

XI.- 1. LA COORDINACIÓN ENTRE CATASTRO Y REGISTRO ¿MISIÓN IMPOSIBLE?

María Dolores Ripoll Martínez de Bedoya

Dice el artículo 1261 del CC que no hay contrato sin objeto cierto, regla que también es aplicable a las transacciones inmobiliarias, si bien en este caso la certeza del objeto requiere no sólo su definición jurídica, sino también su representación geográfica, puesto que los bienes inmuebles constituyen entidades físicas que forman parte de un territorio.

Parece obvio que no se puede operar en el mercado inmobiliario de espaldas al territorio, sin embargo ésta ha sido una de las carencias endémicas y características de la información territorial en nuestro ordenamiento jurídico con su gestión fragmentada y repartida entre dos sistemas independientes: el Catastro y el Registro de la Propiedad.

Pues bien, una de las principales novedades de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por RDL 1/2004, de 5 de marzo, es la concepción del territorio y los bienes inmuebles como un entramado inseparable de datos físicos y jurídicos y, así, ello se puede apreciar cuando da una nueva redacción al artículo 198 de la LH, artículo que se refiere a la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral y no sólo a la realidad jurídica extrarregistral como decía su anterior redacción.

La Ley 13/2015 parte de la base de la diferente configuración institucional del Catastro y del Registro de la Propiedad, instituciones de naturaleza y competencia diferenciada dice el Preámbulo de la Ley, que, no obstante, se refieren a un mismo ámbito, el territorio, el cual constituye su punto de conexión.

Sin embargo, pese a este punto de conexión, sus estructuras como bases de datos difieren significativamente y no se pueden confundir:

- El Catastro es un registro de inmuebles.
- Y el Registro de la Propiedad es un registro de titularidades o derechos sobre bienes inmuebles.

Para el primero la titularidad, que no el título, es un atributo del inmueble, mientras que para el Registro de la Propiedad el sistema se articula precisamente sobre el título de adquisición del que la finca constituye el objeto del derecho que se adquiere y se inscribe.

Ciertamente, la misión del Catastro no es la de señalar efectos jurídicos sustantivos a las titularidades inmobiliarias; esto es la misión del Registro de la Propiedad. Pero el Catastro sí que puede suministrar al Registro una exacta descripción de las fincas que constituyen la base física de los derechos. Para ello, es obvio, era, es y será necesaria una perfecta coordinación entre el Registro y el Catastro.

Por lo tanto, como se ve, Catastro y Registro son instituciones bien distintas, pero es necesario que estén coordinadas. Puede afirmarse, así, que una y otra institución se necesitan.

Sin embargo, una de las carencias del Registro de la Propiedad, pese a sus fuertes efectos jurídicos, ha sido tradicionalmente la definición física del objeto de la titularidad inscrita. Muchas veces, la descripción contenida en el folio del Registro (a veces puramente literaria con referencia a linderos fijos, o linderos personales) no permitía localizar adecuadamente el inmueble, con el perverso efecto que ello produce al paralizar los efectos del sistema. Esto llevó a la jurisprudencia a negar eficacia legitimadora al Registro de la Propiedad en relación a los datos descriptivos contenidos en el folio; llegándose a afirmar en alguna sentencia incluso que el Registro ni siquiera podía responder de que la finca existiese físicamente.

En este punto, y como muestra, podemos citar la sentencia de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca, sentencia número 24, de 4 de febrero de 2016, la cual cita la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 9 de mayo de 2015 de conformidad con la cual la fe pública registral no cubre los datos de hecho con los que la finca figura en el Registro de la Propiedad. Asimismo cita la sentencia de 27 de mayo de 2015, también del Tribunal Supremo, la cual señala expresivamente, y con relación a la

superficie de las fincas que sobre ella “*el propietario puede actuar en nuestro sistema inmobiliario fijándola a su antojo, rectificando su título*”. Las dos sentencias del Tribunal Supremo, muy gráficas del problema planteado en esta mesa redonda, son anteriores a la Ley 13/2015, sin embargo la sentencia de la Audiencia es posterior a su entrada en vigor.

Esta problemática queda definitivamente zanjada con la nueva reforma legal, la cual prevé la extensión de la presunción de legitimación del artículo 38 de la LH a los datos físicos de la finca cuando la representación gráfica, previa calificación registral, quede incorporada al folio de la finca. Así, el artículo 10.5 de la LH establece que, alcanzada la coordinación, se presumirá a todos los efectos que la finca objeto de los derechos inscritos tiene la ubicación y la delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral. Con ello se produce una modificación fundamental, siendo este aspecto, el más importante o trascendente de la nueva Ley.

Entrando ya en un análisis de las novedades de la Ley 13/2015, puede señalarse que la reforma piloto sobre dos ejes básicos:

- 1- El primer eje es la incorporación al folio registral de la representación gráfica georreferenciada de la finca con carácter obligatorio, no sólo en el caso de inmatriculación de fincas sino además en toda operación que suponga una reordenación de los terrenos (artículo 9-b de la Ley Hipotecaria, LH): reparcelaciones y actos de gestión urbanística, concentraciones parcelarias, actos de expropiación forzosa y deslinde, así como actos de parcelación (segregación, división, agrupación y agregación de fincas). Además esta representación podrá incorporarse con carácter potestativo al tiempo de formalizarse cualquier otro acto inscribible, o como operación registral específica. Este carácter potestativo ha sido objeto de crítica, pues, en definitiva, pretendiendo acabar con la indefinición geográfica de las fincas, no hay restricción a que se puedan seguir inscribiendo ventas o hipotecas de fincas respecto de las que ni el Registrador ni los terceros saben ubicarlas sobre el terreno. Ante esta crítica puede oponerse que, la propia bondad del sistema debe ir erradicando estas actuaciones perversas al sistema ante la seguridad jurídica que otorga la coordinación.
- 2- El segundo es que la base de la representación gráfica de las fincas pasa a ser la cartografía catastral (artículo 10.1 LH). Para describir la forma de un bien inmueble, el sistema más eficaz es, sin duda, su representación gráfica, mediante puntos, líneas y polígonos, que delimitan un recinto cerrado. Si dotamos a cada punto de ese perímetro

con sus correspondientes coordenadas geográfica será posible, además, colocar esa forma o perímetro en lugar determinado. Y del mismo modo ya no será posible ocupar, total o parcialmente, dicho espacio con otro inmueble diferente. Éste es el sentido que hay que dar a la Ley 13/2015 LRHC cuando habla de la utilización como base de la cartografía catastral. Si se permitiese representaciones gráficas con un sistema cartográfico o geodésico diferente, que establecieran linderos fijos y georreferenciados, podrían llegarse a inscribir fincas superpuestas sobre un mismo territorio, vulnerando derechos de terceros y provocando asientos contradictorios en el Registro de la Propiedad.

Ahora bien, el objetivo de la reforma no es tanto que coincidan la descripción catastral y registral de las fincas, sino que la descripción de las fincas sea concordante con la realidad. Es por ello que la Ley prevé la posibilidad de aportación de una gráfica alternativa en aquellos casos en los que el Catastro pueda no reflejar en debida forma la realidad.

En concreto son admisibles bases gráficas no catastrales:

1. En los procedimientos de concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad extrarregistral del Título VI de la Ley, en los que expresamente se admite una representación gráfica alternativa.
2. Cuando el acto inscribible consista en una parcelación, reparcelación, segregación, división, agrupación, agregación o deslinde judicial, que determinen una reordenación de los terrenos (artículo 10.3).

Ahora bien, las bases gráficas alternativas “*deberán cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro una vez practicada la operación registral*” (artículo 9.b párrafo 4), requisitos que serán fijados mediante una resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro. Una vez inscrita, el Registrador remitirá la información al Catastro (artículo 10.3.b). Mientras el Catastro no haya incorporado la base registral, la publicidad formal del Registro deberá advertirlo (artículo 9.b último párrafo) y hasta que no hayan transcurrido seis meses sin que Catastro manifieste su oposición por motivos estrictamente técnicos, no se aplica la presunción del artículo 38.

Si el Catastro finalmente incorpora como propia la base registral no catastral, 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 (artículo 10.3.b).

De esta forma, puede afirmarse que, si bien la Ley prevé la posibilidad de aportación al Registro de una base gráfica alternativa a la catastral, lo cierto es que esta representación gráfica está llamada a ser la catastral, motivo por el cual tendrá un carácter transitorio o provisional hasta que esa asunción tenga lugar.

Una vez lograda la coordinación, tanto el Registro de la Propiedad como el Catastro deberán hacer constar en toda forma de publicidad que expidan la circunstancia de la coordinación (artículo 10.4 de la LH y artículo 3.3 de la Ley del Catastro).

En esta nueva etapa de coordinación, Catastro y Registro no pierden su identidad, sino que ambas instituciones deben salir reforzadas. Para poder respetar la autonomía de ambas la Ley de reforma establece que:

1. En el Registro, la circunstancia de la coordinación o descoordinación se hará constar en cada asiento y previa calificación del Registrador (artículos 9.a, 10.2 y 10.3 de la LH).
2. Y en el Catastro, se tomará la descripción gráfica de las fincas coordinadas salvo que la fecha del documento por el que se produce la incorporación sea posterior a la de la coordinación (artículo 11.3 de la LCI).

De esta forma se pretende el respeto mutuo y no injerencia en el desarrollo de las funciones de cada una de las instituciones, la catastral y la registral. Si bien es cierto que ello abre la puerta a la descoordinación, siendo ésta una de las críticas que se han hecho a la Ley (concretamente el que siendo una ley que pretende conseguir la coordinación entre el Registro y el Catastro, no ponga restricción alguna a que, una vez alcanzada la coordinación Catastro-Registro respecto de una fina concreta, se pueda perder fácilmente y por cualquier causa tal coordinación, bastando, como se ha visto, que el documento que se incorpora al Catastro sea de fecha posterior a la de la coordinación).

Lo cierto es que fue muy discutido durante la tramitación parlamentaria de la Ley si, alcanzada la coordinación Catastro-Registro, debería o no permitirse la descoordinación. No obstante, desde un punto de vista registral, imponer la coordinación posterior sin admitir la descoordinación por título no inscrito (documento privado, escritura pública no inscrita o expropiación

no registrada) hubiera significado introducir en el Derecho registral español la inscripción constitutiva. De ahí que finalmente se admitiera la descoordinación posterior no inscrita.

Ahora bien, como se ha visto, el que deberá advertir la descoordinación es el Catastro, pues mientras no se inscriba el título que motivó la descoordinación, el tercer adquirente de la finca registral debe quedar y quedará protegido por el principio de legitimación registral. Cualquier otra solución que pase porque el Registro informase de la descoordinación posterior en virtud de título no inscrito, hubiera afectado a todo el sistema de inoponibilidad de lo no inscrito (artículo 32 de la LH) y de prioridad de lo inscrito (artículo 17 de la LH y 1473 del CC).

Otra de las novedades de la Ley 13/2015 es que desjudicializa los procedimientos de concordancia del Registro con la realidad extrarregistral cuando no exista contienda ni oposición entre las partes (Título VI). Ello en consonancia con la Ley de Jurisdicción Voluntaria aprobada el 18 de junio de 2015.

Para ello se encomienda a los Notarios la competencia para tramitar el expediente de dominio para la inmatriculación de fincas o reanudación del tracto, así como las rectificaciones descriptivas, y deslindes, y a los Registradores los relativos a la liberación de cargas y gravámenes y subsanación de la doble inmatriculación. La intervención judicial queda, así, relegada a los casos de oposición de los interesados.

En relación con el papel de los Notarios, debe así mismo señalarse que tienen un importante papel en la coordinación. La Ley determina que en los documentos públicos por ellos autorizados en los que se incorporen actos, hechos o negocios susceptibles de producir una modificación en Catastro, debe incluirse la certificación catastral descriptiva y gráfica del inmueble tal y como dispone el artículo 3.2 de la LCI. Al efecto, y de acuerdo con el artículo 18.2 de la LCI, el Notario deberá solicitar a los otorgantes que manifiesten si la descripción gráfica de dicha certificación se corresponde con la realidad física del inmueble, previendo en caso negativo, un procedimiento específico para subsanar las discrepancias y procurar que en el documento público conste la certificación registral con la descripción rectificadora de la finca.

Para poner en marcha este nuevo sistema de coordinación ha sido necesario aprobar previamente una Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y el Notariado y de la Dirección General del Catastro que regula el intercambio de información entre ambas instituciones, así como

la interoperabilidad entre sus sistemas de información. Esta Resolución es de fecha 26 de octubre de 2015, publicada en el BOE en fecha 30 de octubre de 2015, entrando en vigor el 1 de noviembre de 2015. El intercambio se realiza telemáticamente a través de los servicios web de la Sede Electrónica del Catastro y la del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.

Simultáneamente, la Ley exige un gran desarrollo informático que haga posible la coordinación. Este desarrollo se puede apreciar en la página web del Catastro donde ya están los siguientes servicios informáticos a disposición de los ciudadanos:

1. Servicio de consulta a los datos catastrales de un inmueble (acceso libre, excepto para los datos de titularidad y valor, que requieren autenticación como titular catastral).
2. Obtención de la certificación catastral descriptiva y gráfica, con coordenadas georreferenciadas de los vértices de la parcela (requiere autenticación como titular catastral).
3. Obtención de la información georreferenciada de los límites de la parcela catastral (acceso libre).
4. Comprobación de la vigencia gráfica de las certificaciones catastrales descriptivas y gráficas (acceso libre).
5. Informe de validación de una representación gráfica alternativa (requiere autenticación). Ayuda del informe de validación gráfica
6. Ejemplos de informe de validación gráfica
7. Video explicativo del servicio de validación gráfica
8. Obtención de la información georreferenciada de un edificio presente en una parcela catastral (acceso libre).

Otras novedades de la Ley son:

1. Hasta ahora, la protección registral al dominio público dependía casi por completo de que constara previamente inmatriculado. La Ley potencia la protección registral del dominio público. Para ello, sin merma del mantenimiento de la obligatoriedad legal de la

inscripción de los bienes de las administraciones públicas, se prevé que el Registrador habrá de velar por la protección del dominio incluso no inmatriculado si su existencia extrarregistral pudiera apreciarse a través de la interoperabilidad de sistemas de información geográfica oficiales (artículos 203 y 205 de la LH).

2. Igualmente, hasta la Ley, era muy reducida la posibilidad efectiva de que el Registrador pudiera conocer, para aplicarlo en su calificación registral, en qué medida el planeamiento urbanístico afectaba a una finca concreta. La disposición adicional quinta de la Ley establece que *“los municipios, en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley, pondrán a disposición de los Registradores, para su incorporación a la aplicación informática auxiliar a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria, un acceso mediante servicio de mapas web a todos los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadatos, así como sus modificaciones aprobadas definitivamente y en vigor”*. Y se ofrece una alternativa a los municipios que no puedan hacerlo así por falta de disponibilidad técnica o presupuestaria.

En definitiva, la nueva Ley 13/2015 constituye un paso decidido en la coordinación entre Catastro y Registro. Es cierto que la coordinación es una vieja aspiración que ya se recogía en la Ley del Catastro Topográfico y Parcelario de 1906, y que, la misma no se alcanzará hasta que todas las fincas cuenten con una representación gráfica coordinada. Mucho camino queda por delante, pues son un total de 40.000.000 de parcelas rústicas y casi 38.000.000 de bienes inmuebles urbanos representados sin solución de continuidad en el parcelario catastral a lo largo y ancho de la península, islas y ciudades autónomas. Pero, como dice un refrán japonés *“la más larga caminata comienza por un paso”*.

BIBLIOGRAFÍA

1. “*Una reforma muy esperada*”. Belén Navarro Heras, Directora General del Catastro. *Monográfico coordinación Catastro y Registro de la Propiedad, CT número 84*.

2. “*Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro*”. Javier Gómez Gállico, Director General de los Registros y del Notariado. *Monográfico coordinación Catastro y Registro de la Propiedad, CT número 84*.

3. “*Perfiles de la coordinación territorial gráfica, en la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y de la Ley de Catastro Inmobiliario*”. Antonio J. Jiménez Clar, Notario, Profesor Asociado de Derecho Civil de la Universidad de Alicante. *Monográfico coordinación Catastro y Registro de la Propiedad, CT número 84*.

4. “*Las claves prácticas de la Ley 13/2015 de reforma de la Ley Hipotecaria y de la del Catastro*”. Joaquín Delgado. *Notarios y registradores.com*.