gestión gráfica del sistema de bases gráficas.

Ello posibilita que la representación gráfica de las obras nueva y de las situaciones de horizontalidad, que pueden realizarse incluso antes de que comience la materialización de los elementos constructivos, puesto que la Ley Hipotecaria permite la inscripción de edificios meramente proyectados, sin que sus elementos tengan una representación física o tangible, puesto que el régimen jurídico de propiedad especial en que consisten los supuestos de horizontalidad tienen su origen no en una circunstancia física, sino en una circunstancia jurídica, cual es la voluntad del titular del dominio inmobiliario para dividir el edificio horizontalmente e inscribirlo en el Registro de la Propiedad, independientemente de la apariencia física.

En la representación gráfica de las situaciones de horizontalidad distinguimos, como en su descripción literaria, los elementos privativos, los anejos y los elementos comunes.

1.- La representación gráfica de los elementos privativos llevará asociada, como metadato el IDUFIR del elemento privativo, su uso (vivienda, local, garaje o trastero) y la situación en la que se encuentra dentro de la distribución de plantas y enumeración de elementos privativos de la propiedad horizontal, visualizadas gráficamente dentro de la representación gráfica validada de la obra nueva inscrita y representada gráficamente y representadas en distinto color, para poder diferenciar dentro de la base gráfica de la finca matriz, la representación gráfica de la obra nueva y la de la división horizontal, con los usos atribuidos dentro de la misma, cada uno con su respectivo color.

2.- La representación gráfica de los anejos a los elementos privativos deberá contar con algún rasgo o característica que identifique su especialidad, el que su régimen jurídico es inseparable del elemento privativo a cuya titularidad se conecta "*ob rem*".

3.- La representación gráfica de los elementos comunes de la división horizontal ha de mantener el mismo color representativo que el de la división horizontal, por lo que su representación gráfica es residual, en el sentido de que lo que no aparezca invadido por la representación gráfica de los espacios cúbicos elementos privativos, será elemento común.

Para concluir, hemos de resaltar que nota común a todos estos supuestos es que, por aplicación del principio del tracto sucesivo registral gráfico, no es posible representar gráficamente modificaciones o alteraciones en la configuración registral de las obras nuevas o de las divisiones horizontales, sin consentimiento del titular registral y sin que dicha operación vaya acompañada de la correspondiente modificación de la base gráfica registral correspondiente.

2.3.- Alteraciones en la base gráfica registral por actualizaciones en la representación tangible del territorio

Cuando lo que accede al Registro de la Propiedad no es una modificación descriptiva de la finca, sino una actualización de la representación tangible del territorio, por acceder al Registro de la Propiedad nuevo material gráfico de localización, más preciso que el anterior, que permite precisar más los trazos gráficos de las bases gráficas registrales inscritas, el principio de tracto sucesivo registral gráfico también es de aplicación.

En este caso, la actualización de ese material no afecta a la configuración de la base gráfica registral, sino al escenario de configuración sobre el que se forma la misma, constituido por los instrumentos cartográficos y ortofotográficos imprescindibles para la identificación gráfica de la finca registral. Por tanto. Su incorporación sólo producirá una actualización tecnológica, pero no una modificación en la configuración de la base gráfica registral, puesto que no hay consentimiento del titular registral, sino que lo que ocurre es que se representa la base gráfica anterior con mayor precisión sobre el territorio.

No se plantean excesivos problemas cuando la actualización tecnológica afecta al escenario de configuración de una base gráfica registral, individualmente considerada, que se podrá representar con mayor precisión. Los problemas más serios aparecen cuando se trata de corregir toda la trama de bases gráficas registrales, que han sido validadas, cada una de ellas, con independencia de las demás en un momento diferente y con instrumentos cartográficos u ortofotográficos diferentes, y pudiendo elegir para su representación gráfica criterios diferentes, pero que se visualizan en un entramado de unas lindando con las otras. Tratar de armonizar la última cartografía u ortofoto a todas estas operaciones es una labor imposible.

El principio de folio real se ha de compatibilizar con el principio de tracto sucesivo registral gráfico, que ha de ser individualizado para cada base gráfica registral, independiente del tracto sucesivo registral gráfico de las demás bases gráficas registrales. En el historial gráfico de la base gráfica de cada finca registral, deberá realizarse un tracto o historial de cada una de esas actualizaciones, especificando si se producen solapamientos con otras bases gráficas registrales, por falta de actualización de su tracto, sin que ello pueda llegar a determinar el solapamiento jurídico de dos bases gráficas, pues ello supondría la posibilidad de que se produjese una doble inmatriculación, que es una de las situaciones patológicas, que precisamente el uso del sistema de bases gráficas registrales evita. Pero esta situación no se puede aplicar a los millones de fincas inmatriculadas antes de la Ley 13/1996, que impuso la coincidencia entre finca registral y parcela catastral, al menos en el momento de la inmatriculación, por lo que el riesgo de doble inmatriculación respecto de esas fincas se puede seguir produciendo. El sistema de bases gráficas registrales lo que facilitará será la

determinación de esa posible circunstancia, para su posterior resolución ya sea por la vía del consentimiento de los afectados o por la vía de la autoridad judicial.

Por tanto, para evitar esos problemas, hay que desplazar las exigencias del tracto sucesivo registral gráfico a la información individual de cada base gráfica registral y no a la visualización del conjunto de todas ellas, dado que la representación gráfica del territorio se actualiza con el tiempo ganando cada vez mayor precisión.

Teniendo en cuenta estos dos factores, el temporal y el de precisión, hay que distinguir entre modificaciones del territorio objetivas que no han tenido acceso al Registro y aquellas otras especificaciones en la representación del territorio que alteran la representación de los objetos espaciales, sin alteración objetiva de los mismos.

En el primer caso, cuando esa modificación tangible, derivada del nuevo material cartográfico u ortofotográfico, llega al Registro cuando ya se ha producido la incorporación de la base gráfica de la finca registral al entramado de bases gráficas del distrito hipotecario, la realidad extrarregistral aparente no se puede tener en cuenta en la calificación de la base gráfica registral de una finca, dado el carácter voluntario de la inscripción en el Registro de la Propiedad; por lo que mientras no se presente el título en el Registro, no se podrá modificar la base gráfica. Pero si se presenta ese título, ha de ser calificado teniendo en cuenta la realidad aparente extrarregistral, que es la que quiere inscribirse y representarse gráficamente. Esa realidad aparente no debe ser impeditiva de la inscripción en todo caso, pues en los títulos presentados a inscripción registral no tiene por qué describirse la realidad aparente actual, pues puede referirse a la configuración jurídica futura del inmueble, como ocurre con las inscripciones de declaración de obra nueva y división horizontal de edificios meramente proyectados, que permite el artículo 8 LH, sin que el edificio exista todavía en la realidad física, pretendiendo con su inscripción registral la más fácil captación de financiación hipotecaria. Siendo la existencia del edificio una existencia jurídica, aunque todavía no física.

3.- Doble inmatriculación y tracto sucesivo registral gráfico

En la mayoría de los casos, los supuestos de doble inmatriculación resultan de problemas de tracto sucesivo; cuando el historial registral de una finca ha permanecido largo tiempo sin que se practique ningún asiento, no porque no se hayan otorgado los correspondientes títulos públicos, sino porque estos, en su día, no se inscribieron en el Registro y desaparecieron, rompiéndose la cadena de titularidades. La reconstrucción del tracto entonces, resulta complicada, y sus titulares actuales pretenden la inscripción de su dominio mediante la inmatriculación de la finca tal y como aparece en la realidad actual, produciendo una doble inmatriculación entre esa realidad actual y la de la finca registral inscrita en su día, cuyo historial registral ya no volvió a modificarse.

Estas situaciones, antes de la implantación del sistema de bases gráficas, se detectaban de una manera literaria, a través de una serie de indicios. Pero no estamos sino ante un supuesto de anomalía gráfica, de una patología del Registro literario, que no se puede dar en el Registro de la Propiedad Gráfico, pues inscrita o validada la base gráfica de una finca registral, nunca ninguna otra podrá inmatricularse invadiendo el espacio de la primeramente validada. Ahora bien, esta sencilla regla, no puede aplicarse a las fincas

inscritas con anterioridad a la Ley 13/1996. El sistema de bases gráficas registrales no soluciona ese conflicto de orden histórico, pero se revela como un instrumento adecuado para que aflore a la superficie registral esa problemática, como mejor modo de poder llegar a resolver esas situaciones conflictivas.

Es decir, el empleo de un sistema de bases gráficas registrales elaboradas y custodiadas por los propios Registradores es el último mecanismo para prevenir la doble inmatriculación⁴²², puesto que al traducir o proyectar al territorio la descripción de la finca contenida en el folio registral, fija el lugar preciso en el que la misma se ubica, impidiendo que otras fincas puedan referirse a la misma porción de terreno, mediante la aplicación de tres reglas esenciales: las fincas lindan con fincas y no con personas; ocupan un lugar geográfico determinado; y tienen una forma característica.

Cuando el Registrador inscribe definitivamente la base gráfica de una finca registral en el sistema de bases gráficas registrales, está proporcionando a la descripción una localización independiente y excluyente, que se podrá utilizar en los posteriores procesos de inmatriculación, que habrán de respetar esa localización, por aplicación del principio de tracto sucesivo registral gráfico, puesto que la doble inmatriculación literaria es una de las circunstancias que impide la inscripción registral gráfica, y no se puede inscribir una base gráfica registral, aunque esté perfectamente identificada, cuando el Registrador tenga noticia de que dicha base gráfica registral invade, en todo o en parte, el territorio que ocupa la base gráfica de otra finca registral, validada con anterioridad, cualquiera que sea la fecha de la inscripción del asiento, por aplicación del principio de prioridad registral gráfica. En este supuesto debemos distinguir dos situaciones:

1.- Si la doble inmatriculación se detecta cuando se pretende inscribir la base gráfica de una finca registral ya inmatriculada. En este caso, el Registrador no valida la segunda base gráfica por invadir total o parcialmente la correspondiente a otra finca registral, sin que pueda practicar ninguna operación en el folio registral de las fincas afectadas, pues es competencia de los Tribunales, aunque esa situación debería poder darse a conocer a terceros interesados en la adquisición de la finca, aplicando el artículo 222.7 LH, en virtud del cual, los Registradores en el ejercicio profesional de su función pública deberán informar a cualquier persona que lo solicite, en materias relacionadas con el Registro de la Propiedad, aunque esa información no podrá constar en una certificación o en una nota simple, pues no es una declaración oficial⁴²³, pero puede hacerlo a través de la recuperación de oficio de las bases gráficas registrales.

2.- Si la doble inmatriculación se observa como consecuencia de una nueva inmatriculación, el Registrador no sólo deberá rechazar la inscripción de la base gráfica registral, aunque esté perfectamente identificada, sino que también tendrá que rechazar la inmatriculación solicitada por existir un obstáculo que surge de los asientos del Registro, conforme al artículo 18 LH, por aplicación de los principios de prioridad y tracto sucesivo registral gráfico, con lo que la implantación del sistema de bases gráficas registrales impide la doble inmatriculación respecto de las fincas que se pretenden inmatricular tras su implantación.

⁴²² ARRIETA SEVILLA, L.J.: *La doble inmatriculación registral*, op cit., p. 319.

⁴²³ ARRIETA SEVILLA, L. J.: *La doble inmatriculación registral*, op cit., p. 328.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL
PRIMERA PARTE**

CAPÍTULO DUODÉCIMO

El Principio de inscripción registral gráfica

1.- Introducción. 2.- La inscripción como principio hipotecario. 2.1.- El valor jurídico de la inscripción registral gráfica. 2.2.- Ámbito en el que se desenvuelve. 2.3.- Necesidad o voluntariedad de la inscripción. 2.4.- Elementos que le sirven de base o la perfeccionan. 2.5.- Caracteres. 3.- La inscripción como asiento. 3.1.- Analogías y diferencias entre vertiente literaria y gráfica de la inscripción. 3.2.- Naturaleza Jurídica del asiento registral gráfico. 3.3.- Lugar en que se practica el asiento registral gráfico. 3.4.- Efectos de la inscripción registral gráfica. 3.5.- Circunstancias del asiento registral gráfico.

1.- Introducción

Desde un punto de vista jurídico literario, el término inscripción puede entenderse como principio y como asiento registral. Del mismo modo puede ser tratada la inscripción en su vertiente gráfica.

a) Como principio, suelen agrupar los juristas alemanes, las cuestiones que se plantean al estudiar el valor de los asientos hipotecarios en relación con la adquisición, modificación transferencia, gravamen y extinción de los derechos sobre las fincas. Aunque apenas usada por los hipotecaristas españoles, que tratan la materia de un modo empírico y fragmentario, nos servirá para condensar la doctrina relativa a las funciones de la inscripción, donde trataremos los siguientes extremos⁴²⁴:

- 1.- El valor jurídico de la inscripción y sus efectos inmediatos.
- 2.- Ámbito en el que se desenvuelve.
- 3.- Necesidad o voluntariedad de la inscripción.
- 4.- Elementos o presupuestos que le sirven de base o la perfeccionan.

Dicho esquema puede servirnos también para desgranar el estudio de la vertiente gráfica de la inscripción en el Registro de la Propiedad, representada por la base gráfica de la finca registral, una vez validada por el Registrador.

b) Como asiento registral.

2.- La inscripción como Principio hipotecario

2.1.- El valor jurídico de la inscripción registral gráfica

El valor jurídico de la inscripción y sus efectos inmediatos están mediatizados por el hecho de que las modificaciones jurídico-reales se producen fuera del Registro de la Propiedad, por lo que, en principio, no rige en nuestro Derecho el principio de inscripción, excepto en los supuestos de inscripciones constitutivas. Sin embargo, lo que

⁴²⁴ GÓNZALEZ MARTÍNEZ, J.: *El principio de inscripción* en Estudios de Derecho Hipotecario y Civil, t. I Derecho Hipotecario, 150 Aniversario de la Ley Hipotecaria, Thompson-Reuters, Navarra 2009, p. 445.

ocurre es que en estas, el principio de inscripción, se produce de manera más intensa, pero en el resto la inscripción es un elemento fundamental para la configuración del derecho real como tal, pues la inscripción completa la cierra el ciclo de la constitución del derecho real, proporcionando plena eficacia *erga omnes* al derecho inscrito, conforme al art. 32 LH.

Desde un punto de vista gráfico, también se puede decir que las fincas tienen una existencia física que se desenvuelve fuera del Registro de la Propiedad, pero es su realidad jurídica, la pertenencia de esa porción de territorio a un determinado derecho de dominio que ha accedido al Registro de la Propiedad, la que determina el modo en que el Registro contempla a esa porción de suelo, como representación gráfica coherente con la descripción literaria del dominio inscrito. Por tanto, en materia gráfica, sólo la validación definitiva de la finca, como decisión del Registrador, permite la práctica de la inscripción registral gráfica; no así la validación provisional de la base gráfica registral, que no provocan inscripción.

Esa decisión del Registrador, como ocurre en el ámbito literario, provoca un asiento registral, actualmente de carácter complejo, en parte literario, mediante la nota marginal de identificación definitiva de la finca registral, que expresará su incorporación definitiva al sistema de bases gráficas registrales del Distrito Hipotecario y en parte gráfico, consistente en esa incorporación definitiva al citado sistema. Pero con la implantación futura del Registro Electrónico, será posible su incorporación definitiva además al folio real electrónico, en el espacio reservado dentro del mismo a la representación gráfica de la finca registral.

Esa actuación registral, lógicamente ha de producir una serie de efectos o consecuencias jurídicas, que no pueden ser distintas de las que produce la inscripción literaria. Por tanto, serán de plena aplicación los principios hipotecarios, que adquieren una vertiente gráfica, como estamos viendo. Pero, dentro de ellos, merecerán especial atención los de legitimación registral y fe pública registral, es decir, los principios consecuencia de la inscripción en su vertiente gráfica, con los requisitos que trataremos posteriormente.

2.2.- Ámbito en el que se desenvuelve

La inscripción se refiere, como regla general, a la declaración, constitución, modificación, transmisión y extinción de derechos reales inmobiliarios. Desde un punto de vista gráfico, la representación gráfica se refiere no sólo al dominio inscrito, sino también a los derechos reales inmobiliarios. Así, puede referirse a determinadas servidumbres, pues entendemos que el estado de la técnica permite hoy representar gráficamente derechos reales con proyección sobre el terreno como la servidumbre de paso, incluso se puede defender la posibilidad de representar gráficamente los aprovechamientos urbanísticos como cualidades de las fincas sobre las que recaen, aunque todavía no se hayan materializado en una finca concreta; así como también se puede materializar derechos reales de aprovechamiento de recursos naturales sobre fincas determinadas como los relativos al agua, el dióxido de carbono, o la llamada declaración de interés comunitario, a los que aludiremos.

Por tanto, en ámbito gráfico también la inscripción registral se refiere a los derechos reales inmobiliarios, en particular a su ámbito físico u objetivo, puesto que la base gráfica es la representación gráfica del derecho real inmobiliario que recae sobre esa parte del territorio, aunque ese derecho real no tenga una apariencia física; es decir, no es la apariencia física lo esencial en la base gráfica registral, sino el derecho real que recae sobre ella, que es lo que trata de representarse físicamente sobre el territorio.

2.3.- Necesidad o voluntariedad de la inscripción

En el ámbito literario, la regla general es la voluntariedad de la inscripción, siendo excepcionales los supuestos de inscripciones necesarias u obligatorias. La voluntad de las partes es libre para decidir si pide o no la inscripción, pero solicitado el asiento, su práctica ha de pasar por todas las fases necesarias, que como actos debidos ha de impulsar el Registrador, entre los cuales, a nuestro juicio, se encuentra el de la formación de la base gráfica registral, cuyo carácter voluntario participa del carácter voluntaria que tiene la inscripción en nuestro sistema.

El valor jurídico del asiento de inscripción se desenvuelve de manera diferente, como hemos visto, según que la inscripción sea constitutiva o declarativa, pero desde una perspectiva gráfica cualquiera que sea el valor de esa inscripción, la necesidad de un tratamiento gráfico de la descripción de las fincas registrales, ya sea como tarea complementaria, o como operación sustantiva de inscripción gráfica registral es una cuestión inaplazable, pues el *nivel de seguridad jurídica del Registro de Derechos aumentará en la medida en que se apoye en una base gráfica fiable que, al favorecer la correcta descripción de la finca, refuerce la utilidad de la información que el Registro pública*⁴²⁵.

2.4.- Elementos que le sirven de base o la perfeccionan

Son los necesarios para practicar la inscripción y para que esta produzca los efectos legales, que se regulan en la Ley Hipotecaria como circunstancias de la inscripción.

En el ámbito gráfico, las circunstancias de la inscripción se denominan metadatos y quedan archivados en un sistema informático. En este punto, en cuanto a su denominación existe cierta querencia doctrinal a hablar del principio de especialidad, cuando nos referimos a la descripción de los datos físicos de la finca y de determinación, cuando nos referimos a la descripción de los datos jurídicos del derecho real inmobiliario cuya inscripción se pretende. Así sucede por ejemplo, con el derecho real de hipoteca, donde el principio de especialidad se concreta en el denominado principio de determinación hipotecaria.

El principio de especialidad exige la concreción y exacta descripción de los derechos, de las fincas y de los titulares⁴²⁶. Es decir, el principio de especialidad exige que todos los

⁴²⁵ Declaración de la Antigua suscrita en Febrero de 2003 por expertos de 16 países iberoamericanos y la OEA.

⁴²⁶ HERNÁNDEZ GIL, A.: «Introducción al Derecho Hipotecario», op cit., p. 169.

elementos que pueden ser objeto de publicidad registral, como son el asiento registral, el derecho real inscrito, la finca sobre que recae, su titular y el título en virtud del cual se adquiere el derecho, estén plenamente determinados, en el sentido de que estén sujetos a la idea de claridad, de tal modo que ha de estar perfectamente identificados y clarificados⁴²⁷. Respecto a la finca, el Registro funciona concentrando el historial jurídico de cada finca, entendida como unidad registral, en una hoja, folio o registro particular, con una descripción que las individualiza, a pesar de que existen ciertos aspectos en nuestra legislación que enturbian la rigurosa especialidad, como la de la continua confusión de intentar hacer de la cartografía catastral la base física del Registro de la Propiedad, partiendo del carácter exacto del Catastro, que es incierto, pues uno de los defectos que se achaca a nuestro sistema es la falta de un buen Catastro⁴²⁸.

Así podemos señalar las siguientes funciones del principio de especialidad⁴²⁹:

- 1.- Dar claridad a los asientos del Registro de la Propiedad, para que la publicidad de los mismos sea clara y completa para los terceros.
- 2.- La función de definición de la propiedad y de los derechos reales para que los derechos reales inscritos aparezcan perfectamente determinados en su contenido y caracteres en los libros registrales, para que los terceros puedan tomar el conocimiento más exacto posible de los mismos; por tanto, exento de incertidumbres y de asimetrías informativas que tanto perjudican al tráfico jurídico y económico.
- 3.- Los principios de legitimación, fe pública, tracto sucesivo y calificación registral, tienen como presupuesto indispensable, el de especialidad.
- 4.- Facilita el tráfico inmobiliario de fincas y derechos.
- 5.- Cumple una función cautelar o preventiva, pues se evitan futuros pleitos generados por la confusión y la necesidad de completar o clarificar derechos o situaciones jurídicas indeterminadas, de ahí la conexión con la seguridad jurídica preventiva⁴³⁰.

Por tanto, es esencial en este punto delimitar el concepto de finca registral sobre el que pivota todo el sistema, y conseguir un adecuado sistema de descripción de la misma que garantice la exactitud de la descripción del continente del derecho, sobre el que se van ejercer las facultades y potestades que integran el contenido del derecho. Para ello hemos de tener en cuenta aspectos literarios y declaraciones de las partes, pero también aspectos gráficos, del que se deberá dejar constancia en la base de datos, pues el principio de inscripción, en su vertiente gráfica, no se basa en la técnica de archivar planos presentados por las partes en el legajo correspondiente, sino en una actividad

⁴²⁷ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, op cit., p. 1471.

⁴²⁸ ROCA SASTRE, R.: *Derecho Hipotecario*, Bosch, Barcelona 1976, t. II, p. 395.

⁴²⁹ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, op cit., p. 1495 y ss.

⁴³⁰ TAMAYO HAYA, S.: *El Principio de Especialidad o de determinación*, en sistemas de transmisión de la propiedad inmobiliaria en el Derecho Europeo, Thompson Reuters Civitas, Pamplona 2009, p. 405.

autónoma e independiente del Registrador, cuya fundamentación legal se encuentra en el último párrafo del artículo 9.1 LH. Es decir, del mismo modo que la inscripción registral, como creación jurídica es el resultado de una decisión del Registrador, como consecuencia de un procedimiento registral, la inscripción registral gráfica, como creación jurídica de naturaleza gráfica, es el resultado de una decisión del Registrador, como consecuencia de un procedimiento registral en su vertiente gráfica para la redacción y firma de ese asiento registral gráfico, con las circunstancias que exija la especial naturaleza de ese asiento registral electrónico, considerados como metadatos estructurados en el escenario de configuración de la base gráfica.

En ese proceso de creación de la representación gráfica de la finca registral, el Registrador ha de utilizar unos datos, que se convierten en metadatos de la base gráfica registral, es decir datos sobre el dato, pues cuando el Registrador conforma la base gráfica está realizando una foto fija de la identificación gráfica de la finca registral, por lo que debe dejar convenientemente metadatados y almacenados el material utilizado en la creación; de estos metadatos hablaremos al tratar de las circunstancias del asiento registral gráfico, como foto fija de la identificación gráfica de la finca, que han de quedar archivados y a disposición de los usuarios para su conocimiento.

2.5.- Caracteres

El principio de inscripción registral gráfica participa de los caracteres propios del principio de inscripción tradicional, como son⁴³¹:

1.- Los títulos han de ser calificados, pues toda documentación que se presenta en el Registro de la Propiedad ha de pasar por el tamiz de la calificación registral. Desde el punto de vista gráfico, lo que ha de calificarse es aquel material gráfico susceptible de quedar inscrito gráficamente en el Registro de la Propiedad, calificándolo por lo que resulte del título y del contenido del Registro, representado este por el material cartográfico y ortofotográfico que ponga a disposición del Registrador la aplicación informática que gestione el sistema de bases gráficas registrales. Primero se calificará si la información de la situación geográfica aportada en el título es susceptible de ser inscrita por ser coherente con la imagen del territorio sobre la que aparece situada y por no resultar contradictoria con la realidad de las bases gráficas de las fincas registrales colindantes, anteriormente validadas por el Registrador.

2.- Los títulos han de ser despachados, cuando sean calificados positivamente por el Registrador, mediante una transformación cualitativa que permita dejar constancia exacta de la sustancia que tiene trascendencia real en su contenido, siendo esta una labor o actividad creadora del Registrador, también desde el punto de vista gráfico, donde el Registrador ha de disponer de las mejores herramientas posibles para traducir gráficamente las descripciones realizadas a instancia de parte, para controlar su exactitud.

⁴³¹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, pp. 27 y ss.

3.- Los títulos han de ser devueltos al presentante respectivo, tras la calificación y despacho de los mismos, dejando constancia de las operaciones practicadas, puesto que las mismas producen efectos jurídicos; y esas operaciones se practican tanto desde el punto de vista alfanumérico o literario, mediante la práctica de los asientos en el Libro de Inscripciones o en el futuro folio real electrónico, como de las decisiones de coherencia entre la descripción literaria y la representación gráfica, que en caso de ser positiva constituirá una prolongación del asiento literario, o del electrónico practicado en el folio real electrónico de la finca correspondiente, y en caso de ser suspensiva (provisional) o denegatoria de la coherencia (imposibilidad de localización), quedará integrada en el sistema de bases gráficas del distrito hipotecario.

4.- El resultado de la calificación, despacho y devolución ha de ser publicado, reflejando el contenido de las inscripciones, dado el carácter público del Registro y esa publicidad no puede ser ya sólo literaria sino también gráfica, ya sea de la base gráfica registral, de la coordinación de la finca registral con la parcela catastral, o de la información territorial que pueda ser trascendente para el propietario, mediante la interoperabilidad de la capa de bases gráfica registrales con otras capas territoriales, mediante la técnica de la información asociada

En conclusión, si el juicio de legalidad alfanumérico culmina con una nota de calificación al pie del título presentado, el juicio de legalidad gráfico lo hace con otra nota al margen del asiento donde se contiene la descripción literaria de la finca y en la nota de despacho de la base gráfica registral que se entrega al usuario registral. Por tanto, del mismo modo que el juicio positivo de legalidad termina con la práctica del asiento, el juicio de legalidad positivo, en su vertiente gráfica, culmina con la base gráfica registral y las notas marginales de referencia correspondientes son la calificación de legalidad del material de identificación geográfica presentado.

3.- La inscripción como asiento

En esta acepción, podemos entender la inscripción en un sentido genérico y otro estricto:

a) En sentido genérico inscripción equivale a la constatación formal y solemne hecha en los libros del Registro de los actos y contratos que por su naturaleza jurídica pueden tener acceso a los mismos, para que surtan los efectos hipotecarios que procedan, a su vez dentro del mismo podemos distinguir:

1. - En el aspecto formal, equivale a la toma de razón, es decir, la constatación de un título, acto, hecho o circunstancia en el Registro y supone la culminación de una serie de operaciones que integran el proceso registral, que constituye un acto de jurisdicción voluntaria, que comprende la presentación del documento, la petición de inscripción, y la calificación por el Registrador y, en su caso, la inscripción cuando se cumplan los requisitos legales, siendo su práctica un acto debido, sin que pueda denegarse su práctica caprichosamente y de naturaleza cuasi-jurisdiccional.

2. - En el aspecto material, la inscripción se identifica con la acción de inscribir, que da lugar a un documento público que refleja situaciones jurídicas inmobiliarias, y que produce los efectos presuntivos, defensivos y legitimadores propios del Registro.

b) En sentido estricto, podemos definir la inscripción como el asiento que se practica en los libros de inscripciones, final, definitivo, principal y positivo, que publica generalmente la constitución, modificación o transmisión de un derecho real perfecto⁴³².

En este sentido, podemos definir la inscripción registral gráfica como el asiento electrónico positivo, que se practica en el folio real, ya sea en soporte papel o electrónico, de la finca registral, como extensión de la descripción alfanumérica que figura en el folio real y que expresa la conformidad del Registrador acerca de la coherencia entre la descripción literaria y su representación gráfica, a la que ha llegado a través de una calificación registral gráfica positiva, o validación definitiva, autorizada con la firma electrónica reconocida del Registrador.

3.1.- Analogías y diferencias entre vertiente literaria y gráfica de la inscripción

El asiento de inscripción gráfica registral, participa de una serie de rasgos comunes del asiento de inscripción literario, pero también tiene una serie de especialidades respecto al mismo.

En cuanto a los rasgos comunes, son los siguientes:

1.- La inscripción gráfica registral es la consecuencia de un juicio del Registrador, tras el oportuno procedimiento registral, respecto a la realidad gráfica de una finca registral determinada, que dará lugar a la identificación gráfica definitiva de la finca registral y que determinará la incorporación definitiva al sistema de bases gráficas registrales.

2.- El asiento gráfico se imprimirá, reproduciendo la visualización del perímetro delimitador de la finca correspondiente y su representación coherente sobre la imagen del territorio más adecuada con la que cuente el Registro de la Propiedad territorialmente competente.

3.- El asiento gráfico registral, como el literario, ha de ser firmado por el Registrador mediante su firma electrónica reconocida, puesto que el archivo de bases gráficas registrales es un archivo electrónico, efectuando el sellado de tiempo para saber el momento en el que se firma la base gráfica, importante para saber el nivel de actualización de los datos.

⁴³² MANZANO SOLANO, A. Y MANZANO FERNÁNDEZ, M^a M.: *Instituciones de Derecho Registral Inmobiliario*, op cit., p. 269.

4.- Ha de expedirse nota de despacho del asiento gráfico practicado con la base gráfica registral, el dictamen explicativo de su decisión, firmada por el Registrador, bien manuscritamente, o con firma electrónica reconocida del Registrador.

5.- Como todo asiento registral literario, el gráfico también puede ser objeto de publicidad registral, de conformidad con el último inciso del artículo 9.1 LH, pues refleja la coordinación entre la base gráfica registral y la finca, y además puede incorporar la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, a través de la técnica de la información territorial gráfica asociada a la base gráfica registral. En este sentido, sólo la base gráfica validada definitivamente puede producir efectos jurídicos; la provisional no los produce, sin perjuicio del dictamen que haya de emitir el Registrador justificando las razones de su decisión y de la nota marginal que indica la incoherencia descriptiva, para que sea conocida por los terceros, pues la calificación registral gráfica suspensiva no impide la inscripción del derecho real, aunque no tenga una representación georreferenciada, por exigencias del tráfico jurídico.

Como especialidades podemos señalar:

1.- Es un asiento complejo, pues implica la práctica de un asiento digital gráfico en el entramado de bases gráficas, en virtud del cual cada base gráfica se relaciona con sus colindantes y la práctica de un asiento literario en el folio registral de la finca, en el que se deja constancia de la operación practicada.

2.- Ello determina que la especialidad más importante del asiento de inscripción gráfica es que no se practica en el espacio reservado en el folio registral para las inscripciones, puesto que el archivo gráfico de bases gráficas registrales es un archivo telemático, por lo que de la inscripción gráfica se deja constancia en el folio registral, a través de la correspondiente nota marginal; es decir, a través de una inscripción en sentido amplio; nota marginal que hace las veces de inscripción, pues es una de las finalidades admitidas para este asiento y que permite relacionar el asiento literario con el gráfico, con lo que se produce un desdoblamiento del folio registral, que junto con la parte literaria, contará con un archivo gráfico de cada finca, completando la información del folio registral y reforzando la seguridad jurídica. Por tanto, es el propio Registro el que identifica y traduce los linderos gráficos de la finca, sin decidir su trazado, utilizando como escenario de configuración las imágenes ortofotográficas o cartográficas del término municipal en que se halla la finca, pero tomando como referencia conceptual otros muchos posibles elementos de configuración, como la descripción literaria, que en definitiva es la que ha de quedar inscrita. Y del mismo modo, la configuración de la base gráfica de una finca registral se lleva a cabo teniendo en cuenta las apariencias territoriales y los linderos perimetrales de las fincas colindantes, tanto cuando estas tienen identificada su base gráfica, como cuando no la tienen. Puesto que el producto resultante del despacho es una base gráfica de distinta naturaleza, aunque de igual contenido que el material gráfico aportado al título, y porque esa base gráfica es producto de una operación de despacho gráfico, es por lo que sostenemos que en el último párrafo del artículo 9.1 LH se produce la utilización de la técnica de inscripción

registral⁴³³. No obstante, en la futura implantación del Registro electrónico, la tecnología permite un diseño del folio real electrónico con un espacio reservado para la base gráfica registral, lo que habrá de tenerse en cuenta por el legislador, al redactar la Ley.

En la nota marginal ha de reflejarse el resultado de la acción del Registrador, es decir:

- a. La inscripción positiva o validación definitiva de la base gráfica registral, que determina la incorporación al archivo gráfico del Registro de la Propiedad.
- b. La identificación provisional, que impide la incorporación por existir diferencias identificativas sustanciales entre la descripción literaria que se hace de la misma y su materialización gráfica, que no impiden una identificación inicial, quedando alojada en el sistema de bases gráficas registrales, indicando la nota marginal la posibilidad de su consulta, con el carácter de un dictamen o informe no vinculante del Registrador.
- c. La imposibilidad de localizar la situación geográfica de una finca, que dará lugar a una nota de validación negativa, es decir que no se pueda hacer ninguna materialización gráfica de ella, en este caso, se indica la falta de toda representación gráfica sea definitiva o provisional, con las consecuencias derivadas de una existencia meramente literaria del derecho real, que no impiden el acceso registral del mismo.

3.2- Naturaleza jurídica del asiento registral gráfico

El carácter complejo del asiento registral gráfico, eminentemente digital, pero que se relaciona con el folio registral a través de una nota marginal literaria, ha dado lugar a dos teorías encontradas acerca de la naturaleza jurídica de este asiento gráfico, como asiento registral simplemente de carácter literario, o de carácter complejo, con una vertiente también gráfica, como hemos visto anteriormente. Como mantuvimos anteriormente, reducir el valor de la base gráfica registral a un aspecto instrumental o interno, con el argumento de que no hay consentimiento o rogación del propietario, es una postura errónea y los argumentos utilizados han de ser rebatidos, pues suponen una interpretación equivocada de la Ley, pues en cualquiera de los supuestos se está completando la descripción de una finca ya inscrita mediante su delimitación perimetral, tarea consustancial al Registro, produciendo esa identificación gráfica de la finca registral consecuencias jurídicas, considerando la base gráfica como un producto netamente registral, tanto en su procedimiento, como en sus efectos, como en sus consecuencias.

Cierto es que la normativa legal es escasa y que se necesita un diseño jurídico que se apoye en el desarrollo reglamentario. Pero si interpretamos literal, lógica y sistemáticamente el artículo 9.1 LH, no parece que se puede sostener que la función de la base gráfica sea meramente auxiliar o complementaria, como hemos dicho, porque los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para coordinar las fincas con

⁴³³ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 50.

su representación gráfica. Por ello, estamos ante una actividad del Registrador, lógicamente porque el artículo reserva las operaciones de archivo o depósito a los planos o bases gráficas aportadas por los otorgantes, que podrán completar la descripción de la finca con una base gráfica, o su definición topográfica, conforme a los dos primeros párrafos del artículo 9.1. Pero, sistemáticamente, pues el artículo citado se ubica en el título dedicado a la inscripción y a las circunstancias de la misma, si el Registrador ha de coordinar la finca registral con su base gráfica, esta acción, cuando el resultado sea positivo, ha de convertirse en circunstancia de la inscripción. La regulación legal no ha de ser prolija, sino sentar las líneas generales que se han de abordar en el desarrollo reglamentario, y es en esa fase de desarrollo reglamentario donde se debe configurar el procedimiento de formación de una base gráfica registral, como una fase más del procedimiento registral y, en su caso, como una circunstancia más del asiento registral, sin que pueda utilizarse para defender su carácter auxiliar, la escasa regulación legal, pues aunque sea escasa, es legal y ha de cumplirse en sus justos términos, diferenciando la base gráfica registral individualmente considerada y el sistema de bases gráficas registrales en su conjunto.

Respecto a la base gráfica individual, al suponer la proyección geográfica de la descripción literaria, forma parte del contenido de la inscripción como una circunstancia más de la misma. Es decir, es la vertiente gráfica de la inscripción, con sus propios metadatos, distintos de las demás circunstancias de la inscripción literaria, de los cuales hay que dejar constancia en ese asiento registral gráfico que han de ser firmados por el Registrador. Y siendo la prolongación gráfica de la descripción literaria y formando parte del contenido de la inscripción y al que han de ser aplicables los principios hipotecarios.

Respecto al sistema de bases gráficas, su función auxiliar se reconoce en su incardinación en un sistema geográfico de información organizada, constituyendo la capa jurídica de información, no está justificado, pues si la base gráfica es una circunstancia de la inscripción, derivada de una acción registral y consecuencia de un procedimiento registral, que ha de participar del resto de caracteres de un asiento registral. Cuestión distinta es que en el sistema de bases gráficas registrales puedan alojarse las bases gráficas provisionales con el valor de mero dictamen. El valor añadido de esa capa de información, es la de que es una capa jurídica relativa a una titularidad depurada con una representación gráfica también depurada, no para completar la identificación de la finca, sino para coordinar la descripción literaria con su representación gráfica. También permite conocer las discrepancias descriptivas, a los efectos de su posible subsanación, cuya función si que puede ser auxiliar, con el valor de dictamen registral.

En conclusión, no entendemos que sea posible configurar la base gráfica de la finca registral como una operación auxiliar, carente de trascendencia registral, puesto que esto supone la extensión de la técnica del archivo de planos de los dos primeros párrafos del artículo 9.1 LH al último párrafo del mismo, y si esa hubiera sido la intención del legislador, no hubiera redactado ese último inciso, pues con los dos primeros párrafos hubiera sido suficiente. Por ello, el legislador parece que está pensando en una operación registral, que participa de la naturaleza de una inscripción, siendo la nota marginal, que se practica al margen de la última inscripción en la que consta la descripción de la finca, una nota con carácter sustantivo, para hacer eficaz erga omnes la

existencia de la inscripción gráfica del perímetro delimitador del elemento real del derecho de dominio que gravita sobre la finca.

Por ello, entendemos que la incorporación de una base gráfica registral al entramado de bases gráficas de un determinado distrito hipotecario, es una operación jurídica registral, pues, del mismo modo que los asientos registrales se llevan a cabo en libros oficiales, las bases gráficas registrales se identifican y quedan archivadas a través de una herramienta tecnológica en constante desarrollo⁴³⁴. Y ello, porque en la inscripción gráfica registral, como en toda inscripción, hay dos elementos esenciales: calificación registral de la descripción literaria contenida en el título, mediante los materiales cartográficos y ortofotográficos y actuación creadora del Registro, como ocurre con la redacción del asiento literario, mediante la creación del perímetro delimitador de la identidad gráfica de la finca registral, con los mejores materiales de los que disponga. Es decir, el Registrador califica cual es la representación gráfica de la finca que mejor se adapta a la descripción literaria, sea esta catastral, urbana, o de carácter alternativo o privado. Esa calificación desemboca en una decisión, que se plasmará en la herramienta tecnológica. Lo importante de la herramienta no es su nombre, sino la filosofía que la inspire, que no puede apartarse de los principios hipotecarios que inspiraron la Ley Hipotecaria de 1861, que si en su día, se debió al genio jurídico de una serie de juristas, que se adelantaron un siglo a su tiempo, requiere que los juristas actuales tengan la misma altura de miras para la correcta delimitación tecnológica y legal de esa herramienta.

Por tanto, a través de la calificación se crea, en su caso, una inscripción gráfica, propiamente registral, que se conectará con el folio registral de la finca correspondiente, a través de la nota marginal de validación, acción que prevé la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de marzo de 200, cuando en su apartado cuarto dispone: *«1. Identificada provisionalmente una finca se dejará constancia en el documento en que se realice, se incorporará a la base cartográfica del Registro como unidad geográfica propia y autónoma, y se hará constar dicha circunstancia en el folio registral de la misma por nota al margen de la última inscripción de dominio. 2. En las actuaciones judiciales o administrativas de deslinde o reorganización de la propiedad rústica o urbana, la identificación de las fincas y su incorporación a la base cartográfica podrá realizarse directamente con apoyo en la planimetría oficial realizada en dichas actuaciones»*. Ello determina que el asiento de inscripción tendrá un contenido literario y gráfico que se van a relacionar a través de la nota marginal, que permitirá la extensión de la información de cada folio registral, que dispondrá de un archivo gráfico relativo a la finca registral.

Practicada la inscripción gráfica y archivada en el sistema de bases gráficas registrales, será posible relacionar a la finca registral con sus fincas registrales colindantes, lo que no es posible cuando la descripción es meramente literaria y permitirá coordinarla con otras capas de información sobre esa misma porción del territorio, mediante la técnica de la información asociada, como la catastral, la urbanística, la ambiental. Ello permite que a través del Registro, los terceros puedan conocer la delimitación del contenido del derecho real, que corresponde al derecho sustantivo, razón por la cual no tiene acceso al folio registral.

⁴³⁴ Conclusiones del III Congreso de Registradores de España. Granada. Noviembre 2006.

3.3.- Lugar en que se practica el asiento registral gráfico

Si el asiento literario se practica en el libro de inscripciones, el asiento registral gráfico de la finca ha de practicarse en el entramado del sistema de bases gráficas registrales, gestionado por la herramienta informática adecuada que lo permita, hasta que la Ley regule el sistema de Registro Electrónico, que se adapte a los preceptos de la Ley Hipotecaria en la materia, y habrá de preverse en el diseño de folio electrónico que se realice un espacio reservado para la base gráfica de la finca registral validada definitivamente por el Registrador, que formará parte del contenido del asiento.

La función que ha de cumplir esa herramienta informática, como instrumento para llevar a cabo un fin, va más allá de la agilización en la consulta o de la labor de auxilio en el ejercicio de la función registral, pues la práctica de la misma ha de producir unos efectos sustantivos que la hagan atractiva para los usuarios del sistema registral. Por tanto esa herramienta ha de cumplir el mismo papel que cumplen los libros registrales para los asientos registrales, ser extensión del mismo y el cauce o medio portador de cualquier tipo de dato que pueda tener incidencia en la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, que hoy no puede reducirse al mero contenido del folio registral, dada la configuración legislativa actual del derecho de propiedad inmobiliaria y de los derechos reales, presididos todos por la función social que todo derecho de propiedad ha de cumplir.

El soporte documental de los títulos que acceden al Registro puede ser el soporte papel con firma manuscrita o el soporte electrónico, con firma electrónica reconocida que tiene el mismo valor que la firma manuscrita en soporte papel. Pero, cualquiera que sea el soporte documental, el título va a contener una serie de datos distintos, los literarios y los gráficos, cuyo origen, aunque se contengan en un documento público electrónico, es de carácter analógico. Característica especial de los documentos gráficos analógicos es que son representaciones rígidas, que carecen de dinamismo y de posibilidades de interoperar. Así, mientras la representación gráfica de la finca registral sea analógica, supondrá una representación estática del objeto espacial, que no le permitirá interoperar con el resto de realidades territoriales. De ahí que el Registrador, a través de la su aplicación informática, ha de tratar esos datos de modo que pueda conseguir el tránsito al ámbito gráfico digital, que permita la superposición de capas de información territorial y la representación gráfica dinámica de la finca registral, con posibilidad de interoperar con el resto de representaciones gráficas, con su información actualizada. Es decir, la herramienta informática lo que ha de permitir es que el sistema de bases gráficas registrales se configure como un auténtico GIS registral, capaz de interoperar con las restantes capas de bases gráficas, para el enriquecimiento mutuo de las distintas capas, lo cual desde el punto de vista del sistema registral supone un reforzamiento de la seguridad jurídica.

Por tanto, la herramienta informática que gestione el sistema de bases gráficas registrales constituye el instrumento tecnológico que posibilita que la inscripción de la base gráfica registral produzca unos efectos y tenga un valor jurídico frente a terceros

que, obviamente no produce la nota marginal de referencia a un archivo⁴³⁵. Cumple por tanto el papel que, para las inscripciones, cumple el libro de inscripciones en el soporte papel, permitiendo además la práctica de un asiento digital en el Registro de la Propiedad. Por ello, solo las que han sido calificadas positivamente por el Registrador en el seno de un procedimiento registral se incorporan al contenido de la inscripción, a diferencia de lo que ocurre con las bases gráficas validadas de oficio por el Registrador, o con validación provisional, que se incorpora al entramado de bases gráficas del distrito hipotecario; es decir, a la capa jurídica de información geográfica, pero no al folio registral, sea este literario o electrónico. Esa es la función auxiliar que tiene la formación de una base gráfica registral. Pero, la inscripción de una base gráfica registral goza de una presunción de efectos identificativos y, si cumple también ciertos requisitos, efectos descriptivos que permiten la aplicación de los efectos jurídicos que produce la inscripción, siendo esta la función principal de una base gráfica inscrita, que no puede tener una función auxiliar. Hacer de la función auxiliar de la base gráfica la característica definitoria de la base gráfica para eludir esa función principal es una consideración errónea y extraña a la técnica registral que deriva de la Ley Hipotecaria, que es la que ha de inspirar la formación de una base gráfica, como auténtico producto registral, que defendemos que es.

Esta consideración nos lleva al planteamiento de la cuestión del lugar en el que ha de radicar esa herramienta informática y quien ha de manejarla.

En cuanto al lugar, si lo que defendemos es que la validación de la base gráfica registral supone la práctica de un asiento registral gráfico que participa de la naturaleza del asiento registral literario, si los asientos literarios se practican en los libros de inscripciones, por analogía, la base gráfica registral habrá de incorporarse al archivo de bases gráficas de fincas registrales, gestionado por la herramienta informática correspondiente de la oficina registral, que será la propietaria de la base de datos y de los metadatos, que constituirán las circunstancias del asiento registral gráfico. Esa herramienta informática tendrá una configuración general que será estandarizada para todos los registros, para dotarla de cierta uniformidad en cuanto a los instrumentos cartográficos u ortofotográficos de que disponga y que ayuden a una calificación registral gráfica más fundamentada. Pero ello no impedirá que dicha herramienta pueda contar con determinadas cartografías u ortofotografías, específicas o temáticas, atendiendo a las peculiares características de cada distrito hipotecario. En ese caso, se planteará el problema de los desplazamientos cartográficos, que habrá que resolver a través de los adecuados protocolos informáticos, pero que en ningún caso deben impedir la carga de esos instrumentos en la herramienta informática, para que el Registrador disponga del mejor material cartográfico y ortofotográfico posible para proyectar la descripción literaria del folio sobre la finca registral.

La alternativa a ese programa, instalado en el escritorio de cada oficina registral, que es la que introduce los datos, archiva los metadatos, dibuja el perímetro de la finca para que sea validada por el registrador tras la oportuna calificación registral, parece ser la de un programa centralizado en una página web de propiedad corporativa, que es la propietaria de los datos; en nuestra opinión, esta opción ha de ser desechada, a parte de las dificultades técnicas que va a producir como el colapso del sistema, supone

⁴³⁵ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit. p. 81.

introducir un método de trabajo extraño y ajeno a la técnica registral, pues así como los asientos registrales literarios se practican y archivan en cada registro de la propiedad, en materia de bases gráficas, si admitimos la opción del programa centralizado en página web de titularidad corporativa, supone recorrer un camino inverso al que se sigue cuando se practica el asiento literario, pues en este caso el camino va del registro de la propiedad territorialmente competente al sistema informático del Colegio de Registradores, para realizar las copias de seguridad e incorporarse al sistema telemático de publicidad formal. Pero en el caso de ese programa centralizado, el camino a recorrer es el inverso y va del sistema corporativo, propietario de los datos que se archivan en la sede corporativa y no en cada oficina registral, no siendo la misma la que introduce los metadatos de cada finca registral, sin tener más protagonismo que el de decidir o no si la representación gráfica propuesta por el programa se corresponde con la finca descrita en el folio registral.

Si defendemos la naturaleza de asiento registral gráfico de la validación de la base gráfica de la finca registral, con valor equivalente al literario, lógicamente la solución que defendemos es la primera; es decir, la que considera que la herramienta de gestión del sistema de bases gráficas registrales tiene el valor de un instrumento para la práctica del asiento registral gráfico, de valor análogo al libro de inscripciones literarias, por lo que el proceso de formación de la base gráfica registral ha de constituirse en una de las fases del procedimiento registral gráfico y la validación o calificación registral gráfica positiva realizada por cada registrador de la propiedad, bajo su responsabilidad, determinará la práctica del asiento registral gráfico que ha de estar rodeada de los mismos efectos que la Ley concede a la inscripción literaria.

Como consecuencia de ello, la validación de la base gráfica registral ha de hacerse finca por finca, pues ha de ser el resultado de una calificación registral gráfica individual, que dará lugar, en su caso, al correspondiente asiento; ello no impide que el Registrador, para mejor fundar su calificación, pueda proceder a la identificación de cada finca registral, de oficio con el carácter de mero dictamen, a través de su respectivo servicio de identificación de fincas, pero para la práctica del asiento registral gráfico; es decir el que permite que la base gráfica sea susceptible de publicidad formal, se requiere la petición del titular registral, por aplicación del principio de rogación.

Consecuencia de lo anterior es que el sujeto que ha de manejar la herramienta informática de gestión del sistema de bases gráficas registrales ha de ser el servicio de identificación de cada oficina registral, que volcará los metadatos en el programa para que el Registrador, a la vista de la configuración perimetral realizada, y valorando los criterios de validación, pueda decidir sobre la validación o no de la base gráfica correspondiente, en decisión que ha de estar motivada y ha de ser susceptible de recurso. Y en ese cometido no puede ser sustituido por ningún otro agente, ya sea corporativo o ajeno a la Corporación.

Si el sistema de bases gráficas registrales es el “libro” en el que se van a practicar las inscripciones gráficas, este ha de reunir las características propias de un sistema GIS; es decir, ha de poder permitir a los usuarios la posibilidad de realizar análisis espaciales a través de representaciones digitales de un área geográfica, combinadas con otra información, geográficamente referenciada, que existe sobre la misma área. Por tanto,

no puede ser una simple herramienta de archivo o almacenamiento, sino una herramienta de representaciones gráficas dinámicas, que permita la realización de análisis espaciales en el Registro de la Propiedad; sobre esa base, podemos decir que el sistema de bases gráficas registrales es el conjunto de datos de naturaleza jurídica registral que permiten la localización, identificativa o descriptiva, de fincas registrales y sus respectivas actualizaciones, que permite la interoperabilidad de la información registral con el resto de la información territorial existente.

Por tanto, la herramienta de gestión del sistema de bases gráficas registrales, como “libro” en el que se practican las inscripciones registrales gráficas ha de conseguir una serie de objetivos:

1.- El carácter dinámico y elástico de las representaciones gráficas de las fincas registrales, para que puedan adaptarse a cada realidad inmobiliaria inscrita, para lo cual, han de archivar los criterios que motiven la validación del Registrador, como si se tratara de las circunstancias del asiento de inscripción, que recogen los artículos 9 LH y 51 RH, y que permitan conocer la evolución cronológica de la misma. Esa representación gráfica, se podrá ajustar a realidades diversas, ya sean ortofotografías de diferente procedencia o cartografías oficiales, eligiendo la que mejor se adapte a la descripción literaria de la finca.

2.- El carácter interoperable de la información contenida en la base gráfica registral con el resto de información territorial, cuya combinación implica un valor añadido para el usuario del sistema registral, al proporcionarle más seguridad jurídica. Ello será posible mediante la asociación de la información territorial a la base gráfica registral. Esa información asociada podrá ser tributaria, ambiental, urbanística..., que afecte a una determinada finca registral, aunque dicha información no se halle inscrita en el Registro de la Propiedad. A ello se refiere la conclusión cuarta de bases gráficas aprobada por unanimidad por la Asamblea General de Registradores celebrada en Zaragoza de 2013 citada⁴³⁶, declarando literalmente que: «4.- *A fin de garantizar a ciudadanos y Administraciones el acceso, con plena seguridad jurídica, al conocimiento recíproco de los intereses públicos y privados que confluyen sobre el territorio y que han de ser considerados por la calificación registral que en cada caso fuere pertinente, se considera también necesaria la georreferenciación con las mismas garantías de precisión y actualidad que se han de exigir en la delimitación geográfica de las fincas registrales, de todas aquellas especiales determinaciones del territorio sancionadas oficialmente de las cuales resulten efectos expansivos, restrictivos o simplemente delimitadores del contenido del derecho de propiedad, paliando así la grave situación actual en que las limitaciones “públicas” del dominio operan de hecho como cargas ocultas*».

Por tanto, la utilización de esta herramienta informática, al permitir la relación entre una base gráfica registral aisladamente considerada con las bases gráficas de las fincas colindantes y con las demás de su entorno producirá una serie de efectos jurídicos, que desde un punto de cronológico, atendiendo al momento en que se producen, podemos clasificar entre los que se producen antes de la práctica del asiento registral gráfico de

⁴³⁶ Se pueden consultar en www.registradores.org

una finca registral, cuyo efecto principal es el permitir una calificación registral más fundamentada y los que se producen una vez practicado el asiento registral gráfico.

3.4.- Efectos o consecuencias de la inscripción registral gráfica

Los efectos que se atribuyen a la base gráfica cuando la validación sea positiva son enérgicos, pues identifican la finca a los efectos de la publicidad registral.

Estos efectos pueden dividirse en puramente registrales, entre los que son de destacar los referentes a la publicidad formal, efectos sustantivos⁴³⁷ y efectos procesales.

a) Consecuencias registrales

1.- La validación definitiva de la base gráfica determina la incorporación definitiva de la finca a la base cartográfica del Registro de la Propiedad como entidad geográfica propia y autónoma y en un color determinado (amarillo), que refleja gráficamente esa incorporación definitiva, la cual ha de ser firmada con la firma electrónica reconocida del Registrador, adquiriendo el carácter de inscripción registral gráfica, practicada en el libro de inscripciones, el sistema de bases gráficas de cada distrito hipotecario. Cuando se implante el folio real, la validación definitiva determinará la inscripción de la base gráfica registral en el espacio reservado para ella en el propio folio registral, diferenciando la base gráfica registral definitiva, considerada aisladamente en el folio, como circunstancia descriptiva del asiento y su relación con las bases gráficas registrales de las fincas colindantes, en el entramado de bases gráficas registrales del distrito hipotecario. La incorporación crea una unidad geográfica en la base cartográfica del Registro de la Propiedad, depurada en su titularidad y descripción.

En el caso de que sea una validación provisional, la base gráfica formada se incorpora de una manera provisional a la base cartográfica del distrito hipotecario, en un determinado color (rojo), que expresa la existencia de incoherencias entre la descripción literaria de la finca y su representación gráfica, la cual permanecerá así mientras no se subsane la discrepancia, aunque no existen dudas de su localización relativa, sin que se practique asiento registral gráfico, aunque sí que se aloja la base gráfica registral provisional, en el entramado de bases gráficas registrales del distrito hipotecario, para determinar la relación de la misma con las bases gráficas registrales de las fincas colindantes.

Si la validación, provisional o definitiva, no se ha hecho como consecuencia de un procedimiento registral, sino de oficio por el Registrador, se incorporará al sistema de bases gráficas registrales con su estado correspondiente, pero con el carácter de mero dictamen, de lo que se dará conocimiento en la correspondiente etiqueta de la base gráfica registral, del cual se podrá expedir información respecto al estado gráfico de la finca registral al solicitante que acredite un interés legítimo, pero no se producirá ninguna de las consecuencias jurídicas de las que luego trataremos, ni se extenderá la

⁴³⁷ MORALES MORENO, A.M.: *La publicidad registral y datos de hecho*, op cit., p. 267.

nota marginal de validación provisional o definitiva, pues no hay consentimiento del titular registral.

2.- La validación, sea provisional o definitiva, determinará la práctica de una nota marginal en el folio registral, al margen de la última inscripción de dominio, en la que se dará noticia de la decisión del Registrador respecto a la validación, permitiendo la conexión del folio registral con su base gráfica; es decir, la coordinación de la finca con su base gráfica, como dispone el artículo 9.

3.- La base gráfica de la finca registral, provisional o definitiva, evita las dobles inmatriculaciones de fincas, pues al encontrarse georreferenciadas desde su inmatriculación, no podrán volverse a inmatricular una segunda vez, aunque se altere la descripción literaria de la finca, se cambie la referencia catastral o la propia configuración de la parcela catastral. Cualquier solapamiento o invasión será inmediatamente detectado por el Registrador, mediante el uso de la herramienta informática, lo que le permitirá suspender la práctica del asiento y evitar la entrada en el Registro de una inexactitud.

4.- Se evita que, a través de los denominados “excesos de cabida”, o rectificaciones de superficie, se disfracen o encubran invasiones de fincas ajenas, pues la representación gráfica de la finca registral determina, con unos grados de tolerancia asumibles, la superficie real del área de la finca, por lo que el dato de la superficie ya no depende sólo de la declaración del titular registral, de modo que georreferenciados los linderos, la superficie es un dato fácilmente comprobable por el Registrador, que podrá suspender aquellas operaciones que bajo la denominación de “excesos de cabida”, pretenda alteraciones en la configuración física de la finca.

5.- Se evita que queden superficies por adjudicar en los sistemas de actuación urbanística, pues mediante la georreferenciación de las fincas de resultado, sobre el área afectada por la reparcelación, se podrá determinar con más facilidad el agotamiento de la superficie o la representación gráfica de esos restos de superficie, que también constituyen fincas de resultado, identificando los mismos, evitando cualquier tipo de especulación respecto de ellos que pudiera derivar en responsabilidades del Registrador y facilitando la coordinación entre Urbanismo y Registro de la Propiedad.

6.- Si se trata de la base gráfica de una finca registral discontinua o de un vial, su representación gráfica traerá como consecuencia que queden preservadas de cualquier invasión de hecho o de derecho.

7.- Si se trata de operaciones de agrupación o segregación realizadas por el titular registral, si el Registrador consigue representar gráficamente las fincas resultantes de estas operaciones, se mantendrá el estado de la base gráfica registral de la finca matriz, en caso contrario, si la base gráfica de la finca matriz estaba validada definitivamente, pasará a estar en estado de provisional, mientras no se acredite el nuevo perímetro de las fincas resultantes, que permitan al Registrador efectuar la validación definitiva y su posterior inscripción registral gráfica.

8.- Se evita la deslocalización de fincas registrales en los supuestos de alteración del tracto, que no ha accedido al Registro; así, ocurre en los supuestos de fincas rústicas que forman parte de una herencia, cuyos herederos desconocen el paradero de las mismas, pues figuran inscritas con una descripción literaria que no permite su localización. Pero si se encuentra georreferenciada en el sistema de bases gráficas registrales, se encuentran localizadas, cualquiera que sea el tiempo que pase.

9.- Permite determinar el porcentaje de territorio que, en cada distrito hipotecario se encuentra inmatriculado en el Registro de la Propiedad, lo cual no se puede llegar a saber sólo con las descripciones literarias de las fincas que constan en los libros registrales.

10.- Permite acumular la evolución histórica de la descripción de las fincas registrales, pues la técnica del folio real permite que las modificaciones de las entidades hipotecarias se vayan haciendo constar a través de los asientos correspondientes, pero no permite contrastar esa información con la evolución del territorio plasmada a través de los años en sucesivas cartografías y ortofotografías. Ese contraste permitirá, entre otras cuestiones, calificar la veracidad de las manifestaciones sobre la antigüedad de las edificaciones.

b) Consecuencias jurídicas

1.- La base gráfica inscrita e incorporada definitivamente en el sistema de bases gráficas registrales, ha de ser un asiento registral que esté bajo la salvaguarda de los Tribunales. A diferencia de lo que ocurre en la base gráfica registral, validada de oficio por el Registrador con el carácter de mero dictamen, que no está bajo la salvaguarda de los Tribunales. Ello concuerda con el principio de elasticidad que ha de presidir toda la materia gráfica registral, dado el carácter tecnológico del asiento practicado, que impondrá hacer esas modificaciones.

2.- Constituye un potente medio de defensa del dominio público, el cual sufre una invasión constante. Si la inscripción obligatoria del dominio público, que proclama la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, se completa con la georreferenciación de esa finca registral de dominio público, la defensa sobre el mismo se puede hacer de una manera más eficaz y facilitará las políticas de prevención.

3.- Cuando se han formado todas o una inmensa mayoría de las bases gráficas de fincas registrales de un polígono, zona o sector de territorio determinado, se facilita la coordinación entre la situación existente en el Registro de la Propiedad en el momento de actuaciones administrativas sobre el territorio y la situación resultante de esa actuación, ya sea concentración parcelaria, reparcelaciones urbanísticas, o deslindes administrativos. Por lo que, en todos estos procedimientos administrativos de actuación sobre el territorio, habría de incluirse una fase registral gráfica, en virtud de la cual la Administración debería entregar plano georreferenciado de la zona afectada y el Registrador, al expedir la certificación de dominio y cargas, debería incluir en la misma

un análisis espacial gráfico de cada una de las fincas registrales afectadas, acompañando base gráfica de cada una de ellas, con expresión de su estado gráfico y de su análisis de coordinación con el Catastro, para que la Administración pueda identificar adecuadamente la finca y el titular registral y proceder el trámite del expediente con plena seguridad jurídica. Sólo en defecto de fincas inscritas habría de acudir a la realidad catastral de la parcela, ante la falta de depuración de esta titularidad, que la hace de menos valor que la registral, pues su valor es meramente indiciario, sin producción de efectos jurídicos.

3.- Permitirá la asociación de información territorial a la base gráfica registral, ya sea de carácter urbanística, medioambiental, tributaria o administrativa, lo cual permitirá al Registrador afirmar que, sobre la parte del territorio sobre la que se asienta la finca registral, existe una Administración que afirma que determinadas circunstancias pueden afectar al derecho de propiedad allí declarado.

4.- Al participar la técnica de la inscripción registral gráfica de la naturaleza de la inscripción, se practica finca por finca, tratando de averiguar la exacta configuración gráfica de cada una de ellas, huyendo de identificaciones masivas realizadas fuera de la oficina registral, mediante el manejo de datos que no se encuentran en los archivos de cada registro de la propiedad. Ello permite el perfecto juego de los principios hipotecarios, salvo el de fe pública registral, si no se cumplen unos requisitos adicionales, como tratamos en los capítulos correspondientes. La inscripción de la base gráfica registral pueda atravesar por diversas fases como: la no identificación, en caso de descripciones literarias, la identificación provisional, en caso de incoherencias descriptivas, la inscripción de la base gráfica con efectos identificativos, por contar con consentimiento del titular registral y calificación registral positiva; y la ratificación de la esa base gráfica inscrita, adquiriendo efectos descriptivos, al relacionar la base gráfica registral de una finca determinada con sus colindantes, que acuerdan el trazado del lindero; cuando esta operación se produzca con todos los linderos, tendremos una representación gráfica de la finca registral validada por el registrador y ratificada por los colindantes, es decir, es como si se hubiera realizado un deslinde voluntario de la misma al que es posible extender también los efectos de la fe pública registral del 34 LH, por la seguridad jurídica que otorga, siendo el Registro un instrumento adecuado para evitar deslindes judiciales innecesarios, actuando como instrumento de seguridad jurídica preventiva, pues donde hay acuerdo, puede haber inscripción registral y donde no lo hay, ha de haber decisión judicial.

5.- Permite solucionar problemas de localización de las fincas e identificación de titulares, a la hora de solicitar información registral, pues a través de la visualización de la base gráfica, por ejemplo, el Ayuntamiento puede llegar a saber el número de finca registral y su titular, con lo que puede notificarle la incoación de un expediente de disciplina urbanística, y asegurarse de que cuando llegue el mandamiento de anotación preventiva, el asiento pueda practicarse con éxito porque se ha identificado la finca registral y se ha notificado al titular registral correcto la infracción urbanística. Permite también la localización georreferenciada, mediante la implementación de la tecnología adecuada, de servidumbres que tienen proyección sobre el territorio, como las de paso, para localizarlas en el territorio y facilitar su defensa por parte del dueño del predio dominante.

c) Consecuencias procesales

La identificación georreferenciada de las fincas registrales permite definir con mayor claridad la descripción literaria de la finca, de la que tratamos de definir cuáles son los requisitos, los medios y los efectos jurídicos de la misma, los cuales quedarían incompletos si no tratáramos de sus posibles consecuencias procesales, que incorporen la vertiente gráfica de los pronunciamientos registrales al desarrollo de los procedimientos judiciales que versen sobre el territorio.

Cuando el objeto del juicio está referido a la propiedad o delimitación de un bien inmueble determinado, como objeto del pleito en que se discute el elemento objetivo de la titularidad dominical, ya sea de forma total o parcial. Si esa finca está inscrita en el Registro de la Propiedad, la LEC utiliza en varios de sus preceptos el criterio del lugar en que radica la finca para determinar la competencia judicial territorial. Así, por ejemplo: «*Artículo 52. Competencia territorial en casos especiales. 1. No se aplicarán los fueros establecidos en los artículos anteriores y se determinará la competencia de acuerdo con lo establecido en el presente artículo en los casos siguientes: 1.- En los juicios en que se ejerciten acciones reales sobre bienes inmuebles será tribunal competente el del lugar en que esté sita la cosa litigiosa. Cuando la acción real se ejercite sobre varias cosas inmuebles o sobre una sola que esté situada en diferentes circunscripciones, será tribunal competente el de cualquiera de éstas, a elección del demandante*». Y el Artículo 684 dispone "*Competencia. 1. Para conocer de los procedimientos a que se refiere el presente capítulo será competente: 1.- Si los bienes hipotecados fueren inmuebles, el Juzgado de Primera Instancia del lugar en que radique la finca y si ésta radicare en más de un partido judicial, lo mismo que si fueren varias y radicaren en diferentes partidos, el Juzgado de Primera Instancia de cualquiera de ellos, a elección del demandante, sin que sean aplicables en este caso las normas sobre sumisión expresa o tácita contenidas en la presente Ley*".

Si los pronunciamientos registrales garantizan la titularidad de una finca, la base gráfica registral ha de garantizar su identificación, con los efectos del principio de legitimación registral, es decir, con los efectos de valor de prueba en juicio, pero susceptibles de prueba en contrario, a valorar por el Juez, que es quien ha de resolver.

Para ello, es preciso que la futura reforma hipotecaria aborde una mejora en el sistema de descripción de las fincas registrales que pase por una serie de fases, como son, de menor a mayor grado de georreferenciación, el de la ubicación -o localización- de la finca, es decir, la Identificación gráfica de la finca registral y el de la delimitación geográfica de su perímetro; es decir, la descripción exacta de la misma, en virtud de la cual, a la identificación inicial, se determina el trazado exacto de las líneas que cierran el polígono que delimita el dominio inscrito, lo que precisa el consentimiento del titular registral, de los titulares colindantes, mediante la utilización de material geográfico que goce de la correspondiente sanción oficial.

A estas dos fases del procedimiento registral gráfico se le pueden aplicar los principios hipotecarios, en fases graduales, a medida que aumenta la precisión en la delimitación poligonal de la finca registral, así:

1.- A la base gráfica registral con efectos identificativos, por contar con el consentimiento del titular registral y la calificación registral positiva e inscrita por el Registrador, siguiendo el procedimiento visto, se le puede aplicar la legitimación registral, con la consecuencia procesal de que se presume “*iuris tantum*” que la finca inscrita es la que se representa en la base gráfica, que no existe contienda aparente con los colindantes por el trazado de los linderos y al que sostiene una configuración distinta, corresponde su prueba en el juicio correspondiente.

2.- A la base gráfica registral con efectos descriptivos, por haber tenido intervención los colindantes, junto con los demás requisitos, se le puede aplicar el principio de fe pública registral en su vertiente gráfica, en cuya virtud, la descripción de la finca registral con base gráfica inscrita por el Registrador y ratificada por los colindantes es inatacable en el seno del propio procedimiento, sin perjuicio de que se puede destruir por la vía del juicio declarativo o la tercería de dominio correspondiente, según los casos.

Por tanto, en cualquier procedimiento que verse sobre un bien inmueble que esté inscrito en el Registro de la Propiedad, para delimitar perfectamente el objeto del juicio la LEC debería recoger la posibilidad de utilizar la base gráfica de la finca registral inscrita, con efectos probatorios o con efectos de situación inatacable en el propio juicio. Para ello sería necesario, que se aportará al juicio:

1.- Certificación de dominio y cargas de la finca inscrita, a los efectos de que puedan comparecer todos los titulares de derechos sobre la misma.

2.- Certificación registral gráfica en la que el Registrador aporte la base gráfica de la finca registral, con los metadatos que determine la Ley y que son los que se han tenido en cuenta para su formación, realizando un análisis espacial de ese terreno delimitado por su pertenencia a uno o varios titulares. Indicando si la identificación se ha realizado de oficio por el Registrador, o con el consentimiento del titular registral, en el caso de identificación inicial o con intervención de los colindantes, en el caso de que la base gráfica registral se haya inscrito con efectos descriptivos. Se acompañará además certificado de su coordinación con la parcela catastral, en la que se exprese la convergencia o divergencia entre ambas y las causas de esta última, la información territorial con sanción oficial, que pueda afectar al dominio inscrito y un dictamen de valoración del bien inmueble, con los datos económicos que resulten del Registro de la Propiedad, que sirvan para determinar la cuantía del procedimiento, a los efectos del artículo 52 LEC.

En conclusión, la implantación de las bases gráficas registrales en los Registros de la Propiedad, además de tener los efectos jurídicos propios, tienen un alcance probatorio, que podemos estratificar, según el estado en que se encuentre la base gráfica registral.

1.- Si la base gráfica de la finca registral no está identificada, el propietario deberá aportar el material necesario para su representación gráfica, adoptará de oficio los medios de prueba que estime pertinentes, que tras ser valorados por el Juez, según las normas procesales, tomará una decisión y formará base gráfica que se comunicará al Registro de la Propiedad, formando parte del título inscribible.

2.- Si la base gráfica está inscrita, en el seno del proceso, podrá discutirse la delimitación de la misma, mediante la prueba en contrario sobre la cartografía registral, que será resuelta por el Juez, en vista de la prueba practicada.

3.- Si la base gráfica es provisional, el Juez designará perito judicial que realice un alzamiento de la finca, y oídas las partes, fijará mediante resolución el objeto del juicio, cuyo resultado será inscrito gráfica y literariamente por el Registro, finalizado el procedimiento

4.- Si la base gráfica está inscrita y ratificada por los colindantes, se requiere tercera de dominio para alterar la situación gráfica que resulta del Registro.

5.- Si la base gráfica registral es identificada de oficio por el Registrador, lo que expresará en la certificación, el titular registral habrá de ratificar ante el Juez o aportar prueba sobre la exacta descripción de su finca, que resuelta por el Juez será comunicada al Registro. Excepción: Fincas registrales procedentes de procedimientos de reorganización de la propiedad.

3.5.- Circunstancias del asiento registral gráfico

Las circunstancias del asiento registral gráfico están relacionadas con el hecho de que la finca registral, además de ser un concepto jurídico, tiene una proyección espacial, que ha de relacionarse con el resto de realidades espaciales de su entorno.

Esta naturaleza espacial de la finca registral ha sido fuertemente contestada desde algunos sectores, que entienden que la vertiente física del concepto de finca registral está constituida por la parcela catastral, pero la realidad es tozuda y se empeña en demostrar la imposibilidad de tal afirmación, debido a la diferencia de concepto y finalidades de ambas realidades territoriales y el distinto centro de atención desde el que contemplan el territorio, como hemos visto.

El carácter espacial del concepto de finca registral también puede defenderse dentro del marco del ámbito de aplicación de la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información de la Unión Europea (INSPIRE), que pretende orientar las políticas comunitarias en materias medioambientales. El proyecto INSPIRE supone en el ámbito registral la posibilidad de dotar de nuevas futuras funciones a nuestro sistema tradicional, para “vertebrar” toda la información territorial sobre el dominio inmobiliario inscrito en los Registros de la Propiedad. No se trata de que todo el territorio bascule sobre el Registro de la Propiedad, se trata de poner nuestra institución

al servicio de las necesidades ciudadanas y permitir una real interoperabilidad (sin que ello signifique que no puedan existir otros muchos otros modelos de interoperabilidad) con el resto de datos espaciales, que puedan tener una incidencia en el tráfico jurídico inmobiliario y que pudieran resultar de interés o utilidad para los ciudadanos, como ya hemos tratado.

Pero la finca registral es además un objeto espacial, que se compone de una serie de datos espaciales que contribuyen a determinar su exacta localización. Ese conjunto de datos espaciales es identificable, como exige el artículo 3.3 de la Directiva, a través de sus metadatos, que el art. 3.6 de la Directiva los define como la información que describe los conjuntos y servicios de datos espaciales y que hace posible localizarlos, inventarlos y utilizarlos. Si el dato es la información, el metadato es la información de la información, o el dato del dato. En el ámbito registral, los metadatos vendrán constituidos por el conjunto de datos que permiten configurar la finca registral como objeto espacial, con una traducción gráfica sobre el territorio. Ello nos podría llevar a afirmar que el metadato de la finca registral es su base gráfica, pero en realidad esa base gráfica no puede considerarse como metadato, pues no significa dato del dato, ni dato sobre el dato, es tan sólo la traducción gráfica de la descripción alfanumérica de la finca registral que se contiene en el folio registral.

Pero la base gráfica registral participa de las dos características esenciales que configuran a cualquier metadato. Pues sitúa la finca registral en el entorno territorial que le corresponde, representado por ortofotos o cartografías, a diferencia de la descripción literaria de la finca que únicamente aspira a situarla localmente entre sus colindantes, además al poder acceder con facilidad a la base gráfica registral y a todo su entorno territorial, se aumenta el valor de la finca registral, pues al situar la finca en ese entorno se permite, a través de la interoperabilidad con el resto de capas de información territorial, ya sea ambiental, urbanística o tributaria, disminuir la incertidumbre respecto a la existencia de delimitaciones opacas del dominio inmobiliario, en aras de su función social, aumentando la seguridad jurídica del tráfico y en consecuencia el valor en el mercado de la finca registral.

A pesar de ello, no puede considerarse la base gráfica registral como un metadato, al existir diferencias esenciales que impiden su asimilación, puesto que ninguna de las características de la base gráfica registral ofrece individualidad separada del propio concepto de base gráfica, que tiene una serie de caracteres que no tienen la consideración de metadatos como son:

- a. Su autoría, que ha de proceder siempre de un Registrador, como profesional cualificado, cuya firma va a producir una serie de efectos jurídicos.
- b. Los criterios de validación son los razonamientos utilizados por el Registrador para decidir la validación de la base gráfica registral.
- c. El escenario de configuración es el material ortofotográfico o cartográfico utilizado para configurar la base gráfica registral.
- d. La base gráfica validada por el Registrador tiene la máxima calidad jurídica.

Entonces, si la base gráfica registral, en sí misma considerada, no puede tener la consideración de metadato, ¿Cuál es la condición que merece? Desde la posición que defendemos en el presente trabajo, debemos concluir que, la base gráfica registral puede tener la consideración de meta objeto, es decir, el objeto del objeto registral, por una serie de consideraciones⁴³⁸:

1ª. Participa de los dos elementos constitutivos del metadato, como elemento sustantivo de referencia de su propia existencia.

2ª. Simplemente, es la traducción gráfica de un objeto espacial, por lo que no participa de la naturaleza del dato, carece de independencia, no puede ser un dato espacial, ni tiene su naturaleza, aunque participa de ella.

3ª. Juega el mismo papel respecto al objeto espacial (la finca registral) que los metadatos juegan respecto a los datos a los que se refiere, situando la finca en su entorno natural y aumentando su valor.

4ª. El concepto de meta objeto podría ajustarse a la función que al metadato otorga la Directiva INSPIRE, ya que sirve para describir los conjuntos y los servicios de datos espaciales y hace posible localizarlos, inventariarlos y utilizarlos en el ámbito del Registro de la Propiedad.

Por tanto, el concepto de base gráfica registral, como concepto complejo, es distinto del concepto de dato espacial, pues constituye una representación abstracta de un fenómeno real, cuál es el dominio inmobiliario inscrito y dentro del cual hay que distinguir un continente y un contenido. Por tanto son tres las categorías que deberemos distinguir en la representación gráfica de las fincas registrales: el dato espacial, el objeto espacial y el meta objeto.

El objeto espacial será la finca registral, que se compone de una serie de datos espaciales. Cada dato espacial aislado no es un objeto espacial. Pero el objeto espacial finca registral es algo diferente a su base gráfica registral, a su meta objeto, que es la traducción al lenguaje gráfico de la descripción literaria de la finca que consta en el folio registral; por ello, al ser una traducción al lenguaje gráfico territorial de otro concepto, el del objeto espacial, el meta objeto (la base gráfica registral) aparece con carácter adjetivo respecto a la sustantividad de la finca registral, pues sin finca no puede haber base gráfica registral, pero sin esta es perfectamente posible la existencia de la finca; por tanto, queda claro que la base gráfica registral no es un objeto espacial porque carece de sustantividad, sin ser tampoco un dato espacial.

Estas diferencias no excluyen que los tres conceptos, el objeto espacial, los datos espaciales y el metaobjeto se relacionen entre sí, pues los datos espaciales conforman el objeto espacial y su traducción gráfica constituye el metaobjeto. El objeto nace del dato y el metaobjeto nace del objeto. Por lo cual, se puede afirmar que la base gráfica

⁴³⁸ VAZQUEZ ASENJO, O.G. Aproximación a los principios gráficos hipotecarios. Op Cit. Página 139.

registrar existe para operar con datos, no con objetos, con lo que se establece una relación entre ellos, entre el metaobjeto y los datos espaciales, que a la hora de interoperar, deja fuera de lugar al concepto central del sistema registral español, que es la finca registral como objeto espacial.

Esos datos espaciales que harán nacer el objeto espacial finca registral, vendrían reunidos en la base gráfica de la finca registral, como metaobjeto, al que individualizan, de forma que no pueda ser confundida con ninguna otra. Y se incorporan a un servicio de datos espaciales, que el artículo 3.4 de la Directiva describe como operaciones que puedan efectuarse, a través de una aplicación informática, sobre los datos espaciales contenidos en dichos conjuntos de datos o en los metadatos correspondientes. En nuestro caso, ese servicio de datos espaciales lo constituiría la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, configurada como un Sistema de Información Geográfica (SIG) específicamente destinado a configurar bases gráficas registrales y a publicar su configuración para facilitar al usuario el acceso al contenido de la información registral y contrastar la información registral con el resto de la información territorial, basándose en la interoperabilidad, que el artículo 3.7 de la Directiva describe como la posibilidad de combinación de los conjuntos de datos espaciales y de interacción de los servicios, sin intervención manual repetitiva, de forma que el resultado sea coherente y se aumente el valor añadido de los conjuntos y servicios de datos. Interoperabilidad que también está presente en último párrafo del artículo 9.1 LH, cuando exige que los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a estas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, lo cual no es posible si no hay interoperabilidad.

Pero cuales serían esos metadatos, que desde la órbita del presente trabajo, constituyen las circunstancias del asiento registral gráfico. Los metadatos, como cadena genética que integra la base gráfica registral, están constituidos por una serie de datos que podemos clasificar en datos de localización y datos de descripción:

A) Circunstancias o datos de localización:

- 1.- La ortofoto del terreno sobre la que se ha dibujado la base gráfica registral, con sus especificaciones técnicas, que ha de gozar de reconocimiento oficial o sanción legal.
- 2.- El perímetro lineal delimitador de la base gráfica registral, con etiqueta identificativa.
- 3.- Comunidad Autónoma, Provincia en el que se ubica la finca registral,
- 3.- El Distrito Hipotecario del Registro de la Propiedad competente, donde se encuentra inscrita la finca.
- 4.- El término municipal donde se ubique la finca registral correspondiente.

5.- El identificador único de la finca en el territorio, denominado IDUFIR.

6.- La referencia catastral que se ha asignado en el catastro a la parcela catastral que coincida, total o parcialmente con la finca registral cuya base gráfica tratamos de validar, indicando si la misma es indubitada o dudosa.

7.- Nombre de calle y número, o polígono, parcela y partida, donde se ubica la finca registral, según se asiente sobre suelo urbano o sobre suelo rústico.

8.- Escala, fecha, proyección UTM y fecha de las cartografías y de las ortofotos.

B) Circunstancias descriptivas son:

1.- Naturaleza de la finca registral, si se asienta sobre suelo urbano o rural.

2.- Superficie de la base gráfica y la longitud de su perímetro, con expresión de la superficie que figura inscrita literariamente en el folio, expresando el porcentaje de la diferencia, si la hubiere.

3.- Elementos individualizadores de la finca registral, como las construcciones, que puedan asentarse sobre la misma y que estén inscritas en el Registro de la Propiedad. Descripción de la construcción con expresión de su distribución, superficie útil y superficie construida.

4.- Los linderos de las fincas, con expresión de los criterios utilizados para determinar la correspondencia entre los que figuran en el folio registral y los que delimitan el contorno de la base gráfica registral y los instrumentos utilizados en su trazado.

5.- Un último metadato es el referente al elemento temporal de la base gráfica, es decir, la fecha a partir de la cual produce efecto, que hay que relacionar con la fecha de la presentación del título en el Registro, por aplicación de los artículos 24 y 25 LH y con el número del asiento de presentación en el Diario.

El consentimiento del titular registral y la firma electrónica reconocida del Registrador elevarán a rango de asiento los siguientes metadatos, que podemos denominar como circunstancias del asiento registral gráfico:

1.- La referencia catastral inscrita en el Registro coincide con la que corresponde a la base gráfica registral en el momento de la validación, que es aportada por el titular en el título presentado, por lo que hay una triple coincidencia entre el folio registral, la realidad gráfica y las afirmaciones hechas en el título público. Es la operación que hemos denominado de correspondencia entre descripción literaria de finca registral y parcela catastral, sin que se haya analizado todavía ninguna base gráfica.

2.- El nombre de la calle y número de gobierno de la finca que consta en el folio registral, que coinciden con los de la base gráfica registral, existiendo, por tanto, una coincidencia gráfica y literaria, expresando la coincidencia o no con los catastrales.

3.- El nombre del edificio singular que consta en la base gráfica registral coincide con el que figura en el folio registral, coincidiendo la descripción gráfica y la literaria.

4.- El número de la parcela urbanística que aparece en la base gráfica registral coincide con la del folio registral, coincidiendo la descripción gráfica y la literaria.

5.- El número de elementos registralmente inscritos en que se divide horizontalmente el edificio o finca matriz a la que se refiere la base gráfica registral, que coincide con el reflejado en la parcela catastral correspondiente con la finca matriz, existiendo coincidencia entre descripción literaria y la gráfica de la finca.

6.- Los linderos fijos del folio registral, identificados de una forma geográfica y no por la mera referencia a la titularidad indiciaria de su propiedad, que quedan identificados en la base gráfica de la finca registral en cuestión, existiendo una coincidencia entre la descripción geográfica y la literaria de la finca registral en cuestión.

7.- Los linderos personales descritos en el folio registral que coinciden con los linderos catastrales personales correspondientes, lo que determina, en primer lugar, que existe una convergencia entre la parcela catastral y la finca registral, pues implica que la localización geográfica manifestada en el título coincide con la del folio registral y su traducción gráfica, su base gráfica, validada por el Registrador, por lo que podemos afirmar que también existe una coincidencia entre la descripción literaria y la gráfica.

8.- Existe un enlace de correspondencia geográfica entre los linderos personales de una finca registral descritos en el folio registral y los de otra finca registral, en cuya descripción también aparece como colindante la primera, lo que determina que la descripción de la primera se apoya en la de la segunda, permitiendo determinar que la localización de la finca registral es correcta e ir completando el puzle de bases gráficas registrales del distrito hipotecario correspondiente, que se apoyará en la coincidencia entre la descripción literaria y la gráfica de la finca registral correspondiente.

9.- Existe coincidencia entre el paraje o sitio rústico que figura en la descripción literaria de la finca y aquel en que figura situada la base gráfica registral de la misma, lo que es otro criterio para afirmar que la localización de la finca registral es la correcta.

10.- Existe una coincidencia aproximada entre la superficie que consta en el folio registral y la que arroja la base gráfica de la finca registral, con un margen de tolerancia, que debe valorarse en cada caso, pero que por regla general no debe ser superior al 5%, puesto que en el Registro de la Propiedad cualquier rectificación de la superficie menor de ese margen puede hacerse constar por mera declaración del titular registral; además, el margen de tolerancia de más/menos el 10% que utiliza Catastro para la identificación de la parcela es excesivo para la institución registral dirigida a prestar seguridad

jurídica. Además, si los linderos están bien descritos, la superficie es un mero dato matemático que variará en pequeñas proporciones, según vayan mejorándose las técnicas de medición. Lo que nos llevará a pensar que las variaciones importantes no son en realidad meras alteraciones de un dato matemático, sino una nueva descripción, o alteración de la línea por donde se ha de trazar el lindero.

11.- El escenario de configuración es el metadato consistente en las imágenes ortofotográficas o cartográficas del territorio en que se apoya el Registrador para configurar y trazar cada uno de los linderos de la base gráfica registral de la finca. Lógicamente las características técnicas de estas imágenes se recogen en la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas, pero además han de ponerse en conocimiento de toda la comunidad de usuarios, en base a la interoperabilidad, esencial en los sistemas de información geográfica, indicando la fuente de la que se han tomado los linderos, la fecha en que se forma la base gráfica, la escala técnica de la planimetría, el autor de la misma o su origen y la resolución de la imagen.

Aplicados los criterios de validación, el Registrador decide proceder a la inscripción gráfica de la base gráfica registral “*redactando*” el asiento registral gráfico, y archivando estos metadatos, en lugar correspondiente asignado en la herramienta informática, como ocurre con el asiento registral literario y puedan ser susceptibles de publicidad formal. Por tanto implican una acción del Registrador que ha de poder ser conocida, sin que el asiento registral gráfico sea una mera transcripción de la descripción gráfica contenida en el título; ni se realice llenando una serie de casillas sobre datos geográficos, pues el Registro de la Propiedad Español no sigue el sistema del encasillado. El asiento registral gráfico se formará por el Registro, representando sobre el territorio aquellas manifestaciones gráficas hechas en el título por los otorgantes del contorno gráfico delimitador de la ubicación o de la localización geográfica relativa a la finca en cuestión⁴³⁹.

Lógicamente, será necesario un desarrollo normativo que regule la formación de ese asiento registral gráfico, el que indique las características técnicas de la base gráfica registral, el lenguaje geográfico utilizado, el grosor máximo de la línea de delimitación a utilizar, la escala a la que han de estar representadas las bases gráficas de la finca registral, o cualquier otro que pueda incidir en la mejora de la exactitud de la representación gráfica. En este sentido, el texto del Proyecto de Ley de reforma de la LH y del TRLCI de 13 de junio de 2014, aborda la regulación normativa de esta inscripción registral gráfica, desde un punto de vista confuso, pues enumera como uno de los procedimientos de concordancia del Registro con la realidad jurídica, en el artículo 198.1 LH, que propone, la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y su coordinación con el Catastro, como operaciones distintas, (utiliza la copulativa “y”); cuando los dos sean positivas, el Registro estará concordado con la realidad jurídica, que no física, pues, como vimos, no tienen por qué coincidir, si existen alteraciones de hecho, que como tales, no pueden tener acceso al Registro. Sin embargo, la redacción del Proyecto de Ley es oscura, confundiendo términos, por la errónea apreciación de conceptos.

⁴³⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 174.

Así, las circunstancias del asiento se regulan en la propuesta de artículo 9 intentando hacer de la base gráfica catastral coordinada con la descripción literaria de la finca registral, la base física del Registro, sin tener en cuenta que no se pueden comparar términos que son distintos, dadas las diferencias entre los conceptos de finca registral y parcela catastral, provocando una desconexión, aún mayor que la actual, entre Registro de la Propiedad y Catastro. Objetivo contrario al que la ley persigue, asignando la producción de efectos jurídicos o la extinción de los mismos a un procedimiento que nada tiene que ver con los mismos, como es el de la coordinación con catastro, olvidando que los efectos jurídicos solo pueden partir del asiento registral y que los datos que acceden al mismo, sean de la procedencia que sean, una vez acceden al folio registral se convierten en datos registrales sometidos a la Ley Hipotecaria. No resuelve el Proyecto los casos en los que no se dé la coordinación entre Registro y Catastro, que no existen para él. El fundamento de todo ello es suprimir la base gráfica registral (denominación no utilizada ni una sola vez), importando una técnica ajena a la hipotecaria. Pero el legislador consciente de la gravedad que la propuesta de regulación tiene para el Registro de la Propiedad, establece una serie de excepciones que vacían prácticamente de contenido la regla general y en la interpretación de los mismas, hemos de movernos para que la aplicación de esta reforma no suponga una paralización del tráfico jurídico, pues la inscripción no se puede hacer depender de la respuesta del Catastro al procedimiento de coordinación, que pretende imponer la parcela catastral como base física del Registro.

Lo erróneo del texto, con el que nos mostramos críticos, nos obliga a hacer una propuesta alternativa, que consideramos correcta; a nuestro modesto entender debería estar redactado en los siguientes términos: *«Circunstancias de la inscripción. Los asientos del folio real de cada finca registral contendrán la expresión circunstanciada, mediante un extracto ordenado, de todo lo que, conforme a la calificación del título efectuada por el Registrador, determine el sujeto, objeto y contenido de los derechos asignados en los citados asientos y contendrá, como mínimo, las circunstancias siguientes:*

1. *Identificador único registral de la finca.*
2. *Descripción del inmueble objeto de inscripción, los datos relativos a su naturaleza, linderos, superficie y tratándose de edificaciones, características constructivas de la misma, con expresión del depósito registral del libro del edificio, salvo que por su antigüedad no les fuera exigible, conforme a su legislación específica.*
3. *La representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, aportada por el titular registral, sea catastral, o de cualquier otra naturaleza alternativa, calificada por el Registrador de la propiedad competente. La coherencia de la descripción literaria con su representación gráfica declarada por el Registrador, conforme al artículo 18, se hará constar por nota marginal, con expresión en el folio, en su caso, del enlace electrónico en el que se puede visualizar la base gráfica inscrita de la finca registral, presumiéndose, conforme al artículo 38 que la identificación gráfica de la finca es la determinada en el asiento, que podrá ser objeto de publicidad registral. La incoherencia entre la descripción literaria y la representación gráfica declarada por el Registrador, se hará constar en por nota al margen de*

la inscripción donde conste la descripción, expresando las causas que dan lugar a la incoherencia y que el Registrador ha dejado la base gráfica de la finca registral en estado provisional, la cual podrá ser consultada, como mero dictamen, para poder subsanar las incoherencias.

Cuando no exista certificación catastral descriptiva y gráfica, o el interesado declare en el título público que la representación gráfica catastral no coincide con la realidad jurídica de su finca, podrá aportar base gráfica alternativa, realizada por técnico homologado por el Ministerio de Justicia para la descripción de fincas, con los requisitos técnicos que reglamentariamente se determinen, realizado sobre cartografía catastral. El Registrador, incorporará definitivamente dicha representación gráfica si fuere coherente con la descripción de la finca y la comunicará telemáticamente al Catastro, a los efectos de coordinación, haciéndose contar por nota al margen de la inscripción la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento.

En los supuestos de inmatriculación, el titular de la finca deberá la representación gráfica coherente con la descripción hecha en el título, sea esta catastral o alternativa. En el caso de que sea alternativa, el Registrador, calificado el título y la descripción positivamente, la remitirá telemáticamente al Catastro, a los efectos de coordinar ambas representaciones gráficas, por el procedimiento que se determine reglamentariamente y hará constar la resolución catastral del mismo, por nota al margen de la inscripción.

Cuando se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa deslinde o cualquier otra que determine una reordenación de los terrenos, el interesado deberá aportar representación gráfica georreferenciada de la nueva situación resultante confeccionada por técnico homologado reglamentariamente, con los requisitos técnicos que se determinen reglamentariamente, preferentemente sobre cartografía catastral, para que, en su caso, se incorpore el asiento registral y se comunique telemáticamente por el Registrador al Catastro, a los efectos de la coordinación, haciéndose constar la resolución administrativa y la referencia catastral que se asignen a las nuevas parcelas que correspondan con la finca. Si la representación georreferenciada alternativa invade la identificación gráfica de alguna de las fincas registrales colindantes, se suspenderá la inscripción, mientras el consentimiento del titular colindante no conste fehacientemente al Registrador.

Si la representación gráfica aportada intersecciona en algún lindero con la de otra finca registral previamente inscrita e identificada gráficamente, quedará en estado de provisional, mientras no se efectúa el oportuno deslinde con la misma, por los procedimientos previstos en el título VI de esta Ley.

Todos los Registradores dispondrán de una aplicación informática suministrada por el Colegio de Registradores que permita la traducción gráfica de la descripción literaria de la finca, que posibilite el análisis de coordinación con la representación gráfica catastral y la asociación, con efectos informativos, de cualquier tipo de información administrativa territorial que pueda incidir en la delimitación del contenido del derecho de propiedad

inscrita y cualquier otra que permita al Registro de la Propiedad el adecuado cumplimiento de todas las funciones que tenga encomendadas por Ley.

Podrá también obtenerse la incorporación en el folio real de la representación gráfica correspondiente a cualquier finca inscrita, como operación registral específica, mediante requerimiento del titular registral de cualquier derecho inscrito distinto del dominio, por el procedimiento establecido en el Título VI de esta Ley.

- 4. La naturaleza, extensión y condiciones, suspensivas o resolutorias, si las hubiere, del derecho que se inscriba, y su valor cuando constare en el título.*
- 5. El derecho sobre el cual se constituya el que sea objeto de la inscripción.*
- 6. La persona natural o jurídica a cuyo favor se haga la inscripción.*
- 7. La persona de quien procedan inmediatamente los bienes o derechos que deban inscribirse.*
- 8. El título que se inscriba, su fecha, y el Tribunal, Juzgado, Notario o funcionario que lo autorice.*
- 9. La fecha de presentación del título en el Registro y la de la inscripción.*
- 10. El acta de inscripción, regulada en el art. 238 de esta Ley y la firma del Registrador, que supondrá la conformidad del mismo al texto íntegro del asiento practicado.*

Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo especialmente establecido para determinadas inscripciones».

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO DECIMOTERCERO

El principio de legitimación registral

1.- Concepto. 2.- Los datos de hecho y el principio de legitimación registral. 3.- Circunstancias a las que se extiende el principio de legitimación registral gráfica. 3.1.- Objeto de la legitimación registral gráfica. 3.2.- Extensión de la presunción de exactitud a la identidad de las fincas. 3.2.1.- El consentimiento del titular registral. 3.2.2.- La validación registral. 4.- El concepto del principio de legitimación registral gráfica. 5.- Extensión del principio de legitimación registral. 6.- El aspecto negativo del principio de legitimación registral gráfica. 7.- Una propuesta de regulación legal.

1.- Concepto y fundamento del principio de legitimación registral

Una de los efectos que produce la inscripción registrales es el de la publicidad registral, entendida como la exteriorización continuada y organizada de situaciones jurídicas inmobiliarias de trascendencia real para producir cognoscibilidad general *erga omnes*, con ciertos efectos jurídicos sustantivos sobre la situación publicada. Esta publicidad registral tiene dos vertientes: la publicidad material y formal. Desde el punto de vista material, la publicidad registral no sólo publica titularidades, sino que las garantiza, siendo la publicidad material la presunción de veracidad que va aneja a los asientos del Registro, que se descompone en dos principios, legitimación y fe pública.

Así el Registro es tendencialmente exacto, pues la realidad jurídica registral y extrarregistral, deben coincidir en los libros del registro, pero dado el carácter voluntario de la inscripción, pueden no coincidir y entonces se plantea cuál de las dos realidades debe prevalecer. En un sistema de desenvolvimiento técnico como el nuestro:

· Si la divergencia afecta al titular registral, entra en juego el principio de legitimación que presume *iuris tantum* la exactitud del Registro, de modo que puede prevalecer la realidad extrarregistral si se prueba la inexactitud del contenido del Registro. El principio de legitimación registral es el principio hipotecario en cuya virtud los asientos del Registro se presumen exactos. Consecuencia de ello, el titular registral está legitimado para actuar, tanto judicial como extrajudicialmente, en la forma determinada en el asiento. La LH formula técnicamente este principio en los artículos 1.3, 38 y 97 LH. Es decir la legitimación dota al titular registral de las acciones judiciales pertinentes, de los medio procesales de prueba y de los medios extrajudiciales de defensa y mantenimiento del derecho⁴⁴⁰.

Si la divergencia afecta al tercer adquirente que confía en los asientos del Registro, entra en juego el principio de fe pública registral, que presume *iuris et de iure* la exactitud del Registro, cuando se trate de proteger a terceros que, confiando en la apariencia registral, adquieran con ciertas condiciones.

A diferencia de la capacidad, que es una cualidad de la persona y por tanto subjetiva, consistente en la aptitud de la misma para realizar con eficacia actos jurídicos, la legitimación es una cualidad, ya sea objetiva o subjetiva, que implica la posibilidad de actuar en la vida jurídica por la especial relación del sujeto con el objeto⁴⁴¹, pudiendo

⁴⁴⁰ CABELLO DE LOS COBOS, L. M.: «El principio registral de legitimación», RCDI n° 625, conmemorativo del 50º aniversario de la reforma hipotecaria de 1944, noviembre-diciembre 1994, p. 2339.

⁴⁴¹ MANZANO SOLANO, A. Y MANZANO FERNÁNDEZ, Mª. M.: *Instituciones de Derecho Inmobiliario*, op cit. p. 584.

distinguirse hasta tres tipos de legitimación, atendiendo a la forma en la que se ejercita el derecho subjetivo, según sea directa, por el propio titular, indirecta, por otra persona, mediante representación ya sea legal o voluntaria, o extraordinaria, cuando el titular del derecho es persona distinta de quién lo ejercita, que aparece como titular aparente, y en virtud de esa apariencia jurídica se protege especialmente su ejercicio, siendo este el caso de la legitimación registral, en la que el ejercicio del derecho deriva del asiento registral. Se plantea ahora el problema del objeto sobre el que se ejercen esas facultades.

El principio de legitimación es uno de los principios que ponen de manifiesto la eficacia sustantiva de la publicidad registral y podemos definirlo como el principio hipotecario en cuya virtud los asientos del Registro se presumen exactos y veraces y, como consecuencia de ellos, al titular registral reflejado en los mismos se le considera legitimado para actuar en el tráfico jurídico como tal titular, tanto en el ámbito judicial, como en el extrajudicial, en la forma que el propio asiento determina⁴⁴², siendo su fundamento la necesidad de protección jurídica de la apariencia, la seguridad jurídica y el principio de legalidad y desde un punto de vista gráfico, significa que el titular registral que tiene inscrita literaria y gráficamente la finca a su favor goza de una presunción de identificación de la finca de la que no gozan los titulares registrales tradicionales, pues el que sólo tiene inscrito el dominio de una finca descrita literariamente, pero que no identificada gráficamente, ha de demostrar, en caso de conflicto espacial con otra finca gráfica registral, cual es la situación geográfica de su finca registral frente a la base gráfica registral de la otra finca, la cual excluye esa demostración, puesto que su configuración geográfica se presume representada gráficamente en la base gráfica registral validada por el Registrador.

El fundamento del principio de legitimación registral deriva de tres aspectos⁴⁴³:

- 1.- La necesidad de dar protección jurídica provisional a la apariencia, puesto que la protección definitiva corresponde a los principios de oponibilidad y fe pública registral.
- 2.- El principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 CE justifica la protección especial del que se ha acogido al sistema general de publicidad.
- 3.- El principio de legalidad implica fuertes controles del acto jurídico que explican la protección que se dispensa a la apariencia.

Con este fundamento, se derivan dos aspectos esenciales de la definición⁴⁴⁴, la presunción de veracidad y exactitud del contenido del Registro y la legitimación del titular registral, tanto en ámbito judicial como extrajudicial, lo que produce dos tipos de consecuencias del principio, las sustantivas y las procesales, desde el punto de vista literario.

- a) Las consecuencias sustantivas consisten en presumir la veracidad del derecho inscrito en cuanto a su existencia, que es de carácter *iuris tantum*, dada la

⁴⁴² GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral*, t. I, op cit., p. 673.

⁴⁴³ GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral*, t. I, op cit., pp. 675 a 677.

⁴⁴⁴ MANZANO SOLANO, A. Y MANZANO FERNÁNDEZ, Mª. M.: *Instituciones de Derecho Inmobiliario*, op cit., p. 585.

posible declaración judicial de inexactitud a que se refiere el artículo 1.3 LH, que invierte la carga de la prueba y desde el punto de vista gráfico la representación geográfica de la base gráfica de la finca registral es susceptible de prueba en contrario, puesto que se puede probar su inexactitud, como reconoce el artículo 1.3 LH. Es una presunción de derecho, pues del hecho de la inscripción se deduce el derecho del titular registral y es una presunción de exactitud e integridad, pues los derechos reales existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, la cual es prevalente a la del artículo 448 CC, respecto al poseedor en concepto de dueño; en cuanto a su extensión, pues se presume exacto lo publicado por el Registro, en cuanto a la extensión del derecho inscrito que existe «*en la forma determinada por el asiento respectivo*», referido al contenido y configuración del derecho inscrito, de ahí que la inscripción deba expresar, conforme al artículo 9.2 LH «*la naturaleza, extensión y condiciones suspensivas o resolutorias, si las hubiere, el derecho que se inscriba, y su valor, cuando constare en el título*». Y conforme al artículo 51.6 RH: «*Para dar a conocer la extensión del derecho que se inscriba, se hará expresión circunstanciada de todo lo que, según el título, determine el mismo derecho o limite las facultades del adquirente, copiándose literalmente las condiciones suspensivas, resolutorias o de otro orden, establecidas en aquel. No se expresarán, en ningún caso, las estipulaciones, cláusulas o pactos que carezcan de trascendencia real*»; y en cuanto a la titularidad, pues el derecho inscrito «*pertenece a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo*», presumiéndose *iuris tantum* que el titular registral coincide con el real, el cual puede actuar en el tráfico jurídico como tal, tanto en la vía extrajudicial, pues solo se inscribirán los títulos en los que él haya intervenido, como en la judicial, pues él sólo es el legitimado activamente para ejercitar las acciones inherentes a su derecho inscrito y la presunción de posesión del derecho inscrito, cuya interpretación ha sido polémica en la doctrina⁴⁴⁵.

- b) Las consecuencias procesales del principio de legitimación registral las podemos sistematizar dependiendo de la posición que en el proceso ostente el titular registral, lo que nos permite distinguir: Si el titular registral es el demandante, como consecuencia de la legitimación registral, se beneficia de la inversión de la carga de la prueba, por lo que está legitimado para la interposición de las acciones correspondientes, sin necesidad de aportar título de dominio o derecho real, y en concreto, bastando certificación registral correspondiente y si la base gráfica está validada definitivamente por el Registrador, se acompañará la base gráfica registral, presumiendo que el titular registral lo es también del derecho y que la descripción de la finca es la que consta en el folio registral con la representación gráfica derivada de la base gráfica registral, sin que el titular

⁴⁴⁵ VIOLA SAURET, J.: «Los problemas registrales de la hipoteca mobiliaria y de la prenda sin desplazamiento a través de los principios», AAMN. 1961, pp. 403 y ss. LARADÍA CALDENTELL, J., SANZ FERNÁNDEZ, A.: *Instituciones de Derecho Hipotecario*, t. I, Madrid 1946-1953, pp. 494 y ss. MARTÍNEZ CORBALÁN, J.: «Más sobre el artículo 24 (38 de la Ley Unificada) y 41 de la vigente Ley Hipotecaria», RCDI nº 219-220, agosto-septiembre de 1946, pp. 521 y ss. ROCA SASTRE, R.M.: *Derecho Hipotecario*, t. II. Vol. 1º, op cit., pp. 141-148. También entiende que se presume la posesión civilísima GARCÍA GARCÍA, J.M.: *Derecho inmobiliario registral e hipotecario*, op cit., pp. 727 y ss. LACRUZ BERDEJO, J. L.: *Elementos de Derecho Civil*, t. III bis, *Derecho inmobiliario registral*, Madrid, 2003, p. 147.

tenga que acreditarlo; Si el titular registral es el demandado, las acciones reales deben ejercitarse necesariamente contra él, para evitar su indefensión, *ex art.* 24 CE, y cualquiera podrá demandar al titular registral como propietario del fundo, inscrito a su nombre y contra la representación gráfica que resulte de la base gráfica registral, aportando prueba de la misma, por parte del recurrente. Se releva de la carga de la prueba al titular registral demandado y es necesario impugnar el asiento cuando se ejerciten acciones contradictorias del mismo, *ex art.* 38.2 LH. Es decir, habrá de ejercitarse una doble acción paralela, la contradictoria del dominio o derecho real inscrito y la de nulidad o cancelación de la inscripción, para mantener el paralelismo entre Registro y realidad y evitar que aparezca una sentencia judicial en contra de los asientos. Si el titular registral es el tercerista, goza de la gran protección registral del art. 38.3 LH, que dispone: *«En caso de embargo preventivo, juicio ejecutivo o vía de apremio contra bienes inmuebles o derechos reales determinados, se sobreseerá todo procedimiento de apremio respecto de los mismos o de sus frutos en el instante en que conste en autos, por certificación del Registro de la Propiedad, que dichos bienes o derechos constan inscritos a favor de persona distinta de aquella contra la cual se decretó el embargo o se sigue el procedimiento, a no ser que se hubiere dirigido contra ella la acción en concepto de heredera del que aparece como dueño en el Registro. Al acreedor ejecutante le queda reservada su acción para perseguir en el mismo juicio ejecutivo otros bienes del deudor y para ventilar en el juicio correspondiente el derecho que creyere asistirle respecto de los bienes sobre los que se suspende el procedimiento. Cuando se persigan bienes hipotecados que hayan pasado a ser propiedad de un tercer poseedor, se procederá con arreglo a los arts. 134 y concordantes de esta Ley. Las mismas reglas se observarán cuando, después de efectuada en el Registro alguna anotación preventiva de las establecidas en los números 2º y 3º del art. 42, pasaren los bienes anotados a poder de un tercer poseedor»*. Este artículo se completa con el 593.3 LEC que señala que tratándose de bienes inscribibles, se decretará su embargo, salvo que el tercero acredite ser titular registral mediante certificación, quedando a salvo el derecho de los eventuales titulares no inscritos, para ejercitarlo como corresponda. Así, las dos consecuencias procesales más importantes del principio de legitimación registral son las derivadas del art. 41 LH y 38.2 LH.

Veamos cómo se pueden trasladar al ámbito gráfico la aplicación del principio de legitimación registral al campo gráfico y las consecuencias que pueden derivarse de ello, distinguiendo las consecuencias sustantivas y las procesales.

2.- Los datos de hecho y el principio de legitimación registral

Desde un punto de vista literario, la extensión del principio de legitimación a los datos de hecho de la finca ha sido discutida doctrinalmente.

La doctrina tradicional entiende que el principio de legitimación registral no se extiende a los datos descriptivos de la finca registral, puesto que el Registro de la Propiedad es

un Registro que tiene por objeto la inscripción de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales, conforme al artículo 1.1 LH y no la inmatriculación de fincas, en sí misma considerada, sino como instrumento adecuado para lograr la más exacta publicidad registral de los derechos reales inmobiliarios. Ciertamente, el pensamiento jurídico al respecto viene anclado en el viejo aforismo por el que el registro no da fe de los datos de hecho» Tal axioma es cierto, pero aquí no viene al caso, pues se ha argumentado que la delimitación de la finca no es un dato de hecho, como lo sería la descripción de sus características interiores, cultivos, edificaciones etc..., sino un acto jurídico, que determina de manera exclusiva y excluyente, la ubicación y extensión del derecho de propiedad inscrita, y por tanto, goza de todos los efectos legalmente inherentes a los pronunciamientos jurídicos inscritos⁴⁴⁶; además conforme al artículo 38.1 LH: «A todos los efectos legales, se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos». En base a estos preceptos la doctrina tradicional excluye la aplicación del principio de legitimación registral a los llamados datos de puro hecho y no lo hace porque no es el objeto propio del Registro de la Propiedad, conforme al artículo 1 LH».

Por tanto, al no ser el ámbito propio del Registro de la Propiedad dar fe de las circunstancias descriptivas de los inmuebles, es por lo que concluyen que el principio de legitimación registral no se extiende a las circunstancias descriptivas de las fincas, puesto que ese es el ámbito propio o competencia del Catastro Inmobiliario, a quien corresponde la configuración de los inmuebles como inventario de la riqueza natural, de la misma manera que no da fe de las circunstancias personales de los titulares registrales de lo que se encarga el Registro Civil, cuando se trata de personas físicas, o el Registro Mercantil, en el caso de las personas jurídicas mercantiles.

Sin embargo, sí que han de constar en el asiento registral las circunstancias personales del titular registral que tengan trascendencia real, como la mayor o menor edad, el estado civil o el régimen económico matrimonial, o cualquier otra circunstancia que pueda afectar al régimen de disponibilidad del derecho que se inscribe. Por tanto, ninguna circunstancia subjetiva que afecte a la configuración del dominio inmobiliario es ajena a la técnica del Registro de la Propiedad, en cuanto que es el dominio del titular el elemento configurador de las fincas registrales. Pero del mismo modo que el derecho real requiere de un titular, también precisa de un objeto material, en ese caso un inmueble sobre el que se han de ejercer las facultades que integran el contenido del derecho. Por lo que, todos aquellos aspectos que configuren la realidad de ese inmueble interesan al Registro de la Propiedad.

Por ello, al igual que ocurre con las circunstancias subjetivas con trascendencia real, cualquier circunstancia descriptiva del dominio inmobiliario a registrar; es decir, cualquier circunstancia descriptiva con trascendencia real, también ha de ser tenida en cuenta por la legislación hipotecaria a la hora de aplicar sus efectos a la misma, puesto que el elemento configurador del dominio, su titularidad, objeto de publicidad registral, recae, por regla general, sobre una porción de territorio, que presupone una descripción precisa que lo delimite de una manera exacta, para que a todos aquellos aspectos inmobiliarios que conforman la realidad dominical, le sean aplicables los efectos que

⁴⁴⁶ DELGADO RAMOS, J.: «Efectos jurídicos de la delimitación geográfica de las fincas en el Registro la Propiedad», op cit., p.11.

derivan de la inscripción registral y entre ellos, los efectos derivados del principio de legitimación registral.

Esa realidad objetiva dominical inmobiliaria es, en sentido estricto, un dato de puro hecho del que también ha de extenderse la publicidad registral. Dentro de los datos de hecho, como en el caso de los datos personales, hemos de distinguir aquellos que carecen de trascendencia registral, cuya constancia en el folio nada aporta al derecho inscrito, que suelen obedecer actuaciones de puro hecho del propietario, dando lugar a supuestos de posesión, que no aceden al Registro (art. 5 LH) y no de derecho y los que tienen trascendencia registral, como la descripción de la finca, que delimita de manera exclusiva y excluyente la ubicación y extensión de la propiedad inscrita. El Registro no responde de la superficie exacta de la finca, sino de la cabida de las fincas; es decir, de su configuración perimetral y cuando esa configuración perimetral coincide con la de la parcela catastral y así se ha hecho constar en los libros registrales, se adoptará esta como base física del Registro, no ya como parcela catastral, sino como finca registral, a la que se podrán aplicar las presunciones hipotecarias de exactitud, en qué consisten los principios de legitimación del artículo 38 LH, salvo prueba en contrario. De hecho, estos dos preceptos no hacen distinción alguna en cuanto a su ámbito de aplicación, esto es, si se limitan a los datos de hecho o a los jurídicos y en concreto el primero señala que *«a todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo»*, y los derechos reales se caracterizan por definición por recaer sobre cosas, por lo que no se ve obstáculo en entender comprendida la presunción también a la realidad física de la finca sobre la que recae el derecho real. Los mismos razonamientos son extrapolables a la protección al tercero hipotecario del artículo 34 LH⁴⁴⁷, con una serie de matizaciones que trataremos después.

En términos de la Directiva INSPIRE, el Registro de la Propiedad dará fe de aquellos datos espaciales que figuren inscritos en los folios, pero no de aquellas circunstancias que pasen de ser meros atributos. La consecuencia de responder de estas cuestiones de hecho, de esos datos espaciales de naturaleza registral, es que la interoperabilidad que de los mismos se haga con respecto al resto de la información territorial, adquirirá unas consecuencias jurídicas hasta ahora desconocidas. Cuando la Directiva INSPIRE habla de los datos espaciales, en su artículo 3.2 como *«cualquier dato que, de forma directa o indirecta, hagan referencia a una localización o zona geográfica específica»*, en realidad pretende que la referencia de localización de que trata el dato espacial sea gráficamente representable en su geoportal, esto es, los datos espaciales, para que tengan la consideración de tales, han de poder ser gráficamente visualizados⁴⁴⁸.

La extensión del principio de legitimación a los datos de hecho con relevancia registral viene confirmada por el régimen jurídico de inscripción registral de los excesos de cabida, cuando el artículo 298.3 RH dispone: *«en todos los casos será indispensable que no tenga el Registrador dudas fundadas sobre la identidad de la finca, tales como aparecer inscrito con anterioridad otro exceso de cabida sobre la misma finca o tratarse de finca formada por segregación, división o agrupación en la que se haya expresado con exactitud la superficie»*; y si el Registro no respondiese de la superficie de la finca, por tratarse de una cuestión de hecho, no se explicaría la razón por la cual el artículo 298 RH exige la calificación registral de los excesos de cabida cuya inscripción

⁴⁴⁷ Sobre el particular ver JUEZ PÉREZ, A.: «Identificación Gráfica de las fincas registrales», op cit.

⁴⁴⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 276.

se pretende, ni la razón por la cual los artículos 44 y siguientes del Reglamento Hipotecario exigen la descripción precisa del lugar de hecho exacto por donde se producen los actos de modificación de entidades hipotecarias.

Por tanto, el Registro de la Propiedad da fe de la identidad individualizada de la finca registral, pero no de un simple cúmulo de datos de hecho inconexos o desligados, sino conexos y coligados en una entidad superior a esos mismos elementos individualmente considerados, una realidad compleja delimitada por ser el elemento objetivo de un derecho subjetivo de carácter privado; cuando la finca registral, como objeto del dominio inmobiliario inscrito, es susceptible de ser identificada gráficamente sobre el territorio mediante su base gráfica, resulta oficialmente su localización en cuanto a situación, superficie, perímetro, es decir los elementos físicos sobre los que se desenvuelve el dominio, por lo que el principio de legitimación registral del artículo 38 LH y el de fe pública del artículo 34 LH han de desplegar sus efectos con plenitud, no solo respecto a la extensión jurídica del derecho, sino también en el plano puramente físico, superando la opinión habitual en doctrina y jurisprudencia que, por falta de seguridad suficiente en la base física registral de las fincas, se limitaban los efectos hipotecarios del sistema a la definición de los derechos.

Esos datos de hecho de trascendencia registral no son sino aquellos datos físicos, que por exigencia del artículo 9 de la Ley Hipotecaria han de constar en la inscripción, como son *«la naturaleza, situación y linderos de los inmuebles objeto de la inscripción, o a los cuales afecte el derecho que deba inscribirse, y su medida superficial, nombre y número, si constaren del título»*. Por tanto, la identificación de la finca es una de las circunstancias del asiento registral, como confirma el párrafo segundo del artículo 9.1, pues *«Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referido a las redes nacionales geodésicas y de nivelación en proyecto expedido por técnico competente»*; por tanto, si puede completarse es porque ha de constar en el asiento; pero el material gráfico que se incorpore al título inscribible no es susceptible de inscripción, sino que completa las afirmaciones de las partes en el título público y por tanto se somete al tamiz de la calificación registral, que deberá utilizar ese material para tomar la decisión más fundada sobre la constancia registral de la identificación de la finca, de la que ha de dejar constancia en el folio registral e informar de la misma a los presentantes del título. Así se desprende del párrafo 3º del artículo 9.1, pues *«La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado. Uno de sus ejemplares se archivará en el Registro, sin perjuicio de su incorporación a soportes informáticos. Del archivo del duplicado se tomará nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el registrador hará constar referencia suficiente a la finca correspondiente. Podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral específica mediante acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral en la que se describa la finca y se incorpore la base gráfica»*. Y tras ello, cuando la decisión del Registrador sea positiva en cuanto a la identificación, sea esta definitiva (sin discrepancias) o provisional (con discrepancias que no impiden la localización) ha de incorporar la base gráfica al sistema de bases gráficas de su distrito hipotecario, como una de las circunstancias más del asiento, dada la ubicación sistemática del artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria, por lo que la incorporación definitiva no es más que la realización de una inscripción gráfica, realizada en un libro especial electrónico,

constituido por la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas, que ha de permitir coordinar la descripción de la finca con su base gráfica y la incorporación de su calificación urbanística, ambiental y cualquier otra administrativa, como la catastral, y ese es el sentido que hay que dar al último párrafo del artículo 9.1, que es una conclusión de los dos anteriores, como culminación del procedimiento registral en su vertiente gráfica, disponiendo un mandato legal para el Registrador, al disponer: *«Los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».*

Junto a esos datos de trascendencia registral, existen otros datos de hecho, que a pesar de estar inscritos en los asientos registrales, no se pueden considerar como auténticos datos espaciales, pues carecen de una precisión mínima como para admitir su representación gráfica y no pasan de ser meros atributos; así ocurre con un sitio genérico, como un pago o partido, sobre la que no es posible una representación gráfica con una precisión identificativa mínima, siendo meros datos espaciales sin repercusión o trascendencia real, sino únicamente espacial o de localización. Y ello porque el dominio inmobiliario es un derecho real configurado por una voluntad humana negocial, que puede coincidir o no con las circunstancias físicas aparentes del territorio. Es decir, la finca registral es un concepto jurídico proyectado sobre un soporte físico, el territorio, pero no es un elemento físico en sí. Y cuando el propietario configura ese dominio, dentro de los márgenes exigidos por la legislación hipotecaria, surge el concepto de finca registral, de cuya configuración, como continente del derecho del dominio el Registro de la Propiedad ha de dar fe.

En conclusión, si la identificación de la finca registral ha de pasar por un procedimiento similar al que se realiza para practicar una inscripción literaria, es lógico que cuando exista petición del titular registral y se supere el tamiz de la calificación registral, practicándose el asiento registral gráfico con carácter definitivo, disfrute de los mismos efectos que la inscripción literaria, lo que conlleva la extensión del principio de legitimación a los datos de hecho de trascendencia registral que son los del artículo 9.1 LH, desarrollado por los cuatro primeros párrafos del artículo 51 RH. Ellos nos conectan con la cuestión de los aspectos a los que se extiende el principio de legitimación en su vertiente gráfica.

3.- Circunstancias a que se extiende el principio de legitimación registral gráfico

Admitida la posibilidad de extensión de los efectos del principio de legitimación registral a los datos descriptivos con trascendencia registral, hay que determinar cómo se producen esos efectos. El principio de legitimación registral parte de una presunción *iuris tantum*, que tiene dos aspectos, uno positivo, el de exactitud, pues se presume que el derecho existe y pertenece a su titular, en los términos resultantes del asiento, y otro negativo, el de existencia o inexistencia del derecho, pues se presume que el derecho no inscrito no existe desde la perspectiva del Registro de la Propiedad.

Desde un punto de vista positivo, el principio de legitimación registral determina la presunción de exactitud y veracidad del contenido del Registro y la legitimación del

titular registral, tanto en el ámbito judicial como extrajudicial, distinguiendo los dos tipos de consecuencias de este principio, las sustantivas y las procesales.

De este aspecto positivo del principio de legitimación registral, nos vamos a centrar, en dos cuestiones:

1.- Si el objeto de la presunción se refiere solo al dominio y a los demás derechos reales y si dentro de ellos se incluyen los elementos descriptivos.

2.- Si el contenido de la presunción presume la exactitud del derecho, respecto al objeto de ese derecho, habrá de determinarse a que datos descriptivos de la finca se extiende el principio de legitimación registral.

3.1.- Objeto de la legitimación registral gráfica

El principio de legitimación, como hemos dicho, implica desde un punto de vista positivo la presunción de existencia y exactitud del derecho inscrito, por lo que se extiende sobre todo lo contenido en el asiento registral, una de cuyas circunstancias se refiere al objeto del derecho, la finca registral y a los datos de hecho que la identifican.

El motivo por el que siempre se rechazaba la extensión del principio de legitimación registral a los datos de hecho radicaba en la inseguridad acerca de su exactitud y veracidad, pues resultaban de su expresión literaria, carente muchas veces de precisión, por lo que una parte de la doctrina saca al objeto del derecho real inscrito de las consecuencias del principio de legitimación registral, el cual se refiere sólo a la titularidad, sin tener en cuenta que no se puede delimitar con exactitud el derecho inscrito, separándolo del objeto sobre el que recae, pues lo que es objeto de publicidad registral es el derecho en sí. La defensa del derecho inscrito es incompleta, cuando la misma se refiere a la titularidad, excluyendo el objeto del mismo. Si la descripción de ese objeto consistiera en una delimitación puramente física, la postura de la doctrina tradicional de excluir los datos descriptivos del principio de legitimación registral resultaría justificadas, pero desde el momento en que la finca registral no se delimita por rasgos físicos, sino por razón del derecho que las configura, georreferenciado geográficamente en sede registral, por razón de la elasticidad a que obedece la descripción, no habría ningún tipo de problema para que el principio de legitimación se aplicase también a la finca.

La cuestión es todavía más obvia tras la implantación del sistema de bases gráficas registrales, donde la delimitación del perímetro de una finca se aprecia ya, de una manera visualmente gráfica y no por meras referencias literarias a elementos geográficos o físicos objetivos o a colindantes personales. La aportación del sistema de bases gráficas registrales al principio de legitimación registral consiste en la posibilidad de extender los efectos de la presunción a la localización geográfica de la finca sobre imágenes ortofotográficas o cartográficas del territorio⁴⁴⁹.

Y ello es así porque la identificación gráfica de una finca registral supone la concreción en el territorio de las descripciones literarias de las fincas, que calificadas positivamente por el Registrador, a través de su validación, produce la formación de su base gráfica

⁴⁴⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *Aproximación a los principios hipotecarios gráficos*, op cit., p. 282.

registral y su incorporación definitiva al sistema de bases gráficas registrales, o inscripción registral gráfica, mediante su firma, responsabilizándose el Registrador de esa identificación, por lo que su acto participa de la misma naturaleza que la inscripción, siendo su vertiente gráfica a la que han de aplicarse los mismos efectos que a la inscripción literaria, es decir, se ha de extender a la misma los principios de legitimación y fe pública registral, cumplidos una serie de requisitos.

Por ello, las bases gráficas registrales tienen un contenido jurídico y ese contenido jurídico es complejo, modalizando el principio de legitimación y el de fe pública registral, posibilitando la extensión de la presunción de identidad geográfica de la finca, en que consiste el primero a aquellos titulares que tienen su finca registral coordinada con su base gráfica, los cuales gozan de las ventajas del sistema de identidad registral gráfico, desplazando a aquellos que no tienen base gráfica registral de su finca inscrita, la carga de la prueba de demostrar la ubicación del inmueble, sea cual sea la fecha de la inscripción literaria de su derecho; siendo la prueba a destruir la base gráfica de la finca registral validada definitivamente por el Registrador, pues es la que va a gozar de la presunción del principio de legitimación registral, que habrá que destruir mediante prueba en contrario valorada por el Juez, atendiendo a las circunstancias del caso.

Por tanto, el principio de legitimación registral en su vertiente gráfica establece la presunción de identidad de la base gráfica registral con la descripción literaria de la misma que consta en el folio registral, sin que ello suponga presumir su descripción exacta.

3.2.- Extensión de la presunción de exactitud a la identidad de las fincas

La extensión del contenido de la presunción de exactitud a la identidad o descripción de las fincas, precisa de dos requisitos, el consentimiento del titular registral y la validación o calificación registral positiva del Registrador.

3.2.1.- El consentimiento del titular registral

Una de las cuestiones más debatidas en la práctica registral en torno al valor jurídico de la validación registral gira en torno al consentimiento del titular registral respecto al resultado de la validación registral de la base gráfica. Al respecto se han dibujado tres posturas⁴⁵⁰:

1ª.- Postura conservadora o restrictiva

Es la que defiende que solo la ratificación expresa por parte del titular registral de la base gráfica propuesta por el Registrador debería tener la consideración de consentimiento expreso, atribuyendo a la validación registral efectos tan sólo identificativos; por tanto los efectos derivados de la legitimación registral solo se aplicarán cuando exista un documento fehaciente de reconocimiento de la base gráfica registral validada inicialmente por parte del Registrador. Se apoya esta postura en la sistemática general de nuestra legislación hipotecaria, donde las funciones del Registrador aparecen perfectamente detalladas y donde no cabe interpretar nuevas

⁴⁵⁰ VÁZQUEZ ASENJO, O.G. Aproximación a los principios gráficos hipotecarios. Op. Cit. Página 292.

funciones calificadoras, como la de entender como se ha producido el consentimiento gráfico del titular registral, sin que exista un precepto expreso que lo disponga.

Sin embargo, la exigencia de ese requisito de consentimiento *a posteriori* resulta contraria al principio de inscripción registral general si se establece con carácter obligatorio para cada base gráfica registral validada por el Registrador. Si mantenemos que la naturaleza jurídica de la incorporación definitiva de una base gráfica al sistema de bases gráficas es la de una auténtica inscripción registral de carácter gráfico, la inscripción como tal no ha de ser aceptada o asumida por el titular registral, con posterioridad a la práctica del asiento. Y ello es así porque, en el momento de presentación del título, no solo hay una petición de practicar un asiento literario relativo a un derecho real inmobiliario, sino también de emitir un juicio por parte del Registrador sobre la identidad de la descripción de la finca registral con la realidad gráfica de la misma, puesto que en el título presentado se contiene o bien una descripción o bien un material gráfico para que se produzca esa localización, que el Registrador ha de examinar y utilizar para intentar lograr, en su caso, establecer esa correspondencia. La aportación de ese material de localización, hoy obligatorio, tras la nueva redacción dada al artículo 3.2 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, que exige que se incorpore a todo título público la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral, que se corresponda con la finca registral objeto de negocio jurídico en la escritura presentada, obliga al Registrador, con la sola presentación del título, a efectuar ese juicio sobre la identidad de la descripción de la finca en el título, con la que consta en el folio registral, puesto que la configuración física de finca registral y parcela catastral no tienen por qué ser coincidentes.

Por tanto, si ese resultado es positivo, la validación registral no tiene un mero valor identificativo, pues se apoya en los datos de localización suministrados por la parte, que al otorgar la escritura ha prestado su consentimiento a la misma y responde a la petición de inscripción de esa descripción realizada en el título, que no tiene por qué ser reiterada.

Si el resultado de ese análisis es negativo, porque no se aporta material de localización, ni puede efectuarse esta, a juicio del Registrador, este ha de poder emitir una base gráfica, con el valor de dictamen, sobre la zona de influencia sobre la que, con el material descriptivo aportado, puede encontrarse la finca registral objeto de negocio jurídico en el título público presentado, carente de valor jurídico, a efectos únicamente orientativos; es lo que denominaremos base gráfica negativa.

Si el resultado de ese análisis es negativo porque existen ciertas discrepancias entre el material de localización aportado y la descripción del folio registral, pero el Registrador puede llegar al convencimiento de que la finca se ubica en esa porción del territorio, existiendo defectos de coherencia, bien en el folio registral de la finca, bien en el material de localización aportado, tenemos una petición de inscripción registral gráfica, pues hay aportación de material de localización, pero el Registrador entiende que has incoherencias descriptivas, que le llevan a declarar la representación gráfica como provisional: lo cual equivale, en el plano literario, a una calificación suspensiva. La base gráfica provisional, no se incorpora definitivamente al sistema de bases gráficas, mientras no se subsanen las discrepancias, para lo cual será necesario la aportación de nuevo material descriptivo o de localización, para que se pueda validar la finca positivamente e incorporarse al libro de inscripciones gráficas, o bien recurrir a la

Dirección General de los Registros y del Notariado, como calificación suspensiva que es. En este caso, no hay base gráfica que ratificar, puesto que la subsanación de la discrepancia, o el recurso requieren nueva intervención del titular registral, en virtud de la cual está prestando el consentimiento previo para que el Registrador pueda proceder a la validación definitiva.

2ª.- Postura progresista o expansiva

Sostiene que para atribuir efectos identificativos a la base gráfica registral basta la simple descripción de la finca manifestada por el titular registral en el título presentado o en los asientos registrales practicados, si contiene datos de localización que, sin duda, ofrezcan una seguridad en la identidad predial a juicio del Registrador, argumentando su postura en el último párrafo del artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria, cuando dispone que *«los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas»*, por lo que corresponde al Registrador determinar los efectos de las bases gráficas por ellos creadas y si consideran que disponen de elementos suficientes para considerar prestado indubitadamente el consentimiento del titular registral a la base gráfica registral resultante de su actuación profesional, dicha consideración es suficiente para que se produzcan los efectos identificativos correspondientes. Esta postura es la que mejor se adapta a la técnica operativa registral y con el sistema de descripción elástica que utiliza la legislación hipotecaria, sin perjuicio de que "podrá completarse la identificación de una finca con su base gráfica", como dispone el artículo 9.1 segundo párrafo de la LH.

3ª.- Postura intermedia

Sostiene que la mera descripción literaria no sirve para lograr efectos identificativos, pero tampoco precisa de ratificación expresa por parte del titular registral para que el efecto identificativo de la validación registral tenga lugar. Sin embargo, la afirmación de que la mera descripción literaria no sirve para lograr efectos identificativos no es una afirmación absoluta, pues en ocasiones esa descripción literaria puede ser perimetral; es decir, hecha de tal modo que las fincas lindan con fincas y no con los propietarios colindantes, por lo que si el Registro dispone de los instrumentos adecuados, puede ser identificada de oficio por el Registrador con el carácter de mero dictamen, que se puede suministrar junto con la nota simple al Notario que ha de formalizar la escritura pública, para que el titular registral pueda ratificar el dictamen registral, una vez ratificada la descripción alfanumérica de la finca, con la intención de individualizarla, tanto si no se aporta material de localización como si el titular aporta material de localización geográfica. En ambos casos, se está solicitando y consintiendo la base gráfica de la finca registral que resulte del proceso de validación registral de la misma.

Con esta interpretación se permite que cuando la descripción sea meramente literaria y no se acompañe material de localización geográfica de la misma, por la falta de seguridad o exactitud del mismo, la identificación pueda realizarse por parte del Registro, utilizando los materiales de que disponga, que podrán ponerse al servicio de los titulares de la finca, en el procedimiento de otorgamiento de la escritura, que también tendrá un aspecto gráfico, para que en el momento en que se encuentren ante el Notario para prestar su consentimiento al negocio jurídico, consientan también la propuesta de base gráfica registral que se acompaña en la escritura, como tratamos en el capítulo correspondiente.

Por tanto, para que la acción de validación pueda producir los efectos identificativos que justifican la extensión del principio de legitimación registral gráfica, se requiere consentimiento del interesado, que se entiende prestado por el sola descripción de la finca en el título público, con la intención de individualizarla, se cuente o no con una representación gráfica, que es lo que ha de hacer el Registrador, al formar la base gráfica definitiva de la finca registral, pudiendo aportar voluntariamente una base gráfica que complete la descripción de la finca, conforme al artículo 9.1 LH, que el artículo 3.2 del TRLCI pretende que sea, con carácter general, la base gráfica catastral, lo que no impide que el interesado aporte algún tipo de material cartográfico, incluso el dictamen registral de representación gráfica de la finca, todas las cuales siguen teniendo que pasar por el tamiz de la calificación registral gráfica.

3.2.2.- La validación registral

El segundo de los requisitos para que el principio de legitimación registral se extienda a los datos de hecho o descriptivos con trascendencia real es el de la validación del registrador, de la que tratamos en el capítulo dedicado a la calificación registral gráfica.

El Registrador calificará si la georreferenciación manifestada es coherente con la ortofoto y cartografía de apoyo y si esa coherencia es compatible con la descripción de la finca que consta en el folio registral y de no ser así no procederá a la validación de la base gráfica solicitada por el titular registral. De no existir obstáculos, ser la georreferenciación coherente con la realidad jurídica de la finca registral y haber sido hecha la manifestación con todas las garantías que aseguren su autenticidad y fehaciencia, la georreferenciación manifestada accede al Registro de la Propiedad y se materializará en una auténtica base gráfica registral y ya no producirá el fruto de un mero dictamen registral, sino el resultado de una declaración jurídica, con los mismos efectos generales que el resto de las declaraciones que constan en el Registro de la Propiedad, una certificación gráfica registral.

La herramienta informática que gestione el sistema de bases gráficas registrales lo que permite es la georreferenciación de las fincas registrales, para después asociar a las mismas la información territorial que el Registrador de la Propiedad, atendiendo a las circunstancias territoriales de su distrito hipotecario, considere conveniente; por lo tanto, la base gráfica registral inscrita puede constituir ese medio de prueba contundente al que, en ocasiones se ha referido el Tribunal Supremo, como en la Sentencia de 4 de Noviembre de 1993⁴⁵¹ cuando declara: «*Conviene decir que la simple apariencia gráfica de las fincas y con mayor razón de las fincas rústicas, aunque se pretende que sea lo más expresiva e impresionante a la vista, no es un dato abonable jurídicamente, si no se respalda y apoya con la correspondiente prueba, que en cuestiones como la presente, ha de ser contundente y decisiva, tanto del dominio de los predios que se reivindicán, como de sus correspondientes y necesarias modificaciones...*». La tecnología nos ha provisto de esa prueba contundente; la base gráfica de la finca registral, que implica un juicio del Registrador, es decir, una calificación registral, mediante la cual expresa su decisión sobre la de la coordinación entre la descripción literaria y la representación gráfica, y un acto registral, que desde aquí consideramos

⁴⁵¹ RJ 1993/8965

como inscripción gráfica, cual es la incorporación definitiva de la base gráfica registral al entramado del sistema de bases gráficas del distrito hipotecario, configurado como libro de inscripciones, siendo esta inscripción gráfica la consecuencia de la identificación positiva. Pero no debemos confundir, como usualmente se hace, los términos validación e inscripción registral gráfica, pues la validación es una decisión del Registrador, que puede ser rogada o impulsada de oficio, mientras que la inscripción registral gráfica, siempre ha de producirse en el seno de un procedimiento registral, con petición de inscripción y validación positiva previa del Registrador.

La validación registral presupone el análisis de los datos inicialmente aportados por el titular registral, o existentes en el Registro de la Propiedad, por lo que esa acción no es distinta de la que realiza cuando se presenta un título en el Registro, pues realiza un análisis sobre la regularidad jurídica del título presentado, y cuando ese análisis tiene un resultado positivo realiza otra acción que tiene efectos jurídicos, la inscripción literaria. Para que ese acto jurídico del Registrador produzca los mismos efectos que el acto de inscripción, han de darse determinadas circunstancias, pero antes de analizarlas hemos de diferenciar dos tipos de validación:

1.- La realizada de oficio por el Registrador, tomando como punto de partida la descripción de la finca registral que consta en el folio, que se basó en su día en los datos aportados por las partes, intentando representar gráficamente la misma sobre los instrumentos cartográficos y ortofotográficos de que disponga. En este caso, la validación registral no responde a un acto de rogación, que es el que ha de producir cualquier tipo de asiento en el Registro de la Propiedad, y de su decisión no quedará ninguna constancia en el folio registral, no teniendo más valor jurídico que el de ser un dictamen registral, objetivo e imparcial, sobre la traducción gráfica de la descripción alfanumérica que consta en el folio registral. Ese dictamen está delimitando la base gráfica inicial sobre la que habrá que operar, cuando entre en juego la rogación registral gráfica y exista petición de inscripción. Sobre esta base gráfica no se puede aplicar el principio de legitimación registral hasta que sea ratificada por el titular registral, por lo que sería conveniente que, cuando se otorgue nuevo título relativo a la finca, la información registral gráfica se pusiera a su disposición por el Notario autorizante para que preste su consentimiento al dictamen registral o alegue el error correspondiente con la justificación adecuada para su calificación registral.

2.- La realizada con ocasión de la presentación de un título relativo a una finca determinada, en la que se contiene una descripción alfanumérica y determinados datos que pueden ayudar a la localización del territorio sobre el que se asienta la finca registral y a realizar la labor registral de validación registral. En este caso, la validación registral positiva producirá una inscripción registral gráfica, compuesta de una operación tecnológica que consiste en la identificación georreferenciada de la finca sobre imágenes del territorio y de su constancia alfanumérica en el folio registral correspondiente, como elementos que forman un todo inescindible, unidos por la firma del Registrador, que amalgama estos elementos conformando la inscripción registral gráfica.

En ambos casos, el Registrador emite un juicio fundado en manifestaciones o datos aportados por los otorgantes del título, pero sólo en el segundo se sigue un procedimiento análogo al que se realiza cuando se practica una inscripción. Cuando se practica una inscripción registral literaria, el titular registral ha iniciado el

procedimiento registral y ha efectuado unas declaraciones sobre la individualización y descripción de la finca que se someten a la decisión del Registrador, que practicará, en su caso, el asiento en la forma que corresponda con arreglo a la legislación hipotecaria. Por tanto, para que la inscripción registral gráfica participe de la misma naturaleza que la literaria se necesitan una serie de circunstancias:

1.- Una modificación legal, que dé cabida a la vertiente gráfica de los principios hipotecarios.

2.- La configuración de la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales como una auténtico libro de inscripciones gráficas, para lo que se necesita su reconocimiento legal en los artículos 238 y siguientes de la Ley Hipotecaria que regulan los libros del Registro de la Propiedad, tratándose este del primer libro de inscripciones electrónicas.

3.- La regulación de los metadatos que la herramienta ha de almacenar como circunstancias del asiento registral gráfico, a las cuales ha de extenderse los efectos de la legitimación registral gráfica, a través del correspondiente desarrollo reglamentario del artículo 9.1 último párrafo de la Ley Hipotecaria.

4.- La firma de la base gráfica de la finca registral con la firma electrónica del Registrador, como acto a través del cual se responsabiliza de su acto jurídico.

Solo bajo estas circunstancias podrán extenderse los principios de legitimación en su vertiente gráfica.

La alternativa a este sistema de dotar de configuración autónoma a la representación gráfica de los dominios inscritos viene constituida por el intento de sustituir la auténtica georreferenciación del dominio de la finca registral, por algo simplemente más sencillo como es incorporar la referencia catastral de una parcela, que puede coincidir más o menos con la configuración física de la finca registral, garantizando el Registro la titularidad y el Catastro la apariencia física. Desde nuestro punto de vista, este no es el camino correcto, sino que obedece a la errónea creencia de que la seguridad del tráfico jurídico viene dada por la seguridad en la apariencia física de la realidad. Si esta afirmación fuere cierta, el Registro de la Propiedad habría desaparecido hace muchos años, al no tener una base física. Pero ahora que la técnica permite dotarlo de una base física propia, la misma no hace sino reforzar su papel de controlador de la legalidad del tráfico jurídico; ello no es óbice para reconocer la importancia que el material catastral tiene en la formación de la base gráfica. De igual forma, la declaración por el titular registral de una referencia catastral como la correspondiente a su finca, aunque es una mera declaración carente de la correspondiente sanción administrativa, sí que es una declaración del titular en un título público a la que el Registrador le ha de dar un cierto valor y si de su análisis se establece la correspondencia entre la descripción de la finca y la de la parcela, hará constar en el folio registral, por nota marginal, la referencia catastral utilizada para dictaminar la coordinación entre ambos conceptos territoriales.

Pero si no llega a ese resultado y es imposible efectuar ese análisis de correspondencia, por las discrepancias existentes entre ambos conceptos, deberá dejar constancia en el folio registral de la referencia catastral declarada por el titular registral para llegar a la conclusión de la imposibilidad de coordinación, pues solo así podrá subsanarse la

discrepancia o el error padecido al declarar la referencia catastral. Lo que no parece acertado es la incorporación a la inscripción de la referencia catastral, puesto que a ella no puede extenderse los efectos de una inscripción registral, ya que la referencia catastral no es más que uno de los localizadores que pueden utilizarse para ubicar la finca catastral y la fe pública registral solo se produce respecto de fincas y no respecto de parcelas catastrales. En otras palabras, las fincas registrales no tienen referencias catastrales, pues estas se refieren a las parcelas catastrales, siendo otro el identificador único de las fincas registrales, el denominado IDUFIR, que es el que se tiene que relacionar con la referencia catastral, a los efectos de lograr la correspondencia, como operación previa a la de coordinación.

Con estos requisitos, podemos comenzar a hablar de que el principio de legitimación registral gráfica se aplicará a la base gráfica registral validada, extendiéndose a todas las circunstancias descriptivas de carácter real que han llevado al Registrador a adoptar la decisión de validación, de las que se ha dejado constancia en el asiento registral gráfico practicado en el libro de inscripciones gráficas, gestionado por la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráfica de cada distrito hipotecario, y esa extensión producirá una serie de consecuencias sustantivas y procesales, propias de este principio, como luego veremos.

4.- El concepto del principio de legitimación registral gráfica

Parafraseando el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, podemos definir el principio de legitimación registral gráfica diciendo que *«a todos los efectos legales, se presumirá que la finca inscrita con base geográfica registrada tiene la ubicación y delimitación geográfica determinada por el asiento respectivo»*, y que su titular registral puede ejercitar las facultades que integran su derecho sobre toda la porción de territorio representada por la base gráfica, la cual no podrá ser modificada sin su consentimiento, o a través del procedimiento judicial contradictorio correspondiente.

Por tanto, la legitimación registral gráfica produce una consecuencia sustantiva, la de la existencia de la finca, tal y como se representa en la base gráfica, y una procesal, al invertir la carga de la prueba para aquel que pretenda una representación distinta de la que figura en el Registro de la Propiedad, pues para rectificar la inscripción registral de la base gráfica registral de una finca se requiere el consentimiento del titular o titulares registrales afectados o resolución en el procedimiento correspondiente. No obstante, si solamente se trata de precisar o corregir los datos georreferenciados de la base gráfica, sin alterar la ubicación y delimitación relativa de la finca respecto de sus colindantes, bastará la acreditación técnica fehaciente de tal extremo ante el Registrador⁴⁵².

La formulación del principio de legitimación registral gráfico presenta una serie de coincidencias y diferencias con respecto al principio de legitimación registral que formula el artículo 38 de la Ley Hipotecaria:

- a) Como coincidencias, podemos afirmar que ambas vertientes del principio suponen una presunción a todos los efectos legales, susceptible de prueba en contrario en juicio, por lo que es una presunción *iuris tantum*.

⁴⁵² VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 300.

- b) Como diferencias, podemos señalar que la presunción gráfica se aplica sólo a las fincas inscritas con base gráfica registrada, mientras que la presunción literaria se aplica a todos los derechos reales inscritos en el Registro; además, la presunción gráfica se refiere a la ubicación y delimitación geográfica relativa determinada por el asiento respectivo, entendido como traducción gráfica del dominio inscrito en el archivo gráfico de cada Registro de la Propiedad, mientras que el artículo 38 de la Ley Hipotecaria se refiere a la existencia y pertenencia al titular, en la forma determinada en el asiento respectivo.

De ahí que el concepto de existencia tenga un alcance distinto en uno y en otro caso. Mientras desde un punto de vista literario, el término se entiende en términos absolutos, pues el derecho real inscrito existe y el no inscrito no existe, a efectos registrales, desde el punto de vista gráfico, el término de existencia es de carácter más complejo, ya que puede tener varios significados y hay que determinar a cuál de ellos se refiere. La presunción gráfica no lo es de exactitud delimitativa geográfica, sino de ubicación y delimitación relativa, siendo este el sentido que permite extender el principio de legitimación al ámbito gráfico registral, puesto que una presunción de delimitación exacta de las propiedades inscritas sobre el territorio exigiría una serie de requisitos imposibles de aplicar a todas las fincas registrales. Por ello se trata de establecer la presunción de los efectos identificativos propios de toda base gráfica registral.

Así, en muchas ocasiones, la realidad jurídica de la finca registral es distinta de la de la apariencia física del territorio, dado el carácter voluntario de la inscripción. De ahí el sentido relativo de existencia, por lo que cuando el Registrador valida una base gráfica registral y la incorpora al sistema de bases gráficas registrales, no está afirmando la coincidencia de la base gráfica registral con la realidad física del territorio, sino que lo que está afirmando es la coincidencia de la configuración de la base gráfica de la finca registral con la descripción de la finca que consta en el folio registral y es a esa coincidencia a la que se extiende la presunción de exactitud del principio de legitimación registral gráfica, puesto que esa descripción depende, en último término, de la voluntad del propietario, ya que dentro del haz de facultades que integran su derecho de dominio se encuentra el de decidir la descripción de la finca que ha de ingresar en el tráfico jurídico y en el Registro de la Propiedad y que ha de servir de apoyo a la configuración de la base gráfica registral. Y ello es distinto de la presunción de existencia del derecho real, que viene delimitado por lo dispuesto en la Ley y en la voluntad de los particulares, cumpliendo una serie de requisitos estructurales, para que pueda inscribirse en el Registro de la Propiedad, delimitados por la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

5.- Extensión del principio de legitimación registral.

Si el principio de legitimación registral del artículo 38 de la Ley Hipotecaria se aplica a todo derecho real inscrito, como se desprende de su párrafo primero, el principio de legitimación registral en su vertiente gráfica se aplica a toda base gráfica registral validada como definitiva por el Registrador y geográficamente inscrita, sin aplicarse por

tanto a las bases gráficas provisionales, que solo tienen efectos de identificación inicial, pero a las que les falta la seguridad jurídica que implica el acto de validación registral definitiva, pues hay una discrepancia que ha de ser previamente subsanada para que se le pueda aplicar la presunción de exactitud del principio de legitimación. Pero, además de haber sido validada por el Registrador, es preciso que esta operación conste literariamente en el folio registral, por los efectos que produce, mediante nota al margen de la última inscripción de dominio en que conste la descripción de la finca.

Cumplido este requisito, se aplicarán a la base gráfica los efectos presuntivos en que consiste el principio de legitimación registral, susceptible de prueba en contrario en juicio, por lo que cualquier exceso o error de configuración puede ser rectificado por el Juez tras el correspondiente juicio, sin crear falsas expectativas en los terceros; por lo que si quien confía en la publicidad registral, confía en que la misma despliega una eficacia identificativa y no descriptiva y susceptible de prueba en contrario, no podrá alegar desconocimiento de estas circunstancias, tanto en el supuesto de error en la identidad de la base gráfica registral como en el caso de que la misma no llegue a dar cobertura a una descripción exacta del inmueble.

Las circunstancias gráficas a las que se aplica el principio de legitimación gráfica registral son siempre de carácter relativo, es decir, meramente identificativas y no absolutas o descriptivas, como en el caso de la información gráfica territorial asociada a la base gráfica registral, que carece de la necesaria precisión técnico-cartográfica. Por ello, con respecto a las bases gráficas registrales, los efectos de sus declaraciones son, por regla general, identificativos o relativos y no absolutos o descriptivos del perímetro lineal de la finca registral. De ahí que puedan destruirse por la prueba en contrario, pero produciendo el desplazamiento de la carga de la prueba a quien contradiga los efectos de la base gráfica de la finca registral, al igual que ocurre con el principio de legitimación registral tradicional.

En conclusión, frente a una presunción de existencia y exactitud, la formulación gráfica del principio de legitimación propugna una presunción de identidad o mera localización, referida al continente de los derechos reales inscritos. Frente a una presunción que afecta al dominio y a los derechos reales inscritos, la vertiente gráfica de la legitimación se refiere al continente inmobiliario donde esos derechos radican. Y frente a una presunción a favor del titular registral ante quien no lo es, la formulación gráfica postula una presunción del primero que obtiene una inscripción literaria y gráfica de la finca frente al segundo, sea o no titular registral ordinario⁴⁵³.

Continúa diciendo el artículo 38 en su párrafo segundo: *«no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente»*, es decir que el favorecido por la presunción de exactitud del párrafo primero, es decir, el titular registral, goza de un privilegio o ventaja de carácter procesal, pues el que sostenga la preferencia de su derecho respecto al que aparece inscrito en el folio registral ha de demostrar esa preferencia, y además ha de destruir la presunción de exactitud de la inscripción registral.

⁴⁵³ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 303.

Es decir, en ámbito gráfico no es posible rectificar la descripción literaria de la finca sin que, previa o simultáneamente, sea rectificada la base gráfica correspondiente, que se encuentre validada definitivamente por el Registrador. Y ello es así porque no se puede hacer distinción entre la descripción literaria de la finca registral y su base gráfica validada registralmente, pues ambas forman parte de una misma inscripción, con dos vertientes, literaria y gráfica, que no admite impugnaciones por separado, pues forman dos partes distintas de un todo unitario, la inscripción de un derecho real, siendo la base gráfica un sello de calidad o excelencia de esa traducción gráfica, que se lleva a cabo a través de la herramienta informática de gestión del sistema de bases gráficas del distrito hipotecario. Esa calificación registral gráfica positiva crea una inscripción registral gráfica, porque el folio registral no proporciona representaciones gráficas del territorio sobre las que contrastar la decisión de calificación del Registrador, convirtiéndose esa herramienta informática en un libro de inscripciones gráficas, mediante la incorporación definitiva de la base gráfica validada al sistema de bases gráficas registrales del distrito hipotecario, con expresión de los metadatos tenidos en cuenta por el Registrador para tomar su decisión, creando el perímetro de cobertura del área superficial de la base gráfica registral, al que se extenderán los beneficios de que goza el derecho inscrito en el folio registral, con el que se pondrá en relación a través de la nota marginal que exprese la decisión del registrador, y que permita la coordinación de la finca registral con su base gráfica, como impone el artículo 9.1 último párrafo de la LH.

No ocurre lo mismo cuando la base gráfica registral se encuentra en estado de provisional, cuando entiende el Registrador que no hay correspondencia entre la descripción literaria y su traducción gráfica, en cuyo caso cualquier actuación posterior ha de ir dirigida a intentar lograr esa coherencia, para obtener la validación registral de la base gráfica, pero si ella no se produce, no por ello se puede impedir la constancia alfanumérica de nuevas descripciones sin necesidad de rectificar previamente la base gráfica registral, dado su estado provisional y no definitivo, faltando el elemento esencial, la validación registral definitiva, que supone una conexión irrevocable entre descripción alfanumérica y base gráfica, representada por la nota marginal de validación definitiva.

Cuestión distinta de la anterior es la posibilidad de efectuar sin consentimiento del titular registral modificaciones técnicas que no afectan al dominio inscrito en el Registro de la Propiedad, puesto que la presunción que establece la legitimación registral gráfica es una presunción de ubicación o delimitación geográfica relativa, por lo que hay que admitir un margen de tolerancia gráfica registral que permita esas modificaciones técnicas, sin necesidad de consentimiento del titular registral, pues no afectan al contenido de su derecho inscrito.

Y ello porque en el sistema de bases gráficas registrales, los dominios se representan gráficamente mediante apariencias poligonales sobre imágenes del territorio; es decir, sobre ortofotografías, y la representación de ese territorio ha de suponer necesariamente una distorsión del mismo, pues cada imagen ortofotográfica y cartográfica es diferente de la anterior, dado el carácter dinámico del territorio. Y si el territorio es dinámico, también lo han de ser las representaciones gráficas de las fincas registrales, que se corresponde con el carácter elástico de las descripciones alfanuméricas de las fincas registrales, lo que determina que las bases gráficas de las fincas registrales puedan ir modificándose, para que se vayan adaptando a las modificaciones en las representaciones del territorio, sin que ello suponga modificación de la descripción de la

finca, por lo que no requiere consentimiento de su titular, lo que es posible mediante la acotación del concepto de tolerancia registral gráfica, pues la representación gráfica de la finca registral admite tolerancias en cuanto al ajuste histórico de su línea a un determinado accidente geográfico. La tolerancia gráfica registral abarca tres aspectos diferentes⁴⁵⁴:

1.- Tolerancia en la elección del escenario de configuración, pues la base gráfica registral validada por el Registrador no ha de ajustarse forzosamente a una única representación del territorio, ya sea catastral, urbanística, ortofotográfica, sino que habrá de ser aquella que permita una mayor calidad en la formación de la base gráfica, siempre que la misma tenga sanción oficial. La elección del escenario de configuración ha de ser una decisión del Registrador, pues sobre él va a tomar la decisión de validar o no validar y habrá de elegir, en cada momento y lugar, el escenario de configuración más adecuado para la mejor fundamentación de la validación registral, conclusión a la que llegará mediante el análisis de toda la información del territorio, teniendo en cuenta las características físicas de su distrito hipotecario, comparando las distintas capas de información. La alternativa de representar todo el sistema de bases gráficas sobre un escenario de configuración único e invariable, puede hacer homogénea la representación de la base gráfica registral, disminuyendo la posibilidad de desplazamientos cartográficos, pero puede resultar una representación inexacta o desactualizada, que pueda introducir la inexactitud registral gráfica.

2.- Tolerancia respecto a la descripción catastral de la parcela, pues la representación gráfica de la finca registral no ha de ajustarse forzosamente con absoluta exactitud al vector que materializa una representación territorial diferente, como la catastral, tanto desde el punto de vista conceptual como de los principios que la inspiran. Pueden existir diferencias justificadas y motivadas entre base gráfica catastral y registral. Ese criterio de tolerancia se desconoce por el artículo 298 RH, al disponer que en materia de inmatriculación que *«el título público expresará necesariamente la referencia catastral de la finca o fincas que se traten de inmatricular, y se incorporará o acompañará al mismo certificación catastral descriptiva y gráfica, de tales fincas, en términos totalmente coincidentes con la descripción de estas en dicho título, de las que resulte además que la finca está catastrada a favor del transmitente o del adquirente»*.

3.- Tolerancia en la validación de la base gráfica de la finca registral, pues el criterio de elasticidad siempre ha de existir en el ámbito gráfico registral, pero siempre con el límite de que dicha configuración o su alteración, no suponga modificación del derecho inscrito. La adecuación de un recinto determinado a las distintas imágenes ortofotográficas del territorio, que con el tiempo se van sucediendo, puede producir unas diferencias de contraste entre la parcela y la imagen, siempre que no se rebasen ciertos márgenes, siendo esta una tolerancia de naturaleza estrictamente técnico-cartográfica, que aunque relacionada, no es una tolerancia de validación objeto del ámbito gráfico registral. La tolerancia de validación es el ámbito discrecional de calificación registral, a caballo entre la tolerancia topográfica y la registral, que determina cuándo una base gráfica ha de ser adaptada a la realidad, sin modificación del derecho real inscrito, catastral, urbanística, ambiental, cartográfica u ortofotográficas, representativa del resto de las realidades territoriales, para resultar coherente y poder operar respecto a las mismas.

⁴⁵⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 311.

Por tanto, sería conveniente que la legislación hipotecaria definiera un límite de tolerancia en la validación de la base gráfica registral. A nivel catastral, el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario fija un límite de tolerancia del 10% para fijar la correspondencia entre referencia catastral y finca registral, al disponer: *«Correspondencia de la referencia catastral con la identidad de la finca. A los efectos de lo dispuesto en este título, se entenderá que la referencia catastral se corresponde con la identidad de la finca en los siguientes casos: Siempre que los datos de situación, denominación y superficie, si constara esta última, coincidan con los del título y, en su caso, con los del Registro de la Propiedad. Cuando existan diferencias de superficie que no sean superiores al 10 % y, siempre que, además, no existan dudas fundadas sobre la identidad de la finca derivadas de otros datos descriptivos. Si hubiera habido un cambio en el nomenclátor y numeración de las calles, esta circunstancia deberá acreditarse, salvo que le constaran al órgano competente, notario o registrador».*

Sin embargo, es discutible que un margen de tolerancia tan amplio en fincas de gran extensión pueda servir de criterio al Registro de la Propiedad, como institución de seguridad jurídica, para proceder a la validación. La experiencia y la prudencia demuestran que en materia de bases gráficas registrales, ese criterio, si no coincide con otros, como linderos nomenclátor y número, debe reducirse al 5 %, que resulta del artículo 298 RH, cuando habla de la inscripción de los excesos de cabida inferiores a la vigésima parte de la cabida inscrita por mera declaración del titular registral. Por tanto, estamos ante un ámbito discrecional del Registrador, que habrá de utilizar todos estos criterios para mejor fundar su juicio de validación registral, con expresión de los que le han llevado a tomar una u otra decisión, de ahí que el principio de legitimación registral gráfica deba dar cabida necesariamente a ese criterio de elasticidad o tolerancia.

Ello es consecuencia de la distinción entre la ubicación o delimitación relativa de la finca y la descripción absoluta de la misma. Cualquier representación gráfica o cualquier modificación de la misma se llevarán a cabo si respeta la ubicación o delimitación relativa de la finca. Pero si no rebasa los límites de tolerancia de validación registral, no juega respecto a la misma el principio de legitimación, simplemente porque esta nueva georreferenciación llevada a cabo por el Registro en base a razones de tipo exclusivamente tecnológico en nada altera el dominio registral inscrito.

Por tanto, como conclusión de todo ello, podemos afirmar que, al igual que ocurre con el principio de legitimación registral tradicional, la legitimación registral gráfica presupone unas consecuencias sustantivas y procesales:

1.- Las sustantivas son que validada la base gráfica de la finca registral, la cual ha sido consentida por el titular registral, esta se presume exacta y, por tanto, implica una presunción de localización o identificación relativa de la finca registral en una porción determinada del territorio, expresada mediante esa base gráfica registral validada definitivamente, que conlleva que la misma ya no podrá ser modificada sin el consentimiento del titular registral, salvo que una autoridad judicial así lo ordene, como consecuencia de procedimiento entablado contra el titular registral.

2.- Procesales, pues la legitimación registral gráfica tiene el carácter de presunción *iuris tantum*, susceptible de prueba en contrario en juicio, siendo el efecto procesal de la base gráfica registral validada el de constituir una prueba plena que habrá de ser destruida

por quien sostenga una representación gráfica distinta de la que refleja la base gráfica registral, invirtiendo por tanto la carga de la prueba en la otra parte procesal, del mismo modo que ocurre con la vertiente literaria del principio de legitimación registral.

6.- El aspecto negativo del principio de legitimación registral gráfica

El aspecto negativo del principio de legitimación registral en su vertiente literaria se regula en el artículo 97, al disponer: «*Cancelado un asiento se presume extinguido el derecho a que el asiento se refiera*».

Su trasposición a la vertiente gráfica del principio de legitimación registral determina que la ubicación o delimitación geográfica de una finca registral cuya base gráfica no ha sido inscrita en el sistema de bases gráficas registrales, mediante su validación registral, habrá de ser probada por el titular registral, ya que estas no gozan de la presunción de exactitud de ubicación o delimitación geográfica de que gozan las bases gráficas inscritas en el sistema de bases gráficas registrales.

Por tanto, el aspecto negativo del principio de legitimación registral gráfica implica la distinción de dos tipos de fincas:

- 1.- Las inscritas sin base gráfica registral validada definitivamente; es decir, aquellas identificadas provisionalmente y las no localizadas por falta de datos de georreferenciación.
- 2.- Las inscritas con base gráfica registral validada definitivamente por el Registrador, pero que han de ser desvalidadas cuando, respecto de ellas, se produce una operación de modificación de entidad hipotecaria y esta se realiza desde el punto de vista exclusivamente literario, sin acompañar material de georreferenciación de las entidades resultantes.
- 3.- Las no inmatriculadas en el Registro de la Propiedad, de las que lógicamente tampoco existe base gráfica registral, ante la falta de rogación para su inscripción.

Respecto de las primeras, la falta de esa base gráfica inscrita determina la no aplicación, respecto de ellas, del principio de legitimación en su vertiente gráfica, ante la inexistencia de base gráfica definitiva o cuando esta se haya incorporado provisionalmente; pero a ellas sí que les resultará de aplicación el principio de legitimación registral gráfica en su vertiente literaria, pues sus titulares acudieron en su momento al Registro y confiaron en él, por lo que disfrutaron de la protección tradicional que concede la inscripción registral, desde el punto de vista literario, y solo se excluye el efecto hipotecario derivado de la innovación tecnológica que supone el uso de la herramienta de gestión del sistema de bases gráficas registrales. El titular registral de la finca inscrita sin base gráfica o con base gráfica provisional podrá siempre demostrar la ubicación o delimitación geográfica de la finca registral, mediante prueba de la misma, frente a otros titulares de fincas registrales inscritas con su base gráfica registral validada definitivamente, aunque la inscripción literaria de esa finca que carece de base gráfica validada sea de fecha anterior a las inscripciones de las otras fincas que sí que cuentan con esa representación gráfica. Pero cuando un titular pretenda demostrar la

exacta ubicación de una finca mediante pruebas extrarregistrales, sin ser titular registral, frente a los titulares registrales cuya finca cuenta con base gráfica registral inscrita o validada en contra del primero, que no tiene inscrita su finca, jugará el aspecto negativo del principio de legitimación registral gráfica, que protegerá a los titulares registrales con base gráfica registral validadas.

Respecto a las segundas, en un principio gozan de validación registral y, por tanto, de legitimación registral gráfica, pero por un acto derivado de la voluntad del propietario se produce una alteración en la descripción de la finca, ya sea mediante su segregación, agrupación, agregación o división. En ese caso, si no se acompaña el adecuado material de georreferenciación que permita la localización de las fincas resultantes, se ha de producir un asiento registral gráfico que equivale a una cancelación registral gráfica, puesto que la base gráfica inicial de la finca matriz ya no se corresponde con la de las fincas resultantes. Esa cancelación registral gráfica implica que la base gráfica de la finca matriz pasará a provisional, en tanto no se acredite cuál es la nueva delimitación gráfica de las fincas resultantes; se produce, por tanto, una disociación entre la legitimación registral literaria y la gráfica, pues el principio de legitimación registral gráfica deja de aplicarse a las fincas registrales resultantes, cuya descripción literaria quedará amparada por la legitimación registral literaria, pero sin base gráfica registral validada hasta que por el propietario se aporte el material gráfico que permita al Registrador apreciar la coordinación entre la descripción literaria de las fincas resultantes y su nueva representación gráfica que permita su validación definitiva. Por lo que en caso de contienda judicial, al titular registral le faltará esa prueba contundente para lograr la convicción judicial y habrá de acudir a otros medios de prueba.

Respecto a las terceras, el titular de una finca no inmatriculadas habrá de demostrar primero su derecho, desde un punto de vista jurídico, que le permita obtener la inscripción literaria del dominio, para después probar la ubicación o delimitación geográfica relativa de la finca cuyo derecho trata de inscribir.

7.- Una propuesta de regulación legal

Sin embargo, la reforma que plantea el texto del Proyecto de Ley de reforma de la LH y del TRLCI, aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de junio de 2014 va en la línea que nosotros hemos criticado, con una redacción que infringe gravemente el principio hipotecario de legitimación registral, pues partiendo de la regla general por la cual, la representación gráfica catastral coordinada con la descripción literaria de la finca registral es la única que puede constituir la base física de la finca registral, dejando sin representación gráfica a todas las fincas registrales en que no se de este requisito, que simplemente no existirán, desde el punto de vista geográfico, afirma en la propuesta de redacción del artículo 10.5 LH: *«5. Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro, se presumirá, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 38, que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que h incorporada al folio real»*. Este número supone, a nuestro entender, un grave quebrantamiento del principio de legitimación registral, pues es la primera vez que se hace depender la producción de un efecto jurídico que, como tal, ha de derivar del folio registral y de un procedimiento registral que siga las disposiciones de la Ley Hipotecaria, de una circunstancia ajena al Registro y de una institución que no tiene una finalidad de control de seguridad del tráfico jurídico, donde

no existe trámite de calificación registral y cuyos efectos jurídicos, están subordinados a lo que resulte del Registro, y aunque se deja la decisión de coordinación al Registrador, no se resuelve el problema de la representación gráfica de las fincas registrales, en las que no se da esa coordinación, es decir la representación gráfica de la finca registral, será la catastral coordinada o no será, expulsando al resto del campo de la representación gráfica, con la consiguiente merma de seguridad jurídica. Pero no contento con este ataque el párrafo 2º de este número 5 dispone: *«Si la descoordinación posterior se hubiera producido como consecuencia de una alteración catastral que no hubiera tenido reflejo en el Registro, este proporcionará la información gráfica catastral referida al momento inmediatamente anterior a aquel en que se hubiera producido la descoordinación, haciendo constar expresamente esta circunstancia»*. En este párrafo, además de infringir el principio de legitimación registral, se infringe además el de rogación registral, pues el hecho de disfrutar de la legitimación registral deriva de la coordinación, pero el seguir disfrutando de ella depende además de que el Catastro no realice una actuación conforme a su legislación específica que implicará no sólo la descoordinación, sino la pérdida del beneficio del principio de legitimación registral, sin que el propietario pueda hacer nada; regla de difícil explicación en un Estado de Derecho; ello se debe al erróneo entendimiento que tiene el legislador de las funciones del Catastro y del Registro de la Propiedad, pues el Catastro tiene que ser necesariamente actualizado y sensible a las alteraciones de hecho del propietario, que tan sólo originan situaciones posesorias, con repercusión fiscal, pero no registral en cuanto no se basan en un procedimiento jurídico.

Urge por tanto, intentar restablecer el error del legislador y redactar la norma, de modo que el respeto a los principios hipotecarios resulte más claro que con la redacción propuesta, pues está claro que no es esa la intención del legislador.

Por ello, y para que todas las ideas planteadas en este capítulo tuvieran una repercusión práctica, sería conveniente que la legislación hipotecaria regulara esta vertiente gráfica del principio de legitimación, añadiendo un nuevo párrafo al artículo 38 LH, con la siguiente redacción: *«A todos los efectos legales, se presumirá que la finca registral con base geográfica inscrita en el folio, tiene la ubicación e identificación geográfica terminada en el asiento respectivo y que su titular registral puede ejercitar las facultades que integran su derecho de dominio, sobre toda esa porción del territorio, cualquiera que sea su situación física, sin que esa representación geográfica pueda ser modificada sin su consentimiento. A quien mantenga una representación geográfica distinta, corresponderá su prueba, que habrá de dirigirse precisamente a destruir la presunción de representación geográfica que resulta de la base gráfica registral. Las fincas registrales que no tengan representación geográfica coherente con su descripción literaria, ya sea por ser tan solo provisional, o no haber podido ser localizadas siquiera provisionalmente, así como aquellas, que hayan de ser desvalidadas por un acto voluntario del propietario, que modifique su situación jurídica, sin acompañar nueva representación geográfica resultante de la misma, no gozarán de los efectos previstos en este artículo»*.

Y ello porque los efectos sustantivos que produce la inscripción siempre han de arrancar del folio registral, pues implican que ha habido un procedimiento registral y una calificación registral que ha depurado tanto la titularidad del derecho, como la identificación gráfica de la finca; esa es, precisamente, una de las líneas rojas que, en un claro error de concepto, comete el legislador en el Proyecto de Ley de reforma de la LH y del TRLCI de 13 de junio de 2014, al conectar los efectos de la legitimación registral,

no al folio registral, sino a un aspecto ajeno a la finca registral, cuál es la coordinación con su parcela catastral correspondiente, llevando la arcaica teoría del doble suministro a sus más extremas consecuencias, desde un punto de vista, a nuestro entender equivocado. Equivocación que se mantiene en el último párrafo de este número, que dispone: «*Esta presunción igualmente registrará cuando se hubiera incorporado al folio real una representación gráfica alternativa, en los supuestos en que dicha representación haya sido validada previamente por una Autoridad Pública y hayan transcurrido seis meses desde la comunicación de la inscripción correspondiente al Catastro Inmobiliario sin que éste haya manifestado su oposición*». Es decir, la legitimación registral se produce por la validación de una Autoridad Pública, estableciendo el plazo de seis meses para el silencio positivo, degradando la calificación registral.

La idea de que parte dicha regulación parece ser la de que el principio de legitimación no se extiende a los datos físicos de la finca. Sin embargo, esta idea no se corresponde fielmente al estado de la jurisprudencia actual. Así, la RDGRN de 7 de junio de 2012⁴⁵⁵ hace un repaso sistemático de la jurisprudencia en la materia. En el caso de la misma, se trataba de determinar si la falta de plena correlación entre los linderos de la porción segregada y de la finca resto era o no causa suficiente para suspender la inscripción. El notario oponía dos argumentos en contra de la calificación: primero, que como la fe pública registral no se extiende a las circunstancias físicas de la finca y éstas resultan de las manifestaciones de los interesados, no tiene el registrador competencia para calificar los linderos fuera del caso del artículo 53.10 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, y segundo, que una descripción extraordinariamente pormenorizada de los lindes de la finca puede resultar más perturbadora que beneficiosa para el objetivo pretendido de identificación de la misma. La DGRN desestima el recurso, sentando los siguientes criterios interpretativos y reflejando el estado actual de la jurisprudencia:

- a) Uno de los principios fundamentales del sistema registral es el de folio real según el cual el Registro se lleva por fincas abriendo a cada una el número registral correspondiente (cfr. artículo 8.1 y 243 de la LH), lo que exige su plena identificación y descripción, siendo uno de los elementos fundamentales para ello la expresión de los linderos, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.1ª y 51 reglas 2ª y 3ª del RH. Tratándose de la formación de finca por segregación y correlativa determinación del resto resulta todavía más necesario evitar cualquier tipo de discordancia en las descripciones y por ello, aunque la descripción se refiera a la finca que se forma por segregación, no puede dar lugar esa descripción a una discordancia con la descripción que se efectúe en la finca resto.
- b) Con independencia de si el principio de fe pública registral se extiende a la mención de los linderos, el principio de legitimación registral sí se extiende a los mismos, dado el carácter de presunción *iuris tantum* que tiene tal principio y la necesaria exactitud a la que debe tender el Registro, también en materia de descripciones, para evitar confusiones en relación con las fincas.
- c) El artículo 38.1 de la LH presume la pertenencia del derecho real inscrito a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo, y dentro de la

⁴⁵⁵ BOE nº. 166 de 12 de julio de 2012, sección III, pp. 50132 y ss.

forma determinada por el asiento está la referencia a los linderos (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 1989), máxime cuando éstos afectan a la delimitación del objeto del derecho real. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha aplicado la presunción del principio de legitimación registral a los linderos, como resulta de las Sentencias de 21 de marzo de 1953; 7 de abril de 1981; 23 de mayo de 1989; 14 de noviembre de 1994; 15 de febrero de 1995; 25 de mayo de 2000; 23 de mayo de 2002, y 31 de enero y 2 de junio de 2008. Y ello es así, porque los linderos no son un dato físico, pues puede que no sean apreciables por los sentidos, sino que son un dato jurídico, en cuanto que señalan los límites de un derecho de propiedad.

- d) En cuanto a las Sentencias que han excluido de la fe pública registral los datos físicos o de mero hecho, o lo han sido con referencia al principio de fe pública registral y no al de legitimación, como reconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1981 (Sentencias de 6 de febrero de 1947; 5 de diciembre de 1949; 30 de abril de 1967; 6 de abril de 1968, entre otras); o bien, cuando han excluido el principio de legitimación, han hecho referencia a otros datos físicos distintos de los linderos (Sentencia de 6 de julio de 2002 y 26 de febrero de 2010 entre otras), o incluso se trataba de supuestos en que a través de la prueba correspondiente se había desvirtuado la descripción registral (Sentencias de 27 de diciembre de 1996 y 5 de febrero de 1999), por lo que no excluyen la presunción iuris tantum resultante de los asientos.
- e) Especial trascendencia tiene la Sentencia de 23 de mayo de 2002, con cita de la Sentencia de 21 de marzo de 1953, es decir, la de 21 de marzo de esa fecha. Dice así la referida Sentencia de 23 de mayo de 2002: *«... cuando están definidos los linderos por los cuatro vientos de la finca reivindicada en las escrituras y acreditada la identificación física de la finca, las dudas que subsistan sobre los linderos no pueden perjudicar al propietario que goza a su favor del principio de legitimación derivado del asiento registral, pues no cabe atribuir nula eficacia a la inscripción ya que ésta ampara al titular también con la presunción que diga el asiento, tanto con referencia a la situación jurídica, como a las circunstancias de la finca, en la forma o en los términos que resulten del mismo, de manera que se ha de reputar veraz, mientras no sea rectificadora o declarada su inexactitud, quedando así relevado el titular secundum tabulas de la obligación de probar la concordancia con la realidad extra hipotecaria y desplazando esta obligación, en régimen de inversión de la prueba, hacia la parte que contradiga la presunción mencionada según lo dispuesto en los artículos 1, 9, 21, 38 y 41 de la LH; así se expresa la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 (sic) de marzo de 1953, en el sentido de admitir, en principio, la descripción registral, lo que refuerza la conclusión sobre identificación plena en este caso».*

Asimismo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 2008 atiende a la situación y linderos resultante del Registro, a efectos de determinar si la franja de terreno discutida, correspondía a la finca por estar comprendida dentro de los linderos que señala el Registro, debiendo prevalecer la descripción al no haberse destruido la misma.

Al anterior repaso de la jurisprudencia del TS en la materia, cabe añadir que entre los argumentos utilizados por las Sentencias que han negado la extensión del principio de legitimación a los datos físicos de las fincas, el principal consiste en la afirmación de que “el Registro de la Propiedad carece de una base física fehaciente, ya que reposa sobre simples declaraciones de los otorgantes” (vid. SSTS de 1 de julio de 1995 y 14 de mayo de 2010). Por tanto, incluso desde la perspectiva de estas Sentencias, lo decisivo es que el dato físico reflejado en la inscripción no provenga de la mera declaración de los otorgantes, obstáculo que se enerva mediante la inscripción de una representación gráfica validada por el registrador, sin perjuicio de que para esta inscripción se dé preeminencia a la cartografía registral, y con independencia de la alteraciones que con posterioridad sufra el contenido del Catastro.

Por otra parte, esa arcaica visión de la descripción de las fincas en el Registro que reflejan las citadas sentencias, se encuentra superada en la actualidad. Como han destacado las Resoluciones de la DGRN de 4 de abril de 2013 y 16 de junio de 2014, *“la posibilidad de utilizar aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas, se encuentra expresamente prevista en el artículo 9.1 de la Ley Hipotecaria, según redacción dada por la disposición adicional 28ª de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, al señalar que «los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente», en respuesta a una de las necesidades tradicionalmente sentida en el ámbito de la seguridad jurídica preventiva de poder identificar las fincas objeto del tráfico jurídico mediante soporte cartográfico que permita su precisa delimitación territorial, robusteciendo la seguridad jurídica de las transmisiones inmobiliarias (cfr. Instrucción de esta Dirección General de 2 de marzo de 2000). Este criterio se encuentra ratificado en el artículo 33.4 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, según redacción dada por Ley 2/2011, de 4 de marzo, cuando determina que «con el fin de facilitar la utilización de la cartografía catastral como cartografía básica para la identificación de las fincas en el Registro de la Propiedad, la Dirección General del Catastro proporcionará acceso al servicio de identificación y representación gráfica de dichas fincas sobre la cartografía catastral, mediante el sistema interoperable que responderá a las especificaciones que se determinen por Resolución de la Dirección General del Catastro. En los supuestos en que se hubiera utilizado medios o procedimientos distintos de la cartografía catastral para la identificación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad podrá aplicarse el procedimiento de rectificación por ajustes cartográficos establecido en el artículo 18.3 de esta Ley». Completa dicha normativa el artículo 18.d) del mismo Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, según redacción dada por Ley 2/2011, de 4 de marzo, al disponer que «la descripción de la configuración y superficie del inmueble conforme a la certificación catastral descriptiva y gráfica actualizada a la que se hace referencia en los párrafos b) y c) se incorporará en los asientos de las fincas ya inscritas en el Registro de la Propiedad, sin perjuicio de las funciones que correspondan al registrador en el ejercicio de sus competencias», es decir, sus funciones calificadoras (cfr. artículo 18 de la Ley Hipotecaria)”*.

El precepto confunde el concepto jurídico de finca registral, con el físico de parcela catastral, donde caben actos de hecho del propietario, lo que no puede ocurrir en la finca registral, por lo que no puede hacerse depender los efectos de la legitimación registral de la actuación del Catastro, pues ello vulnera claramente tres principios hipotecarios; el de rogación registral, pues se priva al titular registral de la facultad de identificar su finca, que es una de las que integra el contenido mínimo del derecho de propiedad inmobiliaria y se le impone una determinada descripción, la catastral, aunque sea inexacta, introduciendo la inexactitud en el folio registral, además puede perder los efectos de la legitimación registral por una actuación unilateral de catastro, que produce la descoordinación; el de tracto sucesivo, puesto que se impone una consecuencia al titular registral, que deriva de una actuación unilateral de catastro, sin que exista inscripción de derecho en favor de este; el principio de legitimación registral, pues los efectos de este no se producen o derivan de un procedimiento registral, con una calificación registral sobre la identificación de la finca, suficiente para que esta se mueva en el mercado, sino que se añade una circunstancia ajena, cuál es la coordinación con la parcela catastral, que es un procedimiento administrativo, que solo tiene por objeto posibilitar el trasvase de información, del cual no pueden derivar efectos jurídicos, como se desprende de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, cuando en su número I declara: *«La coordinación de la información existente en ambas instituciones resulta indispensable para una mejor identificación de los inmuebles y una más adecuada prestación de servicios a ciudadanos y administraciones»*. Y en su número II declara *«la finalidad de esta ley es conseguir la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro, con los elementos tecnológicos hoy disponibles, a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas y dotando al procedimiento de un marco normativo adecuado, y así, de un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles, incrementando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa»*. No parece que hacer depender los efectos de la legitimación registral de la actuación catastral mejore la seguridad jurídica, por lo que el texto del 10.5 excede del cometido que se traza en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley y carga de responsabilidad al Registrador, quien decide la coordinación o no, para lo cual ha de tener en cuenta una parcela catastral, cuyo procedimiento de formación y principios desconoce. Ello va a provocar, en la práctica, una mayor desconexión del Catastro con el Registro, porque ante la más mínima duda, el Registrador optará por la no coordinación. Lo lógico es que la legitimación registral gráfica, se aplique a la descripción que resulta del folio registral, amparada por un título público y una calificación registral, pues la inscripción del derecho y su proyección geográfica deben seguir el mismo proceso, pues el derecho real es único en su estructura y se define en el folio registral. Por tanto, consideramos que el texto propuesto para el artículo 38 LH es más respetuoso con los principios hipotecarios y con el Derecho Inmobiliario Registral, que el extraño y negativo artículo 10.5 del Proyecto de Ley citado.

No se puede dar a la descripción gráfica de un inmueble en la cartografía catastral un valor superior al de un deslinde judicial (supondría hacer prevalecer un acto administrativo sobre una sentencia judicial).

En efecto, como ya declaró este Centro Directivo en su Resolución de 10 de noviembre de 2010⁴⁵⁶, el deslinde en el ámbito del Derecho civil constituye un medio de defensa que la Ley otorga al propietario para asegurar la inviolabilidad de los confines o límites del objeto de su dominio, siendo en consecuencia un poder jurídico derivado del propio derecho de propiedad, una facultad que integra su contenido, cuya finalidad es identificar la cosa sobre la que aquél recae (artículo 348 del Código Civil). Esta «*actio finium*» en que consiste el deslinde no debe confundirse con la «*rei vindicatio*», ya que en ésta se produce un conflicto de derechos, en tanto que en aquélla existe una simple contienda sobre los límites de la finca. Del mismo modo en la acción reivindicatoria se demanda una cosa cierta y determinada, mientras que en la de deslinde se reclama la fijación de la delimitación de una propiedad físicamente indeterminada, haciendo cesar su confusión con la colindante. En definitiva, el deslinde supone, como regla general, confusión de límites, en tanto que la acción reivindicatoria controversia de títulos.

Este mismo concepto procedente del Derecho civil es aplicable al deslinde administrativo, con la particularidad de que el procedimiento arbitrado para su práctica es un procedimiento típicamente administrativo llevado a cabo por la Administración Pública titular de una de las dos fincas colindantes, y cuyo objeto es resolver un problema de límites entre las mismas. En este sentido, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo había venido entendido tradicionalmente que lo único que resuelven los deslindes «es un problema de límites, es decir, la determinación de hasta dónde llegan éstos» (cfr. Sentencia de 22 de mayo de 1961), y con referencia directa al demanio marítimo-terrestre, «lo único que hace la operación de deslinde es precisar exactamente los límites inciertos antes de la zona marítimo-terrestre», y «no prejuzga otra cosa que la posesión natural de la zona marítimo-terrestre a favor del Estado, tal y como se reconoce implícitamente en el artículo 1 de la Ley de Puertos... sin prejuzgar los derechos que aleguen y posean los particulares sobre ella» (cfr. Sentencia de 15 de octubre de 1964).

Más recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de marzo de 1983 revalida esta tesis y extrae de la misma las consecuencias que se derivan de ella en los conflictos entre el deslinde y el contenido del Registro de la Propiedad, al afirmar que «la inscripción registral produce la legitimación prevenida en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, y consiguientemente el deslinde administrativo no puede desconocer, sino que ha de respetar esta presunción de legalidad a favor de la registral que sólo puede ser destruida por sentencia mediante el ejercicio de actuaciones, no sólo en el orden de la titularidad dominical –ya que el deslinde no puede nunca prejuzgar dicha cuestión– sino en el de la posesión legal, y de aquí que la delimitación no puede hacerse discrecionalmente, sino con base y respeto a las situaciones de propiedad y posesión». En la misma línea la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1992 afirma que «el deslinde no puede convertirse en una acción reivindicatoria simulada, y no puede con tal pretexto la Administración hacer declaraciones de propiedad sobre terrenos en los que los particulares ostenten derechos de propiedad... ya que el deslinde sólo sirve para la fijación precisa de la situación posesoria entre las fincas deslindadas». En el mismo sentido se pronuncia la Resolución de este Centro Directivo de 15 de marzo de 1993. Y este mismo concepto y eficacia es el que resulta del artículo 50, número 1, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, al atribuir a éstas la potestad de deslindar los bienes inmuebles de su patrimonio de otros

⁴⁵⁶ BOE nº. 302 de 13 de diciembre, pp. 103090 y ss.

pertenecientes a terceros «cuando los límites entre ellos sean imprecisos o existan indicios de usurpación». Por tanto, el deslinde administrativo, como regla general, desenvuelve su eficacia en el orden estrictamente posesorio, lo que excluye su calificación como título declarativo de la titularidad dominical de la Administración. En tal sentido la existencia o inexistencia de deslinde debería ser neutra desde el punto de vista de la propiedad.

Subordinar la eficacia del principio de legitimación a la previa coordinación con el Catastro y al mantenimiento de dicha coordinación, supone una peligrosa excepción al principio de integridad de los datos del Registro (en el sentido expresado por la máxima “*quod non est in tabulas non est in mundo*”), de forma que el mantenimiento o no de la eficacia propia de las inscripciones del Registro siempre estará subordinado a que en el Catastro no se produzcan alteraciones, alteraciones que pueden producirse mediante meras “declaraciones” de los obligados a ello (art. 13 TRLCI). La consecuencia de todo ello es una regresión respecto de la situación actual de eficacia del Registro de la Propiedad, pues:

- De la regulación propuesta resulta “*a sensu contrario*” que, sin la previa constancia de la situación de coordinación con Catastro, se niega la eficacia del principio de legitimación de los datos físicos de la finca, en contra de la jurisprudencia antes reseñada.
- Se limita el reconocimiento de la preferencia jurídica sustantiva del contenido del Registro sobre el Catastro que, en la vigente redacción del T.R. de la Ley del Catastro (RD-L 1/2004, de 5 de marzo), resulta totalmente concluyente: art. 2.2: «Lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en el Registro».
- Contradice la delimitación legal del concepto catastral de “bienes inmuebles” contenido en el art. 6 del citado TRLCI, conforme al cual «*tiene la consideración de bien inmueble la parcela o porción de suelo de una misma naturaleza, enclavada en un término municipal y cerrada por una línea poligonal que delimita ... el ámbito espacial del derecho de propiedad de un propietario ...*», definición que legalmente se limita según el primer inciso de dicho precepto “A los exclusivos efectos catastrales”, limitación que ahora se desborda para, nada menos, que a tribuir, negar o suspender efectos registrales de legitimación.

Por todo ello parece conveniente, para concordar el Proyecto de Ley con la doctrina jurisprudencial sobre la materia, la supresión del artículo 10.5 del mismo y la modificación del artículo 38 en los términos vistos.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO DECIMOCUARTO.

El Principio de fe pública registral gráfico.

1.- El concepto de fe pública registral gráfica. 2.- Condiciones de aplicación del principio de fe pública registral. 3.- La formulación del principio de fe pública registral gráfica.

1.- El concepto de fe pública registral gráfica

Para llegar al concepto de fe pública registral gráfica, primero hemos de hacer una serie de consideraciones previas; así, hemos de tener en cuenta el principio de publicidad registral se desdobra en dos vertientes, formal y material:

a) El principio de publicidad material.

En virtud del cual el Registro no sólo publica titularidades sino que las garantiza, siendo la publicidad material una presunción de veracidad aneja a los asientos del Registro”, y este principio se descompone en otros dos principios, el de legitimación registral, que presume *iuris tantum* la exactitud del Registro, del que ya hemos tratado y el de fe pública registral, que presume *iuris et de iure* la exactitud e integridad del Registro, cuando se trate de proteger a terceros que, confiando en la apariencia registral, adquieran con las condiciones establecidas por la ley.

b) El principio de publicidad formal.

Que consiste en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861, en “franquear la puerta del Registro a quien tenga interés legítimo en conocer el estado de la propiedad y sus gravámenes.” Y que viene recogida en el artículo 221 LH que dispone: «Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos». A esta manifestación nos referiremos en el siguiente capítulo.

Ambos parten del carácter meramente voluntario y declarativo que tiene la inscripción en nuestro Derecho, lo que permite distinguir dos esferas, la realidad jurídica extrarregistral y la realidad registral contenida en los libros del registro, que si bien debieran coincidir pues los libros del Registro deben reflejar la realidad jurídica extrarregistral, puede que ambas esferas no coincidan, dado el carácter voluntario de la inscripción, planteándose entonces la cuestión de cuál de las dos realidades debe prevalecer, así:

En los sistemas de fuerza formal y probante no se plantea este problema pues la inscripción es constitutiva y obligatoria, de modo que lo que no está en el Registro no está en el mundo.

- En los sistemas de mera oponibilidad sí se plantea esa divergencia, dándose preferencia a la realidad extrarregistral.

En los sistemas de desenvolvimiento técnico, como el español, se plantea la divergencia con una solución intermedia:

a) Si la divergencia afecta sólo al titular registral, entra en juego el principio de legitimación, que presume *iuris tantum* la exactitud registral,

de modo que puede prevalecer la realidad extrarregistral si se prueba la inexactitud del contenido del Registro. En el ámbito gráfico el principio establece la misma presunción a favor de la identificación o localización de las bases gráficas de fincas registrales frente a las que no tienen base gráfica registrada, como vimos en el capítulo anterior.

b) Si la divergencia afecta al tercer adquirente que confía en los asientos del Registro, nos encontramos ante el principio de fe pública, que presume "*iuris et de iure*" que el contenido del Registro es exacto e íntegro respecto del tercero que ha adquirido confiado en la apariencia de lo que el Registro publica y reúne los requisitos que la Ley señala para su protección. De modo que la doctrina mayoritaria entiende que el principio tiene una doble proyección:

- La exactitud, pues el contenido del Registro se presume exacto y el tercero adquiere su derecho con la extensión y contenido con que aparece registrado, siendo mantenido en su adquisición, aunque se anule o resuelva la titularidad del transmitente por causas que no constan en el Registro.

- La integridad pues el contenido del Registro se presume íntegro, pues lo no inscrito no es oponible a tercero, como resulta del artículo 32 LH.

Estas presunciones dan lugar a los principios de fe pública y oponibilidad. La fe pública registral deriva de la publicidad inmobiliaria institucional del Registro de la Propiedad y en la formulación de su concepto podemos distinguir dos posturas:

a) La concepción clásica del principio de fe pública registral, con cierta confusión entre los principios de fe pública y oponibilidad, define el principio de fe pública registral como aquel en cuya virtud y a fines de seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, el contenido del Registro se reputa exacto e íntegro en beneficio del tercero que adquiera con las condiciones determinadas por la ley y el principio de fe pública registral supone una presunción de exactitud, pues el que adquiere un derecho confiado en el contenido del Registro, deviene titular efectivo de tal derecho, siendo una presunción positiva de veracidad, siendo el artículo 34 LH, consecuencia de esa presunción positiva y otra presunción de integridad, pues el que adquiere un derecho confiado en el contenido del Registro, puede oponerse a lo que no esté inscrito, siendo esta una presunción negativa de veracidad a la que responde el artículo 32 LH.

b) La concepción moderna separa los principios de fe pública registral y oponibilidad y define el primero como el principio hipotecario en virtud del cual el tercero que adquiere en base a la legitimación dispositiva de un titular registral es mantenido en la adquisición "*a non domino*" que realiza, una vez que ha inscrito su derecho con los requisitos exigidos por la Ley.

Los presupuestos de aplicación del principio de fe pública son: la existencia de una inexactitud registral y la aparición de la figura del tercer adquirente:

1.- Inexactitud Registral, pues el derecho del transmitente titular registral ha de ser anulable o resoluble por causas que no consten en el Registro de la Propiedad. Ello eleva la inexactitud registral a categoría básica del sistema, conforme al art. 40 in fine LH según el cual "en ningún caso la rectificación del Registro perjudicará los derechos adquiridos por tercero a título oneroso y de buena fe durante la vigencia del asiento que se declare inexacto". Los supuestos de inexactitud pueden ser variados. Por ello, la dicción del artículo 34 LH se complementa por la del artículo 37, que considera protegido al tercero frente a la rescisión y revocación del derecho del transmitente.

2.- La aparición de un tercer adquirente de un titular registral cuyo derecho puede ser anulado o resuelto por causas que no constan en el Registro de la Propiedad. La interpretación de esta figura es clave a la hora de entender el principio y ha dado lugar a una ingente literatura jurídica, en la que ahora no nos detendremos, pues el principio de fe pública registral gráfica no se centra en este tercero, sino en la representación gráfica de la finca registral que adquiere y cuya titularidad está protegida por el artículo 34 LH.

Desde un punto de vista jurisprudencial, el principio ha sido sistematizado con acierto por el Tribunal Supremo en la Sentencia 355/2007 de 20 de marzo⁴⁵⁷, cuando dice en su antecedente Segundo que *«el segundo es la doctrina del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946/886) fijada por aquella sentencia del pleno de la Sala y reproducida por esta. Es el criterio favorable a mantener en su adquisición a quien adquiere a título oneroso y de buena fe del titular registral, aunque este ya no sea propietario, produciéndose la adquisición a non domino de aquel sentencias de 19 de Octubre de 1998 (RJ 1998/8072), 22 de Junio de 2001 (RJ 2001/5071), 6 de Mayo de 2004 (RJ 2004/7033), 30 de Diciembre de 2005 (RJ 2006/4286), todas ellas recogidas en la citada sentencia de 5 de Mayo de 2007 del Pleno de esta Sala. Esta última resume la doctrina que queda fijada en los siguientes términos: La doctrina del artículo 34 de la Ley Hipotecaria (RCL 1946/886) que procede dejar sentada comprende dos extremos: primero, que este precepto ampara las adquisiciones a non domino precisamente porque salva el defecto de titularidad o de poder de disposición del transmitente que, según el Registro, aparezca con facultades para transmitir la finca, tal y como se ha mantenido muy mayoritariamente por esta Sala; y segundo, que el mismo artículo no supone, necesariamente una transmisión intermedia que se anule o resuelva por causas que no consten en el Registro, ya que la primera parte de su párrafo goza de sustantividad propia para amparar a quien de buena fe adquiere a título oneroso del titular registral y a continuación inscribe su derecho, sin necesidad de que se anule o resuelva el de su propio transmitente. Esto último se comprende mejor si la conjunción “aunque” se interpreta como equivalente a “incluso cuando”, o imaginando antes de aquella un punto y coma en vez de una coma, y mejor aún si se recuerda que la Ley de 30 de Diciembre de 1944 (RCL 1945/1), de reforma hipotecaria, antecedente inmediato del vigente Texto Refundido aprobado por Decreto de 8 de Febrero de 1946 (RCL/ 1946/886), suprimió el artículo 23 de la Ley anterior, equivalente al 32 del vigente texto, por considerarlo innecesario tras el fortalecimiento de la posición del tercero del artículo 34 y la consagración del principio de fe pública registral como elemento básico del sistema. Por eso, el Preámbulo de la Ley reformadora, al explicar la precisión del concepto de “tercero” que se llevaba a cabo en el artículo 34, aclaraba que por tal se entendería “únicamente al tercer adquirente”,*

⁴⁵⁷ STS 355/2007, recurso 1098/2000, consultada en <http://supremo.vlex.es/vid/compraventa-venta-cosa-ajena-i-34-pa-27818809>.

es decir, al causahabiente de un titular registral por vía onerosa. Podría, es verdad, haberse sustituido la palabra “tercero” por la de “adquirente”, pero se ha estimado más indicado mantener un término habitual en nuestro lenguaje legislativo».

En el ámbito registral gráfico, la fe pública tratará de establecer la misma presunción respecto a la descripción precisa y objetiva de determinadas bases gráficas registrales, que revisten una serie de características en su validación. Por tanto, la fe pública registral gráfica hará indestructible la descripción geográfica de una finca registral, que contando con efectos identificativos, por haber sido consentida por el titular registral al solicitar la inscripción, goce además de efectos descriptivos, por haber recibido el consentimiento de los titulares de las fincas colindantes, haya sido descrita de acuerdo con unos criterios reglados por la Ley y se haya formado su base gráfica registral, previa su validación positiva por el Registrador y su inscripción registral gráfica en el folio real de la finca y en el sistema de bases gráficas registrales. Si cumple estos requisitos, se hallará protegida por la fe pública registral y no se admitirá en su contra prueba alguna, con independencia de que los requisitos de la adquisición sean o no los del artículo 34 LH, puesto que la buena fe y el título oneroso no afectan a la mayor o menor preferencia que haya de darse a la descripción, anterior o posterior, de una determinada finca registral, la cual habrá de descansar en las características de esa finca que permitan depositar en su descripción la plena confianza. Ciertamente es casi imposible llevar a cabo una descripción exacta de una finca registral, si no es mediante un trabajo técnico minucioso, pero también es cierto que entre la localización relativa de una finca, que es la base gráfica registral con efectos identificativos y la descripción exacta del perímetro de la finca, existe la posibilidad de llegar a realizar delimitaciones descriptivas precisas de las fincas registrales que produzcan efectos de localización absoluta, dentro de los márgenes de tolerancia que se determinen legalmente, que permitan imponerse frente a terceros en caso de controversia.

Ello implica que, al igual que ocurre en la vertiente literaria, los efectos del principio de fe pública registral gráfica son más potentes que los del de legitimación registral gráfica, puesto que produce el efecto de la inatacabilidad de la base gráfica registral de la finca validada por el Registrador, con los requisitos mencionados, del mismo modo que el tercero del artículo 34 es protegido en su adquisición, si adquiere con los requisitos que el mismo artículo regula, frente a la posibilidad de impugnación que ofrece la legitimación registral gráfica. Además, la fe pública registral gráfica produce efectos descriptivos en la base gráfica a la que se refiere, y no solo identificativos, como ocurre con la legitimación registral gráfica; efectos identificativos que son los que justifican la extensión de la presunción *iuris et de iure* en que consiste la fe pública registral.

Por tanto, existen una serie de diferencias entre la fe pública registral gráfica y la legitimación registral gráfica⁴⁵⁸:

1.- La legitimación registral gráfica protege frente a cualquier ataque que se produzca a la identificación o localización relativa de la finca correspondiente, sin que dicha protección alcance a la descripción del perímetro de la finca gráficamente representada, puesto que bajo el principio de legitimación, el Registro identifica fincas pero no las describe. Pero bajo el principio de fe pública registral gráfica, la protección se extiende a la descripción del perímetro delimitativo de la finca, cuando se cumplan determinadas

⁴⁵⁸ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., pp. 321 y 322.

condiciones de aplicación de dicho principio gráfico y la determinación del trazado de los linderos de las bases gráficas registrales permitirá localizaciones geográficas absolutas, que producirán efectos, tanto identificativos como descriptivos.

2.- Los requisitos de validación de la base gráfica son diferentes en uno y otro principio. Para que pueda aplicarse la protección que dispensa la legitimación registral gráfica es preciso que el titular registral haya consentido expresamente la configuración gráfica de la finca al ser validada definitivamente por el Registrador. En cambio, para que se apliquen los efectos protectores derivados de la fe pública registral gráfica es preciso que, además de ese consentimiento, se cuente con el de los titulares de las fincas colindantes inscritas, y que dicho consentimiento se materialice en la forma y condiciones técnicas oficialmente aprobadas para ello.

3.- La legitimación registral se aplica a todo tipo de bases gráficas registrales validadas definitivamente por el Registrador, siempre que la operación tecnológica quede inscrita en el Registro de la Propiedad, sin que sea necesario la intervención de los colindantes, pues se trata de identificar la finca y no de delimitarla exactamente, ni que el titular aporte base gráfica alguna, pues la descripción de la finca tiene por objeto su individualización, y si es precisa, el Registrador puede conformar su base gráfica con los instrumentos ortofotográficos y cartográficos adecuados, implementados en su sistema informático. La fe pública registral solo se aplica a aquellas bases gráficas validadas definitivamente por el Registrador, mediante su inscripción gráfica revestida de todas las condiciones necesarias para que la misma produzca efectos registrales no solo identificativos, sino descriptivos del perímetro delimitador de la misma, por lo que esa protección indestructible de la fe pública registral requiere un plus que no se da en la legitimación registral y es que el titular registral, que quiere gozar de esa protección, debe complementar la descripción literaria de la finca con una delimitación cartográfica precisa, efectuada por un técnico competente homologado al efecto con las características técnicas que determinen y que esa propuesta de base gráfica suponga una delimitación precisa de la cartografía de la finca registral. Los requisitos que han de cumplir los técnicos para tener la condición de homologados y las características que haya de reunir la propuesta de base gráfica registral han de determinarse por la Ley.

2.- Condiciones de aplicación del principio de fe pública registral

La protección extraordinaria que concede el principio de fe pública registral, desde un punto de vista literario, exige el cumplimiento de una serie de requisitos, en aras de la seguridad jurídica, que determina el artículo 34 de la Ley Hipotecaria al disponer: *«el tercero que de buena fe adquiera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro. La buena fe del tercero se presume siempre, mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro. Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección que la que tuviese su causante o transferente»*. Del mismo modo, desde un punto de vista gráfico, la protección extraordinaria que concede el principio de principio de fe pública registral presupone que la línea identificará el inmueble frente a todos, mientras no exista controversia sobre su exacta ubicación, lo cual exige el cumplimiento de una serie de requisitos. Estos han de ser los siguientes:

1.- Requisito previo: base gráfica con validación definitiva y efectos identificativos.

El primer requisito para que una base gráfica registral pueda tener efectos descriptivos que permitan la extensión de la protección de la fe pública registral es que se encuentre validada definitivamente por el Registrador. Ello implica que ha prestado su consentimiento el titular registral y se han cumplido los criterios necesarios para que pueda ser validada, mediante el ejercicio de la calificación registral gráfica, que le permitirá producir los efectos identificativos. Pero este requisito no es suficiente para que la base gráfica registral esté protegida por el principio de fe pública registral, pero sí que es presupuesto para que pueda serlo, con la concurrencia de los demás.

Validada definitivamente la base gráfica e inscrita en el entramado de bases gráficas del distrito hipotecario, esta queda protegida por el principio de legitimación registral. En su representación gráfica, el lindero que en el folio registral aparecerá identificado por el nombre del colindante, en un determinado momento histórico (linda al norte con Francisco García), aparecerá como una línea, que si bien establece una presunción de ubicación o localización relativa, no pretende resolver problemas de descripción o precisión del trazado de linderos entre colindantes. En ese supuesto, la línea identifica el inmueble frente a todos los demás, mientras no haya controversia entre su exacta ubicación, dado el carácter técnico del efecto identificativo, que supone que cuando la base gráfica ha sido validada registralmente, la finca linda al norte con Francisco García se publica frente a todos con una línea que les indica por donde discurre el límite de una propiedad determinada frente a las demás. La descripción literaria hecha en el folio de una finca registral no evita el posible conflicto entre colindantes, que se ha de ventilar en sede judicial, en caso de contienda; tampoco la base gráfica registral identificativa de una finca evita la posible controversia entre colindantes.

Por tanto, para que la base gráfica pueda tener efectos descriptivos, previamente ha de tenerlos identificativos, la cual precisa la validación registral, tras una primera fase en la que ha analizado las afirmaciones del titular con los medios cartográficos y ortofotográficos de que disponga, en el ejercicio de su calificación registral gráfica.

Tras la primera fase de calificación registral gráfica o validación, la segunda es la de la inscripción registral gráfica cuando se cumplan los requisitos de tolerancia de las posibles diferencias entre la descripción literaria y la representación gráfica. Se producen entonces tres consecuencias: a) la incorporación al sistema de bases gráficas registrales, o al folio real electrónico de la finca, cuando sea posible; b) la incorporación a la descripción literaria de los linderos identificados por su número de finca registral por parte del Registrador que determina su correspondencia, tomándolos del sistema de bases gráficas registrales, si están identificadas, ya provisional o definitivamente, pues las fincas lindan con fincas y no con personas, operación que afirma la colindancia, pero no el trazado del lindero; c) la firma del Registrador de ese asiento registral gráfico.

La tercera fase de la vida de una base gráfica registral será aquella en la que esta ha de alcanzar efectos descriptivos; es decir, aquella en que se pasa de presumir la colindancia a presumir el trazado del lindero, con base en el acuerdo de los colindantes, que determina la ausencia de contienda sobre su trazado, al contar con el consentimiento del titular registral y de sus colindantes.

Y esa es una de las grandes aportaciones que ha de hacer el sistema de bases gráficas de fincas registrales de un distrito hipotecario, pues permite lograr una descripción en la que las fincas registrales lindan con fincas registrales y que la misma se apoye en su representación gráfica consentida por su titular registral, con efectos identificativos y por los colindantes con efectos descriptivos. Ello nos puede permitir llegar a conseguir descripciones precisas, que no exactas, de las fincas registrales. La base gráfica tendrá efectos descriptivos cuando el trazo que la delimita sea lo suficientemente preciso como para que no haya ninguna duda de la exacta georreferenciación del lindero en cuestión y cuando sea expresa y fehacientemente consentido por el titular registral y los colindantes que pudieran resultar afectados por dicha delimitación perimetral. Y si se llega a describir el dominio, el lindero gráfico se configura como la línea exacta que separa unos dominios de los otros, eludiendo cualquier tipo de controversia entre los colindantes, que es la esencia del principio de fe pública registral gráfico, que se podrá extender al trazado del mismo, no como dato de hecho, sino como dato jurídico.

Un claro ejemplo de bases gráficas con efectos identificativos y descriptivos es el de las bases gráficas de fincas registrales resultantes de un proyecto de reparcelación, o de concentración parcelaria, o cualquier otro procedimiento de deslinde con todas las garantías legales, en el que la descripción literaria de cada finca, resultante del título de administrativo correspondiente, tendrá su apoyo gráfico en el plano digital georreferenciado, si se acompaña al título. El consentimiento de los titulares registrales y de todos los colindantes afectados consta en el propio título que documenta el procedimiento administrativo, pues una de sus fases es la identificación de los titulares de las fincas afectadas que han de ser oídos en el procedimiento, en la fase para realizar alegaciones. En ese caso, la base gráfica no solo identifica, sino que describe el dominio, a través de un procedimiento administrativo dotado de todas las garantías legales. Por lo que el lindero gráfico de cada una de las fincas de resultado del proyecto es exacta y elimina cualquier controversia entre los colindantes, que han consentido en el procedimiento. Y ello, debido a la solución tecnológica que representa el uso del sistema de bases gráficas registrales nos permite poder llegar a describir gráficamente las fincas registrales, pasando de una descripción solamente literaria a una descripción perimetral literaria, apoyada en una descripción perimetral georreferenciada y ausente de contienda jurídica con colindantes.

Por tanto, este requisito previo que supone la base gráfica registral validada por el Registrador, implica la presencia de unos consentimientos, el del titular registral, en la medida en que ha presentado un título en el que se describe un finca para individualizarla de las demás colindantes y para obtener la práctica de un asiento. El Registrador ha de tratar de identificarla con la descripción que aporte el titular, la base gráfica que acompañe en su caso el interesado, con la que puede completar la descripción de la finca (9.1 LH) y la descripción que conste en el folio registral y el material geográfico del que disponga en su herramienta de gestión gráfica registral, extractando los diferentes metadatos que le han llevado a una decisión positiva, la de validar la base gráfica y su incorporación definitiva al sistema de bases gráficas registrales, con efectos identificativos. La extensión de los efectos descriptivos a esa base gráfica registral requiere un nuevo requisito, el consentimiento de los colindantes, que pasamos a ver.

2.- Requisito: el consentimiento de los titulares registrales colindantes

Para que la base gráfica registral tenga efectos descriptivos plenos, además de que previamente haya sido calificada la concurrencia del consentimiento expreso del titular registral para la producción de sus efectos identificativos, es preciso que la declaración del titular registral respecto a la georreferenciación de la finca en cuestión haya sido contrastada por la voluntad de su o sus colindantes y por la autoridad oficial competente, como requisitos imprescindibles para lograr los efectos descriptivos, planteándose el problema de determinar la forma y el tiempo en que han de concurrir estos requisitos.

El consentimiento ha de prestarse en una operación destinada precisamente a la descripción precisa o exacta de la finca, no en un procedimiento que tiene por objeto la identificación de las fincas, pues el consentimiento al trazado del lindero ha de ser expreso. Por ello, si una finca registral inscrita y con base gráfica validada definitivamente linda por cualquier punto con otra finca también identificada positivamente, y el titular de la primera acepta la línea de la base gráfica de la finca registral colindante trazada por su titular a efectos identificativos, como límite perimetral de la finca, tal aceptación consta de manera fehaciente en el título público adecuado, pero no por ello puede producir efectos descriptivos, pues el consentimiento del titular registral de la finca colindante se prestó en su día a efectos identificativos y no descriptivos. Esa aceptación puede implicar una ausencia de contienda, pero ha de ratificarse a través de cualquiera de los procedimientos descriptivos.

No se trata de un acuerdo transaccional que evite la controversia, sino de la ratificación o aceptación de una realidad objetiva de naturaleza jurídica, cuál es la identificación de un lindero común que separa derechos de propiedad sobre fincas colindantes, pero no describe el trazado del mismo, pues no hay consentimiento simultáneo de ambos titulares a la descripción, que ha de ser de nuevo calificada por el Registrador, puesto que estamos ante un consentimiento diferente del que se presta a efectos identificativos, y los efectos jurídicos que puede producir son mayores, por lo que los requisitos para prestarlo son mayores, que a efectos identificativos, lo cual ha de ser controlado por el Registrador. El primer consentimiento, que es individual, validado por el Registrador de la Propiedad, produce efectos identificativos, que no prejuzga la delineación del lindero, al no haber sido trazado por los dos colindantes. El segundo consentimiento, que ha de ser conjunto con el del colindante y también validado por el Registrador produce efectos descriptivos, pues ambos están reconociendo un determinado trazado, una vez identificado el colindante, por lo que mediante el juego de ambos consentimientos fijan la delimitación lineal del lindero de sus respectivas propiedades, eliminando la posibilidad de contienda, pues nadie puede ir contra sus propios actos; cuando ello se produce respecto de todos los linderos de una finca es cuando los efectos descriptivos de la linde entre propiedades contiguas adquiere efectos descriptivos y permite el juego de la fe pública registral.

Pero como los efectos jurídicos derivados de ese juego de consentimientos son mayores que cuando la base gráfica produce solo efectos identificativos, el Registrador habrá de comprobar antes de que un lindero identificativo se convierta en descriptivo, si la línea es lo suficientemente precisa como para que no haya duda entre los colindantes. Si la ortofoto no tiene calidad de ubicación suficiente, si hay contradicciones de localización en el nomenclátor o numeración de la calle, si la declaración del colindante a pesar de ser afirmativa es contradictoria consigo misma, a través de otros datos del título

presentado, o si es contraria a la sanción oficial correspondiente, si la hay, entonces tal declaración, no podrá producir efectos a través del Registro de la Propiedad⁴⁵⁹.

Si las fincas colindantes no están inscritas, la base gráfica registral sólo podrá tener efectos descriptivos, mediante el correspondiente expediente de jurisdicción voluntaria o procedimiento judicial contradictorio, dotado de todas las garantías legales.

3.- Tercer requisito: la sanción de la autoridad oficial competente

Para que los consentimientos estén suficiente informados y formados es preciso además que la base gráfica de una finca registral tenga en todos, o en alguno de sus linderos, una efectividad descriptiva y no solo identificativa. Debe contar además de los requisitos anteriores, con la sanción de la autoridad oficial competente, que sancione la cartografía, la ortofoto, su calidad, la escala sobre la que las partes hacen sus manifestaciones, y ello para que los criterios cartográficos sean uniformes y se pueda determinar con exactitud los linderos gráficos del dominio. Si uno de los pilares en los que se apoya el principio de fe pública registral es el de la confianza en la apariencia de lo que el Registro publica, es evidente que las planimetrías particulares, escalas extrañas, alteraciones geográficas no contrastadas oficialmente, etcétera, no podrán acceder al Registro ni producir los efectos descriptivos pretendidos.

La sanción de la autoridad competente implica la integración de la línea dibujada en el Registro, en todo el sistema cartográfico previamente establecido. Evidentemente, el reconocimiento o la sanción de la autoridad pública a cada una de las bases gráficas creadas primero por dictamen del Registrador, luego por el reconocimiento expreso del titular registral y por último por el acuerdo del titular registral colindante, no es posible que sea realizado de manera individualizada, cada vez que se produzca una de estas actuaciones, ni por supuesto que se haga de una manera expresa o a posteriori. Por otro lado, no parece existir inicialmente una autoridad pública que pudiera tener competencia para sancionar con carácter general la legalidad de la línea delimitadora acordada entre particulares, dada la multitud de intereses y declaraciones administrativas a tener en cuenta.

Excluyendo los supuestos de deslindes administrativos o de vías públicas, que desde que aparezcan georreferenciadas gozarán de la sanción de la autoridad oficial y producirán efectos descriptivos, sin que ningún particular pueda acordar con otro la validez de un lindero que invada el dominio público, el supuesto general es el de la delimitación de las fincas pura y simplemente entre particulares. En este caso, el requisito de la sanción de la autoridad oficial presenta una casuística muy variada; unidades mínimas de cultivo, parcelas urbanísticas indivisibles, parcelaciones ilegales, pisos o locales pertenecientes a un edificio dividido en propiedad horizontal, en que las respectivas licencias o autorizaciones administrativas pueden sancionar los linderos exactos de cada finca. De ahí la importancia de que en las mismas quede plasmada la georreferenciación de las fincas sobre las que se conceden esas autorizaciones o licencias, para que la misma pueda ser contrastada con la realizada por los particulares, por parte del Registrador en el ejercicio de su función calificadora.

⁴⁵⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 330.

Pero, para que tales consideraciones gráficas puedan ser consideradas como sanción de la autoridad pública, debería ser necesario que se hallasen reconocidas normativamente. En la actualidad no existe precepto normativo que exija la constancia de la georreferenciación aludida, de ahí que su falta no impide la inscripción literaria del título a las que las mismas se refieren, por lo que sería deseable la pronta vigencia de un precepto que así lo obligará, para que la sanción de la autoridad oficial refuerce la seguridad de los efectos descriptivos de la base gráfica registral consentida por el titular registral, validada por el Registrador y ratificada por los colindantes.

Si el titular registral quiere que su base gráfica produzca efectos descriptivos desde el inicio, previa la calificación registral, ha de presentar un material gráfico, que denominaremos propuesta de base gráfica registral precisa, que contenga la descripción georreferenciada de la finca y la identificación de los colindantes, realizada por técnico homologado, y el consentimiento de los mismos prestado ante Notario. La Ley habrá de determinar los requisitos técnicos del material geográfico utilizado, los requisitos necesarios para que el técnico tenga el carácter de homologado y el contenido del dictamen que realice. Desde un punto de vista práctico, ya existen programas de software libre que realizan esta función, implementados en la herramienta de gestión del sistema de bases gráficas. Por tanto la Ley ha de determinar los requisitos de la homologación de los mismos.

3.- La formulación del principio de fe pública registral gráfica

Cumplidos los requisitos anteriores, se extenderán a la base gráfica registral los efectos del principio de fe pública registral a que se refiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, en virtud del cual, las acciones o procesos tendentes a destruir la presunción *iuris et de iure* que implica el principio no serán oponibles al tercero, que haya inscrito su derecho sobre una finca cuya delimitación geográfica haya sido previamente inscrita con el consentimiento de los titulares registrales de las fincas colindantes. Además, la georreferenciación oficial exacta del perímetro delimitatorio de la finca, entendida como la que resulte del cumplimiento de los requisitos formales y materiales que, en cada caso y momento se determinen legalmente, que figure en la inscripción registral, no podrá ser modificada si no es únicamente para adaptarse a las posibles nuevas especificaciones que oficialmente sean aprobadas al efecto⁴⁶⁰.

Por tanto, si la fe pública registral en su vertiente literaria dispone la inatacabilidad de los derechos inscritos, que cumplan los requisitos del artículo 34 citado, la fe pública registral gráfica establece la presunción *iuris et de iure* de exacta georreferenciación y se aplica a las bases gráficas registrales que cumplan los requisitos determinados necesarios para que goce de efectos descriptivos, extendiéndose la protección al elemento objetivo del derecho de dominio inscrito.

Esa presunción del efecto descriptivo es, por tanto, *iuris et de iure*, pues no admite la prueba en contrario y perjudica a todo tercero. Este principio, en su vertiente gráfica, produce unos efectos aún más potentes que en su vertiente literaria. No se produce una *adquisición a non domino*, como ocurre en la vertiente literaria, pero no se puede alterar o modificar la base gráfica registral de la finca, aunque se demuestre la inexactitud de

⁴⁶⁰ VÁZQUEZ ASENJO, O. G. Aproximación a los principios gráficos hipotecarios. Op Cit. Página 337.

consentimientos de georreferenciación necesarios para producir el efecto descriptivo, salvo el caso de que el material cartográfico u ortofotográfico sea defectuoso, en cuyo caso la base gráfica es nula y no jugará el principio de fe pública registral por aplicación analógica de lo dispuesto en el artículo 33 LH, cuando dispone que la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes, pues la inscripción carece, también en su vertiente gráfica, de eficacia sanatoria.

Además, para que se produzca el efecto descriptivo es preciso que se haya tenido en cuenta, a través de las oportunas citaciones en el expediente, a quienes pudieran considerarse interesados o perjudicados, a diferencia de lo que ocurre en el principio en su vertiente literaria.

Además, la inatacabilidad del artículo 34 de la ley Hipotecaria se mantiene aunque el derecho inscrito se anule o resuelva por causas que no consten inscritas en el Registro. Por tanto, no se aplica a los ataques que traigan causa o resulten del propio Registro; circunstancia que no puede sostenerse en el ámbito registral gráfico, dada la inseguridad que provocaría someter la identificación gráfica a una especie de permanente expediente de jurisdicción voluntaria, consistente en requerir el consentimiento a la identificación gráfica del titular registral, someterlo al consentimiento de los colindantes, con citación de los titulares de derechos reales sobre las fincas a delimitar y materializar la inscripción registral con la sanción oficial técnica de todos los componentes cartográficos, que podría ser atacado por cualquiera, cuando en su formación se ha seguido un procedimiento rodeado de todas las garantías propias de un expediente de jurisdicción voluntaria.

Por tanto, la inatacabilidad en el ámbito gráfico se produce cuando la base gráfica registral tiene efectos descriptivos, por haber sido consentida expresa y fehacientemente la identificación gráfica por el titular registral, validada por el Registrador, consentida fehacientemente por los colindantes, con ausencia de perjudicados y representada gráficamente con base a unos criterios de escala y referencia oficialmente aprobados.

Teniendo en cuenta que el artículo 34 de la Ley Hipotecaria regula el principio de fe pública registral en su vertiente literaria, será necesario establecer su formulación en su vertiente gráfica, para proponer su inclusión en el propio artículo, introduciendo un párrafo, cuya redacción podría ser la siguiente: *«La protección que implica la presunción de que tratan los párrafos anteriores se extenderá a la descripción de la finca cuya delimitación geográfica absoluta haya sido previamente inscrita, por concurrir el consentimiento expreso del titular registral, que haya sido calificada gráficamente en sentido positivo por el Registrador, si la misma cuenta además con el consentimiento expreso de los titulares registrales de las fincas colindantes prestado en expediente en el que han sido citados los posibles titulares de derechos reales sobre las mismas, que no han mostrado oposición, si cuenta con una georreferenciación oficial exacta del perímetro delimitatorio de la finca inscrita. El titular registral no podrá ver perturbada la descripción así conseguida, si no manifiesta expresamente su consentimiento e identifica la operación registral que altere la descripción, con el consentimiento de los colindantes afectados, en su caso. Se entenderá por georreferenciación oficial exacta la que resulte del cumplimiento de los requisitos formales y materiales que, en cada caso y momento, se determinen legalmente, de modo que la que figure en la inscripción registral de la base gráfica de una finca, no podrá*

modificarse si no es únicamente para adaptarse a las posibles nuevas especificaciones que oficialmente sean aprobadas al efecto».

Esta formulación cumple con los requisitos de la fe pública registral tradicional, pues establece una presunción no destruible mediante la prueba en contrario, que determina que la descripción que se contiene en la base gráfica cumple con los requisitos vistos, que son ciertos y determinados y es inatacable por ausencia de contienda.

Ello no quiere decir que la representación gráfica protegida por la fe pública registral sea inamovible, si no que su modificación no podrá llevarse a cabo sin cumplirse una serie de garantías que legalmente se establezcan al efecto, consecuencia del criterio de tolerancia gráfica de validación, que tratábamos anteriormente.

Por tanto, estamos ante una presunción no destruible por la prueba en contrario, por ser una presunción *iuris et de iure*, que determina la inatacabilidad de la descripción representada gráficamente, por los especiales requisitos que han de cumplirse y que determinan la ausencia de contienda respecto de esa descripción representada gráficamente, situación a la que merece extenderse la protección que supone el principio de fe pública registral.

Para ello, además de cumplir los requisitos de aplicación del principio de legitimación registral, se requiere el consentimiento de los titulares de las fincas colindantes, que habrá de obtenerse en el seno de un procedimiento que tenga por objeto la delimitación de la finca. Y como vimos al hablar de las consecuencias de la implantación del sistema de bases gráficas en los procedimientos de concordancia del Registro con la realidad jurídica de la finca, el consentimiento de los colindantes con efectos descriptivos puede producirse en:

- 1.- Un expediente voluntario de deslinde registral, con consentimiento de todos los colindantes y citación de los titulares de cargas o derechos reales sobre la finca a deslindar.
- 2.- Un expediente administrativo, que tiene por objeto la transformación del suelo de un determinado sector del territorio, como la reparcelación, las concentraciones parcelarias, los deslindes administrativos, o la privación individual de determinados derechos de propiedad, como los supuestos de expropiación, o de deslinde de fincas individuales.

Todo ello, con la finalidad de conseguir lo que es el presupuesto esencial de extensión de la fe pública registral, la ausencia de contienda entre colindantes, que justifica la inatacabilidad que deriva de la esencia del principio de fe pública registral, también en su vertiente gráfica.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**PRIMERA PARTE: TEORÍA GENERAL DE
LA BASE GRÁFICA REGISTRAL**

CAPÍTULO DECIMOQUINTO

La publicidad registral gráfica

1.- Concepto de publicidad registral gráfica. 2.- Formas de publicidad registral. 3.- El visor de bases gráficas registrales. 4.- El libro de inscripciones registrales gráficas. 5.- La certificación registral gráfica. 5.1.- Concepto y clases. 5.2.- Requisitos.

1.- Concepto de publicidad registral gráfica

Como decíamos anteriormente, el principio de publicidad tiene dos vertientes:

1- Publicidad material, relativa a los efectos sustantivos del Registro, recogidos en los principios de legitimación y fe pública registral.

2- Publicidad formal, relativa a los medios para conocer el contenido del Registro, cuyo carácter público deriva de lo dispuesto en el artículo 221 LH, al decir: *«Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos. El interés se presumirá de toda autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio o cargo»*.

Podemos definir la publicidad formal como la exteriorización, por medios en soporte papel o telemáticos, de los datos contenidos en el folio registral que tengan trascendencia real y que no estén bajo la protección de la Ley Orgánica de Protección de Datos y que sean solicitados por quien tenga un interés legítimo en conocerlos, entendido como interés patrimonial, dado el carácter público del Registro de la Propiedad, el cual se presume cuando quien solicita la publicidad es una autoridad, cargo o funcionario público.

En el presente capítulo vamos a tratar de cómo se suministra la información gráfica de las fincas registrales a los usuarios y cuáles son los efectos jurídicos que despliega cada una de esas formas de publicidad. Por ello, podemos definir la publicidad registral gráfica como la proyección al exterior, en soporte papel o por vía telemática, de los datos gráficos relativos a la identificación y descripción, en su caso, de la finca en el territorio que se contienen en el visor que proporciona la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas del distrito hipotecario.

2.- Formas de publicidad registral

Desde un punto de vista literario sobre formas de publicidad registral formal, la exhibición o manifestación de los Libros, la nota simple informativa, y la certificación registral. Así resulta de los tres primeros párrafos del Art. 222 LH, cuando disponen: *«1. Los Registradores pondrán de manifiesto los Libros del Registro, en la parte necesaria, a las personas que a su juicio, tengan interés en consultarlos, sin sacar los Libros de la oficina, y con las precauciones convenientes para asegurar su conservación. 2. La manifestación que debe realizar el Registrador, del contenido de los asientos registrales tendrá lugar por simple nota informativa o por certificación, mediante el tratamiento profesional de los mismos, de modo que sea efectiva la posibilidad de publicidad sin intermediación, asegurando al mismo tiempo, la imposibilidad de su manipulación o televisual. 3. En cada tipo de manifestación se hará constar su valor jurídico. La información continuada no alterará la naturaleza de la forma de*

manifestación elegida, según su respectivo valor jurídico». Algún sector de la práctica registral añade también como forma de publicidad registral formal es el acceso telemático al contenido de los Libros del Registro de la Propiedad.

Desde un punto de vista gráfico, una de las peculiaridades de la publicidad registral gráfica consiste en la ausencia de diferenciación entre las tres formas de publicidad registral tradicionales en el ámbito literario, pues no podemos distinguir entre nota simple informativa y certificación, sino que únicamente podremos hablar de certificación registral gráfica de las fincas registrales con identificación gráfica definitiva, que ha de ir firmada por el Registrador competente.

La exhibición o manifestación de libros no existe en el supuesto de la publicidad registral formal y gráfica, pues físicamente no existe Libro alguno, en el sentido tradicional del término, sino que este tiene un formato electrónico que impide su manifestación o exhibición, dado que esta es una forma de publicidad formal pensada para el formato analógico propio de los libros registrales en soporte papel, absolutamente diferentes del formato del formato digital del archivo de bases gráficas registrales. No podemos hablar de una nota simple de la base gráfica registral, pues la mera visualización de una base gráfica registral ya sea en papel, o en el visor de bases gráficas registrales de un Distrito Hipotecario, no produce ni puede producir ningún efecto, sino que entra dentro del concepto de dato abierto (*open data*), que «es una filosofía y práctica que persigue que determinados datos estén disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de copyright, patentes u otros mecanismos de control»⁴⁶¹, entrando dentro de este término los datos tanto científicos, históricos, geográficos o de cualquier otro tipo; en nuestro caso, geográficos, pues van referidos a un determinado sector de territorio disponible integralmente y sólo a un coste de reproducción razonable, preferiblemente descargable de manera gratuita en Internet, por lo que nos referimos desde un punto de vista registral al visor de bases gráficas registrales. Este dato abierto debe estar disponible en la forma conveniente para ser modificable, sin restricciones tecnológicas, circunstancia esta última que impide la existencia de una nota simple registral gráfica y nos lleva a distinguir la visualización de la base gráfica registral con estas características, que tiene el carácter de “open data” registral y la publicidad registral de cada base gráfica registral validada definitivamente por el Registrador, que la firma, garantizando su autoría e integridad, como extensión del asiento literario, que sólo él puede modificar en el seno de un procedimiento registral y con rogación del titular registral y las modificaciones nunca podrán tener la misma denominación que el original creado.

El acceso a ese dato abierto registral y su redistribución puede hacerse en forma de licencia que ha de permitir al titular de la misma, vender o redistribuir el dato, sin pago de cuota adicional por esa venta o distribución. Por tanto, la mera visualización del visor de bases gráficas registrales puede tener la consideración de dato abierto y como tal es libremente accesible, pero junto a él, existirán otros datos abiertos registrales referidos a datos geográficos tratados estadísticamente, como los envíos al Catastro, al INE, los envíos derivados de la práctica de la comunicación a la Comunidad Autónoma a que se refiere el artículo 51 TRLS, o la que se ha de practicar en materia de plusvalías, para levantar el cierre del artículo 254 LH, los testigos de valoración económica que constan en las bases de datos de los Registros de la Propiedad, tratados a efectos

⁴⁶¹ Según la definición de Conocimiento Abierto de la Versión 1.0, que puede consultarse en <http://opendefinition.org/od/espanol/>

estadísticos, es decir referidos a un ámbito territorial determinado superior al de una finca registral en cuestión, los cuales pueden ser accesibles en forma de licencia y a un coste que cubra el concepto de su reutilización comercial.

Por tanto, esta forma de publicidad formal viene mediatizada por el carácter eminentemente tecnológico de las bases gráficas registrales, del que deriva que la publicidad registral formal gráfica va a tener como instrumento esencial para facilitar la exteriorización el denominado visor de bases gráficas registrales. Este habrá de estar alojado en una página web que permita la localización visual de las fincas registrales a través de la visualización de su geometría, con el carácter de dato abierto. La mera visualización es algo distinto de la base gráfica registral concreta que está firmada por el Registrador, alojada en su sistema de bases gráficas y conformada con un escenario de configuración distinto del que aparece en el visor, como consecuencia de que el alcance de este ha de referirse a todo el territorio nacional, a diferencia del escenario de configuración de la base gráfica registral concreta, referida únicamente al distrito hipotecario correspondiente. Por lo que lo que se visualiza es una deformación o representación de todo el entramado de bases gráficas.

La finalidad inicial del visor es, por tanto, la de localizar la finca para poder solicitar la publicidad formal de la misma, con la intermediación del Registrador. Pero ese visor de bases gráficas registrales es solo un medio o instrumento electrónico para hacer posible la publicidad registral gráfica, cuyo objeto no es una base gráfica visualizada en el visor, sino el contenido de un asiento registral gráfico, firmado por el Registrador y contenido en un Libro de inscripciones gráficas, constituido por la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, consecuencia de ser el Registro de la Propiedad una oficina que se lleva por libros.

Este visor de bases gráficas se asemeja a la exhibición o manifestación de Libros registrales en soporte papel en la visualización, que en ambos casos se produce tanto del Libro analógico, como del entramado de bases gráficas registrales del Distrito Hipotecario, pudiendo, en ambos casos, los usuarios que efectúen esa visualización tomar notas y sin que necesiten ayuda interpretativa alguna por parte del Registro de la Propiedad. Pero presentan una serie de diferencias⁴⁶²:

- 1.- El visor de bases gráficas registrales no es un Libro Registral, sino un instrumento o medio, de carácter corporativo, para facilitar la localización gráfica de fincas, con lo que se cumple con el mandato de la Ley Hipotecaria, en virtud del cual, los Libros del Registro, aunque sean en formato electrónico, no se pueden sacar de la oficina registral por imperativo legal. Su mera visualización no produce efectos jurídicos, pues estos han de derivar siempre del folio registral y de la firma del Registrador.
- 2.- El visor no puede ser retirado de la manifestación por necesidades del servicio de la oficina, sino que está a disposición del usuario de una manera permanente.
- 3.- El Registrador de la Propiedad no tiene responsabilidad alguna por el uso o deterioro que el interesado pudiera hacer de la herramienta de visualización.

⁴⁶² VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los Principios Gráficos Hipotecarios*, op cit., p. 364.

4.- No se precisa solicitud expresa al Registrador para acceder a la visualización, sino que ella misma suele ser requisito previo a la solicitud de certificación registral gráfica.

5.- No se limita a la visualización individualizada de un asiento o folio registral, sino que abarca todo el entramado de bases gráficas existentes.

Por esas razones la visualización de las bases gráficas a través del visor, ni siquiera puede tener el valor de una nota simple informativa ni puede generar responsabilidad del Registrador, puesto que el visor no es de del archivo de bases gráficas registrales, como asientos registrales gráficos, sino de un simple acceso visual de una distorsión de la trama gráfica en que consiste dicho archivo digital, para servir de localizador de una determinada finca registral y una vez localizada esta, es cuando se ha de solicitar la publicidad registral formal y gráfica y cuando el Registrador ha de confeccionar la certificación registral gráfica.

Por tanto, hemos de diferenciar el visor de bases gráficas registrales como medio de exteriorización electrónico para facilitar la solicitud de publicidad registral gráfica y la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, como libro electrónico, cuyos asientos registrales gráficos son los que van a ser objeto de publicidad registral gráfica.

3.- El visor de bases gráficas registrales

La publicidad registral formal gráfica participa de la misma naturaleza que la publicidad registral formal literaria; por ello, para comprender el papel del visor en la publicidad registral formal gráfica debemos referirnos a la intermediación en la emisión de publicidad registral formal literaria.

Así, la publicidad Registral consiste en la cognoscibilidad potencial del contenido del Registro para todos los que puedan estar interesados en ello y en los medios utilizados para convertir en actual dicha posibilidad de conocimiento, así como en los medios habilitados para mostrar o incluso probar fuera del Registro el contenido del mismo en un momento determinado⁴⁶³.

Así, tradicionalmente, se ha sostenido que el fundamento de la publicidad formal se encuentra en la imposibilidad física de que el Registro de la Propiedad pueda dar fe, por sí mismo de sus declaraciones en un ámbito exterior al de la propia oficina. Para paliarlo se ofrecían por la técnica hipotecaria tradicional los medios de publicidad formal, cuales son: la manifestación de los Libros dentro de la oficina, con los límites determinados por la Ley, la nota simple y la certificación, como medios de exteriorizar fuera de la oficina los datos de trascendencia real, que constan en los Libros del Registro de la Propiedad.

Pero los avances tecnológicos permiten hoy la consulta del contenido de los Libros de manera remota, sin necesidad de extraer los libros registrales de la oficina, mediante al acceso electrónico a la tradicional nota simple y certificación registral literarias de asientos practicados en el folio registral y el acceso telemático al contenido de los

⁴⁶³ DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III*. 5ª Edición, op cit., p. 479.

libros. Lo que transforma radicalmente el sistema de publicidad formal tradicional, lo que podría llevarnos a pensar que siendo posible la proyección al exterior del contenido de los Libros, sin necesidad de la intermediación que implica la nota simple o la certificación, se puede volver a la primitiva forma de exhibición de los Libros Registrales, que será ahora telemática o digitalizada, mediante el acceso a la imagen digitalizada del folio registral.

Sin embargo, llegar a esta conclusión es harto peligroso para todo el sistema de seguridad jurídica, pues tal operación de visualización de la imagen escaneada de un folio registral entraña una inseguridad jurídica, pues la digitalización, por la propia naturaleza del acto, impide una consulta instantánea del contenido registral, ya que la digitalización requiere la previa formación del documento que se ha de escanear, es decir, para escanear un determinado asiento registral, es preciso haberlo redactado e impreso y toda la documentación generada en el lapso temporal no podrá tener en cuenta información registral que ya existe, pero que no es visualizable. Es decir, no podemos confundir la publicidad registral electrónica con el acceso a la imagen digitalizada de un folio registral, pues tal digitalización no supone ningún documento electrónico. La única solución sería la existencia de un folio registral digital o electrónico, que no digitalizado, es decir, cuyos asientos hayan sido firmados electrónicamente por el Registrador, lo que determina la fecha de la firma, que no admiten soporte papel en su representación y ya no precisan de digitalización alguna.

En ese caso, el acceso visual es al folio y no a su imagen escaneada, desapareciendo los desajustes de tiempo vistos. Pero el acceso al folio registral digital tampoco resuelve el problema del acceso inmediato al contenido del folio registral, pues este concepto es más complejo que la posibilidad de acceder a una literatura descontextualizada, puesto que le falta el elemento que da sentido a la simple exteriorización del contenido del Libro Registral, el tratamiento profesional de ese contenido por el Registrador de la Propiedad. Ese contenido del Registro de la Propiedad no es siempre de fácil interpretación, ni la esta ha de ser única, si son distintos profesionales cualificados los que la emiten, pues un mismo asiento registral, por sí o relacionado con otros, puede admitir diversas interpretaciones, que han de ser realizadas por el profesional que las ha creado o por el que le sustituya o suceda, ya que es esencial que sea única la autoridad que determine las consecuencias del texto de un asiento registral determinado, en el lapso temporal determinado en el que se fecha la publicidad formal. Y ello es así para evitar que esa interpretación sea llevada a cabo por cualquier autoridad sometida a las tensiones de mercado, por cualquier funcionario actuando con la finalidad pública de su oficio, que puede tener intereses contrapuestos con los derechos inscritos objeto de publicidad registral, o por cualquier órgano jurisdiccional encargado de juzgar a través de las pruebas que se le suministran, pero no de enjuiciar, precisamente, las pruebas en sí mismas consideradas.

El acceso al contenido material del Libro Registral, sin intermediación del Registrador, por parte de cualquier autoridad, empleado o funcionario público no se refiere al hecho material de la visualización del folio registral, hoy posible por aplicación del artículo 221 de la Ley Hipotecaria, sino a la posibilidad de que ese acceso determine la posibilidad de interpretar las consecuencias jurídicas del acceso. Esa posibilidad ha de ser negada con rotundidad, al estar vedada por la Ley Hipotecaria, que rectamente interpretada debe entenderse en el sentido de que el libre acceso al contenido de los

Libros, ha de hacerse al contenido de los asientos registrales interpretados por el autor de los mismos o quien le sustituye o sucede en el cargo.

Así se desprende del artículo 222 LH que utiliza en dos ocasiones, en sus números 2 y 10, el término intermediación, pero con sentido diferente, pues dispone en su número 2: *«La manifestación que debe realizar el Registrador, del contenido de los asientos registrales tendrá lugar por simple nota informativa o por certificación, mediante el tratamiento profesional de los mismos, de modo que sea efectiva la posibilidad de publicidad sin intermediación, asegurando al mismo tiempo, la imposibilidad de su manipulación o televaciado»*. En este caso, la Ley Hipotecaria parece referirse a intermediación intelectual o material, que solo ha de ser llevada a cabo por el Registrador, con exclusión de cualquier otra autoridad, profesional o funcionario público. Sin embargo dispone en el número 10: *«La manifestación de los libros del Registro deberá hacerse, si así se solicita, por medios telemáticos. Dicha manifestación implica el acceso telemático al contenido de los libros del Registro. A tal efecto, si quien consulta es una autoridad, empleado o funcionario público que actúe por razón de su oficio y cargo, cuyo interés se presume en atención a su condición, el acceso se realizará sin necesidad de intermediación por parte del registrador. Dicha autoridad, empleado o funcionario público deberá identificarse con su firma electrónica reconocida o por cualquier otro medio tecnológico que en el futuro la sustituya. Cuando el consultante sea un empleado o funcionario público, responderán éstos de que la consulta se efectúa amparada en el cumplimiento estricto de las funciones que respectivamente les atribuye la legislación vigente. En todo caso, la autoridad, empleado o funcionario público no podrá acceder telemáticamente sin intermediación del registrador al Índice de Personas»*. En este número, se refiere el precepto a una intermediación instrumental o formal, que parece que debe desaparecer para dar acceso directo al contenido de los libros; sin embargo, este número 10 no está regulando un acceso directo a los folios registrales, dada la imposibilidad técnica actual de visualizar telemáticamente los folios registrales mismos, pues el Registro de la Propiedad, actual no es un Registro digital y la práctica de los asientos no se produce en tiempo real. Lo que parece querer regular el citado número 10 del artículo 222 es que la intermediación registral no se constituya en un obstáculo más a la celeridad del tráfico inmobiliario, pero no que desaparezca la calificación registral o de archivo de la oficina.

Por lo que de lo que se trata, es de que la interpretación del folio registral realizada por el Registrador se ponga a disposición de cualquier usuario en el mismo momento de creación del asiento registral; es decir, lo que el artículo 222 en su número 10 parece regular es la creación de un repositorio que contenga todas las certificaciones posibles de dominio y de cargas de la finca, lo que genera la posibilidad de que sin necesidad de intermediación formal se pueda acceder al contenido de los libros registrales por parte de cualquier usuario registral, pero no al Libro mismo, pues este no puede manifestarse fuera de la oficina registral,.

En el ámbito gráfico, el papel que juega el folio registral digital se refuerza si en su diseño se reserva un espacio para la inscripción gráfica de la finca a que se refiere el derecho inscrito, una vez que ha sido validada por el Registrador con efectos identificativos, sin que puedan tener acceso las base gráficas provisionales, hasta que subsanadas las discrepancias entre la descripción literaria y su traducción gráfica que permitan su validación positiva y su inscripción gráfica con firma electrónica del Registrador.

Ello no quiere decir que las bases gráficas registrales, validadas provisionalmente, no tengan su reflejo en la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales de cada distrito hipotecario, pues las mismas tienen su salida gráfica en el mismo, precisamente por dos razones:

1.- Para poder relacionarlas con las demás bases gráficas registrales, ya sean provisionales o definitivas, que conforman el entramado del sistema de bases gráficas de ese distrito hipotecario concreto, para ir cuadrando las piezas del puzzle, teniendo las dos un efecto identificativo, ya sea definitivo o provisional, mientras no se subsanen las incoherencias entre descripción literaria y representación gráfica.

2.- Para que esas discrepancias entre la descripción registral alfanumérica y la representación gráfica, que son las que han dado lugar al carácter provisional de la base gráfica registral, puedan ser objeto de un dictamen o información que haga efectivo el derecho del ciudadano de acceso a la información territorial a que se refiere la Ley 27/2006 y puedan ser conocidas por el titular registral, que a partir de su conocimiento, podrá subsanarlas, o por cualquier persona que pretenda adquirir la finca.

Y todo ello, sin producir los efectos jurídicos de la inscripción literaria y gráfica, derivada de la constancia en el folio registral electrónico, con sus elementos subjetivos reflejados en la titularidad, los objetivos reflejados en la base gráfica registral de la finca, los formales reflejados en el título formal que accede al Registro, los causales, mediante la expresión de la causa del negocio jurídico, que también se expresa en el título formal y los temporales, representados por la fecha del asiento de presentación.

Es decir, mientras la salida gráfica de la base gráfica registral, incorporada definitivamente en el sistema de bases gráficas registrales, tiene por objeto relacionar unas bases gráficas registrales con las restantes del distrito hipotecario, la salida gráfica de la base gráfica registral inscrita en el correspondiente folio registral electrónico tiene por objeto determinar la decisión registral de conformidad entre la descripción literaria de la finca y su traducción gráfica, integrando el contenido del folio registral al estar firmada por el Registrador. Esta es la única que puede ser objeto de publicidad registral, siendo este el único modo de desdoblamiento de la inscripción en dos vertientes, la literaria y la gráfica, ambas amparadas por la firma del Registrador.

Distinto del papel juegan el folio registral electrónico, con inclusión de la salida gráfica de la base gráfica registral inscrita y el sistema de bases gráficas registrales, en la que se visualiza el entramado de bases gráficas registrales de un distrito hipotecario, es el que juega el visor de bases gráficas registrales, alojado en un nodo centralizado o corporativo, desde el cual se proyecta a cualquier usuario de la red y a través del cual puede acceder a la publicidad registral *on line* de la base gráfica de una finca registral determinada.

En el ámbito gráfico, el interés se presume en cualquier persona, a diferencia de lo que ocurre en el folio registral digital, que dado que contiene datos protegidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos, requiere que la consulta la haga un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, que habrán de ser acreditadas ante el Registrador, pues en caso contrario, sólo podrá accederse a un repertorio informático en

el que consten los datos necesarios para la contratación inmobiliaria instantánea, tomados del propio folio digital.

El visor de bases gráficas es el instrumento al que el usuario ha de acceder para solicitar una certificación gráfica del contorno perimetral de los linderos de una finca. En el ámbito gráfico, aún no es posible acceder directamente al contenido del visor del sistema de bases gráficas registrales, ni al contenido del folio registral electrónico, pues no está configurado todavía como un auténtico Libro Registral digital. Ello será posible cuando las bases gráficas validadas definitivamente sean firmadas digitalmente por el Registrador. Mientras, en el repositorio de notas simples o de certificaciones, al que nos hemos referido anteriormente, la petición a través de la identificación alfanumérica de la finca registral generaría una certificación registral literaria, la petición, identificando el perímetro de la finca registral en el visor alojado en el portal informático generará la certificación de la base gráfica correspondiente.

Pero la visualización del área del perímetro sobre la ortofoto o la cartografía no es, en sí misma la base gráfica de la finca registral, ni se puede deducir de ella ningún efecto certificante. Tan solo se trata de una apariencia indiciaria de su existencia y la función que esa apariencia desempeña, al igual que en el índice del repositorio para las certificaciones tradicionales, no consiste más que en un modo de localizar la información gráfica registral, que sin intermediación formal, habrá de ser suministrada⁴⁶⁴.

Es decir, el acceso al visor de bases gráficas registrales, a través de un portal de Internet, no es el acceso mismo a la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, sino a una especie de repositorio, que solo nos permite visualizar la localización inicial de una base gráfica registral, pero sin poder acceder al resultado de la decisión del Registrador; es decir, al asiento registral gráfico propiamente dicho y a las circunstancias o metadatos, que han dado lugar a esa inscripción, pues son parte del asiento registral gráfico, en sí mismo considerado, y creación directa del Registrador.

Y ello es así por razones temporales, pues el visor de bases gráficas registrales ofrece la visualización de una determinada base gráfica, como traducción gráfica de la descripción literaria que consta en el folio registral, que obedece a momentos históricos diferentes. Las mismas no van a tener una coherencia visual exacta. Y por razones espaciales, pues con independencia de la fecha de la inscripción de las descripciones literarias en el Registro de la Propiedad, la validación de su base gráfica se realiza en un momento temporalmente diferente y utilizando el material gráfico del que se dispone en ese preciso momento temporal. A medida que se han ido sucediendo la actualización de materiales cartográficos y ortofotográficos en la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas del distrito hipotecario, se han ido produciendo solapamientos o desplazamientos sobre los nuevos materiales, que no se producen sobre la base gráfica registral, pues cuando el Registrador, previa solicitud, expida publicidad formal sobre las mismas, procederá también a efectuar las operaciones de ajuste de líneas sobre el nuevo material incorporado al sistema de bases gráficas registrales, operación relativamente sencilla si se dispone de un servicio de mapas (WMS), que permite utilizar cartografías o imágenes no instaladas previamente en el programa informático de gestión del sistema de bases gráficas registrales, pero utilizadas como capas

⁴⁶⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, op cit., p. 358.

auxiliares. Al poder utilizar este material para cada operación de validación, es esencial guardar cada base gráfica con su material de configuración sobre el que se ha realizado su validación, para evitar su pérdida, lo que minimiza los problemas de desplazamiento y se configura así una técnica de trabajo que participa de la naturaleza de la técnica del folio real, con la que opera el Registro de la Propiedad, pues a cada base gráfica registral validada se le va a abrir un folio registral gráfico, en el que se irán haciendo constar todas las vicisitudes por las que atraviere el polígono delimitador del área de cada base gráfica registral, con todos los ajustes y desplazamientos realizados. Por ello, es perfectamente posible que podamos observar la base gráfica de una finca registral determinada en el visor de bases gráficas, que tenga una visualización diferente de la que observemos cuando nos sea entregada la certificación registral gráfica, previamente solicitada, puesto que el Registro habrá efectuado las correspondientes operaciones de ajuste, dado que el límite de elasticidad en la apreciación del visor de bases gráficas registrales es más amplio que el establecido para las certificaciones registrales gráficas. Por esta razón la simple visualización en el visor no puede equivaler a una certificación registral gráfica.

Pero lo que es importante dejar claro en este punto es que el procedimiento de producción del dato y su proyección al exterior ha de ser el mismo, tanto desde el punto de vista literario o alfanumérico, como desde el gráfico, para que podamos hablar de la base gráfica registral como de un producto netamente registral. Es decir, el dato se produce en cada Registro, sus metadatos se almacenan en la herramienta de gestión informática del cada Registro de la Propiedad, ya sean de carácter alfanumérico o gráfico, se archivan en la base de datos local y el Registrador se responsabiliza de la custodia del dato de trascendencia real que se plasma en el folio registral, que asume con la firma del asiento. Y ello porque la asunción de responsabilidad es algo consustancial a la firma y a la custodia del dato. Por razones de publicidad y seguridad ceden dichos datos a la base de datos centralizada, de carácter corporativo, para posibilitar una auténtica publicidad registral electrónica, sin permitir el acceso directo a los libros registrales, vedado por la Ley Hipotecaria. Dicha cesión, además, puede producir los efectos de una segunda copia de seguridad, además de la realizada por cada Registro individualmente considerado, para prevenir posibles destrucciones, teniendo presente que los efectos jurídicos los producen los datos de trascendencia real plasmados en el folio registral, sea electrónico o en soporte papel, que están firmados por el Registrador.

Por tanto, igual que en el campo literario el acceso telemático directo al contenido de los libros registrales, entendido como acceso directo a una base de datos relevantes y actualizados para el tráfico jurídico inmobiliario, excluidos de la protección de la LOPD 15/1999, no debe confundirse con el acceso directo al libro mismo, en el campo gráfico debemos distinguir, la publicidad registral propiamente dicha, relativa a la base gráfica de la finca registral validada definitivamente por el Registrador y al estado de su coordinación con el Catastro, del mero dictamen, con carácter informativo, referente a la base gráfica validada provisionalmente de la finca registral y de la imposibilidad de su coordinación con el Catastro, y de la mera visualización de la distorsión de la base gráfica de una finca registral en el visor de bases gráficas registrales, que tiene el carácter de dato abierto, de acceso público y gratuito, en cuanto que es el vehículo o cauce para el acceso a otros datos de carácter abierto, a efectos estadísticos, cuyo acceso ha de estar sujeto a la correspondiente licencia de uso.

4.- El Libro de Inscripciones Registrales Gráficas

Si en el campo literario la visualización del asiento registral no constituye por sí mismo una publicidad registral, puesto que falta la interpretación del mismo por parte de su autor o sucesor, como profesional cualificado, en el aspecto gráfico la visualización de la base gráfica en el visor de bases gráficas de un distrito hipotecario, alojado en un portal de Internet, no constituye en sí misma una publicidad registral gráfica, puesto que no se visualiza el asiento registral gráfico y porque falta la interpretación registral sobre los metadatos o criterios de redacción del asiento registral gráfico, que son las circunstancias del asiento que han de ser objeto de una interpretación individualizada para cada finca concreta por parte del Registrador competente.

Así, el objeto de la publicidad registral gráfica es la inscripción registral gráfica, como asiento electrónico, que se practica en un Libro de inscripciones registrales gráficas, constituido por el programa informático que gestiona el sistema de bases gráficas registrales de un distrito hipotecario, al cual se refiere el artículo 9.1 de la LH, hasta que se diseñe legalmente el nuevo Registro electrónico. El propio precepto ya prevé que no tiene por qué ser una sola, pues la utilización del plural admite que puedan ser distintas, pero deberán reunir una serie de características comunes, que habrán de ser determinadas por la Ley, que permitan su homologación y el sellado de la autoridad judicial, que dado el carácter electrónico del Libro será único.

En la determinación de esas características ha de ser clave el cumplimiento de las normas que para el resto de Libros del Registro de la Propiedad exige la Ley Hipotecaria. En el nuevo modelo formal de llevanza de los libros electrónicos que ha de diseñar el legislador, el aspecto gráfico registral parece estar llamado a ser una de las referencias de cambio más importantes, partiendo de los principios instaurados por la Ley Hipotecaria de 1861, uno de los cuales es el de la llevanza del Registro por el sistema de folio real, mediante la configuración del Registro como un conjunto de Libros. Así se reconoce en las Conclusiones de la Asamblea General de Registradores de Zaragoza de abril de 2014, en cuyas conclusiones en materia de bases gráficas, reconoce que estas producen efectos jurídicos y le son de aplicación los principios hipotecarios, que adquieren una dimensión gráfica.

La Ley Hipotecaria regula los Libros que se han de llevar en el Registro de la Propiedad en los artículos 238 y siguientes. El primero de ellos dispone: «*El Registro de la Propiedad se llevará en libros foliados y visados judicialmente. Los libros de los Registros de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles deberán llevarse por medios informáticos que permitan en todo momento el acceso telemático a su contenido. El Registro dispondrá de un sistema de sellado temporal que dejará constancia del momento en que el soporte papel se trasladó a soporte informático. En caso de destrucción de los libros, se sustituirán con arreglo a lo dispuesto en las Leyes de 15 de agosto de 1873 y 5 de julio de 1938*»». El precepto da cabida por tanto a los Libros de inscripciones electrónicos, aunque estas sean gráficas. El programa que gestiona el sistema de bases gráficas registrales de un distrito hipotecario es un libro foliado, pues se abre un folio a cada finca, en el que se harán constar sus vicisitudes gráficas, puede estar foliado judicialmente, si cumple con los requisitos legales; habrá que determinar legalmente cómo se cumple ese requisito. Su propio soporte permite el acceso a su contenido y el sistema de sellado temporal lo constituirá el uso de la firma

electrónica reconocida de cada Registrador. Cualquiera que sea la opción legislativa de seguir un sistema electrónico único, o mixto, de llevanza electrónica y archivo en papel, la cuestión gráfica ha de estar presente, por lo que el artículo 238 LH habría de sufrir una reforma, que optara por un Registro electrónico con archivo de datos en cada oficina registral, proponiendo la siguiente redacción: *«El Registro de la Propiedad se llevará por el sistema de folio real en formato electrónico, en modelo aprobado por el Ministerio de Justicia, bajo el principio de neutralidad tecnológica, correspondiendo el diseño y arquitectura del mismo al Colegio de Registradores. En el diseño del folio real se reservará una parte central para las inscripciones, anotaciones y cancelaciones como asientos principales; una parte accesorio para las notas marginales y otra para la constancia de la base gráfica de la finca registral identificada definitivamente por el Registrador, con archivo de los metadatos de la misma, que se determinen reglamentariamente y los enlaces con la información geográfica y técnica que pueda completar la descripción de la finca y delimitar mejor el contenido del derecho inscrito. Los datos de los asientos quedarán alojados en la aplicación informática que gestione el libro registral, debidamente homologada por el Colegio de Registradores. Reglamentariamente se determinarán las medidas de seguridad adecuadas para garantizar la conservación y custodia de las bases de datos, en cumplimiento del esquema nacional de seguridad».*

Conforme al artículo 239: *«Los libros expresados en el artículo anterior serán uniformes para todos los Registros y se formarán bajo la dirección del Ministerio de Justicia, con todas las precauciones convenientes, a fin de impedir cualesquiera fraudes o falsedades que pudieran cometerse en ellos».* Por tanto, los libros han de ser uniformes, es decir, han de cumplir una serie de características, que habrán de ser determinadas por el Ministerio de Justicia, con todas las precauciones convenientes, pero ello no significa que los Libros Registrales electrónicos sean únicos. Y ello, aunque se imponga por la Ley un sistema informático único para posibilitar la llevanza de un Registro Electrónico, lo que implica que la proyección al exterior del dato registral ha de realizarse a través de un cauce único, lo que no implica que en la producción de ese dato registral, cada Registro goce de un ámbito de libertad para elegir sus propios programas informáticos, que habrán de cumplir una serie de características técnicas que les permitan desarrollarse en ese entramado que es el sistema único de Registro Electrónico.

Conforme al artículo 240: *«Sólo harán fe los libros que lleven los Registradores formados con arreglo a lo prevenido en el artículo anterior».* Es decir, que solo esos Libros que cumplan las características de homologación que determine el Ministerio de Justicia, podrán ser objeto de publicidad formal.

Conforme al artículo 241: *«Los libros del Registro no se sacarán por ningún motivo de la oficina del Registrador; todas las diligencias judiciales o extrajudiciales que exijan la presentación de dichos libros se practicarán precisamente en la misma oficina».* Este precepto es muy importante para un Registro en soporte papel, pero en soporte informático esta exigencia ha de traducirse en la custodia de las bases de datos, por parte del Registrador competente, por delegación estatal, por lo que a nuestro juicio, el precepto debe disponer: *«Los libros electrónicos del Registro de la Propiedad, una vez homologados, permanecerán siempre en la oficina registral, sin que sus bases de datos puedan guardarse en bases de datos externas o deslocalizadas, dada su titularidad pública y el deber de custodia que se impone a los Registradores. Corresponderá al*

Colegio de Registradores adoptar las medidas necesarias para su adecuada conservación, evitando la posibilidad de su manipulación, acceso no autorizado o vaciado». En consecuencia, si configuramos el programa informático que gestiona el sistema de bases gráficas registrales como un Libro de Inscripciones de los que regulan los artículos 238 y siguientes, el programa informático de gestión ha de ser un programa alojado físicamente en cada oficina registral, sin que sus datos puedan alojarse en ninguna base de datos central o única, alojada en un servidor externo o en la denominada nube, que sólo puede servir de cauce institucional al acceso de la publicidad registral formal.

Conforme al artículo 242: *«En los libros de inscripciones de cada Registro se practicarán las inscripciones, anotaciones preventivas, cancelaciones y notas de todos los títulos sujetos a inscripción, según los artículos 2 y 4»; artículo al que podríamos añadir el inciso, «sean estas en soporte papel o soporte electrónico». Con ello se facilitaría el tránsito pausado de un Registro en soporte papel a un Registro de llevanza electrónica.*

Conforme al artículo 243: *«El Registro de la Propiedad se llevará abriendo uno particular a cada finca en el libro correspondiente. Todas las inscripciones, anotaciones y cancelaciones posteriores relativas a la misma finca se practicarán a continuación, sin dejar claros entre los asientos». Esta técnica del folio real es aplicable tanto al folio en soporte papel, como al archivo registral gráfico, como al folio real electrónico, pues no es más que una forma de ordenar los asientos en el historial, por orden cronológico.*

Conforme al Artículo 244: *«Se abrirá un libro para cada término municipal que en todo o en parte esté enclavado en el territorio de un Registro. La Dirección General de los Registros y del Notariado podrá acordar, por razones de conveniencia pública, que un término municipal se divida en dos o más secciones y que se abra un libro de inscripciones para cada una de ellas». Ello no se altera por la llevanza electrónica del libro, pues es una forma de ordenar las fincas en su ámbito territorial, siendo especialmente conveniente en materia de bases gráficas, donde la delimitación perimetral de cada término municipal será visible, para saber a cuál de ellos pertenece una determinada finca registral y para determinar qué finca ha de inscribirse con la misma descripción, en dos términos municipales diferentes, sobre los que se asienta, cuando pertenezcan a una misma persona.*

De la exposición de estos artículos se deduce que el programa informático que gestiona el sistema de bases gráficas registrales, para que pueda ser considerado, por la pertinente reforma legal, como Libro de Inscripciones requiere:

1.- La instalación de un programa escritorio en cada uno de ellos, en cuyo servidor se alojarán los metadatos que conforman los asientos registrales gráficos, y cuando se instaure el Registro electrónico, las bases gráficas registrales validadas por el Registrador habrán de constar en las mismas.

2.- Que los asientos registrales gráficos positivos sean firmados digitalmente por el Registrador de la Propiedad, con su firma electrónica reconocida. Los provisionales o denegatorios se alojarán en la herramienta informática que gestione el sistema de bases gráficas registrales, con el carácter de mero dictamen en el que se identifican las discrepancias, al objeto de que puedan ser subsanadas, pero sin producción de efectos jurídicos.

3.- Que la forma de archivar los metadatos y de redacción de los asientos registrales gráficos y de incorporar los elementos cartográficos y ortofotográficos, sobre los que se van a redactar los asientos registrales gráficos, sean homologados por la Dirección General de los Registros y del Notariado, siendo los criterios de homologación y concesión de la misma objetivos, para que los resultados de la acción sean homogéneos, aun que los Libros registrales gráficos sean distintos.

4.- Que en el programa informático se abra un folio registral gráfico a cada una de las fincas registrales de cada distrito hipotecario, en el que se hagan constar todas las vicisitudes gráficas por las que atraviesa la base gráfica de una finca registral determinada, en lo que conformará su historial registral gráfico.

5.- Que la herramienta informática sea homologada por el Colegio de Registradores, para que pueda coordinarse con el visor de bases gráficas registrales central, integrando así el sistema registral gráfico único.

Sin embargo, la posición de configurar el programa informático que gestiona el sistema de bases gráficas como un auténtico libro de inscripciones gráficas y a cada base gráfica registral como un asiento registral gráfico no es unánime en la práctica registral, puesto que un importante sector de la práctica registral, defiende la configuración del sistema de bases gráficas registrales como un mero elemento auxiliar del folio registral literario, que ayuda a localizar la finca en el territorio. Para justificar nuestra postura frente a quienes defienden el alcance más limitado del sistema de bases gráficas registrales podemos utilizar los siguientes argumentos:

- a) La mera localización de la porción del territorio, sobre la que se asienta la finca registral y que va a conformar su base gráfica, no implica una actuación jurídica del Registrador, puesto que la labor de la oficina registral se va a limitar a determinar si la representación gráfica de la base gráfica aportada, normalmente la catastral, es coincidente o no con la descripción de la finca registral, con lo que se da una limitada calificación registral gráfica, sin posibilidad de que el Registrador realice análisis espaciales y jurídicos, más allá de la correspondencia entre una referencia catastral y la descripción de una finca registral; el resultado es una base gráfica meramente indiciaria, practicada sobre una representación única de todo el territorio nacional, que no reviste las características propias de un producto típicamente registral, revestido de la seguridad jurídica propia del Registro de la Propiedad.

- b) La técnica gráfica, basada en el mero cruce de datos, permite, cuando todos sean coincidentes, identificaciones masivas, con un carácter indiciario, mayor si cabe que en el caso anterior, en la que al menos hay una limitada libertad de actuación del Registrador, que tampoco revisten los estándares mínimos de seguridad jurídica que un producto registral ha de cumplir. La formación de cada base gráfica registral ha de ser individualizada para cada finca en particular.
- c) Esa forma de trabajo se traduce en programas de gestión informática de bases gráficas registrales, que no necesita configurarse como libro de inscripciones, que se pueden basar en formas de arquitectura informática, basadas en bases de datos unificadas o centralizadas, que no casan con la organización territorial y la distribución celular de todas las oficinas registrales por todo el territorio nacional.
- d) El resultado de esa técnica de trabajo, ajena a la técnica registral, no es una base gráfica como producto típicamente registral, sino como un mero instrumento auxiliar o subsidiario del folio registral literario, con una finalidad de localización, sin efectos identificativos ni descriptivos, pero no conexo o complementario, que no permite la extensión de los principios hipotecarios, como defendemos en la consideración de la base gráfica registral como asiento registral gráfico, como consecuencia de una actuación jurídica creadora e individualizada para cada finca, la validación registral, limitando uno de los campos de mejora del servicio registral que tiene la Corporación en los próximos años, con la consiguiente pérdida de calidad del servicio, en perjuicio de los ciudadanos.
- e) Las bases gráficas, aunque fueran definitivas, así formadas, se exteriorizan con el valor de simple dictamen informativo, pero no con el valor de una auténtica publicidad registral formal gráfica, derivada de un asiento registral, tras una calificación positiva. La falta de esa base gráfica autónoma se suplirá, de cara al exterior, con la representación del parcelario catastral, como base física del Registro.

No obstante, esa postura restrictiva con relación a las bases gráficas es la que postula el Proyecto de Ley de reforma de la Ley Hipotecaria y del TRLCI, aprobada por el Consejo de Ministros el pasado 13 de junio de 2014, como consecuencia de la cual intenta prohibir la publicidad formal de las bases gráficas registrales, al disponer los párrafos 7º y 8º del artículo 9 LH, que propone el Anteproyecto: *«Todos los Registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de un única aplicación informática suministrada por el Colegio de Registradores y residente en el sistema informático único de los Registradores, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medio ambiental o administrativa correspondiente. Los Registradores de la Propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral, sin que pueda ser objeto de tal publicidad la información gráfica contenida en la referida aplicación, en cuanto elemento auxiliar de calificación. Solo en los supuestos en los que la ley admita otra representación gráfica georreferenciada alternativa, ésta podrá ser*

objeto de publicidad registral hasta el momento en que el Registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro. Hasta entonces, se hará constar en esta publicidad el hecho de no haber sido validada la representación gráfica por Catastro. Asimismo, podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativa a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real».

Recalca el artículo el carácter auxiliar de la herramienta informática, respecto de la cual nosotros defendemos su consideración como libro de inscripciones de las representaciones gráficas de las fincas registrales coherentes con sus representaciones gráficas, como paso previo a su incorporación al folio registral electrónico y la imposibilidad de publicidad registral de la base gráfica registral, con carácter autónomo y ello en base a las siguientes consideraciones:

1.- La posibilidad de publicidad registral se limita a la de las representaciones gráficas catastrales, cuando estén coordinadas con la finca registral, que se incorporarán al folio real mediante la aportación de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la parcela catastral, cuya correspondencia con la finca registral habrá de ser valorada por el Registrador, y cuando sea positiva la declarará coordinada.

2.- Solo en los supuestos excepcionales del artículo 10 propuesto, se admitirá la incorporación al folio real de una base gráfica alternativa, que habrá de respetar la delimitación de la finca matriz o de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral y cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro una vez practicada la operación registral y de la que no se podrá expedir publicidad registral hasta que se haya producido esa coordinación.

Para reforzar esa restricción establece la Disposición adicional única del Anteproyecto: *«Publicidad gráfica del Registro de la Propiedad. Hasta la entrada en vigor de la presente ley no podrá expedirse ningún tipo de publicidad ni información gráfica por los Registros de la Propiedad, salvo aquella que esté representada por una certificación catastral descriptiva y gráfica, siempre que el Registrador de la Propiedad considere que existe correspondencia gráfica con la respectiva finca registral».*

La incoherencia y el error del texto propuesto son evidentes.

Incoherencia porque por una parte se impide al Registrador expedir publicidad registral de una parte del contenido del folio registral, el de la representación gráfica coherente de la descripción literaria de la finca registral, que es una de las circunstancias del asiento, que identifica la finca registral. Pero por otra, permite la publicidad registral de una representación gráfica, la catastral, que procede de una institución que no es registral, siendo la finalidad de la parcela catastral distinta, pues estamos ante conceptos diferentes, que obedecen a principios distintos y a procedimientos de formación distintos. Extender la publicidad registral a la parcela catastral es tanto como admitir que los efectos jurídicos que produce la inscripción se trasladan a la parcela catastral, por no tener el Registro base física propia. Pero además se cercena la

posibilidad de publicidad registral de fincas cuyas representaciones gráficas son correctas, pero no están coordinadas por una actuación unilateral del Catastro, atendiendo a su normativa específica, con el peligro que ello lleva de poder legitimar situaciones fácticas, que no han de tener acceso al Registro, si no han seguido el procedimiento adecuado para ello.

Es un error, porque la disposición proyectada supone un cambio radical e injustificado con la situación legal anterior, dejando millones de fincas identificadas por los Registradores en un limbo jurídico, siendo un archivo de datos geográficos muy rico, que ha de poder ser conocido por los terceros para no dañar la seguridad del tráfico jurídico, precisamente en un momento en que la tecnología permite dotar al Registro, sin excesivas dificultades, de una base física propia con carácter autónomo, sin que ello suponga inmiscuirse en las competencias del Catastro, y necesario para que el procedimiento de coordinación sea eficaz.

Pero es además un error, porque va contra una multitud de disposiciones normativas, que no deroga ni modifica, que van en sentido contrario, como por ejemplo el artículo 221 LH, en virtud del cual, el Registro de la Propiedad es público para todo el que tenga interés conocido en conocer los asientos del Registro de la Propiedad; la Ley de acceso de los ciudadanos a la información ambiental, considerando como tal toda información, en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse, entre otras sobre el estado de los elementos del medio ambiente, entre ellos el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos (art. 2.3 a); las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos, por tanto, que puedan afectar al suelo, incluso al de dominio privado (art. 2.3 c); o los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental (art. 2.3 d). Y conforme al artículo 2.4 d, son autoridades públicas en materia de información ambiental, las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles. Además, conforme al artículo 12.4 de la Ley de Costas 22/1988 de 28 de julio, redactado por la Ley 2/2013 de 29 de mayo: *«el acuerdo de incoación del expediente de deslinde, acompañado del plano del área afectada por el mismo y la relación de propietarios afectados, se notificará al Registro de la Propiedad, interesando certificación de dominio y cargas de las fincas inscritas a nombre de los titulares que resulten del expediente y de cualesquiera otras que resulten del plano aportado y de los sistemas de georreferenciación de fincas registrales...»*. Por tanto, la certificación de dominio y cargas de una finca incluida en el área de deslinde, que resulte del sistema de georreferenciación de fincas registrales, deberá remitirse por el Registro a la Administración con la base gráfica de la finca superpuesta con el plano del área afectada, para justificar a la Administración la inclusión de la misma en la certificación y para que esta pueda comprobar esa situación, en una consideración correcta del sistema de bases gráficas registrales, que difiere del que utiliza el Anteproyecto comentado.

En conclusión, entendemos que:

a) Las representaciones gráficas deben someterse al régimen general de publicidad, pues forman parte de la descripción de la finca.

b) Debe salvarse la eficacia de las notas extendidas al amparo del actualmente vigente art. 9 de la LH; lo contrario no sólo supondría obviar los principios de legitimación y tutela judicial efectiva, al estar tales asuntos bajo la salvaguardia de los tribunales, sino que implicaría atribuir una eficacia retroactiva a la reforma legal que, en la medida en que pudiera suponer una ablación de los efectos positivos derivados de dichas notas a favor de los titulares de la finca, constituiría una infracción a la proscripción constitucional de la retroactividad de las normas no favorables (vid. art. 9. 3 de la Constitución).

Por ello parece conveniente la supresión del párrafo final del proyectado apartado b) del art. 9 de la LH y añadir una disposición transitoria para dejar a salvo la vigencia y eficacia propia de las notas marginales extendidas al amparo del actual art. 9 de la LH, relativas a la base gráfica aportada junto con el título inscrito que complementa la descripción literaria de la finca.

Por tanto, si optamos por el reconocimiento de los efectos jurídicos de la identificación gráfica de las fincas registrales, la posibilidad de su publicidad registral es una consecuencia lógica de esa postura. Pero esta consideración del sistema de bases gráficas como libro de inscripciones digitales es una solución en tránsito hacia la situación ideal futura, cuál es la del establecimiento del auténtico folio real electrónico de la finca registral, con un contenido literario y con un espacio reservado para la inscripción de la base gráfica registral, validada definitivamente por el Registrador, donde se producirán los efectos que la ley concede a la inscripción, quedando para el visor la visualización del estado de las bases gráficas registrales, definitiva y provisionales.

Por tanto, hemos de encontrar una interpretación acorde entre la postura que proponemos y la que resulta del texto del Proyecto de Ley y esa no puede ser otra, que la que configurar el sistema único de los Registradores, que ha de diseñar el CORPME, con un visor único, en el que sobre el parcelario catastral se visualice el estado de coordinación entre finca registral con la parcela catastral, decidido por el Registrador competente. Esa visualización es una mera deformación de la base gráfica de la finca registral, por lo que no produce efectos jurídicos, sino informativos, pues no constituye el asiento registral gráfica practicado en el libro de inscripciones gráficas, que es la herramienta auxiliar, de que ha de disponer cada Registro, en el que constarán las circunstancias de ese asiento (los metadatos) y la firma del Registrador, del que se podrá dar publicidad registral, como parte del asiento, configurado como un todo. De las identificaciones gráficas provisionales, podrá expedir dictamen, para informar del modo de resolver las discrepancias descriptivas, a quien acredite interés legítimo.

5.- La certificación registral gráfica

5.1.- Concepto y clases

Desde un punto de vista literario, las certificaciones son copias, transcripciones o traslados alfanuméricos, literales o en relación del contenido del Registro, que constituyen el medio de acreditar fehacientemente la situación hipotecaria de las fincas y derechos.

Desde un punto de vista gráfico, lo que se proyecta al exterior como publicidad registral gráfica es la acción del Registrador de conformar la base gráfica de una finca registral, previa su validación, pues la decisión de dejarla en estado provisional, indicando las causas, no es una publicidad registral en sentido estricto, sino tiene el valor de un dictamen de análisis territorial no vinculante. Como hemos dicho, la simple imagen ortofotográfica del territorio extraída de la trama global del visor en la que aparece el recinto de la base gráfica registral de una finca inscrita, identificada por una etiqueta o centroide no puede tener la consideración de certificación registral, pues carece del tratamiento profesional del Registrador territorialmente competente, atestiguado a través de su firma, sino que es precisamente el resultado del trabajo gráfico del Registrador lo que es objeto de publicidad formal gráfica.

De lo anterior, podemos distinguir varias clases de certificaciones registrales:

a) Por el contenido, conforme al Art. 223 LH, las certificaciones pueden ser:

- 1.- De asientos de toda clase, relativos a bienes o personas que los interesados señalen.
- 2.- De asientos determinados que los mismos interesados señalen.
- 3.- De no existir asientos de ninguna especie o de especie determinada.
- 4.- También pueden ser de documentos archivados en el Registro, respecto de los cuales los Registradores puedan considerarse como sus archiveros naturales, conforme al artículo 342 del Reglamento Hipotecario.

Desde el punto de vista gráfico, la certificación registral gráfica puede ser:

- 1.- Del estado actual de una base gráfica registral inscrita o incorporada definitivamente al sistema de bases gráficas del distrito hipotecario, con el carácter de certificación. Cuando se trate de base gráfica provisional, el Registrador se limitará a informar, con carácter de dictamen no vinculante, las circunstancias que han llevado a dejar la base gráfica en estado de provisional, sin producción de efectos jurídicos, pero con una información importante para que se puedan subsanar las discrepancias y lograr la inscripción gráfica mediante su validación registral definitiva. Al igual que ocurre en la vertiente literaria, sólo se certifica de asientos registrales, pero el informe o dictamen de la base gráfica registral provisional permite dar acceso al contenido de la información territorial de que se dispone en los Registros, conforme a la Ley 27/2006 y posibilitará que el titular registral manifieste ante el Notario, en un sentido o en otro, a los efectos de subsanar las discrepancias descriptivas alegadas por el Registrador en su informe, si no han sido recurridas en el plazo previsto para ello por la Ley. También podrá certificar del estado de la base gráfica registral de la finca, inscrita en un determinado momento anterior, pero que luego pasó al estado de provisional, con los materiales ortofotográficos y cartográficos con los cuales se formó en su día las mismas.

2.- Del estado de coordinación de la base gráfica de la finca registral inscrita con la de la parcela catastral, con expresión de la decisión del Registrador sobre esa coordinación, ya sea esta la de convergencia entre ambas, o la de divergencia, ya sea por pequeñas diferencias superficiales o por desplazamiento, teniendo presente que en este caso, la parte gráfica de la certificación comprenderá la superposición de las respectivas bases gráficas y la parte alfanumérica expresará la decisión del Registrador, de la que se deja constancia en el folio registral por nota marginal, por aplicación de los artículos 45 y siguientes TRLCI, lo que implica un asiento registral con firma del Registrador.

3.- La certificación registral gráfica también puede ser negativa, expresando que con la descripción alfanumérica expresada en su día, o con el material gráfico aportado, no fue posible identificar la finca. En este caso, el informe expresará literariamente esta circunstancia, pudiendo acompañar base gráfica del polígono o zona del territorio, en que posiblemente, con los datos aportados no se puede encontrar localizada la finca. También puede ser negativa en el sentido de que, con los datos facilitados en la petición no se encuentra identificada ninguna base gráfica registral, ni validada no provisional.

b) Por el objeto, pueden ser del dominio o de las cargas inscritas o del dominio y las cargas inscritas, como en el caso de ejecuciones hipotecarias o de ejecuciones de embargos, conforme al artículo 235 de la Ley Hipotecaria.

Desde un punto de vista gráfico, las certificaciones de bases gráficas registrales siempre han de ir referidas al dominio inscrito literariamente, pues se refieren a la porción del territorio sobre el que se van a ejercer las facultades dominicales insertas en el contenido mínimo o esencial de ese derecho subjetivo, como consecuencia de ser la finca registral un concepto jurídico y no físico.

c) Por el tiempo, conforme al artículo 224 de la Ley Hipotecaria, puede ser por un periodo fijo y señalado o por todo el transcurrido desde la instalación o reconstitución del Registro. Del mismo modo, desde el punto de vista gráfico, la certificación registral gráfica puede referirse a un momento determinado o a un periodo de tiempo fijado en la solicitudes, en cuyo caso se refiere al histórico de bases gráficas comprendidas en el período de tiempo acotado, o a todo el historial gráfico de la base gráfica de la finca a que se refiere la solicitud, pudiendo observarse la evolución de la representación gráfica de la finca registral, sobre los distintos materiales que se vayan incorporando al Libro de bases gráficas registrales.

d) Por la forma de expedición, conforme al artículo 232 de la Ley Hipotecaria, pueden ser certificaciones literales, que reproducen íntegramente un asiento o historial registral, con exclusión de los datos protegidos por la Ley Orgánica de Protección de Datos, o en relación, que expresarán todas las circunstancias necesarias para la validez de los asientos; las cargas que pesen sobre el inmueble o derecho inscrito, y cualquier otro punto que el interesado o el Registrador juzguen importante. Si no se expresa la clase, se entiende en relación. Desde el punto de vista gráfico, las certificaciones siempre han de ser en relación, pues se refieren a uno de los aspectos del dominio inscrito, el de su objeto territorial.

e) Por sus peculiaridades, frente a las certificaciones ordinarias podemos hacer referencia a la certificación con información continuada a que se refiere el artículo 354 del Reglamento Hipotecario, referida a los asientos de presentación que afecten a la

finca de que se trate y se practiquen desde la expedición de la certificación hasta los 30 días naturales siguientes; a la certificación con informe del Registrador, que puede ser vinculante o no vinculante, regulada en el artículo 355 del Reglamento Hipotecario. Precepto parcialmente declarado nulo por la STS 31 de enero de 2001, pues vulnera lo dispuesto en el artículo 253.3 de la Ley Hipotecaria, que sólo permite pedir dictamen vinculante sobre los medios de subsanación, rectificación o convalidación en los supuestos de denegación o suspensión, ya que los dictámenes vinculantes no están amparados en el deber general de informar que a los Registradores impone el artículo 222.7 de la Ley Hipotecaria. Desde un punto de vista gráfico, esa información continuada se ha de referir a las posibles alteraciones descriptivas que se produzcan en la finca, desde el momento de la petición notarial de información registral gráfica previa, hasta el momento de la firma de la escritura, que sean de carácter técnico, que puedan producir una mejora en la delimitación de la base gráfica registral, como consecuencia de la mejora de los materiales cartográficos y ortofotográficos de los que dispone la herramienta que gestiona el sistema de bases gráficas registrales.

Por tanto, desde un punto de vista gráfico podemos definir las certificaciones registrales gráficas como las copias, transcripciones o traslados gráficos del contenido gráfico del Registro, tomados del sistema de bases gráficas registrales del distrito hipotecario, firmadas digitalmente por el Registrador de la Propiedad y que constituyen el medio de acreditar fehacientemente la situación gráfica de una finca registral determinada, en relación con las demás colindantes.

En la certificación registral gráfica el Registrador, previa solicitud del interesado, que ha de alegar un interés patrimonial, certifica sobre la base gráfica registral en sí misma considerada. Y entendemos que puede dictaminar sobre su no validación, con expresión de las causas que han dado motivo a esa decisión, pues contiene una información que puede ser importante para subsanar la discrepancia. Esta certificación es una operación independiente de la certificación de la validación o no del resto de bases gráficas que constituyen el entramado del sistema de bases gráficas del distrito hipotecario validadas.

Pero esta es la certificación registral gráfica propiamente dicha. Dentro de la misma, podemos hablar de una certificación registral alfanumérica y gráfica, cuando el Registrador certifica, a instancias del solicitante, la descripción literaria de una finca registral, tomada del folio registral y su traducción gráfica validada por el Registrador, tomada del visor de bases gráficas registrales.

Pero junto a estas certificaciones registrales gráficas, propiamente dichas, el sistema de bases gráficas registrales, configurado como sistema de información geográfica (GIS), permite la expedición de otras clases de certificaciones registrales gráficas, basadas en el concepto de interoperabilidad de la información territorial. Así, estas pueden ser:

- 1.- Certificaciones gráficas de situación o entorno, que son las que pretenden certificar, previa solicitud del interesado, la situación de una finca dentro de un área territorial más o menos extensa, pero que irá más allá de la simple manifestación de colindancia.
- 2.- Certificaciones gráficas históricas, donde se certifica, previa solicitud del interesado, el histórico constitutivo de la base gráfica registral. Su ámbito puede ser doble, puede referirse al acumulado de validaciones, es decir, el árbol que revela el tracto gráfico de la finca registral, por el que ha ido atravesando su representación gráfica o puede

referirse al histórico sucesivo de representaciones ortofotográficas o cartográficas de aquella parte del territorio, sobre el que se configura gráficamente la finca.

3.- Certificaciones de análisis espacial, donde se certifica, previa solicitud del interesado, de las circunstancias que pueden interoperar gráficamente con las circunstancias propias de una finca registral con base gráfica registral validada. Pueden tener carácter positivo o negativo, de invasión de espacios naturales, de cercanía o inclusión gráfica en una zona determinante del ejercicio de derechos de adquisición preferente, como los derechos de tanteo y retracto legales.

4.- Certificaciones de información territorial asociada a la base gráfica registral, donde, previa solicitud, el Registrador certifica que sobre la misma porción del territorio que constituye la representación gráfica de una finca registral una Administración manifiesta que existe una determinada información territorial, que no es información registral, pues no está inscrita, pero que se relaciona con el Registro de la Propiedad por incidir en el área territorial de una determinada finca registral. Este es un valor añadido que genera el sistema de bases gráficas registrales, mediante la interoperabilidad con esa información territorial, que puede ser consultada directamente en la Administración territorial autora de la misma, pero con referencia a toda su circunscripción territorial. Sin embargo, el Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014, citado anteriormente, también restringe esta posibilidad, en los términos que hemos visto, como consecuencia de la sustitución de la base gráfica registral, por la representación gráfica catastral, y de la posibilidad de información territorial asociada a la base gráfica registral por la publicidad de una nota marginal indicativa de los enlaces de la Administración que contienen esa información, pero referida al territorio en general, no a una finca registral concreta y determinada, sobre cuyo derecho de propiedad la información territorial puede incidir; sin embargo, el Registrador puede dar publicidad a la localización exacta del dato territorial a través de la base de datos de la Administración titular de esa información, como lo reconoce el inciso final del artículo 9 b) párrafo 8º cuando dispone: *«Podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativas a fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio»*.

Que el Proyecto permita al Registrador dotar de publicidad a una información ajena al Registro de la Propiedad es un tanto peculiar, pero refuerza el carácter público del servicio que presta, pues actuará a modo de ventanilla para la expedición de información territorial de titularidad pública. Para hacer viable este tipo de publicidad, el Registrador hará uso de los enlaces que según el artículo 9 a) II PL se incorporarán al cuerpo de la nota marginal y que remiten a las bases de datos o sitios electrónicos que permiten conocer y actualizar la información territorial pública. Ahora bien, ni siquiera en este caso nos encontramos con una situación equivalente a la actual, ya que cuando el Registrador proporcione esa información procedente de otra base de datos no llevará a cabo la superposición de capas de información que permitan relacionar directamente la descripción geográfica de la finca registral y el conjunto de tramas con información ambiental o urbanística, que afectan al dominio inscrito⁴⁶⁵.

El informe del Colegio de Registradores sobre el borrador de Anteproyecto de fecha 11 de octubre de 2013, actualmente Proyecto de Ley de 13 de junio de 2014, también considera que no es adecuado el tratamiento que hace el texto propuesto de la

⁴⁶⁵ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La representación geográfica de la finca y su coordinación con el Catastro en el Anteproyecto de la Ley Hipotecaria», op cit., p.18.

incorporación de la calificación urbanística, ambiental o administrativa, refiriéndose a una constancia meramente literal, que sobrecarga la información del folio registral y es inviable, tal y como está estructurado actualmente el folio registral, por lo que debe regularse a través de nuevas técnicas, como la denominada técnica de la información territorial asociada a la base gráfica de la finca registral, configurando el sistema de bases gráficas registrales como una herramienta GIS, debiendo regularse la materia no en el artículo 9, sino en el Título VII de la Ley Hipotecaria, relativo a la Publicidad Registral, del que esa nueva técnica no es sino una modalidad; además, el texto no establece cual es el mecanismo por el que se entiende acreditada la información urbanística, medioambiental o administrativa; la expresión «*la fecha a que se refiera*» es importante, no solo a efectos de publicidad, sino también a efectos internos y de calificación del Registrador; pero con todo lo anterior, lo más grave del texto propuesto es que con defectuosa técnica se contamina el folio real con referencia a enlaces o sitios electrónicos que permitan actualizar dicha información, haciéndolas constar en dichas notas indicativas (ahora marginales con efectos meramente informativos), que no es el sitio natural en el que han de constar y que pueden dejar de existir con el paso del tiempo; para ello, sería necesario previamente alterar y dar nuevo diseño al folio real y es peligroso desnaturalizar la columna de notas marginales con referencia a sitios electrónicos para actualizar dicha información, cuando dicha parte de consultas, debe ser objeto de un tratamiento independiente. Aparte de la desnaturalización de los efectos registrales que puede derivarse de dicha constancia, ya que cualquier Juez puede considerarla como información registral, al constar en el folio, cuando la misma no ha pasado los filtros propios de la calificación registral. Es importante utilizar adecuadamente la técnica de la asociación y considerar que la relación entre la información territorial y la finca registral solo puede serlo a través de su base gráfica y lo que se hace en este artículo es dar carta de naturaleza registral, sin garantía alguna a la información asociada, que no es información registral.

5.- Certificaciones registrales gráficas de valoración económica de la finca registral, representada gráficamente por su base gráfica registral, en la que la interoperabilidad se produce entre la base gráfica registral y los datos económicos relativos a la misma tomados de los folios registrales de las fincas seleccionadas como testigos de valoración, que tienen como resultado final, mediante una procedimiento informático que luego estudiaremos, la determinación de un valor de mercado que resulta de los testigos económicos tomados de los folios registrales.

5.2.- Requisitos

Para que la expedición de una base gráfica registral revista el carácter de publicidad registral formal gráfica, confeccionada en formato de certificación se requiere:

1.- Que la base gráfica registral esté manifestada individualmente.

Ello es consecuencia de la técnica registral del folio real en el que se abre uno particular a cada finca, en el que consta la descripción que manifiesta la individualidad de esa finca frente a las demás y a través de sucesivos asientos se hacen constar las vicisitudes por las que la misma va atravesando, ya sea en su individualidad jurídica (hipotecas, embargos etc.), o física (segregaciones, agrupaciones etc.). Desde un punto de vista gráfico, la descripción registral se hace desde la propia base gráfica registral, que no es

más que la traducción gráfica de la descripción literaria, siendo su visualización individualizada para cada finca registral, que forma el entramado del archivo de bases gráficas de cada distrito hipotecario y su certificación individualizada, expedida por el Registro territorialmente competente, con la firma del Registrador, implica su adecuado encaje respecto al resto de fincas colindantes, si están inscritas.

2.- Que la base gráfica registral goce de inscripción registral gráfica, mediante su incorporación definitiva al sistema de bases gráficas registrales y, cuando sea el momento, al folio registral electrónico de la finca, una vez que se ha obtenido la validación positiva del Registrador, que mediante su firma constará en el libro de inscripciones gráficas, representado por el programa informático que lo gestiona.

Mediante la validación registral, el Registrador muestra su conformidad con la coherencia entre la base gráfica de una finca registral y su descripción literaria, en una operación de carácter jurídico, con una consecuencia jurídica esencial, la de practicarse una inscripción, prolongación o extensión de la vertiente literaria, por lo que participa de su misma naturaleza. Si el Registrador no tiene dudas respecto a la identidad geográfica de la finca, pero existen diferencias entre determinados datos literarios y la realidad gráfica, principalmente la superficie, entonces el Registrador no procede a validar la base gráfica, sino que la deja en estado provisional, y por tanto, no la incorpora de una manera definitiva al sistema de bases gráficas registrales; provisionalidad que no ha de impedir que las mismas puedan ser objeto de una publicidad, como mero dictamen que determina una inexactitud registral, pues falta el dato que proporciona la debida seguridad jurídica, en que ha de basarse esa publicidad y la conformidad del Registrador a través de la validación definitiva. Pero la puesta de manifiesto de los problemas que impiden la validación también tiene una gran utilidad para el tráfico jurídico, pues permite identificarlos, como paso previo a su resolución, por lo que el informe de los criterios de provisionalidad también es de gran utilidad para la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, si bien no genera en caso de error responsabilidad por parte del Registrador.

3.- La base gráfica registral ha de ser certificada con la firma del Registrador.

La apreciación de una base gráfica, sobre la imagen del territorio, no se convierte en certificación registral gráfica si no lleva incorporada un tratamiento individualizado, una interpretación y una decisión registral avalada con la firma del Registrador. Por tanto, en la expedición de una certificación registral gráfica, la voluntad del Registrador interviene en dos momentos.

Cumplidos estos requisitos, se podrá expedir la certificación registral gráfica, que ha de contener la imagen de la propia base gráfica registral, ya sea en formato imagen o en formato papel, para lo cual es necesario determinar varias cuestiones que dependerán del criterio calificador del Registrador, como son la determinación del *ráster* sobre el que expedir la certificación, preferiblemente ortofotográfica, aunque en caso de imposibilidad, u ortografía de baja calidad, puede ser cartográfica; la determinación de la escala en la que considera el Registrador que ha de visualizarse la base gráfica y en tercer lugar ha de determinar la opción de impresión de la base gráfica que contiene la certificación y las opciones de tamaño y orientación de la misma.

5.3.- Exteriorización de la base gráfica registral: la salida gráfica

Validada definitivamente la base gráfica de una finca registral y firmado el asiento registral gráfico, este es susceptible de publicidad formal, a través de alguna de las formas de publicidad formal, que ha de ser la de una certificación, así lo dispone el número quinto de la IDGRN 2 de marzo de 2000, cuando dispone: «*Quinto. Publicidad Formal. En todos aquellos municipios en los que exista incorporada al Registro de la Propiedad la base gráfica de las fincas, se adjuntará a las notas simples informativas o certificaciones que se expidan, la representación gráfica correspondiente a la zona donde se encuentre situada la finca de que se trate*». Para ello hay que determinar la salida gráfica que ha de tener esa base gráfica registral para que pueda participar de la misma naturaleza gráfica que la del objeto al que se refiere.

Parece que la única solución lógica posible para certificar de un asiento registral gráfico, es la de emitir la imagen de la propia base gráfica registral, ya sea en soporte digital, ya en soporte papel, para lo cual el Registrador habrá que determinarse previamente por cada Registrador una serie de cuestiones:

1.- La capa *ráster* sobre la que ha de expedir la certificación registral gráfica, ya sea ortofotográfica, que es lo deseable, o cartográfica, cuando no sea posible la primera. Pero lo que es importante es que la salida gráfica se haga con la misma ortofoto y cartografía sobre la que se realizó el trazado de la base gráfica.

2.- La escala a la que se desea expedir la base gráfica registral.

3.- La opción de impresión que se elige para expedir la certificación registral gráfica, es decir, el grosor del trazado de la línea que delimita el perímetro de la base gráfica, decidiendo además si se resalta la etiqueta identificativa del número de finca registral o del identificador único o IDUFIR, así como la inclusión o no de determinada información complementaria.

4.- El tamaño y orientación del certificado gráfico y si se ha optado por asociar información territorial a la base gráfica registral, deberá elegirse que capas de información territorial se asocian, para lo cual hay que tener en cuenta las circunstancias geográficas de cada Distrito Hipotecario.

Además y esta es una de las diferencias que existen con la publicidad registral literaria, también debe poderse expedir publicidad registral de las bases gráficas provisionales con indicación de los criterios de provisionalidad, que han de mantener las mismas características de salida gráfica que las de las bases gráficas validadas, pero para el dictamen registral de provisionalidad.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRALES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**SEGUNDA PARTE: APLICACIONES DEL
SISTEMA. HACIA UN DERECHO
INMOBILIARIO REGISTRAL Y GRÁFICO**

CAPÍTULO I

**La información territorial asociada a la base
gráfica de la finca registral.**

1.- Introducción. 2.- Reconocimiento legal de la técnica de información territorial asociada. 3.- Concepto de información territorial asociada a la base gráfica de la finca registral. 4.- Distinción con otras figuras afines. 5.- Características de la información territorial asociada a la base gráfica registral. 6.- Clasificación de la información territorial asociada. 6.1.- Información territorial definitiva y en curso de formación. 6.2.- Información territorial declarativa y vinculante. 6.3.- Información territorial asociada con efectos positivos y con efectos disuasorios. 7.- La información territorial urbanística asociada a la base gráfica registral. 7.1.- Introducción. 7.2.- La información asociada urbanística en fase de planeamiento. 7.3.- La información asociada en la fase de ejecución del Planeamiento. 7.4.- La información asociada en la fase de control de la disciplina urbanística. 8.- La información asociada de carácter ambiental. 9.- La información descriptiva asociada documentalmente. 9.1.- El certificado de eficiencia energética.- 9.2.- El depósito del Libro del Edificio. 9.3.- El informe de evaluación de los edificios.- 9.4.- Una propuesta de reforma legal. 9.5.- Hacia un sello registral de calidad ambiental.

1.- Introducción

Vista en la tercera parte un intento de esbozo de la teoría general de la eficacia jurídica del sistema de bases gráficas registrales, basándose como método de trabajo en la aplicación a las mismas del esquema clásico de estudio del Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario, configurando las mismas como un producto netamente registral, tanto en su proceso de formación, en los principios que la inspiran y los efectos que producen, corresponde en esta parte tratar las novedades que pueden derivarse de la implantación en el Registro de la Propiedad de un sistema de bases gráficas registrales, configurado como un modelo GIS, como son: posibilidad de asociar información territorial asociada a la base gráfica registral; la de asociar información documental, que puedan delimitar el contenido del derecho de propiedad inscrito; la posibilidad de tratamientos estadísticos de los datos archivados en las bases de datos de los Registros de la Propiedad; la implantación de mercados de recursos naturales o de recursos urbanísticos. A todos ellos nos dedicamos en esta parte de la obra, en la que llegaremos a la conclusión de que el sistema de bases gráficas registrales sitúan el Derecho Inmobiliario Registral en una nueva fase evolutiva, la del Derecho Inmobiliario Registral gráfico, y acerca el Registro de la Propiedad hacia el que va a ser su modelo de futuro, el de un Registro electrónico y gráfico, pero sin perder la esencia y el diseño que hizo la Ley Hipotecaria y sus reformas.

Como vimos en la primera parte, hemos pasado de un derecho de corte eminentemente individualista a un derecho con una impronta social importante, que trae como consecuencia la generación de un cantidad creciente de información territorial generada por las Administraciones Públicas, que pueden delimitar el modo en que el propietario ha de ejercer las facultades que integran el contenido esencial de su derecho. Esta información produce efectos por la sola publicación legal, sin necesidad de publicidad registral pero en ocasiones puede ser complejo el conocimiento general de la misma; además hay que acudir a diversos puntos de información para conocerlas y su interpretación no siempre es fácil, con lo que se introducen asimetrías informativas en la

contratación inmobiliaria, tan perniciosas en un ámbito de contratación predominantemente impersonal como es la del tráfico jurídico actual.

Ello también ha de tener consecuencias en la forma en la que el Registro de la Propiedad, como Registro de derechos, ha de dar publicidad de los derechos reales inscritos, pues la delimitación del mismo es hoy tan intensa, que permite distinguir una parte individual e institucional en el contenido de ese derecho de propiedad, a tener en cuenta en el momento de la contratación inmobiliaria; pero esa parte institucional puede quedar oculta al Registro de la Propiedad si no se establece una conexión con el derecho inscrito. Por ello, es preciso establecer procedimientos que permitan esa conexión, mediante la moderna técnica de la asociación, como operación tecnológica, a través del sistema de bases gráficas registrales configurado como un GIS, mediante la que es posible dar toda la información sobre todas las posibles vicisitudes que afectan al derecho inscrito en un solo punto y ello no sólo para disminuir la incertidumbre en la contratación inmobiliaria, sino también para asegurar la fiabilidad absoluta en el desarrollo de los distintos procedimientos administrativos territoriales.

Lógicamente, esa publicidad no es registral, sino que se trata de una «publicidad-noticia», o «publicidad-advertencia». En la actualidad, cualquier ciudadano que desee adquirir una finca, si quiere tener una información completa de las circunstancias económicas y jurídicas del inmueble que pretende adquirir, ha de acudir al Registro de la Propiedad para conocer quién es el titular y que cargas pesan sobre la finca, además habrá de acudir al Ayuntamiento para conocer la clasificación y la calificación urbanística del inmueble, la posible existencia de infracciones urbanísticas, o la ausencia de ellas; habrá de acudir a la Comunidad Autónoma para conocer el valor fiscal de la finca, por medio de valores de referencia para conocer el coste fiscal de la transacción inmobiliaria; a la Diputación correspondiente para determinar si existen deudas tributarias de carácter territorial pendientes de pago; y a la Conserjería de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma respectiva para conocer la existencia o inexistencia de infracciones de carácter medioambiental. Si toda esa información se puede asociar a una misma unidad de referencia y puede ofrecerse desde un único punto de información, mediante el contraste de las mismas, el ahorro de costes de gestión y la agilidad del procedimiento de inversión inmobiliaria y la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario se verían incrementados, al disminuir las asimetrías informativas.

Desde la óptica del presente trabajo, defendemos que esa unidad de referencia ha de ser la finca registral, por ser la unidad del tráfico jurídico inmobiliario, el recipiente sobre el que recae el derecho real y, finalmente, porque se aprovecha el momento en el que la Notaría solicita información al Registro de la Propiedad sobre titularidad y cargas de la finca, como primer paso del procedimiento de inversión, para ofrecer la completa información territorial, que ayude a conocer todas las circunstancias a las que aludíamos en el párrafo anterior, equilibrando la posición de las partes en la contratación.

Y ello, porque los desarrollos públicos de ordenación del territorio afectan, de una manera directa, a los propietarios de las fincas estén estas inscritas o no en el Registro de la Propiedad. Pero inscrito el dominio en el Registro, ningún procedimiento administrativo puede afectar a fincas inscritas sin que sus titulares sean oídos en el expediente, pues esta circunstancia aparece vedada por el artículo 24 de la Constitución;

pero, en ocasiones, es difícil poner en relación el tradicional lenguaje literario que emplea el Registro de la Propiedad con el lenguaje geográfico que utilizan las Administraciones Públicas; la configuración adecuada del sistema de bases gráficas como un GIS registral, también puede ayudar a paliar este problema de conocer con seguridad quienes son los titulares de los derechos de propiedad sobre las fincas afectas a un procedimiento de ordenación urbanística, puesto que han de ser oídos en el expediente; inscrito su derecho, la seguridad que otorga la inscripción implica que sólo puede ser modificado su derecho por las cauces legales adecuados. Para aquellos derechos de propiedad no inscritos, como no son derechos seguros, habrá que acudir a otros medios subsidiarios e indiciarios para conocer la titularidad, pero con una disminución importante de seguridad jurídica.

2.- Reconocimiento legal de la técnica de información territorial asociada

La técnica de la información territorial asociada, dado su carácter novedoso, no tiene atisbo de reconocimiento legal hasta la nueva redacción dada al artículo 9.1 LH por la Ley 24/2001, cuando en su último párrafo dispone que los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de las bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a estas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente. Gracias a la base gráfica es posible asociar a la finca registral una información con efectos jurídicos sobre el dominio sin alterar para ello el contenido del folio real⁴⁶⁶, para incorporar la calificación urbanística, ambiental o administrativa correspondiente. Ello ha de conseguirse mediante la interpelación de la base gráfica registral con la información pública territorial a que se refiere el artículo, dentro de la cual podemos incluir la catastral y la tributaria, a través de un nuevo concepto tecnológico, el de la información asociada a la base gráfica de la finca registral, que se realiza a través de un nuevo procedimiento tecnológico, el de la interoperabilidad de las diferentes bases gráficas. El Reglamento de Costas vigente ha reconocido por primera vez esta técnica hipotecaria con ese nombre, como vimos en el capítulo segundo.

Dicha información territorial no se convierte en registral, pues no se inscribe en el folio pues se refiere al contenido del derecho, que se delimita por el derecho sustantivo. Ese es el error que comete el Proyecto de Ley de Reforma de la Ley Hipotecaria y del TRLCI aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de junio de 2014, tratar esta información como información registral, cuando no lo es. Así, propone en el párrafo 2º de la letra a) del artículo 9: «*Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera, identificando, en su caso y con efectos meramente informativos, los enlaces que remitan a las bases de datos o sitios electrónicos que legalmente permitan conocer y actualizar la información extraída*». El tratamiento que da a esta información asociada es inadecuada, pues le da un tratamiento exclusivamente literario, inviable conforme a la estructura de nuestro folio real y omite la utilidad práctica de los datos gráficos que constan en la aplicación informática que gestiona las bases gráficas, mediante la técnica de la asociación, como mejor cauce de

⁴⁶⁶ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La representación geográfica de la finca y su coordinación con el Catastro en el Anteproyecto de Ley de Reforma Hipotecaria», op cit., p. 4.

hacer constar esa información en el Registro, sin sobrecargar el folio registral, pues no es una información extraña a la institución registral y puede utilizarse para fundamentar una calificación, al delimitar el ejercicio de las facultades del derecho inscrito en el Registro de la Propiedad, o pueden tener incidencia en la valoración económica del derecho. Además, no establece el mecanismo por el cual se entiende acreditada la información territorial. La expresión «*la fecha a que se refiera*» es importante, no sólo a efectos externos de publicidad, sino también a efectos internos de calificación del Registrador. Pero lo más grave de la regulación es que se contamina el folio con referencias a enlaces o sitios electrónicos, que permiten actualizar esa información, haciéndolos constar en la nota marginal, que no es el sitio natural de su ubicación, teniendo en cuenta que cualquier dato que accede al folio registral se desconecta de su origen y pasa a convertirse en dato registral, que se rige por la Ley Hipotecaria. Ello trae como consecuencia negativa que se puede perpetuar la información que da esa nota marginal, a pesar de que la misma puede haber cambiado en sede administrativa, con lo que se introduce una inexactitud registral. Para recoger tales datos con referencia a enlaces electrónicos, que pueden dejar de existir con el tiempo, es necesario que se altere y se dé nuevo diseño al folio real y es peligroso desnaturalizar la columna de notas marginales con referencia a sitios electrónicos para actualizar la información, cuando dicha parte de consultas debe ser objeto de un tratamiento independiente, además del peligro que supone que cualquier operador jurídico pueda considerarla como información registral, cuando la misma no ha pasado los filtros propios de la calificación registral, al no tener acceso al asiento registral. Es importante utilizar adecuadamente la técnica de la asociación y considerar que la relación entre información territorial y finca registral, solo puede serlo a través de su base gráfica.

Además del artículo 9.1 LH, también podemos referirnos a la Directiva INSPIRE, en cuyo ámbito de aplicación hemos defendido se encuentra también el Registro de la Propiedad. Así el artículo 3.9 de la Directiva, cuando define Autoridad Pública, en el apartado b), separado del a) que se refiere al Gobierno y la Administración, a «*las personas físicas o jurídicas, que ejercen en virtud del Derecho Interno, funciones administrativas públicas, en particular funciones o servicios específicos relacionados con el Medio Ambiente*».

El Registrador en activo tiene encomendada una función pública, cual es el control de legalidad del tráfico jurídico inmobiliario, conforme al artículo 18 LH, y en el ejercicio de esa función tiene encomendada indirectamente una función de colaboración en la defensa del cumplimiento de la legislación medioambiental y de ordenación territorial; pensemos en la constancia registral de los suelos contaminados, de las zonas quemadas, de la constancia del certificado de eficiencia energética de los edificios. Por tanto, los Registradores de la Propiedad están encuadrados dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley 14/2010, delimitado en su artículo 2.4 cuando habla de «*cualquier otra persona física o jurídica, que con los fines previstos en el apartado 2 y conforme a la legislación vigente, participe en el ejercicio de funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente*».

Por ello, les es de aplicación los apartados 3 y 4 de dicho artículo 2, de la LISIGE cuando proclaman que «*Como Administraciones y organismos del sector público a efectos de esta ley se considerarán los definidos en el artículo 2 de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.*» ,

concretamente en su artículo 2 c, cuando incluye expresamente *“cualesquiera entidades de derecho público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la ley, tengan atribuidas funciones de regulación o control de carácter externo sobre un determinado sector o actividad»*.

Y como vimos anteriormente, los datos espaciales registrales cumplen con estos requisitos. Esos datos espaciales registrales, que cumplen con los requisitos del artículo 5 LISIGE, como dijimos anteriormente, son:

1.- La finca registral como único objeto espacial generado en los Registros de la Propiedad, encuadrado en el anexo I, punto 6, cuando se refiere a las *«cadastral parcels»* como *«Áreas determinadas por registros catastrales o equivalentes»*, siendo esos registros equivalentes, los de la propiedad, máxime cuando las *«cadastral parcels»* se definen como áreas de terreno determinadas por la pertenencia a un titular, es decir, se está refiriendo, también al concepto de finca registral, como realidad jurídica, dejando para la parcela catastral la realidad física, en lo que hemos denominado predio integral, visualizando la tematización de cada finca o recinto. Es decir, la tematización de la identificación registral definitiva o provisional, sobre la ortofoto única de todo el territorio nacional (PNOA 1:25000), sin que esa visualización sea la del asiento registral gráfico propiamente dicho, que ha de solicitarse al correspondiente Registro, que la expedirá con expresión de los metadatos utilizados en su formación, representada gráficamente sobre la mejor ortofoto de que disponga el Registro, que estén previstas en el artículo 18 de la LISIGE. Es decir, homogeneidad en el visor corporativo sobre la imagen única del territorio, pero especialización en la formación de cada base gráfica, cuya decisión de formar como definitiva o provisional corresponde al Registrador, para lo que ha de disponer del material más preciso para mejor fundamentar su decisión.

2.- El distrito hipotecario, aunque se entiende comprendido en el anexo I punto 4, cuando habla de las *«Unidades administrativa en que se dividan las áreas en las que los Estados miembros tienen y/o ejercen derechos jurisdiccionales, a efectos de administración local, regional y nacional, separadas por límites administrativos»*, dato que no se produce en los Registros de la Propiedad, sino que se produce por el Ministerio de Justicia, es decir, por una autoridad pública dentro de la estructura del poder ejecutivo, que encarga su delimitación gráfica al Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, como tercero.

3.- Concepto de información territorial asociada a la base gráfica registral

Uno de los principios fundamentales del sistema registral español es el de especialidad o determinación, que impone la exacta y precisa determinación e identificación de los bienes y derechos inscritos.

Pero la finca registral se encuentra en un sector del territorio en el que las distintas Administraciones Territoriales competentes producen una información territorial, que puede ayudar a la mejor delimitación de los contornos del derecho inscrito y que han de ser tenidas en cuenta en el crucial momento de la contratación inmobiliaria. Por lo que han de conectarse con el Registro de la Propiedad, como institución que garantiza la

seguridad del tráfico jurídico, mejorando el equilibrio entre las partes al mejorar la calidad de la información del hipotético comprador que puede conocer, no sólo relativa a la titularidad y el objeto, que derivan del folio registral, sino también la relativa a las facultades que integran el derecho real que pretende adquirir, mediante una operación tecnológica que vamos a denominar asociación de información territorial asociada a la base gráfica registral. Podemos definir la información territorial asociada como aquellas especiales calificaciones jurídicas de sectores determinados del territorio, representadas geográficamente por las autoridades públicas que las generan, publicadas oficialmente, o en su caso, comunicadas al Registro de la Propiedad y de las cuales resultan condiciones restrictivas o expansivas al dominio delimitador de las fincas registrales⁴⁶⁷. Y ese dato jurídico-público territorial que afecta o restringe el derecho propiedad inscrito, no forma parte de un asiento registral sino que está asociado o vinculado a la base gráfica de una finca inmatriculada⁴⁶⁸. Este concepto no es más que la adaptación al ámbito hipotecario del concepto genérico de interoperabilidad⁴⁶⁹, que define el artículo 3.7 de la Directiva INSPIRE como «*la posibilidad de combinación de datos espaciales y de interacción de los servicios, sin intervención manual repetitiva, de forma que el resultado sea coherente y se aumente el valor añadido de los conjuntos y servicios de datos*».

Para que exista interoperabilidad entre la información registral y cualquier otro tipo de información territorial, se precisan por tanto, unos requisitos:

- 1.- Que puedan combinarse los conjuntos de datos respectivos. Para ello, han de tener unas características técnicas comunes que permitan la combinación; es decir, que la información este gráficamente representada y visualizable en una Infraestructura de Datos Espaciales, entendida como estructura integrada de datos geográficos georreferenciados, distribuidos en diferentes sistemas de información geográfica, gestionados por distintas instancias del sector público o privado, accesible en la red con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas, con la finalidad de facilitar el acceso a todos estos datos para conseguir una información más completa y útil que cuando se maneja separadamente por cada agente individual.
- 2.- Que se realice mediante procedimientos automatizados, que eviten la intervención manual repetitiva, lo que exige la utilización de medios informáticos que eviten el cúmulo de errores que se derivarían de una combinación puramente manual.
- 3.- Que el resultado de esa combinación sea coherente y del mismo resulten condiciones restrictivas o expansivas al dominio delimitador de las fincas registrales, generadas por el poder público, aumentando el valor añadido de la información registral.

⁴⁶⁷ AGUILERA ANEGÓN, G.: «Información Territorial asociada y calificación registral», Cuadernos Ambientales de Propiedad, Revista Registral del Territorio, nº. 1, enero-2011, Registradors de Catalunya, p. 50.

⁴⁶⁸ ARRIETA SEVILLA, L. J.: «La representación geográfica de la finca y su coordinación con el Catastro en el Anteproyecto de Ley de Reforma Hipotecaria», op cit., p. 9.

⁴⁶⁹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Tirant llo Blanch, Valencia 2009, p. 44.

4.- Que sean accesibles para el usuario de forma clara y comprensible, de modo que pueda apreciar el valor añadido que resulta de esa interoperabilidad, que es la de asociar la información territorial, referida a un sector de territorio general, pero que es sensible a su derecho de propiedad, lo que implica un previo tratamiento registral para adaptarla a las características del Distrito Hipotecario, a la base gráfica de la fina registral, que representa el dominio inscrito, como unidad de referencia que posibilita la interoperabilidad de la información registral con el resto de información territorial que determinen circunstancias restrictivas o expansivas del dominio inscrito.

Por tanto, este concepto de información asociada a la base gráfica se caracteriza:

- 1) Por ser un dato jurídico, pues va referida a un concepto jurídico, cual es el derecho de dominio, al cual delimita, determinando condiciones restrictivas o expansivas de ese dominio delimitador de las fincas registrales.
- 2) Porque estas condiciones restrictivas o expansivas se imponen por razón del territorio en el que se ubica la finca y son impuestas por las Administraciones Públicas competentes, que las representa geográficamente y publicadas oficialmente.
- 3) Porque este dato jurídico no consta en el folio registral por la propia naturaleza finita del mismo, pero se conecta al dominio inscrito, mediante una operación tecnológica, en cuya virtud se asocian estas condiciones restrictivas o expansivas al dominio inscrito, mediante la asociación de esta información territorial a la representación gráfica de la finca registral, es decir, a la base gráfica registral, como aplicación del concepto de interoperabilidad.
- 4) Esta información puede tener un alcance interno y externo; en el interno, ha de ser tenida en cuenta por el Registrador, para mejor fundamentar su calificación y velar por el cumplimiento eficaz de esa legislación territorial; en el externo, la expedición de esa información, como asociada a la publicidad gráfica del dominio inscrito, con efecto de advertencia, que impide la aparición del tercero de buena fe.

4.- Distinción de la información territorial asociada a la base gráfica registral con otras figuras afines

La información territorial que se genera hoy sobre el territorio es ingente y no toda ella es susceptible de interoperar con la información registral. Pero, incluso si es susceptible de interoperar con la información registral, la información territorial y sus constantes modificaciones no pueden hacerse constar de forma literaria, pues el soporte papel no soporta la extensión de esta información, sino mediante un procedimiento electrónico, mediante la técnica de la interoperabilidad, introducido por la Directiva INSPIRE, que es un concepto tecnológico y automatizado, que evita la actuación manual repetitiva.

Los datos jurídicos inmobiliarios territoriales, al no formar parte del folio registral, gozan de unos efectos añadidos por el hecho de asociarse a la base gráfica registral, aumentando su difusión, sin perjuicio de que, en determinados casos, sea conveniente el

acceso registral de determinada información territorial. Así ocurre en el caso de la declaración de suelos contaminados, que se hacen constar por nota al margen de la última inscripción de dominio, en virtud de la correspondiente declaración administrativa, que impone determinadas obligaciones del propietario, entre ellas la rehabilitación del suelo, que pasan a causar un asiento registral. La legislación, especialmente la ambiental, está utilizando de forma constante el Registro de la Propiedad, para la constancia de una serie de restricciones al derecho de propiedad, para la protección del medio ambiente, que se configuran como una carga que se impone al propietario⁴⁷⁰, que por su importancia económica o su trascendencia social precisan de la de la producción de efectos jurídicos frente a terceros, que produce la legislación hipotecaria⁴⁷¹.

Ello lleva a diferenciar tres niveles de información territorial, en ámbito registral:

1.- Información territorial sin trascendencia registral, que sólo admiten el contraste gráfico o visual con la base gráfica registral, pero sin producir efecto alguno. Es decir, cumple el primeros de los requisitos para poder asociar la información territorial, la de constar en un formato tecnológico que lo permita. Pero no se cumplen los otros dos, cuales son, que la asociación no produce circunstancias expansivas o restrictivas en los derechos reales, ni presta ningún valor añadido, por lo que no es susceptible no de constancia registral, en forma de asiento, ni de merecer el concepto de información asociada. En este nivel, podemos situar las ortofotos o la red «*Corine*» de usos del suelo, que genera una información cuya importancia no se puede poner en duda, pero que por sí sola no produce efectos en el campo de los derechos, pues se limita a constatar de qué manera y para que fines se está utilizando el territorio, sin que por ello se vean ampliadas o reducidas las facultades de los propietarios⁴⁷².

2.- Información Territorial asociable a la base gráfica registral, que es aquella que, aun siendo susceptible de inscripción registral, no se halla inscrita en el Registro de la Propiedad. Así sucede con la línea que acredita el deslinde marítimo terrestre, que tangiblemente se puede apreciar mediante el contraste con la base gráfica de las fincas registrales de su área de influencia, como información asociada, sin que todavía se haya hecho constar en el folio registral el estado del deslinde administrativo correspondiente. Si se ha hecho constar en el folio registral el procedimiento de deslinde estaremos ante una información registral gráfica y no ante una información territorial asociada a la base gráfica registral. La característica esencial de este tipo de información es que, a pesar de no estar inscrita en el Registro de la Propiedad, aunque puede serlo, produce ciertos efectos, derivados de su asociación a la base gráfica registral, entendiéndose algunos que ello es consecuencia de la integración de esa información asociada en los libros registrales, y participa del mismo valor y naturaleza que cualquier otra información contenida en aquellos, constituyendo un medio calificador más, en el sentido del artículo 18 LH.

⁴⁷⁰ Sobre la protección registral del Medio Ambiente, ver DELGADO RAMOS, J.: *La protección registral del Medio Ambiente*, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, Madrid 2007.

⁴⁷¹ VÁZQUEZ ASENJO, O.G.: *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, op cit., p. 49.

⁴⁷² REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción geográficas de las fincas en el Registro de la Propiedad*, op cit., p. 121

3.- Información gráfica registral, que es aquella inscrita en el Registro de la Propiedad que es susceptible de ser representada gráficamente; en ese caso, ya no estamos ante información territorial asociada, sino ante información territorial registral, pues la misma deriva del folio registral, aunque con la posibilidad de ser representado geográficamente. Incluso, puede que esa información territorial no tenga representación gráfica, pero con su inscripción en el Registro de la Propiedad pasa a tener una posible representación gráfica, no ya como información territorial asociada, sino como base gráfica propiamente registral. Así ocurre, por ejemplo, con los aprovechamientos urbanísticos, que sin tener existencia física, mediante el sistema de bases gráficas registrales pueden representarse gráficamente, como cualidad de la finca de cuya existencia arrancan, a la que se abre un folio registral como objeto de tráfico jurídico.

Para delimitar bien el concepto de información territorial asociada a la base gráfica registral, hemos de diferenciar bien estos tres niveles de información territorial.

1.- Así, la información territorial sin trascendencia registral se diferencia del concepto de información asociada a la base gráfica registral por su forma de interoperar. En el primer caso la interoperabilidad se produce por el mero contraste visual, considerado como operación meramente tecnológica, derivado de la superposición de las capas de información; mientras que en el caso de la información asociada a la base gráfica registral, la visualización de la base gráfica registral con la información territorial implica una operación jurídica, la de asociación, que además del contraste implica una decisión del Registrador que asocia esa información territorial y no otra a esa base gráfica registral, generando un valor añadido a la información registral.

También se diferencia porque en el primer caso la información territorial es susceptible de ser analizada sin necesidad de tomar por base una unidad de referencia territorial, mientras que en el caso de la información territorial asociada a la base gráfica registral, esta aparece referida a la unidad territorial del tráfico jurídico, es decir, la finca registral, cuya base gráfica haya sido validada por el Registrador.

Una tercera diferencia es la relativa a la forma de acceso, que es libre en el caso de la información territorial sin trascendencia registral, bastando la entrada en el geoportal de la infraestructura de datos espaciales, requiriendo el acceso a la información territorial con trascendencia registral solicitud dirigida al Registro de la Propiedad, que generara una respuesta positiva o negativa del Registrador.

Una cuarta diferencia es la derivada de los diferentes medios de acceso a una y otra información territorial, pues el acceso a la información territorial sin trascendencia registral, visualizable en una IDE, es telemático y gráfico, mientras que el acceso a la información territorial asociada a la base gráfica registral, puede ser telemático y gráfico, pero también puede accederse a ella mediante solicitud dirigida al Registrador en la sede física del Registro, sin necesidad de acceso telemático a geoportal alguno, accediendo a ella mediante la certificación registral gráfica.

Una quinta diferencia es la relativa al control de acceso a la información, que no existe en el campo de la información territorial sin trascendencia registral, donde no existe control de idoneidad del usuario, mientras que en el ámbito de la información territorial asociada a la base gráfica registral es precisa la identificación del usuario que solicita la información y del Registrador que la expide, que ha de calificar el interés legítimo del solicitante en el acceso a la información solicitada, a través de la correspondiente certificación, que se responsabiliza de ese control, mediante su firma electrónica.

La sexta diferencia es la relativa a la responsabilidad, la cual no existe en la información territorial sin trascendencia registral visualizable en una IDE, pero en la información territorial asociada a la base gráfica registral el Registrador es responsable de afirmar la existencia de la base gráfica de la finca registral sobre el territorio y de afirmar la existencia de información territorial de una Administración sobre la misma porción de territorio representada por la base gráfica de la finca registral, o sobre su área de influencia, que puede afectar o interesar al titular registral o a la persona que está pensando en adquirir esa finca determinada, siendo este el valor añadido de este nuevo producto registral. El Registrador certifica la existencia de esa información, no su contenido, pues esa es misión de la Administración responsable de la información.

Una última diferencia es la relativa a la autoría de la información territorial. En el caso de la información territorial sin trascendencia registral, la misma se aprecia por el mero contraste visual en una IDE, pero en el caso de la información asociada a la base gráfica registral, el concepto, significado y consecuencias jurídicas de dicha base gráfica de asociación, se derivan de la actuación registral de validación e incorporación definitiva al entramado de bases gráficas registrales, en su caso, como operación jurídica del Registrador de la Propiedad, por lo que su autoría no resulta de la visualización en el geoportail, sino de la expedición de la información previa la solicitud.

2.- También hemos de diferenciar la información territorial asociada a la base gráfica registral de la información territorial inscrita en el Registro de la Propiedad, pues dicha información pasa a convertirse en información registral, siendo sus diferencias:

Primera, la intensidad de los efectos que una y otra producen, pues la información territorial registral produce eficacia real *erga omnes* por la sola constancia en el folio registral, por aplicación de los principios de oponibilidad y de legitimación registral. Pero el hecho de que una información territorial no figure inscrita en el Registro de la Propiedad no nos puede llevar a negar su existencia y para ello, para que sea conocida, se utiliza la técnica de la asociación de información territorial a la base gráfica de la finca registral, aunque no goce de la presunción de exactitud derivada del principio de legitimación. Sus efectos jurídicos, aunque limitados, existen, pues el Registro advierte al usuario registral de la existencia de una declaración administrativa no inscrita, que puede contener circunstancias modalizadoras del derecho de propiedad inscrito, sin que el Registro responda de su existencia o exactitud, circunstancias que competen a la Administración generadora de la información.

Segunda, la extensión de los efectos que producen, pues la información territorial inscrita siempre es limitada a unos pocos aspectos, que requieren una cobertura legal de

su acceso registral, mientras que la técnica de la asociación de información territorial a la base gráfica permite dar publicidad de todos los aspectos de la información territorial que vayan surgiendo, siendo objeto de variación constante, a medida que se modifique o suprima cada información. Ello es posible porque esta técnica deriva de un proceso puramente tecnológico, que no implica operaciones registrales de calificación y despacho, sino de selección y comprobación del origen y existencia actual de la información.

Por tanto, la información territorial registral produce efectos jurídicos con los que se busca lograr la plena seguridad jurídica, mientras que con la información territorial asociada a la base gráfica registral se busca un efecto de advertencia o disuasorio.

3.- También debemos diferenciar la información territorial asociada a la base gráfica registral de la información documental que se asocia para completar la descripción de la finca registral que consta en el folio registral, como ocurre con los supuestos de los certificados de eficiencia energética y el depósito del Libro del Edificio. Aunque ambas no tienen el carácter de información registral, en el sentido de que no acceden al folio registral, pues en el primer caso se incorporan al mismo, mediante la técnica de la asociación, y en el segundo caso son requisito necesario para la inscripción, pero su contenido no accede al folio registral, pues la Ley no lo declara expresamente, las diferencias entre ambos tipos de información son:

Primera, mientras que la información territorial asociada tiene un carácter gráfico y deriva de un procedimiento tecnológico, siendo la traducción del concepto de interoperabilidad al ámbito registral, la asociación de información territorial de carácter documental no deriva de ningún procedimiento tecnológico, sino del archivo o depósito de esa información, necesaria para la inscripción, en el legajo informático de una finca registral, utilizando la técnica de la gestión documental.

Segunda, la información territorial asociada se genera por una Administración Territorial, por lo que tiene el carácter de pública, mientras que la información descriptiva asociada, de carácter documental, es de carácter privado, aunque se halla depositada en el Registro de la Propiedad.

Tercera, la información territorial asociada afecta a un sector determinado del territorio, mientras que la información descriptiva asociada documentalmente se refiere a una finca concreta y determinada.

Cuarta, mientras que la información territorial asociada delimita las facultades del derecho de dominio, mejorando la información sobre el contenido del derecho, la información descriptiva asociada documentalmente, se refiere a la descripción de la finca registral, mejorando la información que sobre la misma puede dar el Registro de la Propiedad.

Quinta, la información territorial asociada se conecta al Registro de la Propiedad, a través de la base gráfica de la finca registral, siendo su publicidad electrónica, mientras

que la información descriptiva se conecta al Registro de la Propiedad mediante su depósito en el mismo, ya mediante la técnica tradicional de su archivo en el legajo, ya mediante la moderna técnica electrónica de la gestión documental.

5.- Características de la información territorial asociada a la base gráfica registral

De su concepto resultan las principales características de esta información territorial asociada a la base gráfica registral:

1.- La información territorial asociada a la base gráfica registral deriva de un procedimiento tecnológico basado en la interoperabilidad de los metadatos de la finca registral con los metadatos de la información territorial que se asocia a la base gráfica registral. Por tanto es una información que necesariamente ha de ser gráfica.

2.- Es una información que tiene por unidad de referencia a la finca registral, representada gráficamente a través de su base gráfica registral, para tratar de concentrar toda la información territorial con posible incidencia en la contratación inmobiliaria, por afectar a los derechos dominicales que gravitan sobre ella, cuya precisa delimitación, en todos sus aspectos, el objetivo incluido, ha de ofrecer el Registro de la Propiedad Inmobiliaria, sin que ello suponga prescindir de otras representaciones territoriales como la catastral, urbanística o medioambiental, las cuales resaltarán por su contraste con la representación gráfica de la unidad territorial registral y ello por dos razones:

- a) El carácter estable del identificador único que se atribuye a la finca registral, que es inalterable desde la apertura del folio registral, lo que no ocurre en el ámbito urbano si acudimos a los identificadores de calle y número que pueden cambiar en el tiempo, o al catastral, donde las referencias catastrales de una misma parcela pueden variar con el tiempo, pues la representación catastral ha de ser necesariamente actual.
- b) La base gráfica de la finca registral, validada por el Registrador, produce unos efectos jurídicos que el resto de representaciones gráficas de unidades territoriales no producen, precisamente porque no tienen por objeto la seguridad del tráfico jurídico, ya que la unidad del mismo es la finca registral, como realidad jurídica o continente del auténtico objeto de tráfico, los derechos que gravitan sobre ellas y que son los que dotan de unidad a la finca registral, por encima de cualquier consideración física o geográfica.

3.- La información territorial asociada a la base gráfica registral tiene sentido bidireccional, pues mediante la técnica de la asociación de información territorial a la base gráfica se establece una conexión entre la información registral inscrita en el Registro y la información territorial visualizable en una infraestructura de datos espaciales (IDE); dicho de otro modo, entre los intereses de la Administración generadora de la información y los intereses del titular registral. Ello nos permite

distinguir hasta una triple perspectiva en la asociación de información a la base gráfica de la finca registral, ya que esta es⁴⁷³:

- a) Una garantía para la Administración, en cuando que puede conocer como son las fincas y quiénes son sus propietarios, que estén incluidas en cualquier espacio sujeto a una actuación determinada.
- b) Protección al ciudadano, ya que a través de este instrumento de publicidad puede conocer cuáles son las limitaciones que afectan al terreno de que es propietario, o cuya adquisición pretende y cuál va a ser, en definitiva, el contenido de las facultades que integran su derecho de propiedad sobre una finca determinada.
- c) Información integra, pues la estructura territorial del Registro de la Propiedad en España y su organización por fincas, permite realizar una cobertura integra de todo el territorio nacional y asociar a cada una de las fincas la información que tenga relevancia en la configuración jurídica de aquellas, lo que permite, de una sola vez, conocer las interpelaciones que, en cuanto a las fincas, se producen por cualquier intervención en el territorio, ya sea urbanística, agrícola o ambiental.

Pero cuando las Administraciones permiten que la información territorial que generan pueda visualizarse en una IDE, están haciendo posible que el derecho de acceso del ciudadano a la información territorial a que se refiere las Directivas Europeas 2003/4/CE y 2003/35/CE y la Ley Española 27/2006 de 18 de julio, se haga efectivo.

Si esa información se asocia a la base gráfica de una finca registral, el producto informativo de esa asociación va más allá de la mera satisfacción del derecho de acceso del ciudadano a la información territorial. Es en este sentido, en el que hablamos de bidireccionalidad, ya que es interesante para el usuario registral, que puede conocer la información territorial pública que influye en un derecho de propiedad; pero también es interesante para la Administraciones generadoras de las actuaciones sobre el territorio, poder conocer la identidad de las fincas sobre las que se pretende realizar una actuación administrativa y la titularidad del derecho. Por tanto, el sentido bidireccional del flujo de conocimiento de esta información presupone un interés del titular registral en el conocimiento de esa información territorial no inscrita pero asociable y el de la Administración en conocer la existencia y contenido de los derechos de propiedad sobre las fincas inscritas e identificadas geográficamente.

4.- La información territorial asociada tiene una vertiente material, formal y temporal.

4.1.- Un contenido material del que se derivan las consecuencias jurídicas sobre determinadas partes del territorio, sancionadas oficialmente y de las que derivan condiciones restrictivas o expansivas de las facultades que integran el contenido esencial del derecho de dominio inscrito, en aras del cumplimiento de su función social.

⁴⁷³ REQUEJO LIBERAL, J.: *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad*, op cit., p. 116

Pero esas consecuencias jurídicas se producirán igualmente aunque esa información territorial no se asocie a la base gráfica de la finca registral, pues gozan de una publicación legal, que de por sí les atribuye eficacia y que es de carácter superior a la publicidad registral. Pero el fundamento de la asociación de esa información hay que buscarlo en que la tradicional suficiencia de la publicidad normativa se desmiente por la actual dispersión de la reglamentación sobre la materia, siendo precisos mecanismos de conocimiento más efectivo que aquella vía. Este argumento, que es común a muchos sectores jurídicos, se refuerza en este debido a su interdisciplinariedad.

Así se reduce la asimetría informativa del mercado inmobiliario y con ella los costes de transacción, consiguiéndole mayor transparencia, lo que contribuirá también a la coordinación comunitaria y al tráfico inmobiliario más ágil y equilibrado⁴⁷⁴.

Por tanto, la información asociada a la base gráfica registral informa a un tercero de una situación derivada de una actuación administrativa de ordenación del territorio, sin responsabilidad del titular registral; lo que no quiere decir que la información asociada no produzca algún efecto de carácter jurídico, por el solo hecho de estar asociada a una determinada finca registral, a través de su base gráfica. Esos efectos jurídicos pueden ser los siguientes:

4.1.1.- El efecto jurídico esencial que deriva de esa asociación de la información territorial es el de destruir la buena fe del solicitante de la información, posible tercer adquirente, a quien se le da la oportunidad de conocer la anomalía, con carácter previo a la adquisición, lo que trae como consecuencia que no pueda acudir a la protección del principio de fe pública registral, pues no observó la debida diligencia en investigar los posibles indicios de una posible anomalía que anuncia la información asociada a la base gráfica registral, limitando su defensa a la invocación del principio de legitimación registral y de oponibilidad.

4.1.2.- Un segundo efecto jurídico es el de proporcionar un importante medio de prueba en la resolución de conflictos territoriales litigiosos. Mediante la asociación de esta información territorial, el Registrador afirma que sobre el perímetro de la finca registral representada gráficamente, o en su área de influencia, hay una declaración territorial efectuada por la Administración competente responsable de la misma y la afirma para que pueda ser conocida e investigada por quien pueda tener interés en conocerla. El Registrador no certifica la exactitud de esa información, pues no es una información registral, sino que afirma la existencia de la declaración, que puede tener cierta incidencia en el tráfico jurídico inmobiliario. Pero la responsabilidad sobre su exactitud corresponde a la Administración autora de la misma. Por tanto, la información territorial asociada publica un hecho cierto, cuál es que esa información territorial existe y puede proporcionar un material pericial adecuado al órgano jurisdiccional para analizar y resolver un posible conflicto litigioso entre el titular registral de la finca y la Administración generadora de la información. El ejemplo más claro es aquel en el que la información asociada proporciona la imagen gráfica de un perímetro de finca registral que intersecciona con la línea de un deslinde, como puede ser el del dominio público

⁴⁷⁴ GÓMEZ PERALS, M.: *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Colegio de Registradores, Madrid 2005, p. 268.

marítimo-terrestre, pues permite al Juez apreciar las características técnicas y la época de las dos informaciones territoriales, la registral y la administrativa, lo que le va a permitir tomar la decisión lo más fundada posible.

4.1.3.- La información territorial asociada a la base gráfica registral constituye una nueva forma de publicidad registral, en cuanto que no es una publicidad registral en el sentido tradicional, sino que combina una publicidad registral, la de la base gráfica de la finca registral, validada definitivamente por el Registrador, con una información no registral, la territorial que no accede al Registro, pero puede tener cierta incidencia en el tráfico jurídico inmobiliario, mediante un procedimiento tecnológico y automatizado de interoperabilidad, que no genera efectos jurídico registrales, por no ser información registral, pero sí efectos jurídicos. Todo ello, a través de una salida gráfica que permite que la misma pueda ser puesta a disposición del usuario registral, siendo la principal virtud del mismo proporcionar una información coordinada y contrastada de todos los aspectos jurídico-económicos que puedan afectar a la porción del territorio, ubicada en el área de influencia en que se encuentra la finca registral. La asociación de ese conjunto de informaciones territoriales a la unidad de referencia del tráfico jurídico inmobiliario, el dominio inmobiliario inscrito, visualizable a través de su representación gráfica, es decir, la base gráfica registral supone la aparición de un producto informativo diferente de las partes componentes del mismo, como consecuencia del valor añadido que genera la intervención registral.

4.1.4.- La técnica de la asociación de información territorial a la base gráfica, no sólo constituye un medio de difusión de una información de carácter administrativo, sino también de una información netamente registral, cual es la relativa a la base gráfica de la finca registral, a través de la cual, tanto el usuario de la misma puede conocer su identificador único y la configuración perimetral que resulta del folio registral, así como también su coincidencia o no con la realidad física o aparente del territorio. Pero el tomar como unidad de referencia la finca registral también produce un efecto beneficioso para las Administraciones con competencia sobre el territorio, pues la asociación supone un paso previo a la posible inscripción del dato territorial en el folio registral, cuando la ley así lo prevea y facilita la práctica del asiento correspondiente al servir de vehículo conductor de esa información netamente registral, mediante la utilización, no del tradicional lenguaje literario del Registro de la Propiedad, sino de un lenguaje gráfico que permite al Registro comunicarse con el resto de Administraciones Territoriales, que también utilizan un lenguaje geográfico.

4.1.5.- La técnica de la asociación mediante la base gráfica registral con información territorial asociada no supone simplemente una superposición capas de información, sin intervención humana, sino que la utilización de la finca registral como unidad de referencia de esa información y del Registro de la Propiedad, como punto de difusión de esa información, lo que presupone una intervención del Registrador, que mediante el uso de su calificación registral depurará la información territorial, es decir discriminará el contenido de esa información asociada, en el sentido de que se recoja aquella información que, sin tener trascendencia registral, pueda resultar de interés para quien consulta la misma a través del Registro de la Propiedad.

La información territorial que asocia el Registro a la base gráfica ha de ser veraz y ajustarse exactamente a las declaraciones que respecto de ella realiza el organismo público que la genera. De ahí que haya de pasar por el tamiz de la calificación registral tanto el vehículo formal a través del cual se asocia la información como el contenido o fondo de la misma, en el sentido de comprobar su correspondencia con el contenido que de la misma se hace en la IDE, de donde se toman, pudiendo discriminar según el criterio calificador del Registrador, la información territorial que debe suministrar al usuario registral. Es decir, cada Registro asociará la información territorial que el Registrador titular del mismo considere que puede tener incidencia en el tráfico jurídico inmobiliario de su distrito hipotecario, a cuyas características geográficas y administrativas habrá de atender a la hora de seleccionar la información territorial a expedir.

4.1.6.- La información territorial asociada también tiene incidencia en la calificación registral; es decir, si el Registrador tiene conocimiento, a través de la información asociada, de una posible circunstancia restrictiva, esta puede ser tenida en cuenta a la hora de fundamentar su calificación. Por ejemplo, si el Registrador tiene conocimiento, mediante la información asociada a la base gráfica registral de una posible infracción de la disciplina urbanística, que el Ayuntamiento competente ha georreferenciado en su visor de bases gráficas, en virtud del oportuno convenio de colaboración, el Registrador, puede por ejemplo suspender la inscripción de la declaración de una obra nueva sobre la finca registral afectada por el punto hasta que el Ayuntamiento efectúe la correspondiente declaración administrativa de lo que ha sucedido con el mismo. Así lo ha reconocido la Justicia ordinaria, a través de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Tenerife de 6 de octubre de 2012, que hemos tratado. O denegar la inscripción de una declaración de obra nueva por prescripción de la acción para restablecer la legalidad urbanística infringida, si consultada la información territorial asociada, resulta que la finca se asienta sobre suelo no urbanizable de especial protección, pues en esa caso, la infracción no prescribe, pues conforme al artículo 16 de la Ley Valenciana 10/2004, de 9 de diciembre de suelo no urbanizable en la Comunidad Valenciana, se establece una prohibición absoluta de construir en este tipo de suelo, siendo la infracción imprescriptible, como ordena el artículo 224 de la Ley Urbanística Valenciana 16/2005 de 30 de diciembre, como lo ha admitido la RDGRN de 11 de marzo de 2014⁴⁷⁵, si bien en un supuesto en el que la Administración certificó por escrito que la finca estaba situada en suelo agrario de especial protección, pero si invocamos la analogía, también se puede aplicar al supuesto en que el Registrador conoce esa circunstancia, utilizando la técnica de la información asociada, pues conoce, por el contenido del Registro, tal circunstancia en el momento de la calificación.

4.2.- Un contenido formal, que se deriva del hecho de que pueden existir múltiples capas de información territorial que pueden ser asociadas a la base gráfica de la finca registral, ya sean de carácter urbanístico, medioambiental o tributario; cada una de ellas puede representarse gráficamente utilizando vectores de características diversas, ya en cuanto a su grosor, grado de precisión, intensidad, o color distintos por lo que es necesario que se explique de forma documentada el criterio elegido por el órgano responsable de la información y que el mismo sea compatible con el resto de las representaciones gráficas existentes, siguiendo criterios de homogeneidad y proporción en el tiempo y en el espacio. La justificación del criterio elegido y su explicación también han de formar parte de la base gráfica registral con información territorial

⁴⁷⁵ BOE nº. 100 de 25 de abril de 2014, Sección III, p. 32.763.

asociada, para que, a través de las respectivas leyendas, la información pueda ser comprendida por el usuario registral.

Teniendo en cuenta esto, la asociación de información territorial a la base gráfica de la finca registral puede sacar a la luz diferentes situaciones, como las siguientes:

4.2.1.- Intersección de la línea del perímetro de la base gráfica de la finca registral con una línea representativa de una información territorial administrativa. Por ejemplo, cuando parte de una base gráfica de una finca registral invade parte de un dominio público, como puede ser, un espacio húmedo, un parque nacional, la línea del dominio público marítimo terrestre, un monte catalogado o una vía pecuaria. La intersección también puede ser del polígono de una base gráfica registral, que puede ser total o parcialmente coincidente con el de otra representación territorial, como ocurre cuando una misma finca registral tiene una varias clasificaciones o calificaciones urbanísticas en su perímetro, o cuando el perímetro de la finca registral comprende varias parcelas catastrales, total o parcialmente o viceversa.

4.2.2.- Colindancia, cercanía o lejanía de una representación gráfica territorial respecto a la base gráfica registral validada por el Registrador, pues el conocimiento de estas situaciones puede ser interesante para usuario consumidor de esta información, ya que la cercanía o proximidad puede incidir en el régimen jurídico de su derecho de propiedad. Así sucede, por ejemplo, cuando la base gráfica de una finca registral aparece representada gráficamente cerca de la línea que delimita el dominio público marítimo-terrestre, pero sin invadirlo, esa proximidad puede determinar la inclusión del dominio inscrito en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, que implica una serie de restricciones en las facultades del derecho de dominio. La cercanía de un espacio natural protegido, de un monte catalogado, también puede incidir en la valoración económica del derecho de dominio sobre la finca registral en cuestión. Será necesario determinar para ello, los parámetros de proximidad o lejanía de la información territorial en cuestión. De momento, ello queda sujeto a la apreciación del Registrador que expide la base gráfica con información asociada, en función del interés que pueda prever que cause en el usuario.

4.2.3.- Asociación gráfica de puntos, líneas o polígonos a la base gráfica de la finca registral, pues en cada uno de estos casos, con independencia del contenido de la información territorial asociada, esta tiene diferentes modos de interpretarse, según se asocie un punto, una línea o un polígono.

Si es un punto georreferenciado el que se asocia a la base gráfica registral, esta información sólo afecta a toda la finca registral sobre la que recae el punto de georreferenciación y dan noticia de un acontecimiento que no precisa de representación gráfica, sino que se localiza en la zona concreta sobre la que recae, incidiendo en la delimitación del derecho de propiedad que da unidad a la finca registral. El ejemplo más claro es el de la georreferenciación de un punto de infracción de la legalidad urbanística, que se proyecta sobre el centroide de la finca, pero que afecta a todo su perímetro, con la misma intensidad.

Si es una línea territorial la que se asocia a la base gráfica de la finca registral, afecta de manera diferente a la misma que la anterior, pues no afecta a toda la finca, sino a una parte de la misma, especificando dentro de una misma finca diferentes clasificaciones territoriales.

4.2.4.- De igual modo, puede ser interesante para el usuario apreciar la ausencia de una información territorial determinada, como ocurre en el supuesto de que se georreferencien en el Registro las infracciones urbanísticas. La ausencia del punto de georreferenciación en una determinada base gráfica registral causará en el usuario registral la confianza de que sobre la misma se ha respetado la legalidad urbanística. En este sentido, la RDGRN 22 de febrero de 2006⁴⁷⁶ es un ejemplo paradigmático del interés del ciudadano en conocer las actuaciones positivas o la ausencia de las mismas por la Administración para la protección del dominio público. En el supuesto de hecho de esta resolución, un particular solicita del Registro de la Propiedad que se practique anotación preventiva a que se refiere la Ley 3/1995, de Vías Pecuarias, sobre determinadas fincas registrales de propiedad particular, que se hallan atravesadas por una serie de caminos que califica el presentante como vías pecuarias, hasta que se resuelva el oportuno deslinde; el Registrador deniega la anotación, pues no consta en el Registro que la finca haya estado sujeta a ningún tipo de actuación administrativa, de corte territorial, amparada en dicha ley. El presentante recurre alegando que lo que se reclama es justamente que no se haya practicado ninguna actuación administrativa, cuando deberían haberse realizado ya las actividades de segregación, amojonamiento y demás. La información asociada a la base gráfica registral permitirá conocer esta circunstancia, pues si de la misma resulta la intersección del perímetro de la base gráfica con la línea que delimita la vía pecuaria, el integrado tendrá un elemento de prueba para pedir esa anotación preventiva, y en ese caso la información territorial asociada puede incidir en la calificación registral, como veíamos anteriormente, y la ausencia de esa intersección provoca en el usuario la tranquilidad respecto a que el perímetro de esa finca no se encuentra afectado por el trazado de una vía pecuaria.

4.3.- La información registral tradicional tiene también una vertiente temporal⁴⁷⁷, pues es una información necesariamente actual, ya que se refiere a unos asientos vigentes en el momento en el que se informa o se expide publicidad, aunque el contenido de la información pueda no serlo, por haber pasado un tiempo de la práctica del asiento que se certifica, y ello aunque la realidad extrarregistral sea o no coincidente con el asiento, lo cual no afecta al carácter actual del asiento y su publicidad. Así, puede que una finca se halle inscrita en el Registro y no tenga base gráfica registral identificada, sin que ello quiera decir que la información registral está desactualizada, pues el Registrador no puede operar de oficio, sino que en el momento de la inscripción el estado de la técnica no permitió la identificación, o, en su caso, que la identificación no pudo lograrse por parte del Registrador, cuando se trata de fincas con descripciones antiguas y exclusivamente literarias. A diferencia de ella, la información territorial asociada a la base gráfica registral, ha de ser actual, tanto desde el punto de vista del hecho de informar, como desde el punto de vista del contenido de la información, pues está necesitada de constante actualización, por su carácter universal para determinada porción de territorio, por lo que cualquier modificación ha de ser inmediatamente

⁴⁷⁶ BOE nº. 63 de 15 de marzo, Sección 3ª, p. 10.550.

⁴⁷⁷ VÁZQUEZ ASENJO, O. G.: *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, op cit., pp. 135 a 150.

actualizada, para que pueda ser conocida simultáneamente por todos los administrados afectados. Es decir, puede que la base gráfica registral, como circunstancia descriptiva del folio registral, se haya identificado tiempo atrás, pero la información territorial que se le asocie ha de ser necesariamente la actual o actualizable, en el momento en el que se solicita la información, cualquiera que sea la fecha en la que se ha identificado gráficamente la finca registral. Por ello, es esencial que la información sea constantemente actualizada, lo cual es posible porque este tipo de información no precisa ser inscrita, ni pasar por un procedimiento registral de depuración. Si la información asociada no se corresponde con la última publicada, simplemente no será correcta, bien porque todavía no se ha recogido por el organismo encargado de ello, o todavía no ha sido publicado gráficamente. Para determinar si la información asociada es actual o está desactualizada, habrá que hacer constar en la base gráfica registral con información asociada los datos temporales, los siguientes:

- 1.- Fecha en que el dato de información territorial asociada fue catalogado por el organismo público competente.
- 2.- Fecha en que el mismo fue publicado gráficamente.
- 3.- Efectos del contraste entre una y otra fecha.
- 4.- Lapso de tiempo cuyo transcurso determina la desactualización del dato.
- 5.- Manifestación de los efectos que para el ente emisor de la información territorial implica que la misma quede desactualizada.

La información necesariamente actual proporciona mayor seguridad que la que precisa ser constantemente actualizada, pero la necesidad de actualizar la información territorial podría resultar perfectamente evitable, desde el momento en que se pudiera considerar normativamente que el dato espacial sólo se encuentra debidamente catalogado o reconocido por el organismo o institución competente, desde el momento de su publicación gráfica y no antes, lo cual es importante en materia urbanística, en sus tres vertientes, la de planeamiento, gestión y disciplina, puesto que la información urbanística es necesariamente actual, como la del Registro de la Propiedad, pues es el propio urbanismo el que crea y declara la situación urbanística del territorio, la desarrolla y procura el mantenimiento de sus directrices. Una aprobación conjunta donde los efectos de cada información quedasen integrados en el formato gráfico de precisión evitaría interpretaciones diferentes, por razón de formatos y tiempos, convirtiéndose así, en una información necesariamente actual, mientras no se modifique formalmente.

6.- Clasificación de la información territorial asociada

La información territorial asociada a la base gráfica a registral puede clasificarse desde varios puntos de vista:

- a) Desde un punto de vista procedimental podemos hablar de información territorial definitiva y en trámite.
- b) Por la intensidad de sus efectos puede ser de mera declaración y vinculante.

c) Por la extensión de sus efectos puede ser con efectos positivos o de valor o con efectos negativos o disuasorios. Veamos cada uno de ellos.

6.1.- Información territorial definitiva y en curso de formación

La información territorial, en cualquiera de sus clases, es una información de corte administrativo, que por tanto ha de seguir un «*iter*» procedimental, que culminará con un acto administrativo. Pero de este proceso se puede ofrecer información sobre su objeto, aunque el mismo no se haya concluido, ofreciendo información sobre el estado de un proceso administrativo de carácter territorial todavía no concluido, lo cual sólo es posible mediante la técnica de la asociación de información. Un ejemplo claro de ello es el de la iniciación de un expediente por infracción urbanística, que puede culminar con la práctica de un asiento registral para asegurar el resultado del expediente, que se regula en el RD 1093/1997, de 4 de julio. Desde el inicio del expediente hasta la práctica del asiento registral, tras el oportuno mandamiento administrativo, la Administración ha de asegurarse de dos circunstancias para que la anotación pueda practicarse, la identidad de la finca registral y del titular registral. Por tanto, si es posible advertir el inicio de la instrucción del expediente, sea cual sea su resultado, la seguridad jurídica se vería reforzada.

Si esa información se georreferencia sobre el territorio y se superpone sobre la capa de bases gráficas registrales, entonces aparece una información que se asocia a la base gráfica de la finca registral, que se convertirá si concluye el expediente ordenando la anotación preventiva, en información territorial registral. Posiblemente, el único mecanismo para anticipar el conocimiento del inicio de actuaciones de investigación por la Administración Urbanística sobre una determinada finca registral sea el que ofrece el uso del sistema de bases gráficas registrales configurado como una IDE jurídica, en virtud de la cual, el funcionario encargado de velar por la disciplina urbanística de cada Ayuntamiento dispondrá de un visor de la capa de bases gráficas registrales en el equipo informático de titularidad municipal; la mecánica del procedimiento, sobre el que luego volveremos, esquemáticamente, sería la siguiente:

1.- El funcionario georreferencia en el visor con la ortofoto de su término municipal la finca sobre la cual el Ayuntamiento solicita información, punto de georreferenciación del color que aleatoriamente se determine por el Ayuntamiento, que automáticamente será visible en el visor de bases gráficas del Registro de la Propiedad y se convierte en información territorial susceptible de ser asociada a la base gráfica registral, que sólo advierte de la posible iniciación de un expediente de infracción de la disciplina urbanística, sin producir efectos jurídicos.

2.- La georreferenciación genera una respuesta del Registro de la Propiedad certificando sobre el estado de la base gráfica de la finca registral, si ha sido conformada por el Registro, la descripción literaria de la finca registral y su titularidad. Al mismo tiempo expresa una información territorial asociada en trámite, sin efectos jurídicos, pero sí de aviso o alarma, para que se requiera información complementaria antes de la inversión inmobiliaria. Al contrario, la inexistencia de ese tipo de información en la base gráfica de la finca generará la confianza de inexistencia de actos de indisciplina urbanística.

3.- De este modo el Ayuntamiento puede proseguir el expediente sabiendo la identidad de la finca registral y del titular registral, lo cual evita que cuando se expida el mandamiento el Registrador lo deniegue por falta de tracto sucesivo, pues no se ha requerido al titular registral, sino al catastral, en caso de que sea distinta.

4.- Si de las investigaciones se deriva la existencia de infracción urbanística, el Ayuntamiento remitirá el mandamiento ordenando la anotación, que previa calificación registral, se practicará en el folio correspondiente. En ese momento, la información asociada a la base gráfica pasa a convertirse en información territorial registral, de la cual puede mantenerse su representación gráfica, pero variando el color del punto georreferenciado, pues el expediente se encuentra en una nueva fase procedimental y el resultado del mismo asegurado por la anotación preventiva.

5.- Si de las comprobaciones no resulta infracción alguna, en este caso, el funcionario suprimirá mediante procedimiento informático el punto georreferenciado.

6.- Además si el Ayuntamiento no resuelve el expediente en el plazo que se fije reglamentariamente, el Registrador lo cancelará de oficio por caducidad, sin prejuzgar el resultado del expediente, que perderá la advertencia de su inicio. A estos efectos, por analogía con el supuesto de hecho, podríamos proponer como plazo de caducidad razonable el de 4 meses del artículo 80 del RD 1093/1997, de 4 de julio.

6.2.- Información territorial declarativa y vinculante

Esta clasificación deriva del hecho de la oponibilidad *erga omnes* de la información territorial, pues sólo la información territorial registral goza de este efecto, por el hecho del acceso de la misma al folio registral; mientras que en el caso de la información territorial asociada a la base gráfica registral, al carecer de acceso registral, supone una mera declaración acerca de la existencia, o de la inexistencia, en su caso, de una determinada circunstancia territorial. Así, siguiendo el ejemplo anterior, la información asociada a la base gráfica representada por el punto georreferenciado de posible infracción urbanística, simplemente advierte de una actuación municipal, que puede llegar a tener trascendencia registral, respecto de la cual no se podrá alegar ignorancia, del mismo modo que, la falta de dicho punto advierte de que no hay actuación de investigación, lo cual también es una advertencia en sentido positivo; el mismo valor declarativo tiene tanto la existencia del punto como su inexistencia. Pero si de la tramitación del expediente resulta una posible infracción y su resultado ha de ser asegurado mediante la correspondiente anotación preventiva, en este caso, la información territorial es registral y por tanto vinculante, a la que se asocian determinados efectos jurídicos.

6.3.- Información asociada con efectos positivos y con efectos disuasorios

Toda información territorial asociada a una base gráfica registral genera un efecto positivo, en el sentido bidireccional que vimos anteriormente. Posibilita la completa

información sobre el contenido de un derecho de dominio inscrito y de cómo la Ley delimita las facultades que lo integran, enriqueciendo los elementos de decisión de quienes han de tomarlas sobre el territorio, ya sea desde un punto de vista público o desde un punto de vista privado, con lo que la seguridad del tráfico jurídico se refuerza con este tipo de información. Pero, este enriquecimiento informativo puede llevar al sujeto interesado a tomar decisiones favorables o contrarias a la pretensión de actuación, es decir, plenamente conscientes respecto a una concreta situación territorial, ya sea de una manera positiva, incentivando la decisión de actuación, o negativa incentivando la decisión de no actuación.

Ello nos lleva a distinguir dos tipos de información territorial asociada: la que realza el valor del inmueble, como puede ser aquella que resalta la colindancia de la finca con un espacio natural protegido, con el dominio público marítimo-terrestre o de un monte catalogado; o la que disuade al interesado de tomar la decisión de inversión inmobiliaria sobre finca determinada, si resulta de su información territorial asociada a la base gráfica registral una circunstancia territorial negativa; como por ejemplo, la posible situación de la finca registral georreferenciada, ya sea total o parcialmente sobre el terreno grafiado como vía pecuaria por la Administración Autónoma. En este caso, la información territorial asociada anuncia la posible invasión de una parte del dominio público, representado por la vía pecuaria, todavía no deslindado, mediante el oportuno expediente de deslinde; pero que, dado el carácter inalienable, indisponible e imprescriptible del dominio público, puede dar lugar a su pérdida si la Administración insta el expediente, lo que puede condicionar negativamente la decisión del posible inversor, destruyendo además la buena fe de ese tercer adquirente al tener conocimiento de la situación, con el consiguiente beneficio para la Administración.

7.- La información territorial urbanística asociada a la base gráfica registral.

7.1.- Introducción

Como vimos en el capítulo IV de la primera parte de este trabajo, uno de los principios fundamentales en los que se desarrolla el Derecho Urbanístico es el del apoyo decidido del proceso urbanizador, en todas sus fases, en la publicidad registral, como lo demuestra la Legislación Estatal de la Ley del Suelo, las distintas Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas y el RD 1093/1997, por la que se aprueban normas complementarias al Reglamento Hipotecario para la inscripción de los actos de naturaleza urbanística.

Sin embargo, ese apoyo ha encontrado, con más frecuencia de la deseada, obstáculos que han surgido del diferente lenguaje que hablan las Administraciones territoriales, de carácter geográfico, con el lenguaje literario, que hasta hace pocos años utilizaba exclusivamente el Registro de la Propiedad. La implantación de un sistema de bases gráficas configurado como sistema GIS, viene a paliar este defecto y permite la mejora de la coordinación entre urbanismo y Registro de la Propiedad, en cada una de las fases de la acción urbanística, mediante la técnica de la asociación de la información urbanística, cuya autoría es principalmente municipal, como vamos a intentar

demostrar, con supuestos reales ya puestos en práctica por algunos Registros de la Propiedad.

Distinguiremos para ello cada una de las fases de la acción urbanística y veremos cómo en cada una de ellas nos aparecerán supuestos en los que la asociación de la información consistirá en una línea, en otros supuestos en un punto y en otros resultará de la apreciación del contraste de un polígono territorial determinado. Para ello, vamos a distinguir las diversas fases de la actividad urbanística.

7.2.- La información asociada urbanística en fase de planeamiento

Aunque algunos de los pronunciamientos del Planeamiento pueden llegar a tener un reflejo en el folio registral, como se deriva del artículo 1 del RD 1093/1997, el hecho de que gocen de publicación legal que le otorga efectos como norma reglamentaria y de que afecten a una porción determinada de territorio que comprende varias fincas registrales, el planeamiento como tal, no es susceptible de acceso como tal a los libros registrales⁴⁷⁸. De admitirse, nos situaríamos en un nuevo tipo de publicidad, denominado publicidad noticia pura, o publicidad divulgadora, que es la que prevé el actual artículo 51.1 d) TRLS⁴⁷⁹. A ello podemos añadir el carácter finito del folio registral, que no soportaría tal cúmulo de información.

Ello no quita que el Planeamiento contenga un tipo de información que afecta al régimen jurídico de los derechos de propiedad inmobiliaria que recaen sobre las parcelas que son objeto de clasificación y calificación urbanística, delimitando el contenido del derecho de propiedad, que si bien no puede tener un acceso registral ordinario, puede ser objeto de difusión a través del Registro de la Propiedad para el mayor accesibilidad a la misma por parte del posible adquirente, que podrá obtenerla en un solo punto; para el propietario la mejor delimitación de su derecho de propiedad inscrito, lo que aumenta su valor intrínseco y para la Administración la posibilidad de hacer efectivo el acceso del administrado a la información urbanística de manera sencilla y comprensible. Ese acceso se producirá mediante una nueva técnica registral, la de la información asociada territorial a la base gráfica de la finca registral.

De entre los tipos de información territorial asociada que vimos anteriormente, no cabe duda que estamos ante una información territorial de carácter definitivo, mientras la Administración urbanística no represente gráficamente las modificaciones puntuales del Instrumento de Planeamiento, de carácter vinculante ya que deriva del Planeamiento que tiene la naturaleza de una auténtica norma reglamentaria y de efectos positivos, pues asocia a la titularidad registral de la finca el concreto régimen jurídico que deriva del Planeamiento.

⁴⁷⁸ Se ha defendido el acceso de las determinaciones del Plan al Registro de la Propiedad por GARCÍA GARCÍA, J. M.: *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, t. 5º, Civitas, Madrid 1998, y en parecido sentido por PAREJO ALFONSO, L.: «La coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad: una política correcta pero insuficiente», CT, Catastro, n.º. 16, abril 1993, FUERTES LÓPEZ, M.: *Urbanismo y publicidad Registral*, Marcial Pons, Madrid 1995 y ACEDO HENNING, F.: *Los sistemas de gestión urbanísticos y su publicidad registral*. Colegio de Registradores, Madrid. 2003.

⁴⁷⁹ ARNAIZ EGUREN, R.: *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, op cit., p. 1016.

En cuanto a la técnica en que consiste la asociación de esta información, es la de asociar a la base gráfica de la finca registral, mediante la superposición, toda una área delimitada por el color que determine aleatoriamente la Administración autora de la misma, de la que habrá que realizar un tratamiento e interpretación, labor en la que entra la tarea del Registrador competente, que ha de traducir las disposiciones del Planeamiento a un lenguaje que pueda ser comprendido por los usuarios del sistema registral, de lo que se obtiene un importante valor añadido, cuál es el de conseguir un conocimiento más perfecto del contenido esencial delimitado por la Ley de ese derecho de propiedad inmobiliaria, en aras de la función social que ha de cumplir. Ello mejora el equilibrio contractual de las partes en el momento de la contratación inmobiliaria y aumenta las posibilidades de cumplimiento de la legalidad urbanística, al aumentar los cauces de su divulgación. Pero, previamente, hay también una asociación de una línea que es la que demarca el término municipal del Ayuntamiento competente con su colindante, para determinar a qué fincas se aplica un Planeamiento y cuál el del Ayuntamiento vecino, o a que parte de cada finca se aplica el Planeamiento respectivo, si su territorio se halla en dos términos municipales, en cuyo caso puede resultar una sola finca registral con varias clasificaciones y calificaciones urbanísticas y determinar en qué parte de las mismas se aplicará una u otra.

Con ello también se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9.1 LH, en su último párrafo, cuando dispone que dichas aplicaciones informáticas que gestionen el sistema de bases gráficas permitan la incorporación de su clasificación urbanística.

Los requisitos para que se pueda prestar esta información son:

- 1.- Que el Ayuntamiento competente tenga el Planeamiento digitalizado y digitalice también sus modificaciones puntuales.
- 2.- Un convenio entre el Ayuntamiento y el Registro de la Propiedad competente para que este pueda asociar como información territorial la derivada del Planeamiento urbanístico.
- 3.- La carga del Planeamiento Urbanístico en soporte digital interoperable en la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas de ese distrito hipotecario.
- 4.- Un estudio del instrumento de planeamiento correspondiente por el Registro de la Propiedad, para confeccionar las fichas urbanísticas de cada área de terreno en que divide el Planeamiento el término municipal y que se han de acompañar a la base gráfica registral con información territorial urbanística asociada, como interpretación de la misma.

Una aplicación práctica de este tipo de información asociada se desarrolló en el Registro de la Propiedad de Benissa (Alicante), desde el año 2010, hasta marzo de 2012, como experiencia piloto, de la que resultó un producto registral que consistía:

- 1.- Una base gráfica registral con información territorial urbanística asociada, con la clasificación urbanística que resulta del instrumento de planeamiento, en la que como

consecuencia de la superposición de la capa de bases gráficas registrales con la capa de información sobre clasificación del suelo del Planeamiento urbanístico resultaba la clasificación del suelo de cada finca registral del término municipal, acompañándose de un certificado con la información literaria tomada del planeamiento, relativa a la zona en la que se encuentra ubicada la finca registral seleccionada; así por ejemplo, si resultaba que la base gráfica registral se encontraba en suelo clasificado como urbano, se le acompañaba la siguiente información:

«Don Pedro Fandos Pons, Registrador de la Propiedad de Benissa, provincia de Alicante, Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 último párrafo de la Ley Hipotecaria, en virtud del cual “los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente” y del Convenio suscrito por el Registro de la Propiedad de Benissa y su Excelentísimo Ayuntamiento sobre infracciones urbanísticas, cuyo espíritu es el de conseguir el cumplimiento de la legalidad urbanística de Benissa, realizado el procedimiento tecnológico consistente en asociar el Planeamiento Urbanístico gráfico del término municipal de Benissa, a la base gráfica de la finca registral que se indica, la cual se acompaña, determina la siguiente información urbanística, relativa a la clasificación del suelo, derivada del propio Planeamiento vigente, de la cual es responsable el Excelentísimo Ayuntamiento de Benissa:

Según el Plan de Ordenación Urbana de Benissa, se distingue una ordenación estructural y otra pormenorizada. Dentro de la Ordenación estructural, el suelo puede clasificarse en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, regulado por los Títulos 7º, 8 y 9º de las Normas urbanísticas. (art. 4.3 PGOU).

a) Ordenación Estructural.

Corresponde a los titulares de suelo un aprovechamiento urbanístico del 100% del aprovechamiento tipo del área de reparto en que se incluya (art. 50 PGOU). Las parcelaciones o segregaciones podrán efectuarse de modo que se mantenga la condición de solar de los lotes resultantes y se respete los criterios que sobre parcela mínima establece el Planeamiento. Cuando se otorgue la licencia, deberá cederse a la Administración, gratuitamente y libre de cargas, el suelo de destino público incluido en la parcela que se pretenda segregar o parcelar. No podrá autorizarse parcelaciones en áreas donde no se esté ejecutando el planeamiento, si no es posible la ejecución de este a través de actuaciones aisladas (art. 51 PGOU).

La ordenación estructural distingue tres zonas de suelo clasificado urbano que se determinan en los planos 2.1.1 y 2.1.2 de los de ordenación estructural (art. 53 PGOU):

Zona 1. Benissa Ciutat:

Uso residencial intensivo.

Densidad 75 viviendas/ha.

Edificabilidad Neta de 3 a 4 m²/m²s

Tipología: Edificación en manzana.

Zona 2. Costa Benissa:

Uso residencial extensivo.

Densidad 10 viviendas/ha.

Edificabilidad Neta de 0'33 m²/m²s

Tipología: Edificación en bloque aislado.

Zona 3 Polígono la Pedrera:

Uso industrial.

Densidad 10 viviendas/ha.

Edificabilidad Neta de 6'50 m²/m²s (0'8125 m²/m²s)

Tipología: Edificación en bloque aislado.

La finca del presente número se encuentra situada en SUELO URBANO por estar grafiado en los planos 2.2.1 a 2.2.7 de los de ordenación estructural (art. 50 PGOU), dentro de esa categoría, la finca se halla en suelo urbano de la ZONA de BENISSA CIUTAT, con el siguiente régimen jurídico (art. 53 PGOU):

Uso residencial intensivo.
Densidad 75 viviendas/ha.
Edificabilidad Neta de 3 a 4 m²/m²s
Tipología: Edificación en manzana.

b) Ordenación pormenorizada.

b.1) Unidades de ejecución.

La ordenación pormenorizada del Plan, distingue las siguientes unidades de ejecución (art. 62 PGOU):

SITUACIÓN	DENOMINACIÓN
<u>ZONAS NO CONSOLIDADAS</u>	UE SANT NICOLAU UE. LA COSTA-1 UE LA COSTA-2.
<u>BENISSA CIUTAT</u>	UE LA CORONA UE BENIVER-2 UE POU D'AVALL-2 UE POU D'AVALL-3
<u>ZONAS CONSOLIDADAS</u>	UE CARRER CALP UE PLA DELS MOLINS-2 UE POU D'AVALL-1

Dichas unidades se delimitan en los planos 2.4.3.7 2.4.5.2. Cada unidad de ejecución constituye el ámbito de una actuación integrada.

El aprovechamiento en el área de reparto constituida por las unidades de ejecución en zonas no consolidadas del área de Benissa-Ciutat (AR-5) es de 1'4090 m²/m²s.

El aprovechamiento en el área de reparto constituida por las unidades de ejecución en zonas consolidadas por el Plan, son respectivamente, junto con el aprovechamiento AT (art. 64 PGOU):

AR-7 Carrer Calp: 3'1443 m²/m²s.

AR-8 Pla de Molins-2: 2'6732 m²/m²s.

AR-9 Pou d'avall-1: 2'4391 m²/m²s.

b.2) Actuaciones aisladas.

En el suelo urbano desarrollado mediante actuaciones aisladas, se prevén tres áreas de reparto con los siguientes aprovechamientos-tipo (art. 65 PGOU):

1.- AR-10. Suelo de la sub-zona clasificada TER-PCA y suelo dotacional adscrito: 1'1046 m²/m²s.

2.- AR-11. Suelo de la sub-zona clasificada (ADO) y suelo dotacional adscrito: 0'35 m²/m²s.

3.- AR-12. Suelo de la sub-zona clasificada (AIS) y suelo dotacional adscrito: 0'25 m²/m²s.

Para el resto de suelo urbano, salvo ámbitos de programación que eventualmente se delimiten, en aplicación del artículo 67.3 PGOU, el aprovechamiento subjetivo que corresponde a cada solar será el resultado de aplicarle el índice de edificabilidad neta.

Los excedentes de aprovechamiento (diferencia positiva al restar el aprovechamiento objetivo del terreno del aprovechamiento subjetivo que corresponda al propietario del mismo) pueden ser adquiridos voluntariamente por los propietarios, para su edificación, previa licencia, mediante la cesión de terrenos equivalentes a las unidades de aprovechamiento correspondientes, libres de cargas, a la Administración, mediante el abono en metálico de su valor, o la cesión de unidades de aprovechamiento urbanístico adquiridas con motivo de alguna reserva de aprovechamiento. Los terrenos o unidades de aprovechamiento pasarán a Patrimonio Municipal de Suelo.

Benissa, de de 2011.

El Registrador».

Posteriormente, se asociaba la capa de bases gráficas registrales con la información relativa a la calificación urbanística derivada del planeamiento, de lo que resultaba la calificación del suelo sobre el que se asienta cada una de las fincas registrales del término municipal y se acompañaba de la información literaria tomada del planeamiento para cada calificación en concreto, así si resultaba calificado como se acompañaba el siguiente informe.

«Don Pedro Fandos Pons, Registrador de la Propiedad de Benissa (Alicante), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1 último párrafo de la Ley Hipotecaria, en virtud del cual “los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente” y del Convenio suscrito por el Registro de la Propiedad de Benissa y su Excelentísimo Ayuntamiento sobre infracciones urbanísticas, cuyo espíritu es el de conseguir el cumplimiento de la legalidad urbanística de Benissa, realizado el procedimiento tecnológico consistente en asociar el Planeamiento Urbanístico gráfico del término municipal de Benissa, a la base gráfica de la finca registral que se indica, la cual se acompaña, determina la siguiente información urbanística, relativa a la calificación del suelo, derivada del propio Planeamiento vigente, de la cual es responsable el Excelentísimo Ayuntamiento de Benissa:, entendiéndose por calificación urbanística la técnica urbanística que tiene por objeto la asignación pormenorizada de uso, intensidad de uso y tipología edificatoria, distinguiéndose una ordenación estructural y pormenorizada:

1.- Ordenación estructural.

A) Los usos globales en que puede calificarse el suelo son el residencial, industrial, terciario, rústico y rotacional, cuyas definiciones y consideraciones globales pertenecen a la ordenación estructural y las correspondientes a los subtipos de usos, para aquellos que la tengan, pertenece a la ordenación pormenorizada. (art. 5.1 PGOU). Los usos son:

1. Residencial (RS): Vivienda permanente o temporal. Sub-tipos (art. 6 PGOU):

- a. **Residencial Unitario (REU):** Uso definido por la existencia de una vivienda unifamiliar por parcela, con acceso por vía pública o zona libre de parcela.
- b. **Residencial Vinculado (REV):** uso definido por la existencia de una vivienda por parcela vinculada en el mismo edificio a la explotación de la actividad industrial o terciaria que en dicha parcela se desarrolla, o vinculada a la vigilancia y mantenimiento de las instalaciones, que dicha actividad requiere.
- c. **Residencial Múltiple (REM):** Definido por la existencia de varias viviendas por parcela con elementos de acceso y distribución comunes.

2. Industrial (IN) (art. 7 PGOU): uso destinado a la obtención, elaboración, transformación, reparación, almacenamiento, distribución de productos, incluso talleres artesanales. Sub-tipos son:

- a. **Industrial Nivel 1 (IN1):** compatible con uso residencial, como laboratorios, talleres y pequeñas industrias en general, que utilicen máquinas movidas manualmente o por motor, de potencia inferior a 10 Kw, sin molestias ni ruidos al exterior, superiores a 35 db, medidos desde la vivienda más próxima, sin emanaciones y peligros especiales.
- b. **Industrial Nivel 2 (IN2):** Actividades que puedan originar molestias a las viviendas contiguas. La potencia máxima permitida será de 30 Kw. Se incluyen en esta actividad, estaciones de servicio o similares.
- c. **Industrial Nivel 3 (IN3):** incompatibles con áreas urbanas en las que predomine el uso residencial, pero si contiguas a otros usos e industrias. Comprende la mediana y gran industria, con excepción de aquellas cuya insalubridad no pueda ser reducida a límites compatibles con la proximidad de otras actividades.

3. **Terciario (TE)** (art. 8 PGOU): Actividades relacionadas con servicios de tipo comercial, hotelero, oficinas, recreativo, residencias colectivas, aparcamientos privados y similares. Los que originen molestias o riesgos a la salubridad o seguridad de las personas o cosas se registrarán por lo establecido para el uso industrial. Sub-tipos son:

- a. **Cultural educativo (CUE):** Enseñanza, educación, deporte, ciencia, arte y demás culturales.
- b. **Hotelero (HO):** Destinado a alojamiento temporal y actividades complementarias. Sub-tipos son:

b.1) **Hotelero nivel 1 (HO1):** Campings, moteles y aparta hoteles.

b.2) **Hotelero nivel 2 (HO2):** Albergues, pensiones, hostales y hoteles residencia, en los cuales no se autoriza la división horizontal ni la segregación de la finca afecta por la actividad.

b.3) **Hotelero nivel 3 (HO3):** Residencias colectivas, en las que no se puede autorizar división horizontal ni segregación de la finca afecta por la actividad.

c. **Oficinas (OFI).**

d. **Comerciales (CO):** Actividad de venta de productos al por menor. Pueden situarse en edificios destinados a vivienda, por no causar molestias no ser nocivos, insalubres o peligrosos. Tiene los siguientes sub-tipos:

d.1) **Comercial nivel 1 (CO1):** Locales comerciales independientes o agrupaciones comerciales, cuya superficie destinada a venta sea inferior a 600 metros cuadrados.

d.2) **Comercial nivel 2 (CO2):** Locales comerciales independientes o agrupaciones comerciales cuya superficie destinada a venta sea igual o superior a 600 e inferior a 1.200 metros cuadrados, que requerirán la autorización previa de la Consellería de Ocupació, Indústria i Comerç.

d.3) **Comercial nivel 3 (CO):** Locales comerciales independientes o agrupaciones comerciales cuya superficie destinada a venta sea superior a 1.200 metros cuadrados, con la misma autorización.

e. **Sanitario (SAN):** Uso relacionado con la salud y al tratamiento y alojamiento de enfermos.

f. **Recreativo (RE):** Destinado a las manifestaciones comunitarias de carácter lúdico o social. Sub-tipos:

f.1) **Recreativo tipo 1 (RE1):** Restaurantes, bares, cafeterías, salones de juegos recreativos, cines y teatros.

f.2) **Recreativo tipo 2 (RE2):** Discotecas, salas de espectáculos, casinos, locales con ambiente musical y actividades culturales de gestión privada no contempladas en el sub-tipo RE1.

f.3) **Recreativo tipo 3 (RE3):** Centros sociales, vecinales, cívicos, filantrópicos o religiosos.

g) **Aparcamientos (APA):** uso de aparcamiento, o estacionamiento de vehículos al aire libre.

4.- **Uso Rústico (RU)** (art. 9 PGOU): Uso de terrenos e instalaciones relacionados con la naturaleza de la tierra. Sub-tipos:

a. **Agropecuario (AGR):** Agrícola o ganadero, incluida la apicultura.

b. **Extractivo (EXT):** Extracción de minerales u otros materiales.

c. **Forestal (FOR):** Uso cinegético o destinado a l aprovechamiento y regeneración forestal.

d. **Natural (NAT):** Usos vinculados a la conservación y disfrute del medio natural.

5.- **Uso Dotacional (DO)** (Art. 10 PGOU): Usos públicos y servicios vinculados a la titularidad pública del suelo. Son tipos de función del uso específico:

a. **Sistema viario:** destinado a la comunicación rodada, donde no se permitirá ninguna construcción, excepto áreas peatonales en que se pueda dibujar un círculo de 10 metros de diámetro. Sub-tipos son:

- a.1) **Viarios (PRV o SRV)**: según se incluya en la red primaria o secundaria.
- a.2) **Aparcamientos (PAV o SAV)**: según se incluya en la red primaria o secundaria de dotaciones públicas.
- a.3) **Equipamientos**: destinados a albergar instalaciones para el normal desarrollo de actividades humanas, cuyos sub-tipos son:
- a.3.1) **Educativo-Cultural (PED o SED)** según se albergue en la red primaria o secundaria: centros docentes, bibliotecas, museos y otros con análoga finalidad.
- a.3.2) **Deportivo-recreativo (PRD o SRD)** según se albergue en la red primaria o secundaria, recintos cerrados, delimitados, cubiertos o descubiertos para la práctica de actividades deportivas, e instalaciones fijas y edificios para concentraciones públicas o contemplación de espectáculos.
- a.3.3) **Asistencial (PTD o STD)** según se albergue en la red primaria o secundaria; servicios sanitarios o de asistencia y bienestar social.
- a.3.4) **Infraestructuras de servicio urbano (PID o SID)** según se alberguen en la red primaria o secundaria de dotaciones públicas; instalaciones de protección civil, seguridad ciudadana, mantenimiento del medio ambiente, cementerio, abastos, infraestructuras de transporte y otras análogas.
- a.3.5) **Administrativo-Institucional: (PAD o SAD)** según esté incluido en la red primaria o secundaria; sedes institucionales y dependencias administrativas, judiciales, militares y otras análogas.
- a.4) **Zonas Verdes**, destinadas al esparcimiento humano vinculado al uso y disfrute de los espacios libres. Se permiten construcciones adecuadas a los usos permitidos, cuya altura no superará los 5 metros y con una ocupación igual o menor al 5% del terreno en que se implante. Sub-tipos son:
- a.4.1) **Área de juego (PAL o SAL)** según se albergue en la red primaria o secundaria; juegos infantiles.ç
- a.4.2) **Jardín (PJL o SJL)**, según se albergue en la red primaria o secundaria.
- a.4.3) **Parque (PQL)**.

B) Tipología edificatoria.

1.- La tipología edificatoria determina los diversos modos de disponer la edificación en relación con la parcela, que se recogen en el cuadro siguiente (art. 23 PGOU):

Sistemas de ordenación	Tipos genéricos	Tipologías edificatorias	Clave
Alineación de calle	Manzana	Manzana compacta	MCO
		Manzana cerrada	MCE
Edificación aislada	Bloque	Bloque exento	BEX
		Bloque adosado	BAD
Definición volumétrica	Volumen	Volumen específico	VES
		Volumen contenedor	VCO

Longitud máxima de los bloques BEX y BAD: 40 metros (art. 24 PGOU).

Distancias entre bloques de una parcela: 4 metros por sus laterales y 6 por sus frentes, salvo edificaciones auxiliares.

En la tipología BAD se admite la supresión del retranqueo a lindes para posibilitar los tipos pareados o en hilera.

Condiciones específicas de las edificaciones auxiliares, son según el artículo 25 PGOU:

Se rigen con carácter genérico por las disposiciones que rigen la edificación principal, con las siguientes excepciones:

1.- Los vasos de piscinas no computan ocupación ni edificabilidad. La altura máxima de la coronación, respecto del terreno será de 4 metros. La distancia a los linderos de la parcela computada desde la cara interior de la coronación no será inferior a la altura sobre el terreno en cada punto de dicho perímetro de la piscina, con un mínimo de 1'50 metros. Las casetas que alberguen los equipos de depuración tendrán una altura máxima de 3 metros y su retranqueo mínimo respecto de viales será de 1'50 metros cuadrados.

2.- Los garajes empotrados cuya cara inferior del forjado de techo no sobrepase un metro de altura respecto del terreno, deberán mantener un retranqueo mínimo respecto de la alineación de 1'50 metros y sus puertas no podrán invadir la vía pública durante la maniobra de apertura.

3.- Las plataformas descubiertas a aparcamiento que no superen la rasante en más de 0'20 metros, independientemente de que sea utilizable o no el espacio que resulte bajo ellas, no estarán sujetas a exigencia de retranqueo mínimo respecto a la alineación. El retranqueo mínimo respecto a otros lindes será de 1'50 m.²...

4.- Las pérgolas de madera y cubiertas con material vegetal, cuya altura no supere los 2'80 metros, mantendrán un retranqueo mínimo de 1'50 metros respecto de los lindes, pero no estarán obligadas a retranqueo respecto a la alineación. No computan edificabilidad ni ocupación.

5.- Las pérgolas de albañilería o con cubierta de teja que se destinen a sombraje de aparcaderos, deberán mantener un retranqueo mínimo, tanto de la alineación, como de los lindes de 1'50 metros.

6.- Las casetas para albergar depósitos de butano, cuando tengan una altura máxima de 2 metros y una profundidad libre máxima de 0'75 metros, podrán ser adyacentes a la alineación. Los depósitos de GLP mantendrán un retranqueo mínimo respecto a la alineación de 3 metros.

7.- Los sistemas individuales de depuración se colocarán siempre empotrados en el terreno retranqueándose de la alineación y los lindes un mínimo de 2 metros. Los pozos absorbentes, deberán tener una profundidad mínima de 3 metros, quedando siempre a 2 metros por debajo de la rasante y de la parcela colindante. Se retranquearán un mínimo de 2 metros de la alineación y de los lindes.

8.- Los cerramientos de parcela no podrán rebasar la alineación prevista en el Plan. Su altura máxima será de 1'80 metros. Las puertas que se sitúen en dichos cerramientos no podrán ocupar la vía pública durante su apertura.

2.- Cómputo de edificabilidad.

En el cómputo de la edificabilidad se incluye la edificación principal, terrazas cubiertas, garajes, almacenes, leñeras, barbacoas y todas las construcciones anexas que pudieran proyectarse. Los porches, terrazas cubiertas, tendedores y cuerpos volados computarán al 100% de su superficie. Las plantas semisótano computarán parcialmente. No será computable, a dichos efectos, las superficies de las plantas semienterradas que se sitúen 4 metros por detrás de la línea teórica formada por la intersección del plano del terreno con un plano horizontal situado un metro bajo techo de dicha planta, según los esquemas del Cuadro 3º del Anexo I de las Normas Urbanísticas. No computarán las pérgolas ni los sótanos destinados a los usos admitidos para ellos. (art. 27 PGOU).

3.- Altura reguladora de la edificación.

Se considera altura reguladora de la edificación la mayor de las siguientes: altura de la cara superior del forjado de la última planta o altura de la cara inferior de la imposta que forme la cornisa o alero de la fachada o edificación; Se computará respecto a los niveles siguientes (art. 28 PGOU):

Tipología MCO y MCE: Rasante de la acera existente o proyectada. Si recaen sobre linde próximo a otra alineación o a varios viales, la edificación deberá estar contenida en el volumen generado por los planos verticales correspondientes a las alineaciones de la manzana y los planos de pendiente 60% situados en la arista de la intersección de cada uno de dichos planos con el plano horizontal correspondiente a la altura máxima reguladora en cada tramo de los viales o espacios públicos que delimiten dicha manzana.

Tipología BEX y BAD: Rasante del terreno circundante.

Tipología VCO y VES: Rasante de la acera, cuando no se prevea expresamente otro supuesto.

En defecto de indicación la altura reguladora máxima expresada en metros se determinará mediante la fórmula: $H_{MAX}=4'20+3'00(n-1)$, siendo n el número de plantas que se edifique.

La altura de la cara inferior del forjado de techo de la planta baja "HPB", expresada en metros, deberá cumplir la regla 3'00 menor o igual que HPB menor o igual a 4'20, salvo uso exclusivo terciario o industrial. El límite inferior no se aplicará a la edificación cuya altura máxima sea de dos alturas. La altura máxima del patio inglés deberá cumplirse desde la rasante del patio.

Por encima de la altura reguladora máxima de la edificación sólo se permitirán:

1.- Los aprovechamientos materializables sobre la altura reguladora, que son (art. 29 PGOU):

Tipo a: casetones de escalera y ascensor, retranqueados respecto del perímetro de la edificación recayente a la alineación, un mínimo de 4 metros. Su altura máxima no rebasará el plano inclinado del 60 %, trazado desde la cornisa, ni 3'50 metros.

Tipo b bajo cubierta, constituido por el espacio utilizable, siempre que sea accesible, situado sobre la última planta y bajo la cubierta inclinada de la edificación; no podrá disponer de huecos en el perímetro del edificio recayente a la fachada ni en el plano inclinado de los faldones de cubierta. El plano inclinado bajo el que se contendrá el volumen "bajo cubierta" se iniciará en el extremo de la cornisa del edificio cuando este no vuele más de 40 centímetros, ni se eleve sobre el forjado más de 20 centímetros. En cualquier otro caso, se iniciará en la arista formada por la intersección del plano de fachada con el que contiene el forjado de cubierta. La longitud de frente de las terrazas descubiertas no podrá sobrepasar el 50% del perímetro recayente a fachada de la zona del edificio ocupada por dicha "bajo cubierta", las cuales deberán retranquearse un mínimo de 2'00 metros respecto al perímetro del edificio, deberá separarse un mínimo de 1'50 metros respecto de la medianería y no podrá ocupar esquinas de la edificación. Su profundidad máxima será de 5'00 metros desde la alineación.

Tipo c edificación auxiliar, por la que se entiende lavaderos, trasteros, barbacoas y otros espacios auxiliares que no constituyan vivienda independiente. Su superficie máxima no superará los 30 m.², ni el 20% de la planta, retranqueándose un mínimo de 4'00 metros respecto de la alineación. Su altura máxima no superará más de 3'00 metros respecto de la altura reguladora aplicable al paramento de fachada más próximo.

2.- La cubierta definitiva del edificio, con una pendiente máxima del 60%. La altura máxima de su cumbrera no será superior a la altura máxima reguladora incrementada en 4'50 metros.

3.- Barandillas y antepechos de defensa de la azotea con una altura máxima de 1'20 metros sobre el acabado de la azotea.

4.- Chimeneas antenas y elementos técnicos de las instalaciones, cuya altura máxima no podrá sobrepasar los 3'50 metros, ni el plano inclinado un 60% respecto de la horizontal que pasa por la arista de la intersección del plano de la altura reguladora máxima y el plano de fachada.

5.- Elementos ornamentales, siempre que respondan a criterios de composición del edificio (art. 28 PGOU).

Los áticos, la última planta de las autorizadas en cada zona de ordenación, deberán retranquearse un mínimo de 3'00 metros respecto de la alineación, en caso de que así se señale expresamente en los planos de ordenación mediante el señalamiento de una línea de ático. (art. 30 PGOU).

4.- Vuelos sobre la alineación.

En cada zona de ordenación se podrá adoptar los tipos de vuelo sobre la alineación siguientes (art. 31 PGOU):

Tipo a: Aleros, cornisas y balcones.

Tipo b: Marquesinas decorativas y de protección.

Tipo c: Voladizos.

Condiciones del tipo a: Vuelo máximo de aleros y cornisas: 0'80 metros. De los Balcones 0'50, con un canto máximo de 0'18 metros. Altura mínima de la cara inferior sobre la acera 3'60 metros. Separación respecto de la medianera de los balcones: mínimo de 0'60 metros. El balcón corrido sólo se autoriza en primera planta.

Condiciones tipo b: Vuelo máximo: 1 metro. Longitud máxima: 90% de la longitud de la fachada. Altura mínima de la cara inferior sobre la acera: 3'60 metros. Separación respecto de la medianera: mínimo de un metro.

Condiciones tipo c: Altura mínima sobre la acera de la cara inferior del voladizo en el punto más desfavorable: 3'60 metros. Vuelo máximo será la inferior de las siguientes dimensiones: 1'50 metros, 7% de la anchura de la calle o 0'20 metros menos que la amplitud de la acera. Distancia mínima respecto a medianeras: 0'60 metros ni fuera de la línea de 45º trazada desde la línea de la medianera. Superficie máxima del voladizo cerrado: 50% del total de la superficie del voladizo permitida. En patios de manzana no se autorizan voladizos cerrados. El vuelo máximo en alineaciones a zona verde no superará el de los vuelos autorizados en las alineaciones a los viales a los que el solar dé frente.

Los elementos decorativos, revestimientos parciales, impostas, vierteaguas, recercados y elementos análogos, siempre que no rebasa la alineación en medida igual o superior a 10 centímetros en elementos puntuales y 6 centímetros en elementos continuos. (art. 32 PGOU).

Los movimientos de tierra y muros de contención para acondicionar la parcela no ocupada por la edificación se permitirán hasta una altura máxima definida por un plano paralelo al perfil natural del terreno, situado un metro por encima de aquel. Se permitirán desmontes de tierra hasta una depresión máxima definida por un plano paralelo al perfil natural del terreno, situado 2 metros por debajo de aquel. En cualquier caso, se establece para los muros de contención una altura media máxima de 4 metros y altura máxima absoluta de 5 metros. Se abancalará a partir de dicha altura. El parámetro exterior de los muros de contención estará resuelto en mampostería irregular en seco de piedra natural caliza del país, según la tipología "marge" tradicional. No se autorizan los muros de rocalla, hormigón, bloque, piezas prefabricadas u otros materiales, si en sus 20 centímetros externos no se resuelven con un revestimiento según el tipo reseñado en el párrafo anterior. (art. 33 PGOU).

5.- Plazas de aparcamiento.

En cada zona de ordenación se reservará, como mínimo, las plazas de aparcamiento exigidas por las normas urbanísticas de aplicación a cada una de dichas zonas, de acuerdo con la siguiente tipología:

Tipo a: se reservará una plaza de aparcamiento por cada vivienda que se prevea, salvo edificaciones cuya anchura de fachada sea inferior a 10 metros y el número de viviendas no superior a cuatro.

Tipo b: Se reservará una plaza de aparcamiento por cada vivienda que se prevea. Por cada grupo de 10 viviendas se preverá una plaza de aparcamiento adicional.

Tipo c: Se reservará una plaza de aparcamiento por cada vivienda que se prevea. Por cada grupo de 5 viviendas, se añadirá una plaza de aparcamiento adicional.

Tipo d: Se reservará dos plazas de aparcamiento por cada vivienda que se prevea..

Tipo e: En la edificación de uso industrial o terciario, se reservarán las plazas de aparcamiento que se señala, respectivamente en los artículos 15.1 y 13.1 del Anexo al Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.

Dimensiones mínimas de la plaza: 2'20*4'50 y deberán ser accesibles en todo momento. Las dotaciones de aparcamiento deberán realizarse en la propia parcela, ya sean subterráneas, en el propio edificio o en espacio libre, o en espacio comunal, en cuyo caso, se establecerá la servidumbre correspondiente. En casos, especiales, que supongan una afluencia de público en que se prevea un aforo superior a 100 personas, , será exigible una plaza de aparcamiento por cada 10 personas.

2.- Ordenación pormenorizada.

La ordenación pormenorizada del Plan delimita la las siguientes zonas de calificación (art. 54 PGOU): Núcleo Histórico (NUH). Ampliación de casco (ACA). Ensanche (ENS). Viviendas adosadas (ADO). Viviendas Aisladas (AIS). Edificación Terciaria (TER). Edificación Industrial (IND).

La finca de este número se halla situada en suelo urbano, en el área de Zona de Ordenación Viviendas adosadas (ADO), constituida por todas las zonas clasificadas como urbanas, en las que el uso residencial extensivo en vivienda aislada es dominante, situándose exclusivamente en el área denominada "Costa Benissa", que se encuentra delimitada en los planos 2.6.1 a 2.6.7 (art. 58 PGOU), con el siguiente régimen jurídico:

2.4.1.- Ordenación estructural.

Tipo de edificación: manzana cerrada densa (MD), Manzana cerrada con patio de luces (MPL). Manzana cerrada con patio de manzana.

Edificabilidad: 0'45 m³/m².

Usos dominante: Residencial Unitario (REU) y

Usos compatibles: Residencial Vinculado (REV), Cultural Educativo (CUE), Hotelero (HO), Oficinas (OF), Saneamiento (SAN), Recreativo tipo 1 y 3 (RE1) y RE3), Apartamentos (AP) y rotacional (DO).

Usos incompatibles: Industrial (IN), Recreativo tipo 2 (RE2), Comercial (CO) y Rústico (RU). En cuanto al uso Público: todos menos, matadero, cementerio y servicio de limpieza.

Tipología edificatoria: Edificación aislada, bloque exento (BEX).

2.4.2.- Ordenación pormenorizada.

Altura máxima: 2 plantas y 7 metros.

Solar mínimo: 15.000 metros cuadrados.

Retranqueos: a viales 5 metros a lindes 4 metros.

Ocupación Máxima: 40%.

Sótanos y semisótanos: Si.

Tipos de vuelo sobre la alineación: No

Voladizos: 7% del ancho de la calle, cerrados el 50% de la longitud de la fachada, abiertos el 100%, retirándose ambos casos del lindero, una distancia no menor del vuelo y como mínimo 60 cms.

Tipo de aprovechamiento sobre la última planta: Marquesinas decorativas y de protección (tipo b).

Plazas de garaje: Será obligatorio prever una plaza de garaje por vivienda en el edificio. Por cada grupo de 10, se preverá una plaza adicional (tipo b).

No se autorizan torres redondas o poligonales en las edificaciones situadas entre la carretera CV-746 y la zona marítimo terrestre.

La repercusión mínima de parcela por vivienda será de 250 m²

Benissa, a de de .
El Registrador».

Mediante este proyecto piloto basado en la interoperabilidad se facilita que la coordinación entre el urbanismo y el Registro de la Propiedad se produzca ya en la primera fase de la actuación urbanística, la del Planeamiento, teniendo la virtud de que, a través del mismo, el Registro combina su tradicional lenguaje literario con el novedoso lenguaje registral gráfico; que permite coordinarse con el lenguaje geográfico que utiliza la Administración territorial. Con ello los terceros pueden apreciar la posible legalidad de la licencia de obras que autoriza una determinada obra nueva, comparando las declaraciones de la misma con las normas del Plan, a través del Registro, solicitando un documento que podemos denominar consulta urbanística, que estaría formada por toda la información anterior y copia de la licencia de obras que consta archivada en el Registro de la Propiedad.

7.3.- La información asociada en la fase de ejecución del Planeamiento

La segunda fase de la acción urbanística es la de gestión o ejecución del planeamiento, en el que se van a poner en práctica las disposiciones contenidas en el Planeamiento.

Estas se ponen en práctica mediante los sistemas de actuación urbanística, cuya regulación es competencia de las Comunidades Autónomas, y la elección del sistema corresponde al Ayuntamiento. Pero como la inscripción de estos procedimientos de reorganización de la propiedad son de inscripción obligatoria, como vimos, la legislación estatal regula los requisitos para que los mismos puedan inscribirse en el Registro de la Propiedad.

Sea cual fuere el sistema elegido y el instrumento adecuado para efectuar la distribución equitativa de beneficios y cargas derivados del Planeamiento, la primera actuación que impone la legislación estatal, representada por el RD 1093/10997, de 4 de julio, dada que la competencia para regular el acceso registral de las situaciones de trascendencia real es estatal, es la de delimitar la unidad de actuación a la que se refiere el sistema de ejecución y para coordinar esta actuación con los derechos de propiedad inmobiliaria preexistentes a la actuación urbanística, se impone a la Administración Urbanística actuante la obligación de solicitar la expedición de una certificación de dominio y cargas de cada una de las fincas registrales incluidas en la unidad de actuación, que se hace constar por nota al margen en el folio registral de cada una de las fincas afectadas por la actuación, como dispone el artículo 5 RD 1093/1997, de 4 de julio, como consecuencia del principio de coordinación entre el Registro y el Urbanismo.

Sin embargo, con la expedición de esta certificación y la práctica de la nota marginal no se resuelven los problemas de coordinación entre Urbanismo y Registro, pues en ocasiones la Administración tiene problemas para localizar la finca registral en el territorio, como consecuencia del distinto lenguaje que utiliza el Registro y la Administración Urbanística. Pero, con la implantación del uso del sistema de bases gráficas configurado como un GIS de carácter registral, en este momento el Registro de la Propiedad puede hacer un análisis especial de cada una de las fincas afectadas por la actuación, que facilitan la tramitación del expediente y mejoran la coordinación entre el Registro y la actuación urbanística; es decir, entre la finca registral inicial, que siempre se corresponderá con una de las fincas aportadas y la parcela urbanística, materializada en la parcela resultante.

Ese análisis jurídico registral supone un valor añadido respecto a la actuación urbanística en curso, pues no sólo se centrará en las fincas registrales que se incluyan en la petición de certificación que realiza el órgano actuante de la ejecución, sino también a las fincas que no se encuentren inmatriculadas. Para ello sería conveniente que la petición de certificación al Registro se acompañará de un plano digitalizado y georreferenciado de la unidad de ejecución previamente delimitada por la Administración. Por tanto, ese valor añadido que se desdobra en un doble plano, pues:

1.-Por un lado se analiza el estado descriptivo de las fincas registrales inscritas y afectadas por la reparcelación, respecto de las cuales se producirán tres situaciones:

a) Aquellas fincas en las que sea posible analizar la coherencia de su descripción literaria con su representación gráfica sobre la cartografía y con la ortofoto de que disponga el Registro, teniendo en cuenta los límites de tolerancia en la diferencia

superficial, que no debería ser mayor a un 5 %, por regla general, lo cual es decisión del Registrador. De ello resultará que la descripción de unas fincas registrales será coherente con su representación gráfica y su base gráfica será validada por el Registrador, por concurrir los criterios de validación necesarios, circunstancia de la que ha de dejarse constancia en la certificación que acompaña a su base gráfica registral.

b) Otras fincas registrales, quedarán en situación provisional, por no tener una descripción literaria coherente con su descripción gráfica, ya sea por diferencias superficiales que se sitúan fuera del margen de tolerancia máxima del 5 %, o por inconsistencia de linderos, u otra causa, circunstancia de la que, con expresión de sus causas, deberá dejarse constancia en la certificación que acompaña a la base gráfica registral provisional.

c) Finalmente, respecto a otras fincas registrales incluidas en la petición de certificación, no será posible analizar la coherencia de su descripción literaria con su representación gráfica, al no concurrir ningún criterio de localización, por tratarse de descripciones absolutamente literarias, en base a inscripciones de fecha antigua.

2.- Por otro lado, también se analizará espacialmente la superficie de terreno incluida en la unidad de ejecución, que no se encuentra, en principio, inmatriculada, tratando de determinar, a través de sus titularidades catastrales, la existencia de titulares registrales, que permita determinar la existencia de fincas registrales inscritas y no incluidas en la petición de certificación del órgano actuante al Registro de la Propiedad y distinguiendo dentro de la superficie no inmatriculada, aquella que cuenta con referencia catastral de la que no tiene siquiera representación catastral, por no haber sido dada de alta en el Catastro.

Realizado ese análisis espacial, de la certificación literaria y gráfica de ese análisis espacial, que acompañará a la certificación literaria registral tradicional, resultarán las siguientes situaciones:

1.- Fincas registrales incluidas en la certificación, con una descripción literaria coherente con su representación gráfica y, por tanto, validadas por el Registrador.

2.- Fincas registrales identificadas provisionalmente, por no concurrir suficientes criterios de validación, pues el Registrador no tiene la certidumbre necesaria sobre la superficie, los linderos o su trazado. En este caso, no se podrá llevar a cabo el análisis de coordinación con la parcela catastral, por incoherencias del Registro.

3.- Fincas inscritas no localizadas geográficamente, por no concurrir ningún criterio de localización no se podrá formar ninguna base gráfica; lo que ocurrirá en caso de descripciones exclusivamente literarias derivadas de inscripciones de fecha antigua, o porque los linderos registrales son incompatibles con los que resultan de su representación gráfica, o porque se ha detectado una doble inmatriculación.

4.- Fincas no inmatriculadas, por no haber tenido acceso al Registro, dentro de las cuales podemos distinguir aquellas que tienen referencia y titularidad catastral, de las que no la tienen por no haber sido dadas de alta en Catastro.

Con esta certificación se presenta un balance del estado descriptivo de todas las fincas, incluidas en la unidad de actuación, lo que posibilita que la actuación urbanística se refiera a toda la superficie afectada. Este estado habrá de ser tenido en cuenta en la tramitación del expediente administrativo, se conozca el identificador de cada finca registral afectada y su titularidad.

Hasta aquí, hemos visto una actuación que se desarrolla dentro de un expediente administrativo, pero hasta ahora no hemos tratado de como la técnica de la información asociada puede ayudar a la adecuada ejecución de la actuación urbanística mediante la interoperabilidad de las capas de información registral y urbanística.

Para ello es necesario que la delimitación georreferenciada de la unidad de ejecución se superponga sobre la capa de bases gráficas registrales. De ello resulta una información territorial asociada a la base gráfica de la finca registral, cual es que esta está afecta a la ejecución de una actuación urbanística, que se materializa a través de la correspondiente reparcelación urbanística, con lo que el posible adquirente ya sabe que en caso de adquirir la finca va a tener que comunicar la adquisición a la Administración urbanística, para que esta pueda entender el procedimiento con el nuevo adquirente, puesto que ya se habrá practicado la nota marginal de expedición de la certificación de dominio y cargas, a que se refiere el artículo 5 RD 1093/1997 y aunque una vez despachado el título, el Registrador ha de hacer constar esta circunstancia en la nota de despacho, mediante la técnica de la asociación de información territorial se anticipa el momento de conocimiento de esa obligación a un lapso de tiempo anterior a la decisión de inversión inmobiliaria, con lo que se mejora el conocimiento sobre el objeto de inversión.

Por otro lado, estamos ante una información asociada que consiste en la asociación de un polígono, el de la unidad de actuación, a la base gráfica de la finca registral. Una información sobre un expediente administrativo en trámite o en curso, y por tanto no definitiva, que no tiene efectos disuasorios, sino de asegurar el cumplimiento de la obligación de notificación a la Administración actuante. Esa nota marginal de expedición de la certificación de dominio y cargas no cierra el registro ni analiza el tráfico jurídico de la finca, pero advierte de que esa finca registral desaparecerá para ser sustituida por otra, la finca de resultado, que no se sabe dónde se ubicará hasta que finalizar el expediente. El Registrador, a la vista del título reparcelatorio calificado positivamente y acompañado del plano georreferenciado de las fincas de resultado proceda a validar las bases gráficas de las fincas de resultado.

De esta forma, cuando se vayan validando las fincas de resultado, será más fácil la cancelación de las fincas originarias cuyos folios registrales hayan de cerrarse porque pasan a ser sustituidas por las fincas de resultado, por aplicación del principio de subrogación real. De este modo se consigue el pleno respeto a los derechos de propiedad inmobiliaria y sus titularidades preexistentes en el momento en el que se

inicia la acto de transformación urbanística y que la misma agote toda la superficie que se integra en la unidad de ejecución, con lo que se mejora la coordinación Urbanismo-Registro, también en la fase de ejecución del planeamiento, gracias al uso del sistema de bases gráficas registrales.

7.4.- La información asociada en la fase de control de la disciplina urbanística

En la tercera fase de la actuación urbanística, la del control de lo ejecutado y de su adecuación a lo prescrito por la legislación de ordenación territorial y urbanística y por el instrumento de planeamiento urbanístico correspondiente, también el Registro de la Propiedad puede prestar una colaboración indirecta, y el uso de la técnica de la información asociada puede mejorar ese papel de colaborador del Registro, que se puede desdoblar en un doble campo:

1.- Una primera fase de carácter preventivo, cuando se presenta a inscripción una escritura de declaración de obra nueva sin licencia de edificación sobre finca registral ubicada sobre suelo no urbanizable de especial protección. En este caso si el Registrador puede tener conocimiento de la condición de suelo de especial protección, por la consulta de la información territorial asociada, de que dispone en su herramienta GIS, puede denegar la inscripción si la legislación de ordenación territorial dispone la imprescriptibilidad de la infracción urbanística en esa clase de suelo. Se utiliza la información territorial asociada para mejor fundar la calificación.

En caso de que exista licencia y certificado municipal de que la obra no se halla sobre suelo especialmente protegido, pero de la consulta de la información asociada se deriva que si se asienta la obra sobre tal clase de suelo, en este caso, el Registrador no puede suspender la inscripción, pues la licencia y el certificado tienen presunción de veracidad, por ser documentos administrativos, cuyo fondo el Registrador no puede discutir en su calificación, pero podrá poner los hechos en conocimiento de la Administración autonómica, por aplicación del artículo 51 TRLS y del Ministerio Fiscal, por aplicación del artículo 104 RH, pues hay apariencia de un delito consistente en la infracción de la zonificación determinada por la normativa autonómica.

2.- En una segunda fase, coactiva o disciplinaria, el Registrador puede colaborar con la Administración Urbanística para que el conocimiento del inicio de actuaciones en un expediente de disciplina urbanística por los terceros sea lo más rápido posible. Ello puede lograrse mediante la técnica de la asociación de información, aunque en ese caso sí que ha de haber una intervención manual repetitiva.

El expediente de infracción de disciplina urbanística provoca un asiento provisional para asegurar el resultado del mismo, cual es el de la anotación preventiva por incoación del expediente de disciplina urbanística.

Sin embargo, desde que se inicia el expediente hasta que llega al Registro transcurre un tiempo, en el cual van desarrollándose los trámites sin que en el Registro exista constancia de tal situación, pudiendo aparecer en ese tiempo un tercero de artículo 34

LH. Además, cuando llega el mandamiento al Registro se dan con demasiada frecuencia dos circunstancias: 1) Que el actual registral es persona distinta de aquel contra el que se inició el expediente, precisamente porque la finca ha entrado en el tráfico jurídico, por lo que la anotación no podría practicarse por falta de tracto sucesivo. Ello provocaría la ineficacia del expediente y su repetición con el actual titular registral, con el consiguiente peligro de prescripción. 2) La no identificación de la finca registral sobre la que se inicia el expediente, consecuencia de los distintos idiomas que hablan la Administración urbanística, que es geográfico y el Registro de la Propiedad, que era alfanumérico.

La adecuada utilización de la información urbanística asociada a la base gráfica registral y de la técnica hipotecaria tradicional nos puede ayudar a paliar estos defectos. Ello tiene especial relevancia en un momento como el actual en el que la anotación preventiva por infracción urbanística es obligatoria y la omisión de la resolución puede dar lugar a la responsabilidad de daños y perjuicios de la Administración respecto a los daños causados a terceros del artículo 34 LH, conforme al artículo 51.2 TRLS.

Para ello, podemos trazar el siguiente esquema o procedimiento:

1.- El Ayuntamiento presenta petición de anotación preventiva para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida sobre una determinada finca, acompañando a la misma los medios de identificación geográfica de la misma de que disponga. En la solicitud pedirá también la práctica de anotación preventiva por defecto subsanable, si el título adoleciera de alguno, según la calificación registral.

2.- El Registrador antes de practicar el asiento de presentación del título ha de identificar gráficamente la finca registral para comprobar que radica en su distrito hipotecario y la titularidad registral de la misma. Si consta en el título la identificación registral de la finca y su titularidad registral, calificará los trámites esenciales del expediente y la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido. Si se cumplen estos requisitos practica la anotación preventiva y georreferenciará la base gráfica de la infracción urbanística en estado de definitiva, mientras dure la vigencia de la misma.

3.- Si no consta en el título la identificación de la finca registral, en este caso, intentará identificarla en su sistema de bases gráficas registrales.

Cuando la identifique practicará asiento de presentación y en plazo de 15 días calificará.

Si no hay obstáculos practicará anotación preventiva por infracción de la legalidad urbanística indicando la identidad de la finca registral.

Si emite nota de calificación, por no haber sido notificado el auténtico titular registral o no se han reflejado los trámites esenciales del expediente, lo notificará a la Administración acompañando nota simple de la finca en cuestión y practicará anotación preventiva se suspensión por defecto subsanable y georreferenciará la base gráfica de la infracción en estado de provisional hasta que se subsanen los defectos, para que el inicio del expediente pueda ser conocido por los terceros.

Si la Administración subsana en plazo los defectos alegados por el Registrador, este convertirá la anotación preventiva por defecto subsanable en anotación preventiva para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida y convertirá en definitiva la georreferenciación de la base gráfica de la infracción, que se asociará a la base gráfica de la finca registral durante el plazo de vigencia de la misma. Concluido el expediente se llevará la resolución al Registro para la cancelación de la anotación y de la base gráfica registral de la infracción urbanística.

Si no subsana en plazo los defectos alegados en la calificación, en ese caso se cancela la anotación preventiva por defecto subsanable y la georreferenciación provisional, sin perjuicio del derecho de la Administración para instar nuevamente el procedimiento.

En este supuesto estamos ante una información registral que tiene una vertiente literaria, el asiento registral y gráfico, la base gráfica de la infracción asociada a la base gráfica de la finca registral, de carácter dinámico.

4.- Si el Registrador no puede identificar gráficamente la finca en cuestión, por tratarse de finca no inmatriculada o de finca inscrita sin base gráfica registral por tener una descripción exclusivamente literaria, en este supuesto no se practica asiento registral alguno, denegándose la práctica del asiento de presentación. El Registrador devuelve una copia del título a la Administración con nota de denegación del asiento de presentación por no identificarse la finca, con lo que la Administración da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 51 TRLS y archiva un ejemplar en el Registro. Pero, en este supuesto puede llegarse más allá. Si el Registrador georreferencia base gráfica provisional de la infracción sobre la cartografía de que disponga en su sistema de bases gráficas. Esta georreferenciación permitirá que el Registrador pueda notificar a la Administración la posterior inmatriculación o identificación gráfica de la finca. Así la Administración podrá comunicarle el estado del expediente y si es posible podrá dirigirlo contra el titular registral actual, asegurándose de la práctica de la anotación preventiva. Lógicamente, esa georreferenciación de la base gráfica de la infracción no es registral, pero puede ser tenida en cuenta por el Registrador para calificar, conforme al artículo 18 de la LH, como documento depositado en el Registro y georreferenciado en el sistema de bases gráficas.

Esa situación no puede ser indefinida, debe someterse a un plazo de caducidad, que ha de coincidir con el plazo de prescripción de la acción para exigir el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida. Pero este plazo, referido al Registro de la Propiedad, será de caducidad. Por ello, será necesario que, desde la fecha en que se denegó la práctica del asiento de presentación por no identificarse gráficamente la finca hasta que se presente mandamiento de anotación preventiva para el restablecimiento de la legalidad urbanística infringida motivado por la comunicación del Registrador de la identificación gráfica posterior de la finca, no haya transcurrido el plazo de cuatro años, que es el plazo que establece la LRJAPPAC 30/1992 de 30 de diciembre para la prescripción de las acciones administrativas, salvo plazo distinto señalado por las CCAA, como la Valenciana que lo cifra en 15 años.

En este último supuesto se utiliza la información asociada para asegurar el cumplimiento de la legalidad urbanística infringida, con una particularidad, no estamos ante una información asociada a la base gráfica registral, porque todavía no existe.

Estamos ante una información territorial con vocación de ser asociada a una base gráfica registral que se puede formar o no en el futuro. Es decir, está sometida a una condición suspensiva: que se forme la base gráfica registral, suceso futuro e incierto; pero además está sometida a un término, pues transcurrido el plazo de caducidad sin haberse formado la base gráfica registral, se cancelará la base gráfica territorial de la infracción.

Vemos como el uso del sistema de bases gráficas registrales, configurado como sistema GIS, ya produce, de inmediato, una primera utilidad cuál es la aparición de una técnica registral cuál es la de la asociación de información territorial, que ayuda a la clarificación del contenido del derecho de propiedad inscrito y a la mejora de la información del derecho que puede entrar en el tráfico jurídico mejorando el equilibrio contractual de las partes en el momento de la contratación inmobiliaria.

8.- La información asociada de carácter ambiental

De modo similar a lo que ocurre en Derecho Urbanístico, el Derecho Ambiental también puede modular los derechos de dominio privado. Esta información, como la anterior, puede tener un carácter registral, cuando causan un asiento, que tiene por objeto la protección registral del Medio Ambiente, como ocurre con la nota marginal donde consta la declaración de un suelo contaminado, que se practica en el folio registral de la finca, que así ha sido declarada y que comporta una serie de obligaciones y limitaciones para el propietario, o no registral, pero que también modula ese derecho de dominio, por lo que ha de ser asociado a la base gráfica de la finca registral, integrando las capas de información ambiental, urbanística y de usos del territorio. Toda esta información no es susceptible de acceso registral, pues sobrecargaría el folio registral inmediatamente, por lo que lo lógico es que se reserve el acceso al Registro para aquellas situaciones de protección ambiental más importantes, dejando para los restantes supuestos el cauce de la información asociada, mucho más sencillo y fácilmente actualizable.

La cuestión que surge inmediatamente es la de determinar que capas de información ambiental, de entre la ingente información ambiental que generan las Administraciones Públicas, pueden modular los derechos de propiedad privada; nosotros proponemos la siguiente estructuración de las capas de información ambiental, como asociada a la base gráfica:

1.- La capa relativa a suelos contaminados, teniendo en cuenta que aquí además de información asociada hay información registral, representada por la nota marginal de suelo potencialmente contaminado, a que se refiere la Ley de Residuos 22/2011, de 29 de julio y el Real Decreto 9/2005, en el artículo 8. La información asociada consistirá en la capa relativa a infracciones en esta materia y la referente a suelos contaminados por la presencia de vertederos, a que se refiere la Directiva UE 1999/31/CE y el RD 1481/2001.

2.- Capa de información relativa a la protección del dominio público hidráulico y marítimo terrestre, que resulten de la acción administrativa, en virtud de la cual

podremos conocer la zona de deslinde de ese dominio público, la posible intersección de fincas de dominio privado con él, su afección al posible deslinde, las zonas de servidumbre adyacentes a las mismas, e incluso las posibles zonas con tanteos y retractos legales en favor de la Administración, las zonas húmedas, como espacios de especial protección y las zonas de alto riesgo para la inundación (ARPSIs), que son aquellas zonas de los Estados Miembros de la UE, para las cuales se ha llegado a la conclusión de que existe un riesgo potencial de inundación significativo, o bien en las cuales la materialización de tal riesgo puede considerarse probable como resultado de los trabajos de Evaluación Preliminar del Riesgo de Inundación (ERPI), dando cumplimiento al artículo 5 del Real Decreto 903/2010, de 9 de julio, de evaluación y gestión de inundaciones.

3.- Capa de información relativa a la protección del paisaje, en virtud de la cual se puede conocer la ubicación de ciertas instalaciones que pueden dañarlo.

4.- Capa información relativa a la protección de la biodiversidad, a través de las cuales podemos conocer los espacios protegidos, que son aquellas áreas terrestres o marinas que, en reconocimiento a sus valores, están específicamente dedicadas a la conservación de la naturaleza y sujetas, por tanto, a un régimen jurídico espacial para su protección, definidos y regulados con carácter básico por la Ley 42/2007, de protección del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que los agrupa en tres grupos distintos, Espacios Naturales Protegidos, Espacios que integran la Red Natura 2000 y las áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Dentro de los espacios naturales protegidos, la Ley distingue cinco grupos, los Parques; dentro de esta categoría se incluyen los Parques Nacionales que se rigen por su legislación específica; las Reservas Naturales; las Áreas Marinas Protegidas; los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos. Sin embargo, dado que la mayoría de las Comunidades Autónomas han desarrollado legislación propia sobre espacios protegidos, existen en la actualidad más de 40 denominaciones distintas para designar a los Espacios Naturales Protegidos.

También podemos conocer, a través de esta capa, la información relativa a las ZEPAS (Zonas exclusivas UE de protección de aves), LICs (Lugares naturales de interés comunitario UE), zonas de humedales protegidos por la Convención RAMSAR (además de la protección en la Comunidad Autónoma, éstas áreas acostumbran a formar parte de la Red Natura 2000 de la UE) y ZEPIM (Zonas especiales de protección de importancia para el Mediterráneo). Todas ellas implican limitaciones de dominio en las fincas situadas en áreas protegidas, en base a la Directiva de Aves 79/409/CEE, transpuesta al Derecho Español.

5.- Capa de información relativa a la protección de los montes, que se derivan de la aplicación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, modificada por la Ley 10/2006, de 28 de abril, en relación, por ejemplo a la prohibición por 30 años de recalificación de las fincas en el planeamiento en los casos de monte quemado.

6.- Capa de información relativa a las vías pecuarias, que son de dominio público autonómico, según la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, deslinde y amojonamiento de vías pecuarias, lo que implica la defensa, protección y recuperación del patrimonio de las Administraciones públicas en cuanto a su dominio y su posible utilización para otros usos públicos de disfrute del medio natural, etc.

7.- Capa de información en aplicación de la Directiva de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos y de su legislación transpuesta, que tienen un gran potencial para los Registros de la Propiedad, pues pueden facilitar el acceso a la información de los ciudadanos para su participación en los procedimientos de consulta tanto en evaluación ambiental de proyectos como en evaluación ambiental de planes y programas para las actuaciones en cada Distrito Registral, ello también en aplicación de la legislación de Acceso a la Información y Participación en temas ambientales.

8.- Capa de información relativa a la protección del clima, que puede ser importante si se introduce un mercado registral de transacciones ecológicas, dentro de un sistema de comercio de emisiones EU-ETS de la Unión Europea, pues puede tener implicaciones en el desarrollo del mercado secundario de derechos de emisión como garantía de crédito y también, desde la Conferencia de las Partes número 15 en Copenhague en diciembre de 2009, que se desarrolló en la COP 16 en Cancún y en la COP 17 de Durban, donde se acordó la prolongación de la aplicación del Protocolo de Kyoto, hasta que este apunto un nuevo instrumento legal que debe de estar vigente el 2020 y también el Fondo Verde de Mitigación y Adaptación y la Plataforma de Durban, se inició la posibilidad de la contabilización de todo el sistema forestal como sumidero de CO₂, de modo que todos los temas de relación de la lucha y adaptación de cambio climático con el territorio, por tanto con las fincas, como continuación de los temas de las certificaciones forestales (REDD y REDD Plus), todo lo cual podría constar como información asociada.

9.- Capa de información relativa a la protección de la calidad ambiental, que derivan de la Ley de Responsabilidad Ambiental 26/2007, que está en fase de modificación; en este sentido, el Colegio de Registradores propuso la introducción en el nuevo artículo 17 bis de una ficha de responsabilidad ambiental de aquellas fincas registrales que pueden causar un daño ambiental inminente, donde consten las medidas adoptadas, el inicio y resolución de un procedimiento de responsabilidad ambiental, entre otras, usando la técnica de la información asociada, tanto gráfica como documental, a la que después haremos referencia, pero no se ha admitido la misma en la tramitación parlamentaria.

10.- Capa de información relativa a la protección contra el ruido y al conocimiento de las servidumbres de ruido, derivada de la aplicación de la Directiva de la UE 2002/49/CE de evaluación y gestión del ruido ambiental, de 25 de junio, que establece niveles de ruido en función de proximidad a grandes vías de comunicación o aeropuertos, niveles de protección, información a la población, indicaciones de ruidos y metodología de medición de ruidos, y que se transpuso al Derecho Español mediante la Ley del Ruido, Ley 37/2003, de 17 de noviembre, (BOE 18/11/2003), en el que se establecen la tipificación de áreas acústicas, la fijación de los objetivos de calidad acústica, las zonas de servidumbre acústica, la determinación de los índices acústicos, los valores límite de inmisión y de emisión, la evaluación acústica, la identificación y

finés de los mapas de ruido por parte de las Administraciones y las obligaciones de elaboración para los Ayuntamientos y los sistemas de medición. Reglamentación de metodologías de medición y de procedimientos, que tienen implicaciones para el derecho de propiedad privada por las implicaciones derivadas del establecimiento y desarrollo de los mapas de ruido por los Ayuntamientos, o el establecimiento de Ordenanzas Municipales en relación al ruido ambiental, así como de la legislación que desarrollen las CCAA.

Esta estructuración por campos se asocia, en su caso, al derecho de propiedad inscrito, a través de su base gráfica, teniendo presente que tan importante es la presencia de dicha información, como su falta y el grado de actualización de la misma, que ha de constar en el dictamen registral.

9.- La información descriptiva asociada documentalmente

La información descriptiva asociada documentalmente podemos definirla como aquella información, de carácter privado, que se archiva en el Registro de la Propiedad literaria o electrónicamente, mediante el archivo del legajo o la técnica de la gestión documental, cuya presentación es necesaria para la práctica de la inscripción, pero cuyo contenido no tiene acceso al folio registral, por no disponerlo la Ley, cuya publicidad se justifica por el hecho de quedar archivado en el Registro y por suponer una mejor información sobre el estado descriptivo de la finca registral.

Los supuestos de información descriptiva asociada documentalmente a la finca registral son el certificado de eficiencia energética, el Libro del Edificio y el informe de evaluación de los edificios. Nos centramos tan solo en aquellas fincas registrales sobre las que existe físicamente una edificación.

9.1.- El certificado de eficiencia energética

El certificado de eficiencia energética es aquel documento expedido por técnico cualificado para ello, en el que, a través del análisis de las características técnicas del edificio y de sus instalaciones productoras de energía o emisoras de dióxido de carbono, se clasifica la edificación en alguna de las categorías energéticas reguladas por la Ley y se proponen, en su caso, las actuaciones a seguir para mejorar la clasificación energética de la misma.

Su carácter de requisito necesario para la inscripción de las obras nuevas viene impuesto por el artículo 20 TRLS 2/2008, cuando dispone en su número 1: *«Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos: El cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios y el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística*

aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente».

El procedimiento para la elaboración de este certificado se regula en el RD 235/2013, de 5 de abril, cuyo artículo 1.1 dispone: *«Constituye el objeto de este Procedimiento básico el establecimiento de las condiciones técnicas y administrativas para realizar las certificaciones de eficiencia energética de los edificios y la metodología de cálculo de su calificación de eficiencia energética, considerando aquellos factores que más incidencia tienen en el consumo de energía de los edificios, así como la aprobación de la etiqueta de eficiencia energética como distintivo común en todo el territorio nacional».* Y su artículo 1.3 a) define lo que se entiende por calificación energética, al disponer: *«Calificación de la eficiencia energética de un edificio o parte del mismo: expresión de la eficiencia energética de un edificio o parte del mismo que se determina de acuerdo con la metodología de cálculo establecida en el documento reconocido correspondiente al Procedimiento básico y se expresa con indicadores energéticos mediante la etiqueta de eficiencia energética»*, aplicándose, conforme al artículo 2: *«a) Edificios de nueva construcción. b) Edificios o partes de edificios existentes que se vendan o alquilen a un nuevo arrendatario, siempre que no dispongan de un certificado en vigor. c) Edificios o partes de edificios en los que una autoridad pública ocupe una superficie útil total superior a 250 m² y que sean frecuentados habitualmente por el público».* La calificación energética ha de ser solicitada por el propietario o promotor del edificio, conforme al artículo 5, y se acreditará mediante: *«a.- Los programas informáticos para la obtención de la calificación energética. b.- Especificaciones, guías técnicas o comentarios sobre la aplicación técnico-administrativa de la certificación de eficiencia energética. c.- Cualquier otro documento que facilite la aplicación de la certificación de eficiencia energética, excluidos los que se refieran a la utilización de un producto o sistema particular o bajo patente».* Conforme al artículo 5.7: *«Los certificados de eficiencia energética estarán a disposición de las autoridades competentes en materia de eficiencia energética o de edificación que así lo exijan por inspección o cualquier otro requerimiento, bien incorporados al Libro del edificio, en el caso de que su existencia sea preceptiva, o en poder del propietario del edificio o de la parte del mismo, o del presidente de la comunidad de propietarios».*

El efecto de la obtención del certificado, conforme al artículo 13, *«otorgará el derecho de utilización, durante el periodo de validez del mismo, de la etiqueta de eficiencia energética, cuyos contenidos se recogen en el documento reconocido correspondiente a la etiqueta de eficiencia energética, disponible en el Registro general al que se refiere el artículo 3. 2. La etiqueta se incluirá en toda oferta, promoción y publicidad dirigida a la venta o arrendamiento del edificio o unidad del edificio. Deberá figurar siempre en la etiqueta, de forma clara e inequívoca, si se refiere al certificado de eficiencia energética del proyecto o al del edificio terminado o existente».* Por tanto, como cualidad de la finca y como información depositada en el Registro de la Propiedad, puede ser conocida por los terceros.

Resulta evidente que en este «*iter*» procedimental se producen varios riesgos:

1.- Pérdida del certificado, que puede dificultar la operación de venta o arrendamiento y puede encarecer el proceso si el propietario ha de certificar de nuevo la calificación de

eficiencia energética del edificio, por lo que hay que minimizar las posibilidades de pérdida o destrucción.

2.- Imprecisión en el contenido del propio certificado; ya que la actuación del técnico, la valoración de su competencia, la concreción de los requisitos y la asunción de responsabilidad son circunstancias que en principio caen fuera de control y que necesitan de un control de legalidad independiente, como el que se ejerce con la calificación registral con competencia territorial.

3.- El carácter restringido de la publicidad en este procedimiento proporcionada. En realidad tan solo el comprador o el arrendatario, y en el momento de la compra o el arrendamiento, tienen conocimiento real del contenido del certificado.

El Registro de la Propiedad puede asumir la función de publicidad registral asociada a la finca registral de esa información, depositada en el Registro, por los siguientes motivos:

- El sistema de folio real permite tener la organización más adecuada para el archivo documental de este tipo de documentos.
- El carácter jurídico del Registro de la Propiedad proporciona plena seguridad jurídica y produce efectos sustantivos muy potentes frente a terceros, una vez inscrito el derecho y puede asociar información que mejora la información sobre la finca registral.
- El carácter desconcentrado de la organización de oficinas registrales permite una cercanía prácticamente local hacia los ciudadanos.

9.2.- El Libro del Edificio.

La obligatoriedad de la aportación del Libro Edificio, para la inscripción de las obras nuevas de los mismos en el Registro de la Propiedad, también arranca del propio artículo 20.1 TRLS citado

El Libro del Edificio, que debe entregarse a los usuarios finales del edificio según establece el art. 7 de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE), es el conjunto de documentos gráficos y escritos que constituyen el archivo y registro del historial e incidencias técnicas, jurídicas y administrativas del edificio y que permite poner a disposición del propietario del mismo o de la comunidad de propietarios, según se trate, los datos, información e instrucciones necesarias para:

- 1.- La utilización adecuada de los espacios, elementos constructivos e instalaciones.
- 2.- Poder llevar a cabo el mantenimiento y conservación.
- 3.- Ejecutar las obras posteriores de reforma, reparación o rehabilitación.
- 4.- Acreditar el cumplimiento de las obligaciones de la comunidad de propietarios.
- 5.- Facilitar, en su caso, el esclarecimiento de responsabilidades por daños materiales.

6.- Poder contratar los servicios y suministros necesarios.

7.- Ejercitar, en su caso, el resarcimiento de los daños materiales causados por vicios y defectos de la construcción que estén asegurados.

El Libro del Edificio estará formado por:

- a) El proyecto: los documentos (memoria, planos, presupuesto, pliegos de condiciones) mediante los que se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras. Se incluirán las modificaciones debidamente aprobadas.
- b) El acta de recepción de la obra: este documento estará firmado por el promotor y el constructor. Incluirá las garantías que, en su caso, se exijan al constructor para asegurar sus responsabilidades.
- c) La relación de los agentes participantes: se identificarán los agentes que hayan intervenido durante el proceso de edificación.
- d) Las instrucciones de uso y mantenimiento: se documentarán las instrucciones de uso y mantenimiento del edificio y sus instalaciones, de acuerdo con la normativa que le sea de aplicación.

También es obligatorio incorporar al Libro del Edificio la documentación que se vaya generando durante el periodo de uso y conservación del edificio. Por tanto, a partir de la recepción de la documentación mencionada y de la entrega al uso del edificio, el propietario de éste o la comunidad de propietarios, según se trate, están obligados a:

- a) Conservar la documentación recibida del promotor y transmitirla al comprador en caso de venta del edificio.
- b) Tener a su cargo la documentación del edificio (Libro del Edificio) y a disposición de las administraciones públicas o autoridades competentes.
- c) Documentar a lo largo de la vida útil del edificio todas las intervenciones, ya sean de reparación, reforma o rehabilitación, realizadas sobre el mismo.

La Legislación Valenciana, entre otras, llega más allá, pues además de acreditarse la puesta a disposición a los compradores o adquirentes del libro edificio, establece la obligación de su depósito en el Registro de la Propiedad, mediante acta notarial del mismo, al disponer el artículo 14.7 del Decreto del Consell 25/2011, de 18 de agosto, que *«El promotor deberá depositar en el Registro de la Propiedad en cuya circunscripción radique el inmueble una copia del libro del edificio, acompañada de copia auténtica del acta notarial de depósito»*.

Por tanto, el contenido de ese libro puede estar a disposición de los terceros, mediante su publicidad, a través del Registro de la Propiedad, por los mismos argumentos, que hemos visto para los certificados de eficiencia energética.

Sin embargo, siendo la medida positiva, su resultado puede no ser satisfactorio, puesto que la información que se suministra al usuario puede ser residual, si no se encuentra debidamente actualizada; para ello, sería deseable que el Libro del Edificio cumpliera el papel, que necesariamente ha de tener en el futuro, del estatuto de la vida del edificio, al que acudir para conocer su estado general; es decir, una especie de auditoria relativa a la edificación. Para ello, sería deseable que la legislación regulara el contenido mínimo que ha de tener el mismo.

A nuestro entender, para que la información del Libro Edificio pudiera ser útil y accesible al usuario, mediante la técnica de la asociación documental, debería constar en documento electrónico y soporte inteligente, estructurando la información en cinco grandes campos, que incluyeran los elementos energéticos, los jurídicos, los económicos, los arquitectónicos y los urbanísticos, junto a otros que pudieran derivarse de alguna especial característica del mismo.

1.- En la información energética constarían el certificado de eficiencia energética relativo al edificio y las condiciones de participación en autoconsumos. Las obras de mejora para adaptar el edificio a las exigencias tecnológicas y de confort, exigidos por la legislación aplicable a la materia y las actuaciones necesarias para garantizar la cohesión social, la sostenibilidad y la ecoeficiencia, exigidas por la legislación aplicable.

2.- En la información jurídica, deben constar los agentes responsables del proceso de edificación y de la calidad del edificio, la constitución de la propiedad horizontal, sus estatutos, los libros de actas que han sido legalizados por el Registro de la Propiedad competente, con las fechas de la legalización y el número de libro del que se trate, la identidad de los cargos de Presidente, Secretario y, en su caso, administrador de la Comunidad de Propietarios, con las fechas de su elección y cese y el sistema de afección de los elementos privativos al pago de las deudas, que, mediante la legislación adecuada podría dar lugar a la afección registral de la propia finca, pudiendo hacerse constar en el Registro de la Propiedad, mediante notas marginales, la falta de pago de alguna de las cuotas de la comunidad, con lo que se mejoraría la seguridad jurídica de la situación actual, que exige la certificación del secretario sobre el pago de todas las cuotas, o por ejemplo, la falta de pago de algún tributo, ya sea local, o autonómico. Con ello pasaríamos de una información asociada documentalmente a una información registral, pues causaría un asiento registral.

3.- En la información económica, debieran constar los presupuestos y las cuentas anuales de la Comunidad realizados en cada ejercicio.

4.- En la información arquitectónica, constarían las características del edificio, instalaciones y servicios comunes, con sus memorias de calidades y garantías; los planos de localización de los elementos y sistemas de conducción de los respectivos suministros; las limitaciones de uso, los riesgos y las necesidades de seguro y las responsabilidades derivadas de la construcción.

5.- En la información urbanística, constarían las licencias y certificados administrativos otorgados a la edificación, incluidas las de uso y ocupación, la homologación del acceso

a discapacitados, las instrucciones de conservación y mantenimiento y las exigencias técnicas ajustadas a la normativa, las condiciones de suministros e instalaciones permitidos y, en su caso, el régimen de rehabilitación y renovación que hubiera que seguir, mediante el plan de mantenimiento trazado por el constructor; el depósito en el Libro del Edificio de las inspecciones técnicas del edificio y de la revisión de la calificación de la eficiencia energética.

9.3.- El informe de evaluación de los edificios.

Por otra parte, existen ciertos requerimientos que los edificios han de cumplir formalmente, dentro de ciertos períodos, por lo que, dichos cumplimientos debieran constar periódicamente en el Libro del Edificio, a medida que se producen.

La ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana ha introducido una serie de novedades en nuestro ordenamiento jurídico, con el objeto de modificar el ciclo del mercado inmobiliario, de modo que se sustente no solo en la transformación de suelo rústico en urbano, que se realizará cuando sea estrictamente necesario, sino también en la rehabilitación, regeneración y renovación del parque edificatorio existente. Ello se hace con el objetivo de pasar de un modelo económico inmobiliario lineal, basado exclusivamente en el consumo de recursos naturales, a un modelo económico inmobiliario circular, que complete el ciclo de vida de los inmuebles, facilitando el marco normativo para las operaciones de regeneración, renovación y regeneración, que permitan garantizar la perdurabilidad del objeto del derecho de propiedad y el ejercicio sostenible de sus facultades, regulando la fase de mantenimiento del bien.

Así, el informe de evaluación de los edificios regulado en el artículo 4 de la citada ley dispone: *«1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos. 2. El Informe de Evaluación que determine los extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada: a) La evaluación del estado de conservación del edificio. b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas. c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente. Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias*

observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable. 3. El Informe de Evaluación realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes. 4. El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor. 5. El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación regulado por este artículo y la disposición transitoria primera tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido. 6. Los propietarios de inmuebles obligados a la realización del informe regulado por este artículo deberán remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único. La misma regla resultará de aplicación en relación con el informe que acredite la realización de las obras correspondientes, en los casos en los que el informe de evaluación integre el correspondiente a la inspección técnica, en los términos previstos en el último párrafo del apartado 2, y siempre que de éste último se derivase la necesidad de subsanar las deficiencias observadas en el inmueble».

Desde un punto de vista sustantivo y lógico, este informe está llamado a integrarse en el contenido del Libro del Edificio, como fase de conservación del mismo. Desde un punto de vista registral, y desde la órbita de este trabajo, mediante la técnica de la asociación documental a la base gráfica de la finca matriz, se permitirá, en principio, que el Registro de la Propiedad pueda velar por el cumplimiento de los plazos, notificando a los interesados y a la Administración ese vencimiento, como el relativo al plan de conservación de las inspecciones técnicas, de cumplimiento de la eficiencia energética, mediante un sistema de alertas informáticas. Pero la potencia de la técnica de asociación documental que proponemos nos permite llegar más allá del mero aviso o alerta, pues puede convertirse en un nuevo modelo de gestión del Libro del Edificio, que pasamos a exponer.

9.4.- Una propuesta de reforma legal.

Teniendo en cuenta lo anterior, y dentro del diseño de la estrategia de rehabilitación energética del sector de la edificación que tienen que hacer todos los Estados miembros de la Unión Europea, por aplicación del artículo 4 de la Directiva 27/2012/UE, nos atrevemos a proponer una medida concreta, que facilite los objetivos de la Directiva y de la Ley 8/2013 citada. Esa medida es la integración de todos los documentos relativos a la edificación vistos anteriormente en uno sólo: el Libro del Edificio. El soporte de este ha de ser electrónico y ha de estar depositado o archivado en el Registro de la Propiedad del distrito hipotecario en que se ubique la finca matriz, como información relevante relativa a un inmueble, objeto de derecho privado. Dicha información puede tener incidencia en el tráfico jurídico del inmueble, pues puede influir a la hora de determinar el valor económico del mismo, por lo que ha de poder ser conocida por los terceros. Con ello se mejora la calidad y la accesibilidad de la información de la que

puede disponer el inversor y la entidad crediticia que financia la operación, en su caso. Ese Libro del Edificio en formato electrónico ha de ser suministrado por el Registro de la Propiedad competente, previo su diseño informático por el Colegio de Registradores y su homologación por las Direcciones Generales de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, y de Arquitectura y Suelo del Ministerio de Fomento. Su gestión será íntegramente telemática, mediante el uso de firma electrónica reconocida, primero por parte del promotor y luego por parte del secretario o administrador de la comunidad de propietarios, una vez constituida esta. La información del Libro del Edificio y sus actualizaciones, una vez calificado por el Registrador el cumplimiento de los requisitos formales determinados legalmente, estará a disposición de cualquier interesado, a través de la publicidad registral de esa información documental y gráfica, depositada en el Registro de la Propiedad. El contenido del Libro del Edificio debe coincidir con el contenido a que se refiere el Anexo I del Código Técnico de la Edificación aprobado por RD 314/2006 de 17 de marzo, pero comprendiendo también la información relativa a la fase de conservación, rehabilitación, renovación o regeneración del edificio, y determinada información económica, como las tasaciones hipotecarias del edificio, el valor consignado en la póliza del seguro decenal, etcétera.

Desde un punto de vista temporal, ello implica que el Libro del Edificio se exige a todas las edificaciones sujetas a la Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999, de 5 de Noviembre. Pero, al incluir en el Libro del Edificio el informe de evaluación de los edificios, este se constituye en el Libro del Edificio de las edificaciones existentes. Con ello se lograría que todas las edificaciones dispusieran de este documento, a medida que transcurra su ciclo de vida.

Esta medida propuesta está en sintonía y desarrolla el tratamiento que hace el Proyecto de Ley de reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley del Catastro de 13 de junio de 2014, cuando dispone en su propuesta de artículo 9.1 a), como circunstancias de la inscripción, que: *«tratándose de edificaciones, expresión del archivo registral del libro del edificio, salvo que por su antigüedad no les fuera exigible»*.

Esta es una reforma compleja, pues afecta a varias leyes implicadas, como la del suelo, la ley de propiedad horizontal, la ley hipotecaria, y también a normas reglamentarias, como el Código Técnico de la Edificación o el Reglamento Hipotecario, pero sentadas las bases de la misma, la labor del legislador es más fácil. La medida estaría basada en la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de Registros Públicos (art. 149.1º.8ª CE). Y ello porque el depósito del Libro Edificio es requisito necesario para la inscripción de las obras nuevas, por lo que el Estado puede regular los requisitos mínimos que ha de reunir el mismo para que pueda tener acceso registral, con el carácter de requisitos básicos, sin perjuicio de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de vivienda y urbanismo.

9.5- Hacia un sello registral de calidad ambiental

Con base en todo lo visto anteriormente, se puede plantear la posibilidad de conceder un sello de calidad ambiental del derecho de propiedad, como elemento definidor de la finca registral. El objetivo de concesión de una etiqueta ecológica, desde el punto de

vista del Derecho Comunitario, es fomentar los productos con impacto reducido en el medio ambiente, antes que los demás productos de la misma naturaleza y proporcionar a los consumidores orientación e información exacta y con base científica sobre los mismos productos. Desde un punto de vista registral, el objetivo de la concesión de un sello registral de calidad ambiental, son:

1.- El fomento del ejercicio sostenible del derecho de propiedad, mediante la promoción de conductas sostenibles de inversión activa de los propietarios, que garanticen la perdurabilidad en el tiempo de esos derechos subjetivos, aumentando su valor económico intrínseco, cuando entran en el tráfico jurídico.

2.- Establecer un cambio en la creencia de que la cuestión de la protección ambiental es una carga que los propietarios han de soportar, convirtiéndose la protección ambiental como algo que va inserto en el contenido mínimo del derecho de propiedad inmobiliaria, como fuente generadora de riqueza, al aumentar el valor en cambio de los derechos de propiedad inmobiliaria, dentro de un marco mínimo de seguridad jurídica.

3.- Suponer un medio para facilitar la coordinación de las acciones políticas en materia de protección ambiental y ordenación sobre el territorio, lo que implica una razón más para que la capa de información territorial dominical esté presente en la infraestructura de datos espaciales, que instaura y desarrolla la Directiva INSPIRE.

El artículo 6 del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 66/2010, de 25 de noviembre dispone que la ecoetiqueta europea ecológica puede concederse a determinados productos de la Comunidad que cumplan determinados requisitos medioambientales; lo que se plantea es si un derecho de propiedad inmobiliaria sobre determinada finca registral puede ser objeto de un sello de calidad, por cumplir determinados requisitos medioambientales.

La respuesta a esta pregunta puede ser positiva, pues las facultades que integran el derecho de propiedad inmobiliaria tienen una incidencia en el entorno inmediato del objeto inmobiliario. Del mismo modo que la ordenación del territorio, desde el punto de vista administrativo, es la actividad que más impacto ambiental puede generar en el Medio Ambiente inmediato sobre el que se desarrolla la actividad territorial, lo que trata de paliarse mediante la prevención del impacto ambiental, materia que ha sido regulada por Ley. El ejercicio del derecho privado de propiedad inmobiliaria también tiene esa incidencia, a menor escala, en el entorno ambiental inmediato en el que se ubica la finca registral. Para paliarlo, la Constitución impone a todo derecho de propiedad inmobiliaria el cumplimiento de una función social y la Ley delimita el contenido esencial del derecho de propiedad, determinando, de alguna manera, el modo en que han de ejercerse esas facultades, utilizando el mandato legal y el poder coactivo del Estado.

Con la posibilidad de concesión de la etiqueta ecológica, que se concede a los derechos de propiedad cuyas facultades se ejercen de manera sostenible por el propietario, se complementa esa política, que puede implicar restricciones o limitaciones, con una política activa de inversión en el inmueble, que genere una riqueza, con ello se consigue

hacer de la protección ambiental, no una carga para el propietario, sino una fuente de riqueza.

La concesión de la ecoetiqueta implica la inversión por el propietario en una serie de infraestructuras ecológicas que hagan sostenible su derecho de propiedad, lo que producirá como primer efecto el derecho a utilizar el logotipo representativo de la ecoetiqueta europea, en su versión SERCA, durante el periodo de tiempo de duración de la concesión, siempre que se cumplan los requisitos de concesión y se acredite su actualización, con la consiguiente confianza del mercado en la perdurabilidad del derecho de propiedad ecoetiquetada.

Pero para que tal inversión sea afrontada por el propietario se ha de hacer atractiva o promocionarse desde el poder legislativo. La concesión del sello de calidad registral SERCA debe producir dos efectos positivos de inicio, uno intrínseco y otro extrínseco.

1.- Un efecto intrínseco, cual es la confianza que genera en el posible adquirente la visión del signo distintivo del sello de calidad, como garantía de que el derecho se está ejercitando de una forma sostenible, manteniendo el equilibrio en el entorno en el que se ubica la finca, lo que determina un aumento del valor económico intrínseco del bien, al disminuir la incertidumbre sobre su sostenibilidad, teniendo en cuenta valores hasta ahora desconocidos en el momento de la contratación inmobiliaria y equilibrando la posición de las partes en el momento crucial de adoptar la decisión de afrontar una inversión inmobiliaria.

2.- Un efecto extrínseco, cual es la reducción de la tributación impositiva tanto de la que grava el bien en sí, como de la que grava su transmisión. Así, la concesión de la ecoetiqueta debería ir acompañada de una reducción, en un determinado porcentaje, o congelación del impuesto sobre bienes inmuebles y de plusvalías, de titularidad municipal, como consecuencia de la implicación del propietario de la finca ecoetiquetada en la función pública de protección ambiental. Y además, en una reducción de la tasa impositiva del impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, operaciones societarias y en el impuesto de sucesiones y donaciones de titularidad autonómica, de modo que el ahorro en el pago de estos impuestos haga atractivo al propietario, la inversión en estas infraestructuras y en el pago del canon que implica la concesión de la ecoetiqueta. Será la respectiva normativa autonómica la que determine el porcentaje de esa bonificación o reducción.

3.- Un efecto tributario, si la Administración territorialmente competente, utiliza como criterio orientativo de su política de ordenación territorial, el fomento de construcciones energéticamente eficientes, sometiendo a tributación ambiental o exacciones fiscales, todas aquellas construcciones que no obtengan una calificación energética del tipo más eficiente.

La competencia para la concesión de ese sello de calidad correspondería al Registro de la Propiedad territorialmente competente, como institución que garantiza la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, pues dispone de una información relativa a la titularidad depurada del derecho, mediante el contenido del folio registral, la

descripción y representación gráfica de la finca registral, a través de su base gráfica, la delimitación de las facultades del propietario, mediante la información territorial asociada, la forma mediante la que el propietario ha ejercitado su derecho a la edificación, de forma sostenible y las características de la construcción efectuada, mediante la información documental asociada, relativa a la eficiencia energética y al contenido del libro edificio, una estimación de la valoración económica de la finca, mediante el análisis estadístico de los datos económicos que constan inscritos en el Registro de la Propiedad.

La concesión implicaría la apertura de una ficha registral de responsabilidad ambiental, como información documental asociada al derecho inscrito, en la que el propietario ha de hacer constar todas las inversiones que mejoren la eficiencia de su derecho de propiedad inmobiliaria, debidamente certificados, así como los hipotéticos supuestos de responsabilidad ambiental en los que puedan incurrir las fincas registrales, mediante remisión de los documentos administrativos que lo acrediten, como paso previo para poder hacer constar en el Registro de la Propiedad las anotaciones preventivas por inicio de procedimiento de delito ambiental y la resolución que ponga fin al mismo. Para ello, se propuso la introducción de esta ficha de registral de responsabilidad ambiental en el artículo 17 bis de la Ley de Responsabilidad Ambiental, en tramitación, pero no se aprobó la enmienda.

Para el futuro queda la reforma de la ley, para abrir el camino a esta posibilidad y la determinación de un procedimiento y los requisitos de concesión del Sello Registral de Calidad Ambiental, pero la posibilidad legal existe y los instrumentos necesarios se encuentran disponibles en cada Registro de la Propiedad.

**LOS EFECTOS JURÍDICOS DE LA
IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN
GRÁFICA DE FINCAS REGISTRABLES: LA
BASE GRÁFICA REGISTRAL**

**SEGUNDA PARTE: APLICACIONES DEL
SISTEMA. HACIA UN DERECHO
INMOBILIARIO REGISTRAL Y GRÁFICO**

CAPÍTULO II

**El Mercado de transacciones ecológicas. El
ejercicio sostenible del derecho de propiedad
inmobiliaria como fuente de riqueza.**

1.- Introducción. 2.- Concepto de mercado de transacciones de recursos naturales. 3.- Objeto de los mercados de transacciones de recursos naturales. 4.- Esquema de funcionamiento de los mercados de transacciones ecológicas. 4.1.- Competencia para su creación y ámbito territorial. 4.2.- Cobertura jurídica. 4.3.- Técnica operativa de estos mercados de transacciones ambientales. 4.3.1.- La técnica registral de MERTRA. 4.3.2.- El sustrato tecnológico.- 4.3.3.- El mercado de transacciones de derechos de emisión y fijación de dióxido de carbono (MERTRACO2). 4.3.3.1.- Fundamento. 4.3.3.2.- Ámbito territorial. 4.3.3.3.- El tributo de emisiones de CO2. 4.3.3.4.- El funcionamiento de MERTRACO2. 4.3.4.- Mercado de Transferencias de unidades de aprovechamiento urbanístico. MERTRAU. 4.3.5.- Un caso real: los Bancos de Conservación de la Naturaleza.

1.- Introducción

El derecho subjetivo de propiedad inmobiliaria tiene por objeto una porción delimitada de suelo, como recurso natural limitado, pero implica también el consumo de otros recursos naturales esenciales para el desarrollo humano, como el agua, y el uso puede comportar la posibilidad de emitir gases contaminantes a la atmósfera, que pueden disminuir la calidad del aire. La función social del derecho de propiedad ha de delimitar el modo de ejercicio de esta facultad de uso y disfrute, cuando comporte el consumo de agua o la emisión de gases. Por otro lado, la crisis inmobiliaria ha puesto de relieve el agotamiento del sistema inmobiliario tal y como estaba configurado en la actualidad. Ese modelo, que está dando síntomas de agotamiento, ha de ser sustituido por un nuevo modelo inmobiliario, donde los consumos y la capacidad de ahorro puedan ser objeto de tráfico jurídico, para que un comportamiento sostenible pueda ser visto como fuente de riqueza por parte de los propietarios.

En el presente capítulo vamos a defender la idea de que la mejor forma de garantizar el cumplimiento de la función social en el ejercicio de estas facultades es la de dotarla de un componente territorial, que se concreta en el ámbito del territorio en que se ubica la finca, entendido como comunidad humana inmediata que habita el entorno de la misma, pues es la que va a sufrir de manera mediata o inmediata un consumo despilfarrador o una emisión contaminante excesiva.

Y dado ese componente territorial y originada la escasez del recurso agua o del recurso emisión, organizar un mercado de transacciones de recursos naturales de componente territorial como mejor forma de racionalizar el ejercicio de estas facultades. Y ello con el objetivo de lograr la sostenibilidad en el ejercicio de las facultades de cada derecho de propiedad y por ende de cada sector de territorio. Para ello, es necesario que ese tráfico se desarrolle bajo el molde conceptual del derecho real, que posibilite que el mismo se desarrolle a través del Registro de la Propiedad, para vincular el uso eficiente de las facultades al territorio concreto en el que se va a producir ese uso y para que el tráfico derivado del reconocimiento del contenido económico del uso eficiente de los recursos se realice con plenas garantías de seguridad jurídica. En una parte anterior, hablábamos del derecho real de aprovechamiento ambiental. Vamos a tratar ahora de indagar las características comunes que prestan unidad a esta figura y a la forma en la que se puede desarrollar su tráfico jurídico, en el cual, el sistema de bases gráficas registrales tiene una importante función, a través del visor territorial que permita ver

todas las fincas que participan en dicho mercado. Es decir, el tablero que pondrá en contacto a oferentes y demandantes de esos derechos reales de aprovechamiento ambiental, que son objeto de transmisión en atención a su valor económico. Ese derecho real tiene un carácter heterónomo⁴⁸⁰, en cuanto deriva de un reconocimiento normativo y de un acto derivado de la voluntad individual de las partes. Estas configuran la transacción en la correspondiente relación jurídico real, donde delimitan perfectamente el contenido del derecho real configurado, delimitando las posiciones activas y pasivas de la misma, cumplen los requisitos de forma para acceder al Registro y expresan la causa del negocio, que ha de ser lícita, concreta y determinada, pues la mera voluntad no es fuente de relaciones jurídicas patrimoniales. Es decir, si bien la autonomía privada es capaz para crear un derecho real de carácter atípico, no basta para ello la simple voluntad, la mera libertad o la apariencia, sino que es menester que sobre ellas se sobrepongan otros factores entre los que está la causa, que en materia de derechos reales, ha de estar constituida por la función económico-social para satisfacer necesidades jurídicas o económicas, que de otro modo no se podrían llenar, que exija una especial afectación del bien que el derecho real lleva consigo y que lo impongan así la legítima utilidad que se trata de obtener y la naturaleza de esa utilidad, en relación con los bienes que de ella constituyan objeto.

Por tanto, en la estructura de esta relación jurídico real podemos distinguir, junto al reconocimiento normativo, una serie de elementos personales reales y formales.

En cuanto al reconocimiento normativo:

- a) En cuanto a la primera de las modalidades de constitución de este derecho real de aprovechamiento ambiental que veamos, cuál es la extensión del contenido mínimo de un derecho de propiedad inmobiliaria concreto con una facultad que se integra en el mismo en virtud de la correspondiente disposición normativa, pues pertenece a la dimensión institucional del derecho de propiedad, podemos citar como ejemplo la Declaración de Interés Comunitario regulada, por ejemplo en los artículos 202 y siguientes de la reciente Ley 5/2014, de 25 de Julio de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP) de la Comunidad Valenciana, el primero de los cuales dispone: «*1. La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable, dentro de los límites y en las condiciones establecidas en esta ley, mediante su declaración de interés comunitario previa a la licencia municipal, en los supuestos contemplados en el artículo 197, párrafos d, e y f de esta ley*». Es decir, generación de energía renovable, en los términos que establezca la legislación sectorial y el planeamiento territorial y urbanístico, actividades industriales y productivas, de necesario emplazamiento en el medio rural, y Actividades terciarias. Por tanto, lo que hace la Autoridad Administrativa es autorizar la integración de unos usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable, que por pertenecer a esta categoría, no formarían parte, en principio, del contenido mínimo de ese derecho de propiedad inmobiliaria. Es decir, esa facultad se integra en el derecho de propiedad sobre finca sita en suelo no urbanizable por un acto de autoridad fundado en: «*a) Una valoración positiva de la actividad*

⁴⁸⁰ DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III, Las relaciones jurídica-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, V ed., Aranzadi. Navarra 2008, p. 131.

solicitada. b) La necesidad de emplazamiento en el medio rural. c) La mayor oportunidad y conveniencia de la localización propuesta frente a otras zonas del medio rural. d) La utilización racional del territorio» (Artículo 203). Esta declaración se vincula a una actividad concreta y determinada, que se realiza sobre una finca determinada, con carácter inseparable, que ha de hacerse constar en el Registro de la Propiedad, por nota al margen de la finca que exprese «la vinculación del terreno al uso y aprovechamiento autorizado, con las demás condiciones establecidas en aquella» (Artículo 206.8).

Ello implica que el uso autorizado está vinculado al terreno de la finca, pero no impide que la facultad pueda desgajarse de la propiedad del terreno y transmitirse temporalmente, con independencia de la titularidad de la finca, al ser un derecho de duración limitada, pero indefinida. Por tanto, el poder jurídico del que se inviste al propietario es el de la generación de energías renovables, actividades industriales productivas y actividades terciarias o de servicios en un suelo, que por estar clasificado como no urbanizable, no integra esa facultad en el contenido mínimo del derecho de propiedad del mismo. La facultad autorizada por la Administración recae sobre una cosa del propietario a quien se autoriza, que tiene un contenido económico, que le hace susceptible de tráfico jurídico a un tercero, a través de su conceptualización como derecho real sobre cosa ajena.

b) Respecto a la segunda de las modalidades, derivadas del reconocimiento normativo del contenido económico del ejercicio sostenible del derecho de propiedad y la susceptibilidad de su tráfico de forma independiente del derecho de propiedad, podemos señalar como ejemplos prácticos en la regulación: el mercado de transacciones ecológicas de excedentes de ahorro de agua, de la capacidad de fijación de dióxido de carbono que tiene una determinada finca, del disfrute de los beneficios del valor natural creado sobre una determinada finca, o de la capacidad de disfrutar del aprovechamiento urbanístico subjetivo no ejercitado sobre determinada finca.

1) En cuanto al tráfico de los excedentes de ahorro del recurso hídrico, podemos partir del Artículo 52 TRLA, en virtud del cual, el uso privativo, sea o no consuntivo del dominio público hidráulico, pueden obtenerse por concesión administrativa o por disposición legal. Siendo el uso del agua el de abastecimiento de la población, solo puede obtenerse por concesión administrativa, conforme a los artículos 59 y 60 TRLA. En ámbito autonómico, el principio de gestión eficiente ya se encuentra en la mente del legislador territorial. Así, por ejemplo, la citada LOTUP dispone en su artículo 9, párrafo primero: «*La planificación territorial y urbanística, en el marco de una gestión racional e integral de los recursos hídricos: b) Adaptará los nuevos desarrollos territoriales a la disponibilidad de recursos hídricos, previendo, en su caso, medidas de reasignación de los recursos hídricos o de construcción de las infraestructuras que permitan obtenerlos.*». Con base en este artículo, los Organismos de Cuenca, en el caso de agua destinada a riego o a usos industriales, o los Ayuntamientos, en el caso de agua destinada a uso doméstico, pueden reglamentar la posibilidad de

establecer mercados voluntarios territoriales de transacciones de excedentes de ahorro de agua, en su respectivo ámbito territorial, con el objeto de obtener una gestión eficiente del mismo.

- 2) En cuanto al tráfico de la capacidad de fijación de dióxido de carbono que tiene una finca, como consecuencia de su contenido económico, su posibilidad viene reconocida por el Título III de la Ley de Economía Sostenible 2/2.011, de 4 de marzo lleva por rúbrica «Sostenibilidad Ambiental» y su Capítulo II «Reducción de emisiones» y el artículo 89.1 y 2 dispone: *«1. Las Administraciones Públicas, en el marco del Consejo Nacional del Clima y la Comisión de Coordinación de Políticas de Cambio Climático, adoptarán las acciones oportunas para incentivar la participación de los propietarios públicos y privados y el sector forestal en el aumento de la capacidad de captación de CO₂ de los sumideros españoles. Con el fin de conocer y determinar el carbono absorbido por las actividades de uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y selvicultura en España, el Gobierno, en colaboración con el resto de Administraciones Públicas, diseñará y desarrollará un sistema de información ágil, exhaustivo, preciso y eficaz que será actualizado periódicamente y tendrá carácter público y accesible. 2. Especialmente, las Administraciones Públicas promoverán el aumento y mejora de sumideros vinculados al uso forestal sostenible, que se evaluarán, entre otras fuentes, a partir del Inventario Forestal Nacional. Para ello se fomentarán acciones que den valor tanto a las producciones inmediatas, como a las externalidades positivas que las áreas forestales producen y, en especial, las siguientes: (...) b) La agrupación de propietarios forestales para el desarrollo de explotaciones forestales como unidades de gestión planificada sostenible. c) La producción y comercialización de productos forestales procedentes de explotaciones nacionales con certificado de gestión forestal sostenible, así como productos derivados con certificación en su proceso productivo nacional. (...). h) El uso de la biomasa forestal en el marco de la generación de energía de fuentes de origen renovable».* Y el artículo 90. 1 y 2 de la misma dispone: *«1. Las empresas y personas físicas que así lo deseen podrán compensar sus emisiones de CO₂ a través de inversiones en incremento y mantenimiento de masas forestales, programas agrarios de reducción del CO₂ y otros programas que se establezcan por la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas. 2. El Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, previo informe del Consejo Asesor de Medio Ambiente y de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, establecerá los criterios de compensación, verificación y obligaciones de mantenimiento e información asociadas, así como las inversiones que se considerarán a efectos de compensación».* En desarrollo de esta Ley, se dicta el RD 163/2014, de 14 de marzo, que regula el Registro de Huella de Carbono, compromisos de compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono. Respecto a los proyectos de absorción que se inscriben en la sección b) dispone el artículo 7.4 del mismo: *«La inscripción del proyecto de absorción tendrá una validez de cinco años. Transcurrido como máximo dicho plazo, o cada vez que se cedan absorciones para compensación, deberá aportarse documentación actualizada, que permita ratificar que se siguen cumpliendo las condiciones*

iniciales de inscripción del proyecto. En caso de haberse dado variaciones, como incendios, alto índice de marras, etcétera, éstas deberán ser notificadas con la mayor brevedad posible utilizando el formulario de actualización incluido en el anexo». Esa cesión de absorciones para compensaciones implica un tráfico jurídico, del que defendemos que debe hacerse vinculado a la finca en la que se produce la fijación de dióxido de carbono, de acuerdo con los parámetros técnicos, aprobados por el Ministerio de Medio Agricultura y Medio Ambiente, conceptuando la situación del titular de la absorción como un derecho real de aprovechamiento ambiental y la obligación de mantener destinada la finca a un uso, que permita continuar con la fijación, como un gravamen real, que permite a las partes ponerse de acuerdo, mediante una relación jurídico real.

- 3) El reconocimiento normativo del contenido económico de la capacidad de una finca para crear o conservar un valor natural viene recogido en la DA 8ª de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. Dice la Exposición de Motivos de esta Ley: *«Los bancos de conservación de la naturaleza son un mecanismo voluntario que permite compensar, reparar o restaurar las pérdidas netas de valores naturales»(...)* *“podrán ser comercializados en condiciones de libre mercado directamente a: entidades que los requieran en el ámbito de cualquier actividad que produzca una pérdida neta inevitable e irreparable de valores naturales –especialmente en el caso de medidas compensatorias de impacto ambiental, reparadoras complementarias y reparadoras compensatorias de daño medioambiental–; entidades sin ánimo de lucro; y las propias Administraciones públicas».* Para ello, la DA 8ª regula los Bancos de Conservación de la Naturaleza, como *«conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación otorgados por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y, en su caso, por las comunidades autónomas, que representan valores naturales creados o mejorados específicamente».* El Banco se crea por resolución administrativa del Ministerio, que además crea los créditos, pero además quien se integra en ese banco son unas determinadas fincas sobre las que se asienta ese valor natural. Por eso, la DA 8ª dispone: *«En dicha resolución se describirán las actuaciones, identificando las fincas en las que se realiza, con indicación de su referencia catastral y, en su caso, del número de finca registral; asimismo constará la atribución del número de créditos que la dirección general del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente competente en materia de medio natural otorgue, o el órgano que al efecto determine la correspondiente comunidad autónoma, a los titulares de los terrenos, de acuerdo con los criterios técnicos que se establezcan en la resolución por la que se crea cada banco de conservación».* Por tanto, vemos que los títulos de conservación se atribuyen a un titular, con dos requisitos: ser propietario de los terrenos, es decir, de las fincas y haber realizado unas actuaciones en las mismas, que debe identificar, que son las que crean o conservan ese determinado valor natural. Este titular de los títulos de conservación, cuando los mismos entren en circulación, es el que va a ser el sujeto pasivo del derecho real de aprovechamiento ambiental. A los dos polos subjetivos de esta relación jurídica, es decir al sujeto activo y pasivo se refiere indirectamente el número 3 de la DA 8ª, cuando dispone: *«3. Los titulares de los terrenos afectados por los bancos deberán conservar*

los valores naturales creados o mejorados, debiendo estos terrenos solo destinarse a usos que sean compatibles con los citados valores naturales, de acuerdo con lo que disponga la resolución de creación de cada banco de conservación de la naturaleza. Esta limitación del dominio se hará constar en el Registro de la Propiedad en la inscripción de la finca o fincas en las que se haya realizado la mejora o creación de activos naturales. A tal efecto, será título suficiente para practicar esta inscripción el certificado administrativo de que la actuación de creación o mejora del activo natural está registrada en el correspondiente banco de conservación de la naturaleza». Por tanto, los titulares de los terrenos integrados en el Banco de Conservación de la Naturaleza son los sujetos pasivos de esta relación real que se establece con el sujeto activo, pues «deben conservar los valores naturales creados o mejorados», como consecuencia del reconocimiento legal de la posibilidad de aprovechamiento económico derivado de la creación o conservación de un determinado recurso natural, razón por la cual se le otorga esa posibilidad de obtener un rendimiento económico en caso de transmisión a un tercero en régimen de libre mercado. Esa posibilidad de tráfico lleva aparejada un deber, pues estos terrenos «solo pueden destinarse a usos que sean compatibles con los citados valores naturales». Y este es el poder que se otorga al adquirente del título de conservación de la naturaleza: el poder exigir del titular del terreno la conservación de ese uso; de ahí que se permita la constancia registral de esa limitación, como aspecto pasivo de una relación jurídico-real. Ese derecho real es la categoría jurídica que se revela más eficaz para garantizar un tráfico seguro y efectivo de estos títulos. Para ello, es preciso que al titular del terreno le siga siendo atractivo mantener ese uso que permita el mantenimiento del valor natural, una vez vendido el título de conservación. Para ello habrá que arbitrar fórmulas de recargar ese contenido económico, ya incluyendo en el precio una cantidad por mantenimiento a pagar periódicamente, al final de cada periodo de liquidación, o cualquier otra que permita mantener ese rendimiento económico, dentro de unos parámetros sostenibles para completar la fórmula limitativa.

- 4) En el caso del mercado de transferencias de unidades de aprovechamiento urbanístico, hemos de partir de que el aprovechamiento tipo urbanístico es una técnica para lograr la adecuada equidistribución de beneficios y cargas en cada una de las parcelas integradas en un área de reparto. Así el artículo 71 LOTUP Valenciana 5/2014 dispone: «1. *El plan de ordenación pormenorizada determinará el aprovechamiento tipo en función del aprovechamiento objetivo de los terrenos incluidos en el área de reparto prevista en dicho plan, homogeneizado por la aplicación, a la superficie edificable correspondiente a cada uso, de coeficientes correctores, que expresen la relación entre los diferentes valores de repercusión de cada uso, justificados según un estudio de mercado; el aprovechamiento objetivo total, así homogeneizado, se dividirá por la superficie total del área de reparto, incluyendo las superficies exteriores al mismo que sean adscritas para la obtención de elementos de la red primaria y excluyendo las superficies de suelo público preexistentes en el área de reparto y que ya se encuentren destinadas al uso asignado por el plan, salvo las que consten obtenidas de forma onerosa por la administración, que darán lugar a la correspondiente*

adjudicación de aprovechamiento a su favor, en los términos previstos en el artículo 83 de esta ley. El resultado obtenido de la división indicada será el aprovechamiento tipo del área de reparto (...). 3. El cálculo del aprovechamiento tipo se concretará en la ordenación pormenorizada en metros cuadrados homogeneizados de edificabilidad de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo». En este caso puede ocurrir que en un área de reparto puedan existir parcelas con defecto de aprovechamiento urbanístico y con excedente del mismo, por ello dispone el artículo 78: «1. Los propietarios de una finca pueden transferir su aprovechamiento subjetivo a otras fincas que cuenten con excedentes de aprovechamiento. Estos excedentes serán compensados mediante dicha transferencia, que legitimará la edificación de los mismos».

Por tanto, la Ley reconoce ese contenido económico del aprovechamiento urbanístico subjetivo no materializado, cuyo tráfico puede realizarse mediante el molde conceptual de un derecho real. En este caso, el número 5 del artículo citado dispone: «5. La transferencia voluntaria de aprovechamiento debe ser aprobada por el ayuntamiento, a propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las fincas implicadas». Y es aquí donde interviene la autonomía de la voluntad, por la que las partes pueden determinar las circunstancias de la transacción, mediante la correspondiente relación jurídico real. Existe una segunda modalidad que es la de la reserva del aprovechamiento subjetivo, con motivo de una cesión gratuita de terrenos a la administración, por la que el cedente puede reservarse el aprovechamiento subjetivo de los terrenos para su posterior transferencia. Quien sufrague el justiprecio expropiatorio de un terreno, o renuncie a percibirlo, puede reservarse su correspondiente aprovechamiento, conforme al artículo 79.1, pues conforme al artículo 79.5: «5. En las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo mediante expropiación de terrenos reservados para la ejecución de dotaciones públicas de red primaria o secundaria, el expropiado podrá hacer reserva del aprovechamiento urbanístico que, en su caso, tengan atribuidos, como pago del justiprecio, siendo dicha reserva de aplicación preferente al ámbito al que esté adscrita o funcionalmente vinculada la dotación pública en los términos previstos en la ley. De no ejercitar el expropiado esa opción, será la administración expropiante quien tenga derecho a materializar los aprovechamientos que, en su caso, se deriven de los terrenos expropiados, subrogándose en los derechos y obligaciones del propietario inicial; dicha reserva ha de ser aprobada por el Ayuntamiento, que es quien realmente la cede, a cambio de los terrenos, o como alternativa al pago en metálico del justiprecio y se puede inscribir en el Registro de la Propiedad para su posterior transferencia».

Visto el reconocimiento normativo, podemos distinguir en las situaciones jurídicas derivadas del mismo, una estructura propia de toda relación jurídico-real con una situación de poder jurídico, que lleva aparejada una de deber jurídico, apareciendo los dos ingredientes de la relación, que necesitan de una serie de elementos:

1.- Elementos personales

Desde el punto de vista de los sujetos, aparecen profundamente diferenciadas varias situaciones, como son las que dan lugar al derecho de propiedad por una parte y a los derechos reales sobre cosas ajenas por otro. En estos últimos es posible encontrar siempre dos sujetos claramente diferenciados, a los que podemos llamar respectivamente sujeto activo y sujeto pasivo de los derechos reales⁴⁸¹. Ocurre, entre otros casos, en el usufructo, donde podemos distinguir el sujeto activo del derecho real, que es el usufructuario y el pasivo que es el nudo propietario; o en los derechos reales de garantía como la hipoteca, donde el sujeto activo es el acreedor hipotecario y el sujeto pasivo es el deudor hipotecario, o el hipotecante no deudor. En los mismos términos podemos hablar cuando nos referimos a la segunda de las modalidades de constitución de un derecho real de aprovechamiento ambiental. Es decir, aquella que se da como consecuencia del reconocimiento del contenido económico que tiene el ejercicio sostenible de un derecho de propiedad y la posibilidad de su tráfico. En ella podemos distinguir, estableciendo cierto paralelismo entre las relaciones obligatorias y las jurídico reales, un sujeto activo en una situación de poder, titular del derecho real que puede exigir del transmitente una determinada conducta sobre la finca en la que ese recurso se crea o utiliza y un sujeto pasivo en una situación de deber de realizar esa conducta, acompañada de un deber de respeto del colectivo, cuando la situación jurídica se constituya como un derecho real y se inscriba en el Registro de la Propiedad, adquiriendo eficacia frente a todos:

- a) El sujeto activo es la persona que adquiere un poder directo e inmediato sobre una cosa de propiedad ajena, consistente poder disfrutar del excedente no consumido o creado de un determinado recurso natural, cuyo contenido económico ha sido reconocido por la ley, y en poder exigir del propietario una actitud de conservación de la finca en el estado que permita el mantenimiento de las circunstancias que motivaron la configuración de la concreta situación jurídica como un derecho real.
- b) El sujeto pasivo es el titular de la finca, que ha de mantener la finca en estado que permita al sujeto activo seguir disfrutando del contenido del derecho real de aprovechamiento o conservación ambiental adquirido.

Por tanto hay que combinar el reconocimiento de una disposición normativa con el carácter voluntario que tiene la participación en el mismo. Pero en determinados supuestos, será necesario constituir una comunidad de usuarios del aprovechamiento colectivo, en su ámbito territorial determinado, como ocurre en los supuestos de transacciones de recursos hídricos de una misma toma, el de los fijadores de dióxido de carbono, cuyos proyectos estén inscritos en la sección b) del Registro de Huella de Carbono, siendo la Comunidad la que gestione el Mercado, con la categoría de Corporación de Derecho Público, o en el caso de los Bancos de Conservación de la Naturaleza. En todos ellos, la constitución de esa comunidad abrirá folio registral inscribiéndose el derecho a favor de la misma, expresando la cuota que corresponde a

⁴⁸¹ DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III*, op cit., p. 165.

cada partícipe, que será el folio matriz del derecho real y los que se abran a cada cuota en particular serán los folios que se abren a los elementos privativos del régimen. Cada vez que se adhiera un nuevo partícipe deberá acreditarse mediante el órgano competente de la Comunidad, en la que constará la redistribución de las cuotas ratificada por cada partícipe.

No sucede así en los supuestos de Declaración de Interés Comunitario o del Mercado de transferencias de aprovechamientos urbanísticos, donde la relación es directa de transmitente a adquirente.

2.- Elementos reales

El objeto o elemento real de este derecho de aprovechamiento ambiental es la finca, como continente sobre el que se asientan todas las facultades que integran el derecho que recae sobre ella, que pueden independizarse del derecho real básico y ser susceptibles de tráfico jurídico, mediante su configuración como un derecho real independiente del derecho real básico, que abrirá un folio independiente, relacionado con la finca matriz de titularidad asegurada. Se utiliza la misma técnica registral que para otras situaciones jurídicas complejas, como la de horizontalidad, que pueden abrir folio propio, sin responder a una existencia física o material, sino jurídica o intelectual. No estamos ante un nuevo concepto de finca, sino ante un nuevo modo en que esta puede ser contemplada. Es decir, como matriz o continente de unas facultades que pueden desgajarse de su titularidad jurídica y ser transmitidos a terceros, sin transmitir la titularidad. El derecho de propiedad sobre determinada finca sería la finca “matriz” y el tráfico jurídico de esas facultades independizadas como derecho real, serían los elementos privativos, que abren folio independiente, pero recayente sobre la misma realidad jurídica, que es la finca registral. Lo que se transmite no son las fincas sino los derechos que gravitan sobre ella.

3.- Elementos formales

Dado ese reconocimiento legal, la documentación en la que se ha de constituir ese derecho real ha de tener un carácter administrativo. Así en la Declaración de Interés Comunitario, título inscribible será la resolución administrativa de concesión, identificando lo finca y describiendo el uso autorizado y la instalación con sus características. El documento de transacción ha de tener el mismo carácter, ya en soporte papel o en soporte electrónico, con las firmas de las partes, ya manuscrita o mediante el uso del DNI electrónico.

En el mercado de transacciones de excedentes de ahorro de los recursos hídricos asignados, el título inscribible será la resolución administrativa en la que se constituya ese aprovechamiento colectivo que permite una explotación comercial de esos excedentes de ahorro y el certificado del secretario de la Comunidad de Usuarios, que certifique la transacción y el contenido de la misma, que ha de estar firmada por las partes, ya sea en soporte papel o en soporte electrónico.

Si se trata del aprovechamiento económico de la capacidad de una finca de fijar emisiones de CO₂, derivada de un proyecto de absorción inscrito en la sección b) del Registro regulado en el RD 163/2014, el título inscribible es la certificación de este Registro que acredite la inscripción del proyecto, sus características y el número de unidades de reducción concedidas por el Ministerio. La transacción se documentará en certificación de la Comunidad de Usuarios integrados en el sistema, con la firma de su órgano con facultad certificante y la de los otorgantes, ya en soporte papel o en soporte electrónico.

En el supuesto de Bancos de Conservación de la Naturaleza, el título es la resolución administrativa de creación del Banco inscrito en el Registro Administrativo y los títulos de conservación de la naturaleza creados por el Ministerio y asignados a ese Banco de Conservación, una vez certificadas las actuaciones alegadas por el promotor del Banco. La transacción de esos títulos se realizará mediante certificación del funcionario competente firmado por los otorgantes, ya en soporte papel o en soporte electrónico.

La inscripción en el Registro de la Propiedad es voluntaria, pero si se decide inscribir, y al adquirente siempre le va a interesar, pues aumenta su seguridad jurídica, se cumplen los requisitos necesarios para ello, pues ha de constar en documento público, en el que se han de cumplir los requisitos que exija el principio de especialidad y la constitución de derechos reales de carácter atípico. En los supuestos en los que el carácter complejo de la situación lo requiera, podrá utilizarse la técnica del doble folio registral:

- a) Un folio matriz para la constitución del derecho real en su conjunto.
- b) Otro para cada una de las respectivas transmisiones.

4.- Elementos temporales

Par cumplir con los requisitos estructurales exigidos por la Dirección General de los Registros y del Notariado, hay que fijar un plazo de duración del derecho real, que ha de realizarse en la disposición de reconocimiento legal de ese derecho ambiental, que puede ser de carácter indefinido, pero con relación a un hecho cierto, como puede ser la vigencia de la disposición. Dentro de ese plazo de duración del derecho real, deben reconocerse también los periodos de liquidación, dentro de los cuales las partes pueden acordar las transacciones de derechos reales de aprovechamiento ambiental, con lo que se consigue la recarga de ese contenido económico en cada período de liquidación, por la que se implique al propietario transmitente en el mantenimiento de ese derecho.

Así en la Declaración de Interés Comunitario, el período de duración del derecho real será, como máximo, el fijado en la resolución administrativa correspondiente. En los mercados territoriales de transacciones de excedentes de recursos naturales, el plazo será el que se fije en la constitución de la Comunidad de Usuarios, que participen en este mercado, el cual se dividirá en periodos de liquidación, durante los cuales los

partícipes podrán transmitir los excedentes de ahorro a los que consuman o emitan en exceso.

5.- Contenido

En el contenido de toda relación jurídica aparecen unas situaciones o posiciones, que podemos llamar activas frente a otras que pueden calificarse como pasivas. Son situaciones activas aquellas que atribuyen a los sujetos o a las personas determinados ámbitos o esferas de poder jurídico, tales como derechos subjetivos, facultades o acciones. Son, en cambio, situaciones pasivas aquellas en las que el sujeto o persona es colocada frente a una forma de comportamiento necesario o debido: un deber jurídico de hacer o no hacer algo, un estado de sujeción, etcétera. En la relación jurídico-real confluyen al lado de aspectos jurídicos reales otros que son jurídico obligatorios. Cada una de las partes ostenta o puede ostentar frente a otra, derechos de naturaleza personal o de crédito y estar colocado en la necesidad de cumplir deberes de la misma naturaleza. Ello no obstante, desde el punto de vista del análisis teórico, se puede deslindar el esquema estricto que distingue nítidamente una situación activa, como situación de poder atribuida a la persona (derecho real) y una situación pasiva como sujeción a la decisión de una persona (gravamen real). Derecho real y gravamen real constituyen de este modo las coordenadas de la relación jurídico real⁴⁸², que también podemos identificarla en la relación jurídico real de aprovechamiento ambiental.

El derecho real viene constituido por la situación de poder que el ordenamiento jurídico atribuye a una persona para la directa e inmediata explotación, utilización, aprovechamiento o realización del valor de una cosa. Es una situación de poder económico y de poder social, caracterizada jurídicamente como un derecho subjetivo. Son características de ese poder que es directo e inmediato, pues se satisface por el titular directamente sobre la cosa objeto de derecho, no sólo respecto a un sujeto pasivo determinado, sino frente a cualquier persona que esté o pueda estar en relación con la misma en algún momento determinado. En el caso del derecho real de aprovechamiento ambiental, ese poder atribuido a su titular consiste en el aprovechamiento ambiental de una determinada cualidad ambiental asignada a la finca, a cambio del reconocimiento de un contenido económico y la posibilidad de su tráfico, creada por una norma.

En el caso de la Declaración de Interés Comunitario, el poder del titular del derecho real de aprovechamiento ambiental consiste en poder realizar sobre una finca ajena la actividad autorizada por la resolución administrativa de declaración, con sujeción a las normas legales, durante el tiempo que se haya pactado con el titular transmitente de la misma, con el límite de duración del derecho que se haya fijado en la resolución de concesión. En el caso de los mercados territoriales, el poder consiste en la facultad de aprovechar en beneficio propio los recursos naturales asignados a una finca ajena, en la

⁴⁸² DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III*, op cit., p. 913.

parte no consumida de los mismos, como en el caso del agua, o de la cualidad de fijar dióxido de carbono, que se genere en una finca ajena con un proyecto de absorción del mismo inscrita en el Registro Administrativo regulado en el RD 163/2014. En el caso de los bancos de conservación de la naturaleza, el poder del adquirente del título de conservación de la naturaleza es el de disponer del valor natural creado o conservado en la finca integrada en el mismo, para la aplicación de las medidas compensatorias a que viene obligado por la realización de una actividad que pueda suponer la pérdida o reducción de un valor natural. Es decir, en todos los casos, se concede un poder directo e inmediato sobre una finca ajena, o sobre unas cualidades asignadas a la misma, como continente de todos los derechos reales que pueden darse sobre la misma, permitiendo la realización o satisfacción directa de su interés. Como derecho real que es, puede inscribirse en el Registro de la Propiedad para hacerlo eficaz frente a todos.

Frente al derecho real, el gravamen real es una situación de sujeción, que impone al sujeto pasivo la necesidad de soportar la actividad del sujeto activo, que comporta además una serie de deberes especiales o deberes de conducta⁴⁸³. Así, en la Declaración de Interés Comunitario el deber del sujeto pasivo del derecho real, que es el propietario de la finca, es la de hacer constar en el Registro de la Propiedad la vinculación de la actividad autorizada a la finca registral sobre la que se realiza, aunque pueda independizarse su tráfico jurídico, asimilándose en este caso, a un derecho de usufructo, con características especiales y a permitir la realización de la actividad por el titular del derecho por el tiempo concedido, manteniendo la finca en condiciones de uso adecuado a dicha actividad. En los mercados territoriales de recursos naturales, el gravamen consiste en permitir al adquirente el disfrute del excedente de ahorro de agua para compensar su consumo excedente, o el disfrute de la capacidad de fijar dióxido de carbono que tiene su finca, para compensar el exceso de emisiones del adquirente, todo ello a cambio de la correspondiente contraprestación económica. En los bancos de conservación de la naturaleza, el propietario solo puede destinar la finca a usos que mantengan o sean compatibles con el recurso natural creado, que puede hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en el folio de la finca integrada en el banco de conservación, como gravamen real que es, pero que no puede desgajarse del aspecto activo del derecho real, en el seno de una relación jurídico real.

En el presente capítulo pretendemos presentar y delimitar la estructura, régimen de funcionamiento y posible técnica registral de estos mercados de recursos naturales de carácter territorial: el mercado de transacciones entre derechos al consumo.

2.- Concepto de mercado de transacciones de recursos naturales

Podemos definir este mercado de transacciones de recursos naturales como la institución jurídica de carácter territorial, regulada por la ley competente y compuesta por la infraestructura tecnológica y jurídica adecuada, a través de la cual se pondrán en contacto los oferentes y demandantes de recursos naturales consumibles y no

⁴⁸³ DÍEZ PICAZO, L.: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial III*, op cit., p. 914.

renovables, asociados al dominio de una finca, para mediante el correspondiente contrato oneroso de transacción ambiental, llegar a un acuerdo que permita el intercambio de derechos reales de aprovechamiento ambiental, de modo que se reduzca el consumo de dichos recursos naturales, todo ello con los estándares de seguridad jurídica necesarios, garantizados mediante la intervención del Registrador de la Propiedad territorialmente competente, que se caracteriza por los siguientes caracteres:

1.- Hablamos de institución jurídica, pues el diseño de este mercado ha de realizarse por la Ley y requiere el reconocimiento de la figura del derecho real de aprovechamiento ambiental, como categoría científica autónoma.

2.- Hablamos de infraestructura tecnológica, pues el mercado requiere la utilización del sistema de bases gráficas registrales como tablero que pone en contacto a los agentes del mercado, combinando la técnica registral gráfica con la alfanumérica y la utilización de documentos electrónicos, con dispositivos seguros de firma electrónica.

3.- Los derechos reales de aprovechamiento ambiental tienen un contenido económico y son susceptibles de tráfico jurídico.

4.- Estos derechos se intercambian entre los agentes del mercado, mediante los contratos onerosos de transacción ambiental.

5.- La inscripción en el Registro de la Propiedad es voluntaria, pero constitutiva de la eficacia frente a terceros.

3.- Objeto de transacción en los mercados de transacciones de recursos naturales

La titularidad de un derecho de dominio inmobiliario implica la facultad de usar y disfrutar del objeto de derecho, configurado generalmente por un espacio delimitado de terreno, es decir, de suelo, configurado como recurso natural limitado. Esos recursos naturales son principalmente el suelo, el agua y el aire. La sostenibilidad en el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria requiere que el uso de los recursos que se consumen sea lo más eficiente posible. Por tanto, lo que se pone en circulación en esos mercados es la facultad de utilizar una determinada magnitud de un recurso natural, precisamente porque no ha sido utilizada en su totalidad por el titular de la misma, permitiendo su transmisión a una tercera persona, a cambio de una compensación económica, adquiriendo ese tercero, por un periodo de tiempo determinado, una facultad que integra el contenido de un derecho de dominio ajeno, lo que encaja dentro del modelo conceptual de los derechos reales, a los que hemos denominado de aprovechamiento ambiental, cuyo tráfico también será susceptible de inscripción registral.

Para ello, es necesaria la introducción de un parámetro que determina el umbral de la escasez, que genere el juego de la oferta y la demanda y del reconocimiento de la posibilidad de que la capacidad de ahorro en el consumo del recurso consumible en cuestión, se integre en el contenido esencial del derecho de propiedad, tenga un

contenido económico o una capacidad de generar riqueza y sea susceptible de tráfico jurídico.

Sin perjuicio de las especialidades de cada uno de estos mercados, lo que tratamos de establecer en este capítulo es una estructura o esqueleto de ese mercado, que sirva para todos ellos, sobre la base de la implantación de un modelo latino, que parte de la superioridad de los derechos reales y la seguridad de su tráfico, sobre los derechos de crédito, descartando el modelo anglosajón, basada en el contenido económico de unos títulos que circulan en el tráfico, como mera anotación contable, pero sin ninguna garantía de seguridad respecto a la existencia de su contenido, que ha de adscribirse a una determinada finca, para que pueda ser medible.

4.- Esquema de funcionamiento del mercado de transacciones ecológicas

El objetivo de este mercado es la eficiencia en el consumo de recursos naturales, o en la preservación de los mismos, bajo la premisa del pago de una cantidad determinada de dinero a cambio de la posibilidad de consumir un cupo determinado, estableciendo la posibilidad que los ahorros y los excesos de consumos puedan ser objeto de transacción lucrativa entre los propios consumidores, mediante la combinación de diversas disciplinas, como la Economía, la Política, el Derecho y las herramientas tecnológicas adecuadas.

4.1.- La competencia para la creación del mercado

La primera premisa para ello es que el reconocimiento del derecho real de aprovechamiento ambiental ha de venir reconocido por un acto de la autoridad competente, que puede ser estatal, autonómica, o local. La entidad que lo cree determinará el ámbito territorial del mercado, el cual podrá ser estatal, autonómico, o local. Así, podemos mantener que el mercado de transacciones de derechos reales de aprovechamientos ambientales consistentes en el disfrute de los ahorros de los consumos de agua es de carácter municipal, el de los derechos reales de aprovechamiento ambiental consistentes en disfrutar del aprovechamiento económico derivado de la creación o preservación de un valor natural, es de competencia estatal y el de derechos reales de aprovechamiento ambiental consistentes en disfrutar de las unidades de reducción de CO2 certificadas puede ser de naturaleza mixta, estatal o autonómica, según las casos, pudiendo incluso distinguir un mercado primario de un mercado secundario.

4.2.- Cobertura Jurídica

El reconocimiento del derecho real de aprovechamiento ambiental ha de venir derivado de un acto de autoridad, como hemos dicho, que determinará según quien la dicte, el ámbito territorial.

Estamos ante un mecanismo de adscripción voluntaria y temporal por parte de los propietarios o agentes. El consumidor adscrito se compromete al establecimiento de un

sistema de explotación comercial del recurso sobre la competencia de suministro que por disposición legal le corresponde, asignado a su concreta finca registral. Dicho derecho de explotación comercial tendrá acceso al Registro de la Propiedad⁴⁸⁴, como derecho real de aprovechamiento ambiental, perfectamente determinado, por aplicación del principio de especialidad y cumpliendo las exigencias estructurales, que para todo derecho real inscribible determina la doctrina de la DGRN, en virtud de la teoría del *numerus apertus*.

La norma reguladora dará el diseño jurídico adecuado a este mercado, bajo las premisas siguientes:

1.- La norma de cobertura determinará la duración del derecho real de aprovechamiento ambiental y los distintos periodos de liquidación, dentro de los cuales los derechos reales de aprovechamiento ambiental podrán ser objeto de tráfico jurídico.

2.- La norma determinará también, en su caso, la cantidad promedio de consumo del recurso natural, por debajo de la cual existirá un ahorro con contenido económico y por encima de la cual habrá un despilfarro o un uso no eficiente del recurso natural, que determinará un sobreprecio. Para ello es preciso que los consumos puedan ser medibles, mediante los instrumentos técnicos que se establezcan al efecto.

En el caso del consumo de agua doméstica, la empresa suministradora se obliga a pagar al titular de la finca como titular del consumo, una cantidad determinada por el volumen de ahorro en el consumo del recurso natural y el consumidor excedentario de consumo de agua doméstica deberá pagar un sobreprecio por la cantidad de consumo medible en que se haya excedido. Lógicamente la cantidad a pagar por la empresa por el consumo de agua será menor que la cantidad o sobreprecio a pagar por el consumidor excedentario, para provocar el acuerdo entre oferentes de ahorros de consumo y demandantes, dentro de cada periodo de liquidación. Con ello, el precio figura entre una horquilla de máximos y mínimos, lo que constituye una de las características principales de este tipo de mercados, el de estar regulados para evitar la especulación y alza descontrolada de precios que puede derivar de una acumulación excesiva de ahorros, que provocaría una situación de monopolio del mercado.

En el caso de agua para riego o usos industriales, será el organismo de cuenca el que regule la posibilidad de estos mercados y la comunidad de usuarios la que dirija y autorice las transacciones..

En el mercado de fijaciones de CO₂ es la comunidad gestora del sistema la que ha de satisfacer el precio por las unidades de certificación de reducción de emisiones de CO₂ certificadas no liquidadas entre emisores y entre fijadores, y la que ha de recibir el sobreprecio por las unidades de emisión excedentarias del límite fijado por parte de los emisores excedentarios, bajo el principio de quien contamina paga, en un determinado periodo de liquidación.

⁴⁸⁴ VÁZQUEZ ASENJO, O. G. «Mercado de transacciones ecológicas (MERTRA)», en http://www.ideo.es/resources/presentaciones/JIDEE08/ARTICULOS_JIDEE2008/articulo17.pdf

3.- Dentro del periodo de liquidación, las partes podrán transmitirse los derechos reales de aprovechamiento, configurado como poder jurídico de disfrutar de los ahorros de consumo de agua, o de las unidades de reducción de emisiones de CO2 certificadas o de los títulos de crédito de conservación de la naturaleza de un Banco determinado, mediante contratos electrónicos, bajo el principio de libertad de forma y utilizando mecanismos seguros de firma electrónica. Al finalizar el plazo periódico de pago o periodo de consumo se liquidarán las diferencias existentes, que se satisfarán una vez abierto un nuevo periodo de liquidación del derecho real de aprovechamiento ambiental.

Se configura así un mercado de carácter territorial; mixto, pues pone directamente en relación a los demandantes y oferentes de agua para consumo doméstico; y de derechos reales, cuyo tráfico puede controlarse a través del Registro de la Propiedad, dando lugar a un nuevo modelo inmobiliario que regula las transacciones sobre los consumos de recursos naturales asignados a un determinado derecho de dominio y vinculados a la finca, como espacio de suelo configurado como recurso natural limitado.

4.3.- Técnica operativa de este mercado de transacciones ambientales

Partiendo de la premisa de atribuir a estos mercados de transacciones ecológicas de un componente territorial, que localice el uso de los recursos naturales en una concreta finca, como elemento objetivo de un derecho de propiedad inmobiliaria y de seguridad jurídica, para desarrollarse como mercado de derechos reales por su superioridad con relación a los derechos de crédito, propio de los sistemas latinos y más eficaces para conseguir el objetivo deseado, el uso eficiente de los recursos, y más seguros jurídicamente que los mercados de anotaciones contables propio de los modelos sajones, se configura a la finca registral como la unidad a la que se asocia el derecho real de aprovechamiento ambiental, consistente en el aprovechamiento económico de los unidades de ahorro de consumo de los recursos, lo que determina que esté conectado con el Registro de la Propiedad.

4.3.1.- La técnica registral de MERTRA

La técnica registral es sencilla y podemos esquematizarla de la manera siguiente, sin que la misma sea una novedad legislativa, pues ya está regulada en el artículo 64 RH, cuando dispone: *«En la inscripción se harán constar, además de las circunstancias generales que sean aplicables: los datos generales del aprovechamiento, su regulación interna, las tandas y turnos y horas en que se divida la comunidad, las obras de toma de aguas y las obras principales y accesorias de conducción y distribución».*

Y ello porque, como dispone el mismo artículo, los aprovechamientos privativos de aguas públicas que se obtengan por concesión administrativa, como permite el artículo 52 TRLA, se inscribirán en la forma que determina el artículo 31 RH. Además, conforme al artículo 81 TRLA los usuarios de una misma toma han de constituirse en comunidad. Por tanto, la primera inscripción será la correspondiente al aprovechamiento colectivo, como norma interna de regulación, que abre folio, practicando la inscripción

a favor de la comunidad de usuarios, que tiene el carácter de Corporación de Derecho Público conforme al artículo 82.1 TRLA.

Por tanto, la técnica registral de estos mercados de transacción, en general, comienza con la inscripción en el folio registral de cada una de las fincas participantes en el mercado, creado por un acto de la autoridad, que refleja la titularidad de ese derecho real y la participación de la finca en el concreto mercado de transacciones. La inscripción se hará constar a instancia del titular registral. En la inscripción se hará constar, además de las circunstancias exigidas por la legislación hipotecaria, especialmente las relativas a la inscripción de la iniciativa en cualquier Registro Público administrativo, con sus datos de inscripción, las normas de funcionamiento del derecho real que resulten de la norma de cobertura, la cuota, en su caso, que corresponde al titular registral en ese derecho real de aprovechamiento ambiental y las circunstancias de constitución, en su caso, de la comunidad de usuarios, con expresión de las circunstancias de la representación de la misma y el órgano con facultad certificante, que deberá inscribir las posibles modificaciones de los mismos. El título inscribible será la resolución administrativa de creación del mercado.

Los que decidan inscribir el derecho real de aprovechamiento ambiental serán los que podrán participar en el régimen de transmisiones de la facultad que integra el mismo, es decir, los ahorros en el consumo de aguas, las unidades certificadas de fijación de CO₂.

Las dos comunidades tendrán el carácter de Corporaciones de Derecho Público, contando la inscripción del aprovechamiento en el Registro de la Propiedad, además de las circunstancias ordinarias, sus estatutos y la identidad del órgano con facultad certificante. Se expresará la cuota correspondiente a cada partícipe. La incorporación de un nuevo socio deberá ser ratificada por su órgano supremo y dará lugar a una redistribución proporcional de las cuotas, consentida por todos los partícipes, que se acreditará con el certificado del órgano con facultad certificante. El cambio de identidad de este, también ha de hacer constar en el folio abierto al aprovechamiento colectivo, mediante certificado de la persona que ostentara anteriormente dicha facultad.

A continuación, se procederá a la apertura de un folio real electrónico, donde se harán constar el régimen de las transacciones de ese derecho real de aprovechamiento ambiental, que se enlazará con el folio registral de forma electrónica, por lo que estamos ante un Registro de transmisiones íntegramente electrónico, lo que nos conecta con el sustrato tecnológico.

4.3.2.- El sustrato tecnológico

El sustrato tecnológico sobre el que se va a desarrollar el Mercado es el sistema de bases gráficas de las fincas registrales participantes. Para ello, es requisito necesario que la finca cuente con base gráfica validada por el Registrador, que podrán observarse en el correspondiente visor corporativo de bases gráficas registrales establecido para el mercado o para el Banco correspondiente en régimen de dato abierto para los participantes en el mercado, a quienes con el despacho del documento por el que se

inscribe el derecho real de aprovechamiento ambiental se les otorgará un número de usuario y contraseña para acceder a la aplicación.

Las fincas participantes se identificarán por colores. Las fincas positivas que tienen ahorros de agua o unidades certificadas de fijación de CO₂, con un color determinado en la leyenda explicativa. Las fincas negativas, es decir, las que han de comprar consumos de agua, o unidades certificadas de fijación con otro color diferente, que se hará constar en la leyenda explicativa. Sobre cada finca participante, mediante una etiqueta, se expresará el IDUFIR de la finca, el Registro de la Propiedad competente y el consumo efectivo o el número de unidades del que se dispone, tomados directamente de la inscripción, o de los contadores, en el caso del agua, o del certificado ambiental, que se incorpora a la resolución de constitución del mercado de transacciones de derechos de emisión-fijación de CO₂, en el caso de las unidades de reducción certificadas.

La incorporación produce importantes consecuencias:

1.- La posibilidad del aprovechamiento comercial de ese derecho real de aprovechamiento ambiental sobre esa finca, derivado de un comportamiento sostenible en el ejercicio del derecho de propiedad inmobiliaria. Este derecho constituido sobre una finca registral determinada es hipotecable, transmisible, pues tiene un valor económico, de duración limitada, aunque puede tener una vocación de permanencia.

2.- La existencia de una base gráfica de participación en ese mercado de transacciones permitirá hacer constar gráficamente en cada período de ejercicio de ese derecho real:

- a) Identificación del contador, que determinará los consumos reales y efectivos de dicho punto y el identificador único de la misma.
- b) Consumos efectivos de cada período de liquidación, que determinará el color de finca positiva o negativa, o las unidades de que se disponga, tomados de la resolución administrativa de constitución del mercado, donde se fijarán las reglas de equivalencia.
- c) Especificación concreta de cada exceso o cada ahorro, expresados en la etiqueta.

Hasta aquí estamos ante una representación gráfica de carácter estático, sin embargo el carácter novedoso del sistema es que tiene una vertiente dinámica, en la medida en que permite al usuario comprar o vender los excesos y ahorros de consumo, inscribirlos en el Registro de la Propiedad y publicar de nuevo la información registral ya modificada, mediante la correspondiente aplicación de la herramienta informática y un documento electrónico con firma reconocida.

Toda la información publicada en el visor no es información registral, pues nada de lo publicado gráficamente o alfanuméricamente es información que se halle previamente

inscrita en el Registro de la Propiedad. El visor MERTRA es un medio de información registral no contemplado en la legislación hipotecaria actual, que no permite vislumbrar medios de información dinámica, para contemplar simultáneamente miles de contenidos y titularidades constantemente cambiantes, lo que nos sitúa en la tercera fase de la evolución del sistema de bases gráficas registrales, tras la primera de identificación gráfica y coordinación con catastro, la segunda de incorporación de la información territorial, siendo la tercera esta de localizar consumos transaccionales y enlazar su constancia en los folios registrales con su imagen dentro del territorio.

Esta sería la estructura general de este mercado, contemplada para los ejemplos citados, consumo de agua doméstica, el de fijaciones/reducciones de emisiones de CO₂. Junto a ellos, podemos aludir a otro que se está formando en la legislación cuál es el de la conservación o producción de parajes naturales, como fuente de riqueza, a través del tráfico de los títulos de crédito de conservación de la naturaleza. El primero de ellos es un mercado directo, entre consumidores excedentarios y deficitarios, no así los otros dos que presentan algunas particularidades que pasamos a tratar.

El documento contractual puede constar en soporte papel o electrónico. En el primer caso, se acreditará con certificación del órgano de la comunidad de usuarios con facultad certificante, con las firmas de las partes efectuadas ante él. Si es en soporte electrónico, se formalizará a través de la página web de la que ha de disponer la Comunidad que gestiona el sistema, a través de la cual, las partes acuerden la transacción con la firma electrónica de su DNI digital, que se remitirá telemáticamente al Registro de la Propiedad competente, con la firma electrónica reconocida del órgano de la comunidad con facultad certificante.

4.3.3.- El Mercado de transacciones de derechos de emisión y fijación de Dióxido de Carbono (MERTRACO₂)

4.3.3.1.- Fundamento

En los últimos años el mercado del carbono ha pasado del reino de las teorías económicas a la realidad, imponiéndose como un fenómeno que no responde a una coyuntura ni a una moda caprichosa y que -según varios analistas- ha venido para quedarse y pronto constituirá el mercado de “*commodities*” más grande del mundo.

El despegue de este novedoso mercado se ha debido en gran parte a la implementación del Protocolo de Kyoto en 1997 (PK) que establece límites jurídicamente vinculantes a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en los países industrializados, los países en desarrollo (PED) no tienen compromiso de reducción, y contempla unos innovadores mecanismos cooperativos, cuyo objeto es crear incentivos económicos para dichas reducciones y al mismo tiempo limitar el costo de tener que realizarlas.

Sin embargo, el mercado de emisiones de CO₂ creado por el Protocolo de Kyoto, no ha dado los resultados deseados, pues se ha convertido en un modelo de anotaciones en cuenta que no se apoya decisivamente en el objetivo de reducir esas emisiones de CO₂

y aumentar las unidades de reducción certificadas. Y ese es precisamente el fundamento de la creación de un mercado voluntario de transacciones de derechos a emitir CO₂ que palie el fracaso o el escaso éxito de los mercados de emisiones existentes en la actualidad y ello porque estos mercados adolecen de una serie de defectos, cuales son:

1.- La falta de permeabilidad a la participación ciudadana, pues sólo las grandes instalaciones, que a la vez son las grandes emisoras de CO₂, han podido acceder a este mercado, como situación práctica de hecho.

2.- El error legislativo de no localizar la emisión en el lugar en el que se produce, es decir, la finca en la que se ubica la instalación potencialmente emisora.

3.- La no consideración legislativa de las fincas de propiedad particular, que cumplan determinadas características como potenciales unidades de asimilación del CO₂.

4.- La falta de seguridad jurídica que ofrecen los actuales sistemas de medición y de transacción de los derechos de emisión.

El argumento jurídico que da unidad a todo el proyecto es el principio de la equidistribución equitativa de beneficios y cargas derivadas de la acción de emitir CO₂ a la atmósfera, mediante el reconocimiento de la categoría del derecho real de aprovechamiento ambiental, que reconoce un contenido económico a la reducción del consumo de recursos naturales, o como en el presente caso, a la contribución a la fijación de las emisiones de CO₂.

Para encontrar el fundamento legal hemos de citar primero como antecedente el Protocolo de Kioto (PK), suscrito por España, que crea tres poderosas herramientas dirigidas a lograr la reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero, pero dejando un campo de libertad a los Estados firmantes del mismo, pues se prevén los mismos con carácter suplementario respecto a las políticas nacionales de reducción de emisiones de GEI, orientadas a alcanzar las reducciones de manera costo-efectiva. Estas herramientas creadas por el Protocolo de Kyoto son la Implementación Conjunta (IC, art. 6 PK); el Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL, art. 12 PK) y el Comercio de Derechos de Emisiones (CDE, art. 17 PK). Estas herramientas, denominadas formalmente mecanismos flexibles, promovieron el desarrollo de un mercado global de comercialización de permisos y/o créditos de carbono, pero estos mecanismos son suplementarios respecto de las políticas nacionales que se adopten para reducir el nivel de emisiones de gases con efecto invernadero. La premisa mayor radica en que las emisiones de Gases de Efecto Invernadero son un problema global, por ende no importa el donde ni el cómo se realicen las reducciones, con tal de que estas se den. Así, las reducciones pueden “desplazarse” donde los costes de las mismas sean más bajos para las industrias. Sin embargo, cabe indicar que se han fijado estrictas reglamentaciones con el fin de no desvirtuar la naturaleza de estos mecanismos, que no dejan de ser complementarios.

Las políticas nacionales de reducción de emisiones de gases GEI, en España son materia incluida en la legislación de ordenación territorial y urbanística, conforme al artículo 10.1 c) del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, cuando dispone: «1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente». El citado artículo 89.1 y 2 de la Ley de Economía Sostenible y los artículos 90.1 y 2 de la misma y el objetivo prioritario número 2 del VII Plan de la UE en materia de Medio Ambiente, que se contiene en el Anexo de la Decisión 1386/2013/UE de conseguir que la Economía de la Unión Europea sea hipocarbónica, constituyen el substrato normativo de este mercado, donde podemos incluir el mercado de transacción de emisiones/fijaciones de CO₂, que podemos denominar con sus siglas MERTRACO₂.

Estos preceptos demuestran que una actividad que emite CO₂ a la atmósfera es una actividad con un fuerte componente territorial, pues es una actividad que tiene que ver con la Legislación de Ordenación Territorial competente, que nos lleva a concluir que la emisión de CO₂ es una actividad de carácter territorial, por lo que ha de vincularse con la finca en que se encuentra la actividad productora de la emisión, que se ubica en un lugar concreto en el territorio, que sufre las consecuencias de esa emisión.

Para lograr la plena aplicación de ese principio de equidistribución MERTRACO₂ se propone como objetivos crear un mercado de carácter territorial para lograr la plena participación, de un modo activo, de todos aquellos propietarios, por muy modestas que sean sus aportaciones, en un mercado que pretende reducir las emisiones, localizando las mismas en el lugar en el que se produce y la reducción efectiva de emisiones de CO₂ y el aumento de la producción de oxígeno, como mejor sumidero o elemento de fijación del CO₂ emitido, generando un nuevo uso en las fincas rurales, que pueden estar destinadas a la producción forestal, lo que palía a su vez el cada vez más pronunciado abandono del cultivo de fincas rústicas, ante la crisis de los precios de los productos agrícolas.

Ello mediante la individualización y mantenimiento de esa producción de oxígeno, en el agente productor del mismo, el árbol, como objeto materializable e identificable y susceptible de derechos, que pueden ser objeto de tráfico jurídico, en cuanto se asientan en la finca registral como unidad de mercado y su producción puede ser medible y certificada.

MERTRACO₂ fomenta la puesta en valor de las fincas productoras de unidades de reducción certificada, tomando de los mecanismos de desarrollo limpio la idea de producción de unidades de reducción certificadas (CER) que se comercializan en el mercado territorial para reducir emisiones, por un precio que determinan las partes y que dependerá de diversos factores, pero también participa de los principios de comercio de derechos de emisión del que constituye una modalidad de carácter

territorial, pues se basa en la lógica de libre mercado: los países que han adoptado un sistema de límites y comercio (*cap and trade*), como España tienen establecido un tope de emisiones durante un período de tiempo determinado (los límites). El comercio de derechos de emisiones asigna a las Partes unas «cuotas» (cantidad máxima permitida en el periodo de compromiso; también se habla de «permisos», «contingentes» o «topes») para sus emisiones que, eventualmente, pueden transferirse/adquirirse, con lo que su nivel permitido de emisión se reducirá o aumentará en esa misma cantidad. Las Partes distribuyen esta cantidad de emisiones permitidas (Derechos de Emisión) entre sus instalaciones industriales de alto consumo energético, lo que se realiza a través de Plan Nacional de Asignaciones; si, por ejemplo una fábrica de cemento sobrepasa el tope que se le ha asignado, esta deberá comprar «derechos a emitir» de otro participante que se haya mantenido por debajo de sus límites y que, por tanto, podrá vender su excedente y tener así una ganancia-extra (el ‘comercio’), o bien, cuando no existan esos «derechos a emitir», comprar unidades de reducción certificadas que fijen ese CO2 emitidos.

MERTRACO2 lo que propone es que ese primer mercado de transacciones de derechos de emisión sea de carácter territorial, para lograr la distribución equitativa de los beneficios derivados de una actividad lucrativa con las cargas derivadas de la fijación de CO2, emitido por encima de los niveles autorizados.

Finalizado cada período de negociación, la Comunidad Autónoma, ante las dificultades que pueden tener los pequeños productores de derechos de emisión de comparecer en la subasta, debido a la pequeña cantidad de la que son titulares, puede comprar los derechos de emisión excedentarios y concurrir a las subastas anuales, para lucrarse con la diferencia entre lo que paga por ellos y lo que recibe en la misma, destinando el excedente a la protección y restauración del medio ambiente.

Aunque se configura como mercado voluntario, la participación en el mismo está mediatizada por la intervención de la administración territorial, que fijará un fuerte impuesto ambiental a quien emita en exceso y no quiera contribuir a fijar su emisión o a reducirla, participando en el mercado territorial comprando unidades de reducción certificada o produciendo el mismo emisor esas unidades de reducción certificadas.

4.3.3.2.- Ámbito territorial

Dadas las características de MERTRACO2, el ámbito de aplicación territorial que mejor se adapta al mismo es de la Comunidad Autónoma, para lo cual hay un fundamento legislativo, pues conforme al artículo 149.1.23 de la Constitución Española, «*el Estado tiene competencia exclusiva en materia de Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección*».

El Estado ejerce su competencia a través del Plan Nacional de Asignaciones, pero ello se entiende sin perjuicio de las normas adicionales de protección que dispongan las Comunidades Autónomas y las que tiendan a la reducción de emisiones o a la fijación de las mismas, son normas de protección del medio ambiente. Además, conforme al artículo 148.3 de la Constitución Española, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas «*la ordenación del territorio y la vivienda*», y dado que

MERTRACO2 tiene un fuerte componente de localización territorial, la regularización de las emisiones de CO2 y de la producción de sus fijaciones es una actividad íntimamente ligada con la actividad de calificación del suelo, que entra dentro de la ordenación del territorio. Además conforme al artículo 148.1. 7, 8 y 9, es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas: «7. *La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.* 8. *Los montes y aprovechamiento forestales.* 9. *La gestión en materia de protección del medio ambiente*». Materias todas ellas relacionada con los agentes intervinientes en MERTRACO2.

4.3.3.3.- El tributo de emisiones de CO2

Si, como decíamos, la figura del derecho real de aprovechamiento ambiental ha de nacer de un acto de la autoridad pública, en el caso de MERTRACO2 la resolución que cree este mercado, deberá regular también la figura fiscal, que habrá de satisfacerse como consecuencia de la no reducción de las emisiones de CO2 por debajo del cupo autorizado.

Su hecho imponible es la carencia de eficiencia energética en las fincas, para lo que la Ley ha de establecer las diferentes de categorías de eficiencia energética a las que hayan de adscribirse las fincas de su ámbito territorial de aplicación, por lo que el tributo trataría de gravar las emisiones de CO2 por encima del cupo que cada finca, según su naturaleza, ha de tener asignado. Y de premiar a las fincas que emiten por debajo de su asignación media.

La base imponible viene constituida por la insuficiente cantidad de eficiencia energética. Así las fincas que gozan de la categoría de eficiencia energética más alta, tendrán un valor de eficiencia energética de 0 € A partir de ahí, el resto de categorías tendrán una base imponible creciente. Para ello, la Ley tendrá que determinar con claridad varios conceptos:

- a) Cupo de emisiones asignado: la cantidad de emisión de CO2 adecuada para la finca. Tendrá un valor diferente según la naturaleza del inmueble.
- b) Valor de los excesos de emisiones: las unidades de emisión que se emiten desde la finca por encima de las unidades asignadas. Cada unidad en exceso tiene un valor fijo, siempre superior al siguiente.
- c) Valor de los ahorros de emisiones: las unidades de emisión que quedan por debajo de las unidades asignadas por no emitirse. Cada unidad ahorrada tiene otro valor fijo, siempre inferior al anterior.

La base liquidable se determinará de la manera siguiente:

a) Con respecto a la carencia de eficiencia energética: a la base imponible habría que restar el importe destinado a financiar proyectos de inversión sostenible en fincas positivas.

b) Con respecto a las emisiones: a la base imponible (formada por el valor de la asignación del cupo de unidades de emisión inicial más el valor de las unidades de emisión en exceso o menos el valor de las unidades ahorradas) habrá que restarle las compensaciones por transacciones que veremos.

Ello nos permite distinguir dos tipos de fincas:

a) Fincas con valor ecológico positivo: las que no contaminan por no producir ningún tipo de emisión de CO₂, las que ofrezcan interés ambiental por estar sujetas a un proyecto de mantenimiento ecológico, que no están sujetas al impuesto.

b) Fincas con valor ecológico negativo: las que producen contaminación, que pagarán dos cuotas (o dos tramos de cuota) después de aplicar a la base liquidable el tipo correspondiente:

- 1) Una fija, procedente de aplicar el tipo correspondiente al valor de la carencia energética de la finca según la categoría del año correspondiente, canjeable (hasta una determinada cuantía) por obligaciones en los proyectos de mantenimiento ecológico de las fincas positivas, representados por cupones canjeables.
- 2) Otra variable, procedente de aplicar el tipo a la base liquidable que se refiere a las emisiones y puede resultar positiva o negativa, según las fincas se hayan excedido o no hayan llegado al cupo de emisiones asignado. Los ahorros y excedentes son intercambiables durante el tiempo que tarda en producirse la liquidación definitiva. La cuantía en que se materializan los excesos de emisiones ha de satisfacerse necesariamente a la Hacienda pública, salvo que el sujeto pasivo prefiera aplazar el pago, por si existen otras fincas donde se han producido emisiones por debajo del cupo medio asignado, es decir, que no han llegado a consumir o emitir CO₂ en la cuantía asignada. Estas fincas se verán recompensadas pudiendo transmitir a las fincas que se excedieron (a petición de estas), la cuantía resultante de su ahorro al precio que libremente determine un mercado, acotado por sus propias circunstancias. En este caso, las fincas contaminadoras con excedentes, solo tendrán que pagar a Hacienda las cuantías excesivas que no hubiesen logrado canjear durante ese periodo de tiempo, que bien puede ser anual.

4.3.3.4.- El funcionamiento de MERTRACO₂

MERTRACO₂ es un mercado de carácter complejo, pues la emisión o fijación de CO₂ no se considera como elemento de simple intercambio en origen, sino que es el resultado de una serie de condiciones ecológicas de cada finca, que determinarán todas

en su conjunto, el valor económico real de la tonelada de gas emitida o fijada. Es decir, no tiene el mismo valor económico la tonelada de CO₂ fijada en una finca destinada intensivamente a participar en este mercado, con el posible desequilibrio ecológico que ello puede producir, que en la tonelada de emisión de una finca registral, que además participa y fomenta la existencia de otros valores ambientales o culturales.

Según el Preámbulo de la Ley 10/2012, de 5 de julio, por el que se traspone la Directiva 2009/29/CE del Parlamento y del Consejo, el cupo de emisiones ya no será de asignación directa del Estado al conjunto de entidades emisoras de CO₂, pues dispone: *«el Plan Nacional de Asignación, elemento central de la asignación de derechos de emisión, durante los dos primeros periodos de aplicación del régimen de comercio, desaparece a partir de uno de enero de 2013. A partir de esa fecha se adopta un enfoque comunitario, tanto en lo que respecta al volumen total del derechos de emisión, como en lo relativo a la metodología para asignar derechos de emisión»*. El anterior método se sustituye por el de subasta, pues como también dice el Preámbulo de la Ley citada: *«En el nuevo régimen, la subasta de derechos de emisión toma un papel central como método de asignación. La cantidad de derechos que se va a subastar se determina por exclusión: al volumen total de derechos, a escala comunitaria, se le resta la cantidad a ser asignada de forma gratuita»*. Del resultado de la puja habrá que detraer determinadas cantidades de dinero para proyectos ambientales, según la Ley.

Teniendo en cuenta esta situación, el esquema de funcionamiento de MERTRACO₂ puede ser el siguiente: se trataría de lograr detraer del cupo de emisiones destinadas a subasta, un crédito de emisión, es decir, la cantidad de gas que puede ser gestionada en un ámbito territorial determinado, de tal modo que si se acredita la no producción de la cantidad de gas objeto de crédito o su compensación en la fijación por las fincas con efecto sumidero, dicho cupo se retirará de la partida inicial de la subasta a celebrar, como si ya hubiera sido adjudicado o liquidado. La gestión del crédito que conduce a la liquidación de la partida inicial de CO₂ destinada a subasta, implica la presencia de una serie de elementos estructurales y otros institucionales.

En primer lugar, se constituye una organización formada por emisores y fijadores.

1.- Los emisores son los que necesitan unidades de reducción certificadas para cumplir con sus límites de emisión, cuando esta excede de la autorizada. Son por tanto los titulares de las explotaciones o fincas que emiten CO₂. A estos efectos, el RDL 5/2004, que traspone la Directiva 2003/87/CE, sustituida por la Ley 1/2005, en su artículo 2 recoge las definiciones a tener en cuenta, en la redacción dada por la Ley 13/2010, entre ellas en su letra a) define el derecho de emisión como: *«el derecho subjetivo a emitir una tonelada equivalente de dióxido de carbono, desde una instalación o una aeronave que realiza una actividad de aviación incluida en el ámbito de aplicación de esta Ley, durante un período determinado»*. En este sentido, al ser un derecho subjetivo a realizar una emisión, cuando esta se realiza desde una instalación, con una concreta ubicación, que ha de revestir la forma de dominio inmobiliario, podemos configurarlo como un derecho real. De acuerdo con la letra e) de mismo artículo: *«Emisión es la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero a partir de fuentes situadas en una instalación o la liberación, procedente de una aeronave que realiza una actividad enumerada en el anexo I, de los gases especificados para dicha actividad»*. Y de

acuerdo con la letra j): *«Titular de la instalación es cualquier persona física o jurídica que opere o controle la instalación bien en condición de propietario, bien al amparo de cualquier otro título jurídico, siempre que éste le otorgue poderes suficientes sobre el funcionamiento técnico y económico de la instalación»*. De acuerdo con el artículo 4.1 del mismo texto legal: *«Toda instalación en la que se desarrolle alguna de las actividades y que genere las emisiones especificadas en el anexo I deberá contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en favor de su titular, salvo si la instalación está excluida del régimen comunitario con arreglo a la disposición adicional cuarta»*. Para ello, todas las actividades que impliquen esa emisión, habrán de inscribirse en la sección a) del Registro de huella de carbono, compromisos de reducción y proyectos de absorción, regulado en el RD 163/2014, que tendrán la consideración de fincas emisoras.

2.- Los fijadores son aquellos titulares de las fincas registrales que tienen acreditadas las unidades de reducción certificadas de la manera que determine la legislación autonómica, utilizando parámetros objetivos de medición, siendo los titulares del derecho real de aprovechamiento ambiental, cuyos proyectos de absorción de dióxido de carbono habrán de inscribirse en la sección b) del Registro regulado en el RD 163/2.014, pudiendo hacerse constar en el folio registral de la finca o fincas sobre las que se asiente el proyecto de absorción dicha circunstancia; pero conforme a la legislación hipotecaria, por aplicación del principio de especialidad, deberá hacerse constar la cantidad de unidades de fijación certificadas que se pueden comercializar, para que pueda ser conocida por el posible emisor interesado, con los criterios de medición homologados por la Ley, que consten en el correspondiente proyecto de absorción; si este comprendiera varias fincas, habrán de distribuirse entre ellas, la capacidad de fijación de CO₂ que cada una produce.

Los emisores reciben a crédito sustrayéndole de la cantidad destinada a subasta general un cupo inicial de emisiones equivalente al de la cuantía de la contaminación que se pretenda, como objetivo ideal en el territorio al que pertenecen dividido entre el número de emisiones existentes en esa organización. Los emisores pagarán por consumir ese crédito, es decir, por emitir ese CO₂ asignado, el precio de adjudicación de la última subasta celebrada. Del mismo modo, los fijadores reciben a crédito un cupo inicial de fijaciones de CO₂ a determinar, por la cual cobrarán la parte proporcional del dinero de la puja celebrada en la última subasta destinado a proyectos de corte ambiental.

Entre estos sujetos se crea una comunidad, que tiene un órgano de gestión, al que llamaremos sistema, que habrá de constituirse en documento público, en el que se hará constar las reglas de funcionamiento de la comunidad, que habrán de ser objeto de adhesión por los propietarios que se adhieran a la misma en un momento posterior. En la misma deberá designarse al sistema que gestiona MERTRACO₂, de que actuará como representante de la Comunidad para:

a.- Reclamar y gestionar del organismo del Estado competente un crédito de emisiones con cargo a la siguiente subasta.

b.- Justificar al Estado la liquidación del crédito concedido.

c.- Actuar como organismo regulador del mercado voluntario gestionando el sistema de medición de emisiones y fijaciones y de registrar las misas, liquidando las emisiones y fijaciones dentro de la comunidad.

d.- Gestionar las altas y las bajas dentro de cada periodo de funcionamiento. La última sólo es posible mediante la liquidación total de los activos y pasivos derivados del ejercicio en curso.

Aunque son los propietarios quienes se adhieren a la comunidad, son las fincas registrales las que participan en el sistema.

Los elementos reales son las fincas registrales que participan, sobre las que se realizan las mediciones, que las clasifican en fincas de emisión y fincas de fijación, que determinarán un régimen jurídico determinado. Dentro de cada categoría existirán subdivisiones, según las características ambientales individuales de cada finca, con la finalidad de ponderar su valor ecológico, que repercutirá en el valor económico de la tonelada emitida o fijada:

1.- Positivas son las fincas registrales que mantienen en producción una masa arbórea que produce un oxígeno, que ha de ser medido de una manera objetiva, y acreditada esa medición a través del correspondiente certificado ambiental, que reúna los requisitos que determine la legislación autonómica. Para tratarse de una finca en producción efectiva de árboles que generen el oxígeno necesario para fijar CO₂, el Protocolo de Kyoto determina una serie de requisitos para que una masa forestal pueda reunir la condición de bosque a los efectos de fijar emisiones de CO₂:

- 1) Área mínima de una hectárea.
- 2) Cobertura de copa de por lo menos un 30%.
- 3) Altura mínima de los árboles: 5 metros.

Estos criterios son sólo indicativos, por lo que será la Comunidad Autónoma la que deberá determinar los requisitos en su normativa, fijando la escala de producción de oxígeno y su capacidad de fijación de CO₂, según las distintas especies de arbolado existentes en su ámbito territorial de actuación. La herramienta tecnológica que gestiones MERTRACO₂ ha de disponer del mecanismo adecuado para poder calcular el número exacto de árboles de que disponga cada masa arbórea que quiere obtener la calificación de bosque a los efectos de finca positiva de MERTRACO₂.

2.- Son fincas negativas aquellas en que se producen emisiones de CO₂, que pueden ser:

- a) Las pequeñas emisoras de CO₂, que pueden compensar su emisión con pequeñas fijaciones, como los distintos edificios, en los que los certificados de eficiencia energética nos dirán si disponen de servicios o instalaciones que ayuden a reducir las emisiones de CO₂, que se habrán de controlar a través de

contadores homologados y aprobados por la autoridad autonómica. El exceso sobre el cupo asignado en la Ordenanza Municipal que desarrolle la normativa autonómica les obligará a acudir a los pequeños fijadores de CO₂ de su entorno territorial más cercano, dando lugar a un mercado de primer grado de ámbito municipal entre pequeños emisores que sobrepasen el cupo y los que no lleguen a ese cupo.

- b) Las grandes emisoras, que son aquellas fincas en las que se desarrollan las actividades, de carácter industrial, que realizan las grandes emisiones de CO₂ a la atmósfera, las cuales han de estar debidamente autorizadas y con fijación del límite de toneladas de CO₂ que pueden emitir, límite que cuando sea rebasado les permitirá acudir primero a los emisores que no han cubierto su cupo para adquirir el derecho a emitir la cantidad no emitida y, en defecto de estos derechos, podrá acudir a un mercado de segundo grado, de carácter mixto e intervenir en MERTRACO₂ para fijar el exceso mediante la compra de unidades de reducción certificadas.

Elementos formales, respecto de las fincas positivas, son las unidades de reducción certificadas que permiten fijar la emisión excedente de CO₂, que deberán determinarse en la resolución administrativa creadora del mercado. En este sentido, el artículo 2 letras o) y p) del RDL 5/2004, que traspone la Directiva 2003/87/CE, sustituida por la Ley 1/2005, en la redacción dada por la Ley 13/2010, disponen que: *«Reducción certificada de las emisiones: una unidad expedida de conformidad con el artículo 12 del Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático»*, en cuyo número 5 se dispone: *«La reducción de emisiones resultante de cada actividad de proyecto deberá ser certificada por las entidades operacionales que designe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el presente Protocolo sobre la base de: a) La participación voluntaria acordada por cada Parte participante; b) Unos beneficios reales, mensurables y a largo plazo en relación con la mitigación del cambio climático; y c) Reducciones de las emisiones que sean adicionales a las que se producirían en ausencia de la actividad de proyecto certificada»*.

Respecto a las fincas negativas, las grandes emisoras han de contar con una autorización de emisión, que podemos definir con el artículo 2 de la Ley 1/2005, en la redacción dada por la Ley 13/2010, como la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero a partir de fuentes situadas en una instalación. Conforme al artículo 4.1: *«Toda instalación en la que se desarrolle alguna de las actividades y que genere las emisiones especificadas en el anexo I deberá contar con autorización de emisión de gases de efecto invernadero expedida en favor de su titular, salvo si la instalación está excluida del régimen comunitario con arreglo a la disposición adicional cuarta»*. Conforme al 4.3, la autorización *«podrá cubrir una o más instalaciones, siempre que éstas se ubiquen en un mismo emplazamiento, guarden una relación de índole técnica y cuenten con un mismo titular»*. Pero en todo caso, ello no nos debe llevar a olvidar el componente territorial de la instalación que se ubica en una finca determinada, de ahí que sea la Comunidad Autónoma la competente para conceder esa autorización.

Conforme a los números 4 y 5: *«4. La autorización de emisión de gases de efecto invernadero se otorgará siempre que el órgano autonómico competente considere*

acreditado que el titular es capaz de garantizar el seguimiento y notificación de las emisiones con arreglo a lo dispuesto en los párrafos d), e) y e bis) del artículo 4.2. Transcurrido el plazo de tres meses sin haberse notificado resolución expresa, el interesado podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo. No obstante, la instalación podrá seguir funcionando de manera provisional, siempre que haya establecido un sistema de seguimiento de emisiones conforme a lo dispuesto en esta Ley hasta tanto el órgano competente haya resuelto de forma expresa. 5. El órgano autonómico competente revisará, al menos cada cinco años, la autorización de emisión de gases de efecto invernadero, e introducirá las modificaciones oportunas».

En el caso de que el sujeto autorizado sea participe en MERTRACO2, este deberá llevar a la cuenta, para compensar emisiones, las unidades de reducción certificadas que haya adquirido en MERTRACO2. La concesión de la autorización se revisará por el organismo autonómico, al menos, una vez cada cinco años (art. 2.5).

El conjunto de propietarios ha de constituir la comunidad, en la cual identificarán las fincas que participan en el Proyecto, que habrá de constituirse en la resolución administrativa por la que se regule el funcionamiento de MERTRACO2. Su constitución determina el nacimiento al derecho real de aprovechamiento ambiental, cuyo título habrá de presentarse en el Registro de la Propiedad en el que figuré inscrita la finca participante y se inscribirá en caso de calificación positiva. Por un lado, en el folio abierto al aprovechamiento general, bajo el mismo número, siguiendo la técnica registral vista, aplicando analógicamente el artículo 64 RH, inscribiendo el derecho de aprovechamiento *«bajo el mismo número y en sucesivos asientos, se consignarán los derechos o cuotas de los distintos partícipes»*. El artículo 64 RH habla de *«cuotas o derechos»*, ambos términos tienen un significado diferente que nos permite adaptar la regulación del precepto reglamentario al supuesto de hecho que ahora nos ocupa.

En cuanto a los elementos temporales, la duración del régimen MERTRACO2 viene mediatizada por la duración de la inscripción de los proyectos de absorción en la sección b) del Registro de Huella de Carbono, que es de 5 años, conforme al artículo 9.4.b) 8ª y la DA2ª del RD 163/2.014, el cual puede dividirse en periodos o temporadas, que comprende el lapso de tiempo que va entre la celebración de una subasta y la siguiente. Cada periodo se inicia solicitando la detracción de un crédito de emisión de la masa de la siguiente subasta y pidiendo la detracción de un crédito sobre las cantidades de dinero que procedentes de la puja de la subasta, están destinadas a proyectos ambientales.

Dentro de cada periodo podemos diferenciar varias etapas:

- 1.- Etapas de consumo, que se inicia una vez que se han obtenido los créditos, durante el cual cada una de las fincas adheridas emite o fija CO2.
- 2.- Etapa de medición, que se inicia finalizada la etapa de consumo, en la que se produce la medición efectiva del CO2 emitido o fijado por las fincas adheridas a la comunidad MERTRACO2.

3.- Etapa de transacciones, que comienza una vez medidas las emisiones y las fijaciones, durante la cual se pueden realizar las transacciones, primero en los mercados primarios, y luego de forma concurrente entre emisores y fijadores entre ellos.

4.- Etapa de liquidación, donde finalmente la parte del crédito de emisión o fijación que resultando ser excedente o deficitaria no haya sido objeto de transacción, habrá de ser liquidada y reintegrada a la masa natural de la subasta a celebrar.

Como hemos visto antes, podemos distinguir dos mercados:

1.- Un mercado inicial, o de primer grado, entre emisores, por el que los que se han extralimitado sus emisiones por encima del cupo asignado tendrán que pagar por el excedente y los que han emitido menos de la cantidad excedentaria habrán de cobrar una cantidad que será necesariamente menor que la que tienen que pagar los emisores que se han extralimitado. La liquidación de los excesos y ahorros de consumo se realizará tras haber transcurrido un periodo de tiempo entre la medición del consumo y la liquidación del resultado. Durante ese periodo de tiempo se permiten las transacciones entre ahorros y excesos de emisión.

2.- Un mercado inicial de fijadores; es decir, entre los que fijan más que la cantidad asignada y los que fijan menos de la cantidad asignada a crédito, liquidando los excesos y ahorros de fijación tras haber transcurrido un periodo de tiempo entre su medición y liquidación de su resultado, durante el cual se permite la transacción entre los excesos y ahorros de fijación.

Tras la liquidación de los mercados iniciales, si hubiese sobrante, se abre un mercado de segundo nivel, donde se comercia, si ha lugar, entre los fijadores por sus excesos de fijación no compensados y los emisores por excesos de emisión no compensados. Si a pesar de ello, no se hubiese compensado totalmente el crédito inicialmente asignado, se reintegrará el sobrante a la subasta general donde pasará al procedimiento ordinario.

Delimitada la cobertura jurídica, el segundo caso es la redacción de las normas de funcionamiento de la comunidad MERTRACO₂, que se notifica a todos los propietarios incluidos en el ámbito territorial del mercado, con indicación de las condiciones de funcionamiento y el plazo de suscripción con los requisitos y documentación necesaria. La incorporación de propietarios al proyecto no es cerrada, pues dentro de cada periodo se aceptarán altas y bajas a petición de los interesados.

Por tanto, el territorio objeto de mercado ha de estar inventariado, registralmente bien descrito y gráficamente representado de forma indubitada, con las condiciones de medición necesarias, para poder evaluar las emisiones o fijaciones de CO₂ que se lleven a cabo en la misma. Su participación en la comunidad, representada por la inscripción del derecho real de aprovechamiento ambiental, dará lugar a la apertura de un folio registral electrónico, por analogía con lo dispuesto en el artículo 66 RH, cuando dispone: *«Las inscripciones de los aprovechamientos de aguas públicas, obtenidos mediante concesión administrativa, se inscribirán en la forma que determina el artículo*

31, debiéndose acompañar a los respectivos documentos certificado en que conste hallarse inscritos en el correspondiente Registro administrativo de los organizados por el Real Decreto de 12 de abril de 1901. Si no se acompañase el certificado, podrá tomarse anotación preventiva por defecto subsanable. Los aprovechamientos colectivos se inscribirán a favor de la comunidad de regantes en el Registro de la Propiedad a que corresponda la toma de aguas en cauce público. En la inscripción se harán constar, además de las circunstancias generales que sean aplicables, los datos del aprovechamiento, su regulación interna, las tandas, turnos u horas en que se divida la comunidad; las obras de toma de aguas y las principales y accesorias de conducción y distribución. Bajo el mismo número, y en sucesivos asientos, se consignarán los derechos o cuotas de los distintos partícipes, mediante certificaciones expedidas en relación a los antecedentes que obren en la comunidad con los requisitos legales. En los folios de las fincas que disfruten del riego se inscribirá también el derecho en virtud de los mismos documentos, extendiéndose las oportunas notas marginales de referencia. Las mismas normas se aplicarán cuando la adquisición del aprovechamiento colectivo se acredite conforme a lo dispuesto en el artículo siguiente».

Cada medición de emisiones y fijaciones de CO₂, trimestral, semestral o anual según se elija, abrirá folio registral digital. Es decir, si el pacto básico de MERTRACO₂ consiste en pagar (o cobrar) una determinada cantidad de dinero a cambio de obtener el derecho a emitir (o fijar) una cantidad de CO₂ también determinada durante un periodo de tiempo preciso, el resultado del ejercicio de ese derecho durante el tiempo pactado, la emisión o fijación efectuados, serán el objeto sobre el cual se apoya todo el juego de liquidaciones y transacciones en que consiste el régimen MERTRACO₂. Por eso, es imprescindible que registralmente se haga constar el resultado del consumo efectivo producido:

- Las emisiones habrán de ser pagados por el emisor a la entidad gestora al precio que se haya pactado en el contrato, que siempre será superior al que la entidad gestora haya de pagar por las fijaciones e inferior al de la última subasta.
- Las fijaciones habrán de ser pagadas por la entidad gestora al fijador al precio que se haya pactado, que siempre será inferior al que la compañía gestora haya de recibir por los excesos.
- Y tanto las fijaciones como las emisiones son susceptibles de ser objeto de transacciones entre los usuarios con cargo al crédito sobre el cupo de emisiones de que se disfrute durante el tiempo que reste hasta la próxima subasta.

En primer lugar, se procede al reparto del cupo, concedido a crédito entre las fincas que forman la comunidad MERTRACO₂, repartiendo por un lado el derecho a emitir CO₂ y el derecho a fijarlo. Realizado ese reparto, se abre el periodo de consumo, que determinará las fincas positivas y las negativas. Las fincas negativas o contaminantes las hemos clasificado en pequeñas emisoras de CO₂ y las grandes emisoras.

Las transacciones se producirían en documento electrónico, presentado telemáticamente al Registro de la Propiedad territorialmente competente. Calificado positivamente por el Registrador la misma tendrá una traducción literaria electrónica y gráfica. En ese caso, la adquisición de la producción de oxígeno recibiría la naturaleza de derecho real en cosa ajena, con su correspondiente inscripción gráfica en el folio electrónico abierto a cada finca, como consecuencia de la nota marginal de participación en MERTRACO2.

La necesidad de que las fincas en que se encuentren las explotaciones que realizan la actividad emisora cuenten con los contadores homologados por la normativa autonómica, condición indispensable para poder ejercer la alternativa de pagar la tasa de sostenimiento ambiental, o adquirir unidades de reducción certificadas en MERTRACO2.

El ejercicio del aprovechamiento comercial y colectivo MERTRACO2 se desenvuelve en dos grandes ámbitos.

1º.- La liquidación con respecto a la entidad gestora de las emisiones y fijaciones producidos en el aprovechamiento ambiental sobre la calidad del aire de una finca. El tratamiento de este punto se llevara a cabo en el epígrafe siguiente.

2º- Las transacciones, los contratos de compraventa que se permite llevar a cabo entre usuarios durante el tiempo transcurrido entre la asignación del crédito de emisiones y la celebración de la subasta.

Veamos un esquema concreto de funcionamiento. Pongamos por ejemplo un cupo de 1000 toneladas CO2 como objetivo a cumplir en la zona.

La cantidad asignada a los fijadores por cubrir su cupo es de 1000 euros, precio de la última subasta.

El número de fijadores en el mercado es de 10.

La dotación media asignada, es decir el resultado de dividir el número de toneladas y la cantidad por el número de fijadores, que componen la comunidad. En nuestro caso sería 1000 euros por fijar 1000 toneladas de CO2.

El fijador que fija menos de la cantidad que tiene asignada, percibirá dos euros por tonelada que le reste para cubrir su cupo.

El fijador que fija más de la cantidad que tiene asignada recibirá 50 céntimos por cada tonelada que haya fijado de más, hasta un tope más allá del cual no hay mercado, sino liquidación mediante el tributo autonómico.

Por tanto entre el fijador que fija de más y el que fija de menos, habrá una horquilla de entre 0'5 y 2 euros, dentro de la cual podrán llegar a un acuerdo y determinar un precio atractivo para ambos.

En cuanto al mercado primario de emisores, un ejemplo numérico del mismo podría ser: se emiten 1000 toneladas, se pagan 1500 euros por emitir 1000 toneladas, hay 10 emisores que emiten cada uno 150 toneladas, pagando cada uno 150 euros. El emisor que emita más del cupo asignado deberá pagar un sobre precio, por ejemplo de 3 euros por tonelada excedente. El que emita menos toneladas de las asignadas, recibirá un euro por tonelada no emitida. Entre el emisor positivo y el negativo, existe una horquilla entre 1 y 3 euros, entre la que podrán llegar a un acuerdo beneficioso para ambos.

En el mercado mixto entre emisores y fijadores, se pueden producir varias situaciones:

1.- Si hay exceso de fijaciones y de emisiones, el CO2 emitido de más se puede compensar con el fijado de menos, mediante las transacciones entre los emisores negativos y los fijadores positivos, a un precio entre 0'5 y 3 euros.

2.- Si hay defecto de emisión y defecto de fijación, el CO2 no fijado implica que no se ha fijado todo el cupo asignado, por lo que hay un dinero que se deja de recibir por los fijadores, dinero que se entrega por el gestor del sistema a los emisores ahorradores en concepto de liquidación. No hay intercambio en el mercado mixto, sino una liquidación por parte del gestor del sistema.

3.- Hay un defecto de fijación y un exceso de emisión, lo que implica que el CO2 no fijado no ha cubierto el cupo de fijaciones asignado, luego hay un dinero que se deja de percibir por los fijadores; sin embargo, hay exceso de emisiones y los emisores tienen que liquidar, salvo que quieran o pagar el tributo o acudir a la subasta final para encontrar un precio de puja más asequible y entregar las toneladas adquiridas en la subasta al sistema. Si acuden a la subasta y no compran las toneladas necesarias, tendrán que liquidarlas con el sistema.

Se crea por lo tanto un círculo virtuoso en virtud del cual los consumos periódicos producidos se inscriben en el Registro de la Propiedad mediante el correspondiente asiento registral, de los mismos se da publicidad gráfica asociada a las bases gráficas de las fincas registrales a través de Internet, sin que el folio registral de la finca se cargue de asientos accesorios.

Esa publicidad no es simplemente pasiva, sino que permite al usuario operar sobre ella para incorporar al mercado, por un lado la correspondiente fijación del precio y por otro lado la posibilidad de llevar a cabo la transacción efectiva, mediante firma de un contrato electrónico y el pago del precio, a través de la pasarela de pago electrónica correspondiente. Resulta claro pues que estamos ante un supuesto de contrato electrónico, tal y como se define por parte de la legislación al respecto. La aplicación de dicha legislación resulta evidente y necesaria aun cuando ninguna de las partes intervinientes tenga declaradamente la condición de prestador o de destinatario de

servicios de la Sociedad de la Información, ya que la necesaria utilización de procedimientos electrónicos para operar impone esta consideración

Los contratos, negocios o actos en los que la ley determine para su validez o para la producción de determinados efectos la forma documental pública, o que requieran por la Ley la intervención de órganos jurisdiccionales, notarios, registradores de la propiedad y mercantiles o autoridades públicas, se registrarán por su legislación específica. De ahí la constante remisión en este estudio a la legislación de aguas y a la legislación hipotecaria existente en España ya que la constitución, transmisión, modificación y extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles, sitos en España se sujetará a los requisitos formales de validez y eficacia establecidos en el ordenamiento jurídico español.

4.3.4.- Mercado de transferencias de unidades de aprovechamiento urbanístico. MERTRAU

Uno de los principios que preside el procedimiento de transformación del suelo es el principio de equitativa distribución de beneficios y cargas, de modo que debe garantizar la atribución a los propietarios de facultades y deberes con un contenido esencial análogo (arts. 8 c y 9.3 TRLS).

Las dos técnicas más importantes para lograr esa justa distribución son los expedientes de reparcelación y la técnica del aprovechamiento urbanístico. El aprovechamiento urbanístico es el rendimiento del suelo en función del uso y tipología edificatoria que permite el planeamiento, que se puede configurar como un auténtico derecho real⁴⁸⁵. El aprovechamiento es, en sí mismo, un término económico que significa «sacar utilidad de alguna cosa». Luego aprovechamiento urbano es la utilidad que un suelo tiene para la edificación, pero también, como medio alternativo a las expropiaciones con indemnización en dinero, que tiene la Administración Urbanística, de gran utilidad práctica, por facilitar la obtención de suelos dotacionales sin necesidad de acudir a los recursos financieros de las administraciones públicas. Asimismo, puede ser un instrumento útil para la remodelación de entornos urbanos en tiempos como el actual de crisis económica, que impide los desarrollos de suelos de urbanizables, por imposibilidad de sufragarlos.

De forma descriptiva puede decirse que el aprovechamiento urbanístico constituye una noción que nace a su vez de dos parámetros urbanísticos perfectamente delimitados en el plan de ordenación. Por una parte, la edificabilidad asignada a cada parcela resultante del sistema de ejecución que se siga en cada caso. De otra, el uso asignado a dicha parcela⁴⁸⁶.

⁴⁸⁵ CUETO BULNES, J. L. Y GONZÁLEZ SOLANA, F: «Las valoraciones urbanísticas», Revista de Derecho Urbanístico n.º. 109, 1988, p. 49. Y es un auténtico derecho real, según JIMÉNEZ LINARES, M.ª. J.: en «La subsistencia del derecho al aprovechamiento urbanístico», La Ley núm. 4703, de 30 de diciembre de 1998.

⁴⁸⁶ ARNAIZ EGUREN, R.: *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, op cit., p. 497

Para delimitar debidamente su concepto hemos diferenciado dos tipos de aprovechamiento⁴⁸⁷:

- a) El aprovechamiento materializable que el Plan atribuye a cada parcela o finca, con especificación de su edificabilidad en metros cuadrados, de los usos permitidos y de las demás condiciones que permitan su edificación, como la superficie máxima de ocupación de la parcela, la altura de la edificación o la intensidad de los usos admitidos.
- b) El aprovechamiento apropiable por ser susceptible de ingreso en el patrimonio del titular de la finca, con un contenido patrimonial que le hace susceptible del tráfico jurídico. Para su cálculo no se partía del aprovechamiento objetivo de la finca o parcela, sino de la totalidad del atribuido al área de reparto. A cada propietario le correspondía el aprovechamiento resultante de referir a la superficie de su parcela el aprovechamiento tipo del área en que se ubique. Para obtener el aprovechamiento tipo se suma el conjunto de unidades de aprovechamiento, calculadas en metros cuadrados edificables, con excepción de los destinados a dotaciones de titularidad pública, valorados en función de su uso, y esa suma de unidades se dividirá por la superficie total del área de reparto. El resultado es el aprovechamiento subjetivo que se le atribuye *propter rem*, es decir por razón de la titularidad del terreno, convirtiéndose en una realidad inmobiliaria desgajada del suelo⁴⁸⁸. En la práctica para el cálculo de ese aprovechamiento tipo de cada área de reparto se han utilizado unos coeficientes de homogeneización, que se han fijado de una manera aleatoria, sin tener en cuenta las características jurídico-económicas de cada área de reparto.

En las actuaciones asistemáticas, donde no hay instrumento de gestión, la Ley introduce el mecanismo de la transferencia o distribución de aprovechamiento, que, en principio, constituye un requisito de la concesión de licencia. Se pueden distinguir aquí tres situaciones:

- 1) Que coincidan aprovechamiento apropiable y materializable, lo cual es improbable, salvo que se configure cada parcela como área de reparto distinta.
- 2) Que el aprovechamiento apropiable sea inferior al materializable, en cuyo caso el propietario necesita para edificar la totalidad del aprovechamiento materializable adquirir la parte del apropiable del que carezca, bien de la Administración o bien de otro propietario.
- 3) Que el aprovechamiento apropiable sea de cuantía superior al materializable, en cuyo caso el propietario de la parcela dispone de un excedente de aprovechamiento transferible, supuesto de hecho característico de las

⁴⁸⁷ *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo, op cit., p. 499 y 500.*

⁴⁸⁸ Sobre el particular ver ARNAIZ EGUREN, R.: *Registro de la Propiedad y urbanismo*, op cit., y LASO MARTÍNEZ, J. L. Y LASO BAEZA, V.: *el aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, Barcelona 1995.

transferencias de aprovechamiento apropiable en las actuaciones asistemáticas⁴⁸⁹.

Siendo el Urbanismo una actividad de competencia urbanística, este Mercado de transferencias de unidades de aprovechamiento urbanístico es de competencia autonómica y ámbito territorial municipal. Es una técnica para lograr la adecuada equidistribución de los beneficios y cargas derivadas del planeamiento, que tiene un fundamento legal, así el artículo 32 LOTUP valenciana 5/2014 dispone: «*El plan general estructural establecerá, como mínimo, los criterios precisos para delimitar las áreas de reparto y calcular el aprovechamiento tipo de los sectores de planeamiento parcial. A tal efecto, fijar las directrices para calcular las cesiones de suelo de red primaria que deba asumir cada sector. En su caso, indicará qué infraestructuras de dicha red primaria deben ser ejecutadas con cargo a sectores concretos, para satisfacer sus respectivas necesidades funcionales, así como las consecuencias económicas o equidistributivas que se deriven de la posible ejecución anticipada de la correspondiente infraestructura por la administración*». Delimitada el área de reparto, procede el cálculo del aprovechamiento urbanístico tipo, a que se refiere el artículo 74 que dispone: «*1. El plan de ordenación pormenorizada determinará el aprovechamiento tipo en función del aprovechamiento objetivo de los terrenos incluidos en el área de reparto prevista en dicho plan, homogeneizado por la aplicación, a la superficie edificable correspondiente a cada uso, de coeficientes correctores, que expresen la relación entre los diferentes valores de repercusión de cada uso, justificados según un estudio de mercado; el aprovechamiento objetivo total, así homogenizado, se dividirá por la superficie total del área de reparto, incluyendo las superficies exteriores al mismo que sean adscritas para la obtención de elementos de la red primaria y excluyendo las superficies de suelo público preexistentes en el área de reparto y que ya se encuentren destinadas al uso asignado por el plan, salvo las que consten obtenidas de forma onerosa por la administración, que darán lugar a la correspondiente adjudicación de aprovechamiento a su favor, en los términos previstos en el artículo 83 de esta ley. El resultado obtenido de la división indicada será el aprovechamiento tipo del área de reparto (...). 3. El cálculo del aprovechamiento tipo se concretará en la ordenación pormenorizada en metros cuadrados homogeneizados de edificabilidad de uso y tipología característicos por cada metro cuadrado de suelo*». En este caso puede ocurrir que en un área de reparto puedan existir parcelas con defecto de aprovechamiento urbanístico y con excedente del mismo, y conforme al artículo 77: «*2. Cuando una actuación presente, en su conjunto, un excedente de aprovechamiento porque el aprovechamiento tipo sea menor que el aprovechamiento objetivo, este se compensará: a) Preferentemente, por la cesión de los suelos dotacionales necesarios para su urbanización interna o para conectar o integrar la actuación en las redes generales de servicios urbanísticos. b) Por la cesión de terrenos en otro sector, área de reparto o ámbito urbanístico o geográfico, mediante transferencias de aprovechamiento. c) Cediendo edificación preexistente, previa tasación, que sea de igual valor a los terrenos que hubiera que ceder en su lugar. d) En defecto de los anteriores, mediante compensación económica por el valor del excedente de aprovechamiento. Lo obtenido por dicha compensación se integrará en el patrimonio público de suelo*». Por ello dispone el artículo 78: «*1. Los propietarios de una finca pueden transferir su aprovechamiento subjetivo a otras fincas que cuenten con*

⁴⁸⁹ ARNAIZ EGUREN, R.: *El hecho urbanístico y su tratamiento en el derecho positivo*, op cit., p. 501 y 502.

excedentes de aprovechamiento. Estos excedentes serán compensados mediante dicha transferencia, que legitimará la edificación de los mismos». Por tanto, la Ley reconoce ese contenido económico del aprovechamiento urbanístico subjetivo no materializado, cuyo tráfico puede realizarse mediante el molde conceptual de un derecho real, en este caso de aprovechamiento urbanístico, por ello este artículo dispone: «5. La transferencia voluntaria de aprovechamiento debe ser aprobada por el ayuntamiento, a propuesta suscrita por los interesados y formalizada en escritura pública, con planos adjuntos expresivos de la localización y dimensiones de las fincas implicadas». Y es aquí donde interviene la autonomía de la voluntad, por la que las partes pueden determinar las circunstancias de la transacción, mediante la correspondiente relación jurídico real. Existe una segunda modalidad que es la de la reserva del aprovechamiento subjetivo, con motivo de una cesión gratuita de terrenos a la administración, por la que el cedente puede reservarse el aprovechamiento subjetivo de los terrenos para su posterior transferencia. Quien sufrague el justiprecio expropiatorio de un terreno, o renuncie a percibirlo, puede reservarse su correspondiente aprovechamiento, conforme al artículo 79.1, pues conforme al artículo 79.5: «5. En las actuaciones urbanísticas que se lleven a cabo mediante expropiación de terrenos reservados para la ejecución de dotaciones públicas de red primaria o secundaria, el expropiado podrá hacer reserva del aprovechamiento urbanístico que, en su caso, tengan atribuidos, como pago del justiprecio, siendo dicha reserva de aplicación preferente al ámbito al que esté adscrita o funcionalmente vinculada la dotación pública en los términos previstos en la ley. De no ejercitar el expropiado esa opción, será la administración expropiante quien tenga derecho a materializar los aprovechamientos que, en su caso, se deriven de los terrenos expropiados, subrogándose en los derechos y obligaciones del propietario inicial; dicha reserva ha de ser aprobada por el Ayuntamiento, que es quien realmente la cede, a cambio de los terrenos, o como alternativa al pago en metálico del justiprecio y se puede inscribir en el Registro de la Propiedad para su posterior transferencia».

Pero, su ámbito territorial es municipal, siendo su norma de cobertura, el Planeamiento Urbanístico y la Ordenanza Municipal correspondiente. Por ello, dispone el artículo 78.4 LOTUP: «4. El aprovechamiento puede transferirse desde terrenos ubicados en cualquier localización geográfica y cualquiera que sea su destino urbanístico, pero la superficie a ceder o el aprovechamiento a compensar debe ser mayor o menor en función de la aplicación de los coeficientes correctores correspondientes a ambos suelos, determinados de acuerdo con lo que establece el artículo 74.1 de la presente ley. Dicha equivalencia se verificará conforme a las normas de valoración de la legislación estatal aplicable y, siendo una cesión gratuita, se tendrán en cuenta, entre dichas normas, las aplicables a la reparcelación».

De este artículo se desprende que el aprovechamiento objetivo no es siempre patrimonializable por el propietario, pues no coincide con el aprovechamiento subjetivo, que es el susceptible de apropiación. Para determinarlo se utiliza el parámetro del aprovechamiento tipo, que es un parámetro usado para determinar los derechos urbanísticos que genera una determinada superficie de suelo afectado por una actuación urbanística, que ha de ser ponderado con una serie de coeficientes cuyo cálculo ha de tener en cuenta diversas variables, para que pueda cumplir con la función de equidistribución de beneficios y cargas derivados del Planeamiento.

Estos coeficientes son los «factores» que, ponderando el distinto valor económico que tiene cada uso de los previstos en el plan, convierten el aprovechamiento genérico en edificabilidad de cada uno de esos usos. La concreción del aprovechamiento en edificabilidad se materializa en el proyecto de reparcelación, que asigna a cada parcela la edificabilidad del uso que le corresponde. El proyecto propone que para que el cálculo sea ponderado y justificado, se utilice en su determinación datos reales, para asegurar una adecuada equidistribución, tomados del Registro de la Propiedad, a través de la herramienta informática que gestiona el sistema de bases gráficas dotada de un módulo de valoración real de las fincas, en virtud del cual, mediante procedimientos matemáticos, sobre la base de datos económicos que figuran inscritos en los asientos registrales relativos a fincas de similares características a la que es objeto de consulta, se determinan una serie de testigos de valoración, según los filtros seleccionados por el usuario, georreferenciados sobre el territorio, que sirven de base a la determinación del valor medio de mercado del metro cuadrado en esa zona. El informe de los testigos de valoración no contiene un valor concreto o exacto, sino un indicador, que habrá de ser tratado por el valorador correspondiente, al que se le facilita el trabajo.

Con ello, se termina el aprovechamiento urbanístico subjetivo, es decir, el susceptible de ser patrimonializado por el propietario, que podemos definir como la atribución efectiva al propietario afectado por actuación urbanística, de los usos e intensidades susceptibles de adquisición privada o su equivalente económico, producida por el cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados por la legislación urbanística o el planeamiento aplicable. Esta magnitud se expresa en unidades de aprovechamiento, siempre que costeen las cargas de urbanización generales que les correspondan, y supone el contenido urbanístico lucrativo del derecho de propiedad del suelo. La cuantía del aprovechamiento subjetivo se calcula restando el excedente de aprovechamiento, definido a continuación, al aprovechamiento tipo fijado por el plan. El excedente de aprovechamiento es el resultado, siempre de signo positivo, de restar al aprovechamiento total que teóricamente se puede materializar en un terreno –aprovechamiento objetivo-, el aprovechamiento que el propietario puede patrimonializar y hacer suyo -aprovechamiento subjetivo-.

Por tanto las unidades de aprovechamiento urbanístico tienen un contenido económico, que las hace susceptibles de ser objeto de mercado o transacción, que se define como “la posibilidad del traslado de aquel aprovechamiento (tipo) no realizable en terrenos propios a otros que deben servir de soporte a un aprovechamiento superior al tipo, con lo que los primeros quedan liberados para el destino, en su caso, de equipamiento público”⁴⁹⁰.

Por tanto, la técnica de la transferencia de aprovechamiento urbanístico puede ser un mecanismo útil en aquellos supuestos en los que:

- 1) Un propietario de una parcela en suelo urbano no puede materializar el aprovechamiento subjetivo que le corresponde, porque está calificada como

⁴⁹⁰ PAREJO ALFONSO, L.: «La ordenación y la gestión urbanística: un balance crítico», op cit.

dotación pública de obligada cesión al Ayuntamiento (v. gr., una zona verde o un tramo de vial).

- 2) Existe voluntad municipal de obtener ese suelo urbano dotacional para destinarlo al uso previsto por el plan (pretende ajardinar la zona verde o ejecutar el vial).
- 3) Otro solar urbano presenta un excedente de aprovechamiento cuya compensación es requisito previo para poder ser edificado.

Ello nos permite estructurar un mercado de unidades de aprovechamiento urbanístico, basado en la técnica de la oferta y la demanda como mecanismo coadyuvante para conseguir la justa equidistribución de beneficios y cargas derivados de la actuación urbanística, y con base en las tres posibilidades anteriores podemos distinguir dos posibles situaciones o tipos de mercado:

- A) Un mercado Primario, que relaciona a los Ayuntamientos con los titulares de suelo urbano o urbanizable, ya sea a través de la técnica de la transferencia de unidades de aprovechamiento urbanístico o a través de la técnica de la reserva de aprovechamiento. Los Ayuntamientos que no quieran -o no puedan- sobrecargar las arcas municipales recurriendo al pago de un justiprecio en metálico y los propietarios que prefieran materializar aprovechamiento en lugar de recibir dinero, pueden acudir a la técnica de la transferencia o de la reserva de aprovechamiento.
- B) Un mercado secundario, en el que se relacionan los particulares y en el que se producen las auténticas transferencias de aprovechamiento urbanístico. Este mercado se da entre particulares titulares de terrenos, en los que, sea el suelo urbano o urbanizable, tengan excesos de unidades de aprovechamiento urbanístico o defecto de unidades de aprovechamiento urbanístico que quieran ponerse en relación para efectuar las oportunas compensaciones mediante la transferencia de los mismos en régimen de libre mercado. Para ello necesitan una estructura, un tablero, a través del cual relacionarse y ese tablero que proponemos es el de un mercado basado en la seguridad jurídica que presta el Registro de la Propiedad al tráfico jurídico inmobiliario y en la tecnología prestada por el sistema de bases gráficas registrales, configurado como GIS registral, a través del certificado de testigos de valoración que permita determinar con justicia los coeficientes de ponderación en el cálculo del aprovechamiento tipo de las áreas de reparto, que hasta la fecha se han hecho de manera ciertamente aleatoria en la mayoría de los casos.

Para ello, hemos de trazar un esquema de funcionamiento de ese mercado⁴⁹¹, que pasa por las siguientes fases:

⁴⁹¹ Sobre el particular ver el importante trabajo de AGUILERA ANEGON, G: «Bases gráficas registrales y aprovechamiento urbanístico», ponencia realizada en las III Jornadas Jurídicas para profesionales

1.- La delimitación del área que fija el límite territorial del mercado de unidades de aprovechamiento urbanístico (MERTRAU) es una competencia de la Administración Urbanística Territorial, de acuerdo con las directrices políticas marcadas por la representación política de la misma y se fija en el instrumento de planeamiento, que es el que delimita las áreas de reparto. La delimitación de las áreas de reparto ha de obedecer a criterios de proporcionalidad en la ejecución urbanística. Para ello, será indispensable la justificación de los coeficientes de homogeneización que han de tener presente la información que van a recibir del Registro de la Propiedad, que van a fundamentar el cálculo del coeficiente homogeneizador, desde el punto de vista de una justa equidistribución de beneficios y cargas. El aprovechamiento tipo de cada área de reparto habrá de hacerse constar en el folio registral de cada finca registral incluida en el área de reparto, al amparo del artículo 51 TRLS, identificando la finca registral mediante la superposición gráfica de la cartografía del área de reparto con la capa de bases gráficas registrales.

2.- Determinación de las fincas registrales positivas o negativas, lo que deriva de la aplicación de los coeficientes de homogeneización debidamente ponderados, sobre la base de testigos económicos registrales, expresando las unidades de aprovechamiento urbanístico que corresponde a cada finca, que se podrán inscribir como derecho real de la finca que origina el mismo, que determinará el juego de la oferta y la demanda, a través del derecho real de aprovechamiento urbanístico. La transferencia, así como la incorporación de terrenos al dominio público o patrimonio municipal de suelo que conlleve, debe hacerse constar en el registro de la propiedad. (Art. 78 *in fine* LOTUP).

3.- El agotamiento del aprovechamiento urbanístico, provocará la cancelación del folio registral general y de los folios registrales particulares, mediante la correspondiente resolución administrativa.

4.3.5.- Un caso real: los Bancos de Conservación de la Naturaleza

Los Bancos de Conservación de la Naturaleza se regulan en la Disposición 7ª de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación del impacto ambiental, diciendo que son un conjunto de títulos ambientales o créditos de conservación que representan valores naturales creados o mejorados específicamente sobre fincas determinadas. Sin embargo, la misión de las leyes no es dar conceptos o definiciones; la DA 7ª se limita a describir someramente la figura, que podemos definir como aquella persona jurídica, por tanto, ficción del Derecho, que se crea por resolución administrativa y que se inscribe en un Registro Administrativo, como mecanismo voluntario que permite compensar, reparar o restaurar las pérdidas netas de valores naturales, mediante la emisión de una serie de títulos, autorizados por la Administración, que pueden conservar o comerciar en régimen de libre mercado, con aquellos que han provocado la pérdida neta de valores naturales.

organizada por el Excelentísimo Ayuntamiento de Alzira (Valencia), el 27 de Mayo de 2013, publicada en Cuadernos ambientales de la Propiedad nº. 3, Barcelona Julio 2013, p. 14 y ss.

Por tanto, los objetivos a perseguir por un BCN son:

- a) Impulsar la participación de los propietarios de terrenos y titulares de derechos reales, en los objetivos de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, mediante la realización de proyectos de fomento de la Biodiversidad.
- b) Servir de medida compensatoria para impactos ambientales residuales o de medida reparadora de daños ambientales.
- c) Mejorar el estado de conservación o alcanzar un estado de conservación favorable de los hábitats declarados de interés comunitario por la Directiva de Hábitats y de Aves (Anexos II y IV de la Ley 42/2007), en especial de los prioritarios y de las especies incluidas en el Catálogo Español de Especies Amenazadas (RD 139/2011).
- d) Promover la no pérdida neta de la Biodiversidad.

Esta figura está tomada del Derecho Norteamericano, siguiendo el modelo de los títulos valores de fácil transmisión, donde la seguridad jurídica no es plena y se sustituye por la seguridad económica. Pero las figuras no pueden trasladarse de un Ordenamiento a otro, sin tener en cuenta el acervo jurídico de cada Comunidad y siendo la nuestra una Comunidad Jurídica sometida al Derecho Latino, deben hacerse una serie de recomendaciones para el éxito de esta figura, constituida como un mercado de carácter estatal, en el Derecho Español, como son:

1.- Consideración de la actividad de creación o mejora de valores ambientales como un derecho real de aprovechamiento ambiental, por lo que los Bancos de Conservación de la Naturaleza pasarían a ser el conjunto de terrenos donde se realizan o ejercen actuaciones de recuperación, restauración o creación de nuevos valores naturales, en régimen de derecho real de aprovechamiento ambiental, gestionados y conservados por sus titulares con vocación de permanencia, cuya existencia, cuantía y condiciones de transmisibilidad son certificados por la Administración competente mediante los créditos de conservación de la naturaleza. Por lo tanto, la finca registral sobre suelo rural se configura como base jurídica sobre la que recaen los títulos ambientales ha de mostrarse como unidad de referencia de las operaciones de transacción, compensación o liquidación de esos títulos. La DA 7ª vislumbra una parte de ese derecho real al prever la constancia por nota marginal de la limitación de uso de la finca como carga del propietario, que no es más que una de las facetas de ese derecho real, siendo la otra el poder directo e inmediato que tiene el titular del título de conservación de la naturaleza de exigir al propietario el mantenimiento de ese uso, en atención a la contraprestación económica que ha satisfecho para adquirir el título.

2.- Los créditos de conservación de la naturaleza son la cuantificación objetiva, certificada por la Administración competente al inicio del procedimiento de constitución del Banco de Conservación para permitir su transmisibilidad y relativa al contenido del

ejercicio del derecho real de aprovechamiento ambiental, integrado por las actuaciones de recuperación, restauración o creación de nuevos valores naturales, expresados en unidades de superficie, cuando se refiera a hábitats y, además de estas, en unidades de número de ejemplares u otro parámetro demográfico o poblacional, en el caso de especies. Por lo tanto la finca registral, como base jurídica sobre la que recaen los títulos ambientales ha de mostrarse como unidad de referencia de las operaciones de transacción, compensación o liquidación de esos títulos.

3.- La constitución de todas las propiedades inmobiliarias incluidas en un Banco de Conservación de la Naturaleza determinará que todos los titulares se constituirán como una auténtica comunidad de conservación, que ostentará la titularidad, por cuotas de sus partícipes, del derecho real de aprovechamiento ambiental, sobre el cual se desarrollará el régimen de transacciones de los títulos de crédito de conservación de la naturaleza.

Elementos personales son el promotor del BCN, que puede ser único, si es el único propietario de todas las fincas, o no serlo, en cuyo caso los propietarios habrán de constituirse en comunidad de conservación. En todo caso, ha de tratarse de titulares registrales, pues la inclusión en el Banco implica limitaciones de uso.

Además, las actuaciones contempladas en el Plan de Gestión serán objeto de seguimiento y auditoria de carácter ambiental por parte de una entidad independiente y distinta del titular del terreno, del Promotor del Banco y de la Comunidad de Conservación del Banco, con el objetivo de verificar la realización de las actuaciones contempladas en el Plan de Gestión y el cumplimiento de los objetivos del Banco de Conservación de la Naturaleza. A todos los efectos, la entidad de garantía ambiental formará parte del funcionamiento del Banco de Conservación, en relación de independencia.

Dentro de los elementos reales debemos distinguir:

- a) Cualquier finca rústica de carácter privado puede integrarse en un BCN.
- b) Los títulos de crédito de conservación se conceden en atención al objeto del BCN y las características de la finca, mediante estimación objetivo por técnico competente, que son los que pueden conservarse en depósito o transmitirse, a cambio de una contraprestación económica.
- c) El plan de gestión del BCN.

Elementos formales son la resolución administrativa de creación del BCN y los títulos autorizados por el Ministerio, en atención al valor natural conservado, como materialización o pruebas documentales certificadas de la cuantía económica objetiva del derecho real de aprovechamiento ambiental, del que son manifestación.

Estos créditos de conservación son transmisibles en régimen de libre mercado, pero una vez transmitidos por el dueño de la finca y logrado el beneficio económico derivado de

la transacción, se corre el riesgo evidente de que decaiga el interés conservacionista, para evitar lo cual hay que acudir a garantías externas de naturaleza registral y financiera.

Otro elemento formal es el plan de gestión elaborado para el BCN, que debiera poder ser consultado en el folio registral de la finca integrada en el BCN, utilizando la técnica de la información asociada de carácter documental, como tratamos para el libro edificio o el certificado de eficiencia energética, en el que han de hacerse constar todas las vicisitudes por las que atraviese la conservación del valor natural, a instancia de su titular, del titular del crédito, o de la Administración competente.

El proceso que proponemos distingue dos mercados distintos:

- El de los créditos de conservación, que serán atribuidos ab initio del proceso en equivalencia del objetivo ambiental propuesto en el plan de gestión. Desde ese momento pueden ser transmitidos como títulos valores, al precio que libremente se establezca entre las partes, pero con la peculiaridad de que el contenido económico que representan solo se hará líquido para su tenedor al finalizar el ciclo de ejercicio del BCN y solo en el caso de que el propietario de la finca haya acreditado mediante la oportuna inspección efectuada al efecto, el logro efectivo de los objetivos ambientales inicialmente propuestos. Si no fuese así, la administración competente no estará obligada a satisfacer la cuantía económica a su portador, sin perjuicio de la responsabilidad contractual que por su transferencia fuere imputable al transferente.

- El de los derechos reales de aprovechamiento ambiental entre los interesados incluidos en la comunidad de conservación derivada de la existencia del Bancos de Conservación de la Naturaleza. Los propietarios que no hayan alcanzado los objetivos ambientales propuestos, es decir, la dotación media asignada, habrán de pagar a la administración por la cuantía no lograda, salvo que prefieran adquirirlos a otros propietarios de la comunidad que hayan logrado mayores beneficios que los inicialmente previstos. Estos propietarios liquidarán sus excesos ambientales percibiendo una cantidad económica adicional por parte de la administración competente (que siempre será sensiblemente inferior a la que tengan que pagar los que no hayan llegado a cubrir la dotación media asignada).

Ambos tipos de mercados aparecen interrelacionados entre sí durante un periodo de tiempo que se inicia con la constitución de un Banco de Conservación de la Naturaleza y finaliza en el momento de su liquidación, la cual determinará la comprobación, o bien del incumplimiento positivo o negativo (lo cual determinaría una liquidación compensatoria con la Administración competente o en su defecto la falta de cobertura de los créditos de conservación), o bien del cumplimiento directo (mediante su logro real) o indirecto (mediante las transferencias de compensación oportunas entre excesos y carencias) de los objetivos ambientales propuestos.

Este derecho real se regula en su aspecto negativo de carga del propietario, en la DA 7ª, pero no hay ningún inconveniente para su inscripción como derecho real, con base en este reconocimiento legal y la teoría del *numerus apertus*, que en materia de inscripción

de derechos reales, sigue la DGRN, en reiteradas resoluciones, como por ejemplo la de 4 de mayo de 2009⁴⁹², en cuyo Fundamento de Derecho 3º declara: «1. Es perfectamente conocida la doctrina de esta Dirección General acerca de la posibilidad de creación de nuevas figuras de derechos reales, al amparo del principio de «*numerus apertus*» que predicen los artículos 2 de la Ley Hipotecaria y 7 del Reglamento Hipotecario. La autonomía de la voluntad en la configuración de nuevos derechos reales para adaptar las categorías jurídicas a las exigencias de la realidad económica y social tiene como fundamental límite el respeto a las características estructurales típicas de tales derechos reales, cuales son, con carácter general, su inmediatez, o posibilidad de ejercicio directo sobre la cosa, y su absolutividad, que implica un deber general de abstención que posibilite dicho ejercicio sin constreñir a un sujeto pasivo determinado. Del análisis del elevado número de resoluciones que este Centro Directivo ha dedicado a la cuestión, puede colegirse que han constituido campo propio de la autonomía de la voluntad para la creación de derechos nuevos ciertos casos de derechos de preferente adquisición (el tanteo convencional, cuyo carácter real no ha recibido sanción legal hasta la reciente legislación catalana), las situaciones vinculadas con el régimen de propiedad horizontal y la variada gama de servidumbres personales y reales; por otra parte, respecto de los derechos reales típicos, y singularmente de los de goce, la autonomía de la voluntad ha ido más bien encaminada a perfilar determinadas características del paradigma legal. 2. No obstante lo anteriormente expuesto no significa que sea suficiente la voluntad o la denominación del derecho para que éste se considere derecho real. Hace falta, además, que concurren determinadas circunstancias: a) Como se ha dicho anteriormente, es preciso que la figura que se crea tenga las características de un derecho real. b) Que, si se trata de una figura nueva, máxime si se trata de algún tipo nuevo de garantía carente de regulación legal, se regulen todas las consecuencias que dicha garantía comporta, o bien se remita a los efectos jurídicos de otra figura. En este sentido, tiene razón el Registrador en su calificación cuando expresa las importantes lagunas que concurren en el presente caso, esencialmente la preferencia con respecto a otras garantías que puedan recaer sobre las fincas. 3. Aunque la figura que se constituye no es totalmente atípica, pues viene establecida en una Ley como es la Ley General de Subvenciones, pero no lo es menos que el mismo artículo 34.4.b de dicha Ley dice que el bien quedará afecto «al pago del reintegro cualquiera que sea su poseedor salvo que resulte ser un tercero protegido por la fe pública registral», lo que no se regula en dicha Ley es una figura específica que sirva para, mediante la constancia registral de la afectación, evitar que surja dicho tercero. Por supuesto que puede la Administración (Estatual o Autonómica) constituir garantías para asegurarse el cumplimiento de la finalidad de la subvención, cualquiera que sea el titular de la finca, pero la garantía deberá ser, bien una ya existente (hipoteca o condición resolutoria), bien una nueva pero cuyos perfiles y eficacia deben estar perfectamente delimitados, como anteriormente se ha dicho».

Y a través de la constancia en el registro de la Propiedad de este procedimiento, se logran dos importantes objetivos o consecuencias:

- Dotar de seguridad jurídica a las operaciones de ejercicio, compensación, transferencia y liquidación en que consiste la inclusión de una finca en un Banco de Conservación de la Naturaleza.

⁴⁹² BOE nº. 131 de 30 de mayo de 2009. Sección III. Página 45.441.

- Hacer de la inclusión dentro del BCN un activo patrimonial efectivo para los propietarios y no solo una limitación o carga de conservación.

La técnica registral sería la siguiente: inscrito el Banco de Conservación de la Naturaleza en el Registro Nacional, entregados los títulos de crédito de conservación al Promotor individual, o constituida en su caso la Comunidad de Conservación, la transmisión de los mismos en régimen de libre mercado requiere el cumplimiento de las siguientes reglas:

1.- La integración de una finca en un Banco de Conservación de la Naturaleza se hará constar por nota al margen de la última inscripción de dominio. En la misma se hará constar la limitación de uso a que se refiere la Disposición Adicional 7ª de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental. Por nota al margen se hará constar la entrega de los títulos, una vez verificados los trabajos por el técnico de la Administración; mientras tanto, la emisión está bajo condición suspensiva, pero se puede negociar con su valor objetivo.

2.- El derecho real de aprovechamiento ambiental se inscribirá a favor del promotor individual, identificado con las circunstancias exigidas por la legislación hipotecaria, o a favor de la Comunidad de Conservación, mediante la presentación de la resolución administrativa de inscripción del Banco de Conservación de la Naturaleza promovido, que exprese el número de títulos de créditos de conservación adjudicados al mismo, identificando, en su caso, a los adjudicatarios de los mismos.

El título inscribible del derecho real de aprovechamiento ambiental será la resolución administrativa final de inscripción del Banco de Conservación que contenga todas las menciones necesarias para la inscripción, acompañada en su caso del documento fehaciente que acredite la constitución de la comunidad de conservación.

La inscripción del derecho real de aprovechamiento ambiental se sujetará a las siguientes reglas:

- a) La inscripción extensa se practicará en el folio de la finca registral de mayor superficie, practicándose en las demás fincas integradas en el Banco inscripciones concisas del derecho real de aprovechamiento ambiental en favor del titular registral de la finca, que expresarán la cuota que le corresponde en el derecho real de aprovechamiento ambiental y el número de títulos de créditos de conservación adjudicados, en atención a la condición de su finca.
- b) La inscripción anterior llevará como consecuencia la apertura de un folio electrónico en el que constarán las sucesivas transmisiones de los créditos de conservación de la naturaleza en cada período de liquidación.

- c) Las sucesivas transmisiones de dichos títulos se harán constar en el folio registral electrónico mediante documento electrónico suscrito por comprador y vendedor, identificados con su Documento Nacional Electrónico, acompañado de los títulos administrativos de conservación de la naturaleza, que acreditan la participación en el derecho real de aprovechamiento ambiental. El adquirente tiene derecho al mantenimiento de uso de la finca, garantizado por la nota marginal de la Disposición Adicional 8ª de la Ley 21/2013. Dicho título será calificado por el Registrador, según las normas de la Legislación Hipotecaria.

La inscripción del derecho real de aprovechamiento ambiental expresará las siguientes circunstancias:

- a) Denominación del Banco de Conservación de la Naturaleza.
- b) Características técnicas del mismo que resulten de la resolución administrativa.
- c) Identificación del Promotor individual o de todos los miembros de la Comunidad de Conservación, con los requisitos exigidos por la Legislación Hipotecaria.
- d) En caso de Comunidad de Conservación, constará el consentimiento de todos los partícipes, debidamente identificados y el régimen de administración y representación de la Comunidad de Conservación, expresando la identidad de la persona que ostenta la facultad de certificación. Cualquier modificación del mismo se hará constar en sucesivas inscripciones, mediante la presentación del correspondiente certificado del órgano con facultad certificante, con firma legitimada notarialmente, o electrónicamente con su DNI electrónico.
- e) Duración del derecho real de aprovechamiento ambiental que resulte del título inscribible.
- f) Número de títulos de crédito de conservación de la naturaleza concedidos al Banco de Conservación en la resolución administrativa, expresando la identidad del adjudicatario.
- g) En caso de Comunidad de Conservación, cuota que corresponde a cada partícipe en el derecho real de aprovechamiento ambiental total que resulte del acuerdo de constitución de dicha Comunidad.
- h) Períodos de liquidación previstos para cada transmisión de los créditos.

La cancelación del derecho real de aprovechamiento ambiental se practicará:

- a) Por el transcurso de plazo de duración del derecho.
- b) Por la baja del Banco de conservación, a que se refiere el artículo 20.
- c) Por la voluntad del promotor o partícipe, acompañando el documento administrativo que acredite la extinción del crédito o del Banco, según los casos con la audiencia del titular de los créditos.

La cancelación del folio del derecho real de aprovechamiento ambiental producirá la cancelación de la nota marginal de limitación de uso de la finca a que se refiere la disposición adicional 8ª de la Ley 21/2007.

CONCLUSIONES

1.- El Registro de la Propiedad español es un registro de derechos, en el que lo que se hace constar en el folio registral, es decir, lo que se publica es el derecho real en sí mismo, una vez calificado registralmente. Una vez publicado, se le dota de importantes efectos jurídicos, los cuales han de alcanzar a todo el contenido del asiento registral, es decir, tanto al sujeto como al objeto y la causa del derecho real. El Registrador ha de calificar todas las afirmaciones de las partes en el título, también las relativas a la descripción de la finca, como objeto del derecho, cuando la misma tenga una proyección sobre la realidad física, no cuando se trate de fincas de existencia meramente intelectual.

2.- La calificación de la descripción literaria de la finca ha de apoyarse necesariamente en los elementos cartográficos y ortofotográficos de que ha de disponer el Registro de la Propiedad, que permitan identificar la descripción literaria de la finca sobre el territorio, constituyendo una fase más del procedimiento registral. El Registrador ha de seleccionar entre todas las cartografías oficiales de la finca de que pueda disponer, la que mejor se adapte a la descripción literaria de la finca, pudiendo realizar pequeños ajuntes técnicos, en los casos de desplazamientos de la cartografía o de la ortofoto, pero apoyado en una cartografía, que puede ser pública o privada, o de levantamiento topográfico.

3.- Esa calificación de la descripción, que hemos denominado validación, ha de provocar una decisión del Registrador sobre la coherencia o incoherencia de la misma, en el ejercicio de su actividad de coordinación de las descripciones literarias de las fincas con su proyección geográfica sobre el territorio. Esta puede ser positiva, suspensiva o denegatoria, y la misma en ningún caso impide la práctica del asiento literario. Del resultado de la validación ha de dejarse constancia en el sistema informático de bases gráficas registrales del distrito hipotecario, que permite visualizar la relación de las bases gráficas registrales de las fincas con las de sus colindantes.

4.- El sistema de bases gráficas registrales no es un mero instrumento auxiliar en la calificación del Registrador. Cuando la calificación sea positiva, lo que hemos denominado validación definitiva, la base gráfica además de incorporarse al entramado de bases gráficas registrales, pasa a formar parte del asiento registral, pues ha seguido el mismo proceso que sigue la práctica del asiento literario y estar amparado por la firma del Registrador, por lo que podrá producir los efectos de todo asiento registral.

5.- La base gráfica registral inscrita en el asiento tiene efectos identificativos y a ella se extienden los efectos del principio de legitimación, que puede extenderse a datos jurídicos como los linderos o la superficie, según la doctrina jurisprudencial dominante actualmente. Sin embargo, la extensión de los efectos de la fe pública registral demanda unos requisitos adicionales que han de ser más estrictos, como ocurre en el campo literario. Por ello, es preciso que la descripción de la finca y su representación gráfica sea precisa o tenga efectos descriptivos. Ello requiere, además, el consentimiento de los colindantes. Solo la ausencia de contienda jurídica permite la extensión de la fe pública registral a la descripción de la finca y a su base gráfica registral.

6.- La base gráfica registral que conste en la inscripción puede ser objeto de publicidad registral, como todo el contenido del asiento, pues el Registro de la Propiedad es

público para quién tenga interés legítimo en conocer los asientos del Registro, sin que se pueda vedar el acceso a una parte del contenido del asiento. La base gráfica registral inscrita se conecta de modo inescindible con la descripción literaria de la finca, de modo que no son dos caras de una misma moneda, que no se pueden separar y solo se podrán modificar con el consentimiento del titular registral. La base gráfica de la finca registral que conste alojada provisionalmente en el sistema de bases gráficas registrales no puede ser objeto de publicidad registral, por no formar parte del asiento; pero las incoherencias descriptivas pueden ser conocidas por quién lo solicite y tendrán el valor de mero dictamen, para que puedan subsanarse estas incoherencias.

7.- La base gráfica registral es autónoma frente a otras representaciones gráficas territoriales, como la catastral, la urbanística o la ambiental, como consecuencia de ser la finca registral un concepto de derecho privado y no de carácter administrativo.

8.- Que sea de carácter autónomo no quiere decir que no haya de coordinarse con las otras. Esa coordinación no puede entenderse bajo ningún caso como coincidencia, pues incluso en el caso de que se de esa coincidencia, si una determinada cartografía, por ejemplo la catastral se asume como representación geográfica de la finca registral, deja de ser catastral para convertirse en registral, a la que se le aplicarán las normas de la legislación hipotecaria. Por tanto, el denominado proceso de coordinación ha de basarse en la sincronización de movimientos de las diferentes unidades territoriales existentes, que ha de consistir en el recíproco intercambio de información. La coordinación ha de consistir en una operación exclusivamente gráfica, mediante la superposición de las diferentes capas de información sobre el territorio, basada en la técnica de la interoperabilidad. Por ello, la capa jurídica de información, representada por el entramado de bases gráficas registrales ha de ser visualizable sobre la IDEE, para facilitar la coordinación de las políticas en materia ambiental, objetivo de la Directiva INSPIRE, que han de tener en cuenta la situación preexistente de los derechos privados.

9.- La consolidación del sistema de bases gráficas registrales abre una fase más en la evolución del derecho inmobiliario registral, en el tránsito hacia el Registro electrónico, en el que el folio real ha de reservar un espacio a la base gráfica registral inscrita.

10.- Esa nueva fase evolutiva permite la aparición de nuevas técnicas como la de la asociación de información y la creación de mercados territoriales de transacción de recursos naturales. Se mejoran así los cauces de difusión de la información a tener en cuenta en el momento de la contratación inmobiliaria, que podrá estar a disposición de cualquier persona con un ordenador, lo cual es esencial para que la inversión inmobiliaria se realice con la máxima seguridad jurídica, sobre todo en un periodo donde el ámbito de la contratación es eminentemente impersonal, como el actual. La creación de mercados de transacción de determinados recursos naturales de ámbito territorial, a través de una nueva figura, la del derecho real de aprovechamiento ambiental, entendida como buenas prácticas para lograr la sostenibilidad en el ejercicio de los derechos, que permita pasar de un modelo económico lineal, basado en el sacrificio incontrolado de recursos, a un modelo económico circular, en la que el uso de las cosas no se agota por su consumo, sino que produce otros usos complementarios o alternativos.

Valencia, Enero de 2015.