

Notas sobre el origen y la consolidación de la incorporación al Registro de la Propiedad de la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales

María Elena Sánchez Jordán

Catedrática de Derecho civil. Universidad de La Laguna

La aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, que modifica la Ley Hipotecaria y el Texto Refundido de la Ley del Catastro, ha consagrado en nuestro ordenamiento la posibilidad de incluir la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales en el Registro de la Propiedad, dando entrada así a información de carácter gráfico en una institución que, hasta ese momento, contenía meras descripciones literarias de las fincas sobre las que recaían los derechos, anotados o inscritos, con las excepciones que enseguida se expondrán. Y es que, desde la publicación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, se impuso la aportación de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca «*en términos totalmente coincidentes con la descripción de esta en dicho título [inmatriculador]*» como requisito indispensable para la inmatriculación de fincas en el Registro, en virtud de lo previsto en el su art. 53.siete, regla que se reiteró poco después en el art. 298 del Reglamento hipotecario, en virtud de la modificación operada por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre. Ha de hacerse notar, no obstante, que esta exigencia normativa, acatada por un sector de los registradores, también tropezó con fuertes resistencias a su aplicación por otra parte del colectivo registral, contrario a que la primera descripción de la finca registral procediera de un registro administrativo —dotado de unos controles de acceso de las parcelas mucho menos potentes y rigurosos que los que la institución registral aplica al primer ingreso de una finca en los libros registrales— como es el Catastro¹.

Debe subrayarse, además, que la aparente novedad operada por la Ley 13/2015 encuentra antecedentes aún más lejanos que el recién mencionado en la Resolución de la Dirección General de los Registros

La aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, que modifica la Ley Hipotecaria y el Texto Refundido de la Ley del Catastro, ha consagrado en nuestro ordenamiento la posibilidad de incluir la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales en el Registro de la Propiedad

y del Notariado (en adelante, DGRN) de 31 de agosto de 1987², sobre informatización de los Registros de la Propiedad e implantación de una base gráfica en los mismos, en cuyo Preámbulo se explicaba que el proyecto que se pretendía implantar tenía un doble objetivo: modernizar los índices de personas y de fincas para facilitar la publicidad formal de datos registrales, por un lado, y admitir nuevos criterios de identificación de fincas a través de bases gráficas «*unificación y con la optimización en la intercomunicación o interconexión entre los diversos Registros*», por otro. En el texto de la resolución (apartado sexto) se establecía, por primera vez en nuestro ordenamiento, que los Registros de la propiedad irían disponiendo progresivamente de bases gráficas a escala unificada para que el registrador, por sí o tras indicación del titular registral, pudiera situar sobre ellas las fincas objeto de los asientos, añadiendo que el procedimiento se llevaría a cabo al menos en tres Registros, lo que pone de manifiesto la modestia del proyecto, sobre todo si se piensa que en la época en la que se publicó la Resolución rondaban los 1.200 (habiendo quedado reducidos a 1.058 en la actualidad).

¹ Requejo Liberal, J. (2007), *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Valladolid: Lex Nova, pp. 98 a 105.

² BOE nº 217, de 10 de septiembre de 1987.



Este tímido inicio se ve reforzado, pocos años después, con el Real Decreto 430/1990, de 30 de marzo, por el que se modifica el Reglamento Hipotecario en materia de informatización, bases gráficas y presentación de documentos por telecopia, que añade a la norma reglamentaria, entre otros preceptos, el art. 398.b), en cuyo punto 1 se establece que «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*», y se consolida, una década más tarde, con la Instrucción de la DGRN de 2 de marzo de 2000 sobre implantación de la base cartográfica en los Registros de la Propiedad³ —por cierto, derogada expresamente por la Ley 13/2015—. Este último instrumento tenía un ámbito territorial de aplicación mucho más amplio que el propuesto en la Resolución DGRN de 31 de agosto de 1987, pues frente a los tres Registros que se mencionaba en esta, la Instrucción propone una primera fase de incorporación de bases gráficas en los Registros de la Propiedad radicados en las provincias de Jaén, Ciudad Real, Badajoz y Castellón, así como en aquellos que, con la cualidad de pilotos, determinara la Comisión Mixta creada al efecto. Además, deja entrever que la cartografía que habría de usarse para la elaboración de tales bases gráficas sería la propia del Catastro, no en vano en su Preámbulo se alude a un Convenio de cooperación para la realización de cartografía informatizada e intercambio de información gráfica entre la Dirección General del Catastro, la DGRN y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, firmado el 11 de noviembre de 1999, mientras que en su apar-

tado primero dispone que la referencia catastral será el elemento principal para la localización e identificación gráfica de las fincas. Sin embargo, la lectura de los apartados siguientes parece dejar en manos de cada registrador de la propiedad la decisión acerca de la cartografía a emplear para la elaboración de la representación gráfica de la finca, pues se alude indistintamente a la representación gráfica de la finca sobre el plano parcelario catastral o el propio del Registro. En este sentido se pronuncian tanto el apartado segundo, letra e) como el apartado tercero, 1.a) y b) de la mencionada Instrucción.

Esta andadura inicial se vio completada con la adición de tres nuevos párrafos al artículo 9 de la Ley Hipotecaria (LH)⁴, en virtud de lo dispuesto en la Disposición Adicional 28ª de la Ley 24/2001, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. El nuevo texto estableció, en primer lugar, la posibilidad de completar «*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*», documentación gráfica que accedía al Registro —en el que quedaba archivado— junto al título sometido a la calificación del registrador. Además, el último párrafo de ese nuevo art. 9 LH permitía a los registradores tratar las bases gráficas mediante aplicaciones informáticas al objeto de coordinarlas con las fincas registrales e incorporar a estas la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, dando nacimiento, de este modo, a una nueva categoría

³ BOE nº 69, de 21 de marzo de 2000.

⁴ Cuya vigente redacción, fruto de la modificación operada por la Ley 13/2015, es completamente distinta.

de información registral, con efectos más limitados que la publicidad tradicional, que ha sido denominada *información asociada*⁵, en una terminología que ha sido acogida por la doctrina que se ocupa del estudio de estas cuestiones.

Sobre la base de estos antecedentes, a partir de 2001 numerosos registradores de la propiedad comenzaron a *traducir* de manera gráfica la descripción literaria de las fincas contenida en los asientos registrales, logrando por esta vía dar (o facilitar) solución a muchos de los problemas tradicionalmente presentes en el ámbito hipotecario: dobles inmatriculaciones, excesos de cabida, adjudicaciones de terrenos tras procesos de reparcelación o invasión del dominio público, entre otros. Sin embargo, aunque dicha práctica presentaba innegables ventajas, la existencia de una cartografía inmobiliaria catastral de alcance universal (todos los inmuebles deben figurar en el Catastro), que no siempre se utilizaba como base para la elaboración de la representación gráfica de la finca registral, hizo surgir dificultades de coordinación entre la información gráfica inmobiliaria contenida en el Catastro y la elaborada por los registradores. Para evitar estas y otras disfunciones se dicta la Ley 13/2015, mencionada más arriba, que, entre otros extremos de interés, impone la inscripción en el Registro de la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales en todos los supuestos de inmatriculación y de modificación de entidades hipotecarias (art. 9.b-I LH), dejando al arbitrio del titular registral la incorporación de esa representación gráfica en otros supuestos (a propósito de la formalización de cualquier acto inscribible o como operación registral específica, de conformidad con el art. 9.b-II LH). Además, establece que la base de la representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral (art. 10.1 LH), al tiempo que señala las consecuencias de la correspondencia o no de la representación gráfica catastral con la descripción literaria de la finca (art. 10.2-II y III LH), regulando, por último, los procedimientos necesarios para alcanzar la concordancia entre el Registro de la propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral (arts. 199 a 210 LH), dedicando un precepto completo a la inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca y a su coordinación con el Catastro (art. 199 LH). En estos momentos aún no cabe extraer conclusiones sobre el alcance práctico de la reforma, pues ni siquiera han transcurrido cuatro años desde su entrada en vigor,

pero sin lugar a dudas ha de valorarse positivamente, por un lado, el intento del legislador por lograr la máxima coordinación entre la representación gráfica de las fincas registrales y la de las parcelas catastrales en los casos en los que resulta posible⁶; por otro, la posibilidad de utilizar una representación gráfica georreferenciada alternativa a la catastral en los casos tasados por la ley (art. 10.3 LH)⁷.

Sin lugar a dudas ha de valorarse positivamente, por un lado, el intento del legislador por lograr la máxima coordinación entre la representación gráfica de las fincas registrales y la de las parcelas catastrales en los casos en los que resulta posible; por otro, la posibilidad de utilizar una representación gráfica georreferenciada alternativa a la catastral en los casos tasados por la ley

Por último, y por lo que se refiere a la relevancia de los datos estadísticos de procedencia registral, puede apuntarse que aun cuando el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España ha efectuado una decidida apuesta por la recopilación y sistematización de datos que proporcionan un importante volumen de información relevante no solo a los particulares, sino también a los poderes públicos⁸, entre aquellos no se encuentran los relativos a la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, aun cuando se trata de información que, junto a la anterior, hubiera mejorado las posibilidades de los particulares (por lo general, posibles adquirentes) de formar su voluntad y, por ende, de adoptar sus decisiones con un grado de conocimiento muy elevado de las circunstancias que afectan a la finca registral.

⁵ Vázquez Asenjo, Ó. (2009), *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Valencia: Tirant lo Blanch.

⁶ De acuerdo con los datos proporcionados por Catastro, a fecha 19 de julio de 2019 se han coordinado 276.086 fincas entre Catastro y Registro.

⁷ Para una información detallada sobre los supuestos en los que se admite la representación gráfica alternativa y acerca de su validación gráfica por Catastro, véase <https://bit.ly/1QZKviC> (consultada el 19 de julio de 2019).

⁸ La recopilación sistemática de datos inmobiliarios e hipotecarios, agrupada y utilizada por el Colegio de Registradores para la creación de la Estadística Registral Inmobiliaria (ERI), se encuentra disponible en <https://bit.ly/24moBQP> (consultada el 16 de julio de 2019) y tiene por objeto principal proporcionar información fiable acerca del funcionamiento del mercado inmobiliario.