

CARTOGRAFIA JURIDICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

TEMA I

CUESTIONES GENERALES

I.-INTRODUCCION

II.-EL ENFOQUE DEL PROBLEMA

III.- LA DELIMITACION JURIDICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA ES CONCEPTUALMENTE UNITARIA.

IV.- EXTRAÑA COORDINACION QUE SE REFIERE SOLO AL SOPORTE FISICO DEL DERECHO PERO NO AL TITULAR DEL MISMO

V.- DE LA IMPORTANCIA ECONOMICA Y JURIDICA DE LA DELIMITACION CARTOGRAFICA DE LAS FINCAS REGISTRALES.

VI.- DOS PRINCIPIOS INSTITUCIONALES BASICOS QUE INSPIRAN LA REFORMA

I.-INTRODUCCION

La evaluación de un trabajo debe realizarse en función de los objetivos perseguidos. El objeto del presente estudio es, a la luz de la reforma de la Ley Hipotecaria en materia de la delimitación cartográfica de sus fincas, analizar la importancia, los elementos necesarios para incorporar dicha delimitación a las inscripciones registrales y poner de manifiesto algunos de los problemas con que nos hemos ido encontrando en el día a día de nuestras oficinas.

Estas líneas pretenden ofrecer soluciones actuales en base a la recién aprobada Ley 13/2015 de 24 de junio de Reforma de la Ley Hipotecaria y del Catastro Inmobiliario, en lo referente a la incorporación al Registro de representaciones gráficas georreferenciadas de sus fincas. Son preceptos que se ocupan directamente de esta cuestión los artículos 9, 10, 199, 200, 201, pero casi todos los restantes artículos, especialmente los que regulan los distintos tipos de inmatriculación de fincas registrales, están relacionados con esta nueva forma de descripción de nuestras fincas registrales. Completan la regulación cinco Disposiciones adicionales, una Disposición transitoria, una derogatoria y cinco Disposiciones finales.-

El formato elegido es publicar periódicamente un tema sobre cuestiones relacionadas entre sí, de manera que sea más fácil su elaboración, publicación, y lectura, dado lo novedoso de esta materia, hasta ahora bastante extraña en la diaria labor de la mayoría de los Registros.

Debe anticiparse que esta Ley de Reforma de la Legislación Hipotecaria contiene una regulación amplia, confusa, asistemática y en alguna ocasión desafortunada, pero también contiene elementos positivos que con el tiempo van haciéndose más patentes. Podemos decir que es un primer paso en la dirección correcta, aunque el caminar sea tan inestable como el de un niño que empieza a andar.

Finalmente indicaremos que antes de entrar en soluciones prácticas que hoy suscitan el interés y debate de registradores y operadores jurídicos es preciso, aunque sea más pesado, analizar cuestiones generales como conceptos y elementos configuradores de la inscripción gráfica, pasando posteriormente a estudiar los requisitos y operativa registral que sin duda tendrán más interés. Pero antes de examinar los últimos deben tenerse claros, en lo posible, los primeros.

II.-EL ENFOQUE DEL PROBLEMA

Para resolver acertadamente un problema es vital diagnosticarlo con precisión. Durante muchos años la legislación hipotecaria, la del catastro, así como la Ley de reforma 13/2015 de 24 de junio también, han centrado el problema en la falta de coordinación entre el Registro y el Catastro. Así en el Preámbulo se dice:

“El campo de las duplicidades administrativas es amplio y no es difícil encontrar aspectos en los que pueda mejorarse la coordinación entre distintas instituciones públicas, entre ellas, el Catastro y el Registro de la Propiedad”.

“...son instituciones de naturaleza y competencias diferenciadas que, no obstante, recaen sobre un mismo ámbito: la realidad inmobiliaria. La coordinación de la información existente entre ambas instituciones resulta indispensable para una mejor identificación de los inmuebles y una más adecuada prestación de servicios a ciudadanos y administraciones”.

Estás acertadas palabras no centran, sin embargo, el verdadero problema, pues la coordinación con el Catastro es una consecuencia del problema pero no el problema en sí. La coordinación con el Catastro resulta imprescindible pero también con el resto de administraciones que trabajan sobre el territorio, costas, montes, obras públicas, urbanismo o medio ambiente.

El problema debe centrarse en que en España no existe una **cartografía jurídica de la propiedad inmobiliaria**. Este sería el titular de prensa. Pero hay que precisar bien que se quiere decir con cartografía jurídica de la propiedad inmobiliaria:

- Delimitación de la propiedad inmobiliaria, es decir, del derecho de propiedad proyectado sobre el territorio. Lo que diferencia inicialmente unos inmuebles de otros es la propiedad que una persona tiene sobre ellos. No comparto la teoría que diferencia entre inmueble y derecho, registro de inmuebles y registro de derechos. Es el derecho lo que define al inmueble y no viceversa, pues el territorio es continuo. El Registro de la Propiedad, en cuanto constituye su objeto la determinación de los derechos reales sobre bienes inmuebles, necesita al inmueble como soporte del derecho, pero no se puede reducir al RP en un puro registro de derechos.
- Esta delimitación debe ser de carácter cartográfico, es decir, la fijación geométrica del perímetro por coordenadas geodésicas. Ello permite el tratamiento informático del inmueble, relacionarlo con sus colindantes y con el territorio en el que está incrustado y asociar todo tipo de información, tanto gráfica como alfanumérica. Estos son los llamados Sistemas de Información Geográficos que permiten visualizar, relacionar y tratar los bienes inmuebles de una manera completa y total, en todas sus dimensiones, y con una precisión hasta ahora desconocida. Lo que ocurre es que esta delimitación es mucho más exigente que la puramente gráfica. Así se podría distinguir entre:
 - ❖ La localización de un inmueble, de su situación en el territorio, lo que normalmente supone el análisis de una correspondencia alfanumérica entre los datos que constan literariamente en el Registro y un recinto cartográfico, normalmente el catastral. Es un concepto básico de correspondencia en el que se puede afirmar que estamos refiriéndonos al mismo inmueble pero no podemos garantizar ni su configuración perimetral ni su ubicación exacta en el territorio; en líneas general que existe identidad entre una finca registral y un recinto cartográfico. Pero la identidad es un concepto genérico que exige ulteriores precisiones.
 - ❖ La delimitación geométrica permite sostener que dos inmuebles tienen la misma figura poligonal. Es la identificación de segundo grado. Aquí hay mucha más precisión pues como consecuencia de la identidad geométrica hay, por ejemplo, también identidad de superficie (siempre con las tolerancias que legalmente se determinen). Pero no basta con la geometría, pues un inmueble puede tener la misma figura poligonal que otro pero distar varios kilómetros de él. Un rectángulo de 1.000 m² puede estar en España o en Australia.
 - ❖ La delimitación cartográfica o de tercer grado es la que permite afirmar que un inmueble tiene la misma geometría y además está situado en las mismas coordenadas geodésicas, es decir, en un punto exacto del territorio (con las tolerancias que legalmente se establezcan). Los planos analógicos o tradicionales pueden garantizar geometría pero no ubicación territorial exacta. Pero sobre todo no permiten el tratamiento informático de los recintos ni la asociación de otras cartografías. Por ello es imprescindible llegar a una delimitación cartográfica del inmuebles, pues las ventajas son infinitamente mayores, aunque también las exigencias y los costes. Hay que pasar de la planimetría a la cartografía, pues a medio y largo plazo los réditos de esta decisión son indiscutibles.
- De carácter oficial, es decir, reconocida por el Estado como la delimitación oficial de la propiedad inmobiliaria de su territorio. Para ello deben cumplirse con unos requisitos técnicos legalmente establecidos (INSPIRE y LISIGE), unos procedimientos de obtención y unos efectos. Este reconocimiento es fundamental tanto a nivel interno como internacional.
- Obtención por procedimientos legalmente establecidos que garanticen los intereses de todos los afectados. No sólo de los propietarios y titulares de derechos inscritos, sino también de los colindantes e incluso de los terceros que no interviniendo en la delimitación puedan verse afectados por la misma. Piénsese en los titulares de fincas registrales antiguas que pueden ser preteridos y expropiados por estos

procedimientos. Por ello resulta vital que la Ley regule medios adecuados y eficaces de publicidad, de manera que cualquier persona, en cualquier tiempo y lugar pueda conocer que por estos procedimientos se está asociando una porción del territorio a un propietario y a unos derechos consignados en el folio registral.

- Sostenibilidad jurisdiccional. Este es un elemento de esta tipología de delimitación inmobiliaria pero también una consecuencia de todo lo señalado. Si la delimitación está técnicamente bien hecha y jurídicamente se ha obtenido por un procedimiento irreprochable, los Tribunales de Justicia podrán sostenerla y rechazar reclamaciones que la menoscaben. El aumento de la seguridad inmobiliaria será espectacular.
- Novedosa y Autónoma. Esta cartografía jurídica de la propiedad inmobiliaria es nueva pues hoy no existe. El Registro no la tiene por razones de todos conocidas, ya que la Ley sólo impone una descripción literaria (como en el siglo XIX). Pero el Catastro tampoco la tiene. La cartografía catastral no se puede asimilar a la jurídica, ni por su finalidad (tributaria), ni por el procedimiento de incorporación (realidad o apariencia), ni por los principios operativos que la inspiran (ausencia de principios operativos puramente jurídicos - como el Tracto Sucesivo, Prioridad o Fe Pública-). Por ello, la mayor parte de las discrepancias que me he encontrado en la práctica diaria están basadas en la existencia de alteraciones de fincas que no se sustentan en la formalización de negocio jurídico alguno sino en una realidad fáctica. El Registro no puede agrupar ni fragmentar fincas sin la previa formalización de un negocio jurídico que cumpla todos los requisitos legales, se formalice en documento público y pague los impuestos correspondientes. El Catastro español sí ha podido. De hecho con mucha frecuencia. No se tome esto como una crítica sino como la constatación de una realidad que no debemos obviar. Pero además esta nueva cartografía es autónoma, es decir, tiene un objeto, naturaleza y desarrollo propio y diferente. La parcela catastral actual y el inmueble delimitado jurídicamente conforme a los nuevos procedimientos legalmente previstos son objetos cartográficos diferentes y no deben ni confundirse ni asimilarse. Está claro que tanto el Registro como el Catastro deberán incorporar estas nuevas delimitaciones a su información, cada cual con su propia operativa. El Registro tendrá que adaptar y completar las descripciones de sus fincas que hoy sólo constan en forma literaria. El Catastro deberá incorporar las nuevas delimitaciones coordinadas a su cartografía y luego operar con ellas conforme a su propia operativa. La nueva Ley de reforma resuelve esta cuestión mediante la técnica del etiquetado como “parcela coordinada” incluyendo el Código Registral Único (CRU) de la finca. Pero adviértase que esta incorporación no convierte a las restantes parcelas catastrales en inmuebles delimitados jurídicamente y coordinados con el Registro.

RECOMENDACIÓN: es conveniente centrar el problema en la generación de una cartografía jurídica de la propiedad inmobiliaria, hoy inexistente, de carácter oficial, obtenida por procedimientos legalmente establecidos que garanticen los intereses de todos los afectados y que goce de sostenibilidad jurisdiccional.- La deseable coordinación con el Catastro y con las restantes administraciones públicas, será así una consecuencia natural y podrá obtenerse mucho más fácilmente con este tipo de delimitación.

III.- LA DELIMITACION JURIDICA DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA ES CONCEPTUALMENTE UNITARIA.

La coordinación con el Catastro es una necesidad vital, pues un sistema inmobiliario eficiente no puede tener una delimitación “de la propiedad inmobiliaria” distinta según sea el registro fiscal o el jurídico. El derecho de propiedad sólo puede tener una traducción o plasmación geográfica. Una porción del territorio o es de un propietario o es de su colindante. Puede estar en situación de indefinición o de litigiosidad pero no pertenecer al mismo tiempo a dos propietarios. Rechazo aquí la teoría de la representación “multifacética” de la propiedad y me inclino por la tesis unitaria. La propiedad de un inmueble tiene y debe tener una sola delimitación, aunque cada administración puede poner de relieve aquellos aspectos que más le interesen y efectuar las modificaciones que exijan su propia operativa. Piénsese en montes, costas, urbanismo, vías pecuarias, obras públicas, etc. Cada una tendrá sus propias delimitaciones temáticas pero cuando quieran saber quiénes son los propietarios y las porciones de superficie afectados tendrán que superponer su cartografía con la que delimite la propiedad inmobiliaria que,

como se ha indicado, hoy no existe como tal. Por ello acuden al único producto disponible, la cartografía catastral, aunque en muchas ocasiones sea puramente indiciaria y no garantice reclamaciones posteriores. Pero no se puede demorar la ejecución de una autopista o un tren de alta velocidad para hacer una investigación de la propiedad. El Catastro ofrece todo el territorio y además un propietario que paga impuestos por su porción del mismo, lo que ya es un índice de gran relevancia.

Es frecuente leer entre los diversos autores que tanto el Catastro como el Registro deben tener su propia delimitación y sus propias cartografías. No se comparte esta visión. Si la delimitación de la propiedad debe ser unitaria, la cartografía que lo represente también. Otra cosa es que el Catastro para mejor cumplimiento de sus fines necesite aplicar su propia operativa, fragmentar o adaptar un inmueble en porciones diferentes, individualizando las que pertenezcan a distintos municipios o tengan distintos aprovechamientos, y ello para mejor cumplimiento de sus finalidades económicas y fiscales. Pero el inmueble, como plasmación de un derecho de propiedad, seguirá teniendo una existencia, una delimitación y una representación cartográfica única.

RECOMENDACIÓN: la representación cartográfica de la propiedad inmobiliaria debe ser unitaria, evitando tensiones conceptuales e institucionales que sólo conllevan a la desnaturalización del derecho de propiedad y su confusión con los diferentes aprovechamientos derivados del mismo, pero sin perjuicio de la necesaria adaptación a las operativas y finalidades de las distintas administraciones con competencia territorial.

IV.- EXTRAÑA COORDINACION QUE SE REFIERE SOLO AL SOPORTE FISICO DEL DERECHO PERO NO AL TITULAR DEL MISMO

Pero además de lo señalado cabe preguntarse: si el objeto de la nueva normativa es coordinar el Catastro y el Registro cómo es que la coordinación se prevé sólo respecto de la configuración física del inmueble pero no de su propietario. Resulta sorprendente coordinar el soporte físico del derecho pero no el elemento fundamental en que se basa esa delimitación: el propietario. Llegado este punto es necesario realizar precisiones de base: el Registro proporciona oficial y legalmente la titularidad de los derechos y es completamente anómala la postura actual de nuestro legislador que permite reconocer como titular catastral a una persona sólo porque su título adquisitivo es de fecha posterior al inscrito. La circunstancia de que la inscripción sea, en algunos casos voluntaria, no menoscaba en absoluto la anterior afirmación. Simplemente recuerdo que el titular registral sigue teniendo a su favor el “*jus disponendi*” frente al titular no inscrito; que en caso de doble venta la propiedad se transfiere al que primero inscribe; que los embargos judiciales y administrativos trabados contra el titular registral despliegan su eficacia y pueden traducirse en una pérdida del dominio; y que los terceros adquirentes de buena fe serán mantenidos en su adquisición mal que le pese al titular no inscrito. La titularidad registral es una titularidad auditada y oficial. Incorporar al Catastro, que es un registro fiscal, titularidades no inscritas y pretender que esta titularidad no auditada ni publicitada tenga efectos jurídicos es un grave error porque rebaja la calidad jurídica del titular catastral y porque pone en entredicho la validez de los pronunciamientos registrales. El Catastro no es un registro jurídico y no puede garantizar que ese nuevo titular cumpla los requisitos necesarios para ser proclamado oficialmente como tal. En esta reforma se pretende evitar la disfunción que supone dualidad de representaciones gráficas de un mismo inmueble, pero se consagra la dualidad de titulares de ese mismo inmueble.

Por ello no comparto hablar de coordinación sólo para referirse al soporte físico del derecho pero no a su titular. Qué sistema inmobiliario queremos montar que permite tener propietarios diferentes según se trate del registro fiscal y del jurídico, y no creo que la intención del regulador sea la de permitir competir a las dos instituciones para ver quien oferta una titularidad más actualizada. Por ello la coordinación debiera significar una sola delimitación física de la propiedad y un mismo propietario.

Si el Catastro necesita en ocasiones un titular provisional o diferente, para que pague el impuesto territorial en especiales situaciones -litigiosas, herencias yacentes o situaciones de interinidad, etc.- no hay problema alguno en distinguir y diferenciar entre el titular fiscal y el titular jurídico. Bastará con habilitar los campos correspondientes en las bases de datos. De la misma forma que, conforme a la nueva regulación, el Catastro distingue y etiqueta la

parcela coordinada de las restantes parcelas catastrales, no hay razón para no distinguir entre “titular coordinado” y restantes titulares catastrales. El primero es jurídico el segundo fiscal.

Pero frente a esta posición se sigue manteniendo la dualidad de titularidades y compitiendo por ofrecer la más reciente, como si el “*prior tempore potior jure*” que figura en el lema del Registro se refiriese no a la fecha de la inscripción sino a la fecha del documento.

Finalmente hay otra cuestión importante que poner de relieve: la nueva regulación suprime la coincidencia del titular como requisito de incorporación a la inscripción de la gráfica catastral, modificando el criterio seguido hasta la fecha –quizás excesivo- que exige total coincidencia para inmatricular o inscribir excesos de cabida con certificación catastral (298 RH).

Esta total coincidencia ha producido muchos problemas prácticos, pues no siempre es posible en Catastro reconstruir historiales jurídicos, reanudar tractos, para hacer coincidir los titulares. Por ello, notarios y registradores siempre hemos interpretado con flexibilidad el requisito del titular, valorando más la situación final que las intermedias.

Pero a la hora de decidir el registrador si incorpora o no una gráfica catastral como representación de una finca, la coincidencia del titular es un elemento positivo de seguridad de gran importancia. Hay veces en que una finca podemos identificarla y situarla sobre el territorio sin ningún género de duda aunque el propietario no coincida. Pero en otras ocasiones (pinares, montes, terrenos forestales, urbanas consolidadas con pequeña construcción y mucha densidad) en las cuales resulta difícil identificar una finca diferenciándola de sus colindantes. En estos casos es posible que podamos incorporar la representación gráfica catastral, pero, al menos para identificarla provisionalmente, es decir, para geolocalizarla, el dato de la coincidencia del titular resulta muy alentador y proporciona un elemento de identificación positivo difícilmente prescindible.

Por tanto, en la nueva regulación, la falta de coincidencia del titular sólo puede argumentarse como elemento negativo bajo el paraguas conceptual de dudas sobre la identidad de la finca, basada precisamente en la falta de coincidencia de titularidades, y ello unido a otras circunstancias alfanuméricas o cartográficas que conviertan a esa falta de coincidencia en un elemento de rechazo de la correspondencia.

RECOMENDACIÓN: no debe excluirse de la coordinación con el catastro la titularidad de los inmuebles, pues el dato del propietario es un elemento fundamental para identificar y distinguir unos inmuebles de otros y por la grave disfunción que supone que un mismo inmueble tenga propietarios distintos según se trate del Catastro y del Registro de la Propiedad.

En la nueva regulación, este requisito podrá ser valorado por el registrador, como elemento para establecer la coordinación o correspondencia, según las concretas circunstancias de cada caso.

V.- DE LA IMPORTANCIA ECONOMICA Y JURIDICA DE LA DELIMITACION CARTOGRAFICA DE LAS FINCAS REGISTRALES.

Durante algún tiempo he tenido el honor de pertenecer a un grupo de trabajo con sede en la Universidad Politécnica de Valencia y una de sus finalidades fue la de fijar las repercusiones económicas que tiene la falta de una delimitación cartográfica oficial de la propiedad inmobiliaria. Nunca se llegó a abordar seriamente ante las enormes dificultades que suponía el proyecto. Cuántos pleitos?; qué significación económica?; qué supone a la Administración que reparcela, urbaniza, expropia o delimita sus propiedades carecer de dicha delimitación. Nos hubiera gustado encontrar un trabajo fiable sobre esta repercusión en España pero no lo hemos encontrado.

Por lo dicho, parece evidente que no participo de la teoría economicista que considera que la reducción de costes de transacción inmobiliaria es un elemento esencial, de especial importancia, que debe frenar el desarrollo de este proyecto. Hay que poner en el otro lado de la balanza el coste de la falta de una delimitación cartográfica de la propiedad y, estoy convencido, de que éste último es mucho mayor, sobre todo cuando la tributación por una transmisión onerosa está en algunas regiones de España en el 10% del “valor real”.-

Es necesario invertir más en seguridad jurídica; y en materia inmobiliaria uno de los grandes problemas que arrastramos de antiguo es precisamente esta falta de delimitación: muchos inmuebles inscritos no sabemos dónde están ni cómo son y el Estado no debe asistir impertérrito, como mero espectador, ante este problema. Es un problema de costes y de seguridad jurídica, aunque tampoco es conveniente establecer costes y trámites excesivos que empujen a los propietarios de fincas de poco valor a un tráfico puramente privado y opaco fiscalmente. Por ello, de nuevo, es una cuestión de equilibrio entre coste transaccional, utilidad marginal y seguridad jurídica.

VI.- DOS PRINCIPIOS BASICOS INSTITUCIONALES QUE INSPIRAN LA REFORMA

Como dice la Exposición de Motivos se trata de coordinar dos instituciones que aunque de naturaleza y finalidades diferenciadas recaen sobre un mismo ámbito: la realidad inmobiliaria. Era necesario que la Ley de Reforma asumiese un modelo de relación entre ambas instituciones y estos modelos se reducen a dos básicos: o la fusión o la coordinación.

El sistema legal asume un modelo de coordinación en la que cada institución continua con su propia naturaleza y finalidades, buscando que aquella información que deba compartirse sea homogénea y estableciendo unos principios operativos que permitirán disponer de esa información coordinada.

Pues bien la coordinación que introduce la nueva Ley se basa en dos principios motores el Registro tiene la competencia jurídica y el Catastro la cartográfica. Ello explica por qué cuando se incorpora una gráfica alternativa a la catastral, el Catastro debe dar su visto bueno, su OK. Y ello explica también que todos los procedimientos de incorporación de gráficas estén sujetos a la calificación jurídica del registrador.

También puede expresarse como que el legislador quiere que exista una sola cartografía de base que refleje la delimitación de la propiedad inmobiliaria, y esta cartografía es la catastral, que sirve de base al Registro para la identificación de sus fincas. Por ello el art 10 establece que: *“La Base de la representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral que deberá estar a disposición de los Registradores de la Propiedad”,* admitiéndose con carácter supletorio la gráfica alternativa sólo en los supuestos autorizados legalmente.

Esto no siempre es bien entendido por los comentaristas que no admiten que una gráfica alternativa inscrita no despliegue todos sus efectos ya desde la inscripción previa en el Registro, sin necesidad de esperar la conformidad del Catastro. Sin embargo todo ello es congruente con el principio de que la competencia para establecer este tipo de cartografía jurídica no se ha residenciado en el Registro sino en el Catastro. Si vamos a definir los inmuebles cartográficamente es lógico (en el sistema elegido) que el Catastro dé su conformidad a la delimitación cuando ésta sea distinta de la que el propio Catastro tiene, de la misma forma que, según el art 18 sobre Procedimiento de Subsanación de Discrepancias, *la Dirección General del Catastro podrá rectificar de oficio la información contenida en la base de datos catastral cuando la rectificación se derive de uno de los procedimientos de coordinación con el Registro de la Propiedad a los que se refiere el artículo 10 de la Ley Hipotecaria, en los que se hayan utilizado otros medios distintos de la cartografía catastral para la descripción gráfica de las fincas.*
