

COORDINACIÓN E INTEROPERABILIDAD EN LA INFORMACIÓN TERRITORIAL*

Miguel Gómez Perals

Profesor de Derecho Civil de la Universidad de La Laguna

RESUMEN

En la era de la Administración electrónica, la verdadera coordinación entre Catastro, notario y Registro de la Propiedad requiere interoperabilidad de la información geográfica, como señalan los textos jurídicos europeos y españoles. Los problemas necesitan enfoques equilibrados, rechazando posturas extremas. La jurisprudencia todavía no es firme, pero la doctrina debe ser rigurosa.

Ello no consiste en una fusión. Es la propia realidad, en sus dos vertientes física y jurídica, y la distinción entre registros jurídicos y administrativos lo que determina el respectivo alcance de los efectos jurídicos de protección del titular en aras de la seguridad jurídica preventiva.

PALABRAS CLAVE: Catastro, notario, Registro de la Propiedad, interoperabilidad, información territorial, seguridad jurídica preventiva.

ABSTRACT

In the e-Government era the coordination between Cadastre, Notary Public and Property Registry requires interoperability of geographic information, under European and Spanish legal texts. Problems require a balanced approach that rejects extreme positions. The Case Law is not yet solid, but the doctrine must be strict.

That does not consist in a merger. The single reality itself, in its two facets of physical reality and legal reality, and the distinction between legal registries and administrative registries is what determines their scope of legal effects, in regard to the protection to the title holders and the legal certainty.

KEY WORDS: Cadastre, Notary Public, Property Registry, Interoperability, Territorial Information, preventive legal certainty.

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo trataremos de modo casi esquemático, dada la limitación de espacio y la complejidad de la materia, la relación entre la Administración electrónica, en su vertiente de interoperabilidad, especialmente respecto de la información geoespacial, y los problemas más frecuentes, y plantearemos alguna solución



mediante la aplicación de aquellas técnicas al ámbito de la coordinación entre los agentes notarial, registral y catastral.

Primeramente procede una matización terminológica: cooperación versus coordinación. A pesar de los perfiles poco nítidos entre colaboración, cooperación y coordinación, la jurisprudencia constitucional basa la cooperación en la voluntad de entes en plano de igualdad, mientras que refiere la coordinación a la fijación de medios y sistemas que posibiliten información recíproca, homogeneidad técnica y acción conjunta, incluso en un contexto de lealtad institucional y al margen de la distribución competencial, aunque conlleva un cierto poder de dirección¹.

Entre los títulos competenciales que afectan a esta materia se encuentran los del establecimiento de las condiciones básicas de igualdad de los españoles (149.1 CE) y de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (149.18 CE); y como principios que rigen el funcionamiento de la Administración pública, los de eficacia y coordinación (103 CE) y más concretamente el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos (105 CE).

ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA, INTEROPERABILIDAD E INFORMACIÓN GEOGRÁFICA

En el contexto de la Administración electrónica, la Ley 11/2007, de 22 junio de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (en adelante LAE), establece su aplicación a las Administraciones públicas en general y a las relaciones entre ellas, así como a los ciudadanos en su relación con las mismas.

A continuación, dicha Ley establece un cierto paralelismo entre sus finalidades, principios generales y los derechos del ciudadano (arts. 3, 4 y 6 LAE), en especial el de relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos y su garantía. En este marco destacamos:

Art. 4 e) Principio de cooperación en la utilización de medios electrónicos por las Administraciones Públicas al objeto de garantizar tanto la interoperabilidad de los sistemas y soluciones adoptados por cada una de ellas como, en su caso, la prestación conjunta de servicios a los ciudadanos. En particular, se garantizará el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley.

* El presente trabajo se enmarca en el proyecto de investigación El Registro de la Propiedad como instrumento vertebrador de la información territorial: datos espaciales, metadatos y Directiva INSPIRE (II), DER2011-23321.

¹ Vid, por todas, stc 194/2004 (fto. 8), 10 noviembre; todo ello en el marco de un deber general de colaboración entre entidades públicas necesario para hacer compatibles los principios de unidad y autonomía (stc 214/1989, 21 diciembre, fto. 20).



En coherencia con el derecho del ciudadano a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones públicas (6.2.b LAE), se regulan las condiciones para la transmisión de datos entre éstas (art. 9 LAE). Otros principios aluden a la integridad y eficacia de estos derechos: protección de datos, legalidad, igualdad, accesibilidad, comprensibilidad, seguridad, proporcionalidad, responsabilidad y calidad, simplificación (equivalencia de soportes), transparencia y publicidad. De especial interés a nuestros efectos es la neutralidad tecnológica y adaptabilidad (independencia en la elección por los ciudadanos, libertad de desarrollo, estándares abiertos o generalizados²).

Por interoperabilidad³ se entiende la capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. (Anexo, letra o, LAE)⁴.

Sin perjuicio de la aplicación de los principios generales de la Administración electrónica (art. 4 LAE), la normativa señala como principios específicos de la interoperabilidad su cualidad integral y carácter multidimensional, con enfoques multilaterales (art. 4 RD 4/2010, de 8 de enero, Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, en adelante ENI).

Precisamente dicho Esquema comprende los criterios y recomendaciones de seguridad, normalización y conservación de la información, de los formatos y de las aplicaciones que deberán ser tenidos en cuenta por las Administraciones públicas para asegurar un adecuado nivel de interoperabilidad organizativa, semántica y técnica de los datos, informaciones y servicios que gestionen en el ejercicio de sus competencias y para evitar la discriminación a los ciudadanos por razón de su elección tecnológica (art. 1.2 ENI)⁵.

La doctrina añade otros aspectos, como la llamada interoperabilidad jurídica, que en una acepción general se refiere a la necesaria sincronización de la

² En este sentido, las denominadas European Union Public Licence (EURL) son el prototipo de licencia de código de software libre, adoptada oficialmente por la Comisión Europea para refuerzo de la interoperabilidad legal como marco colectivo para la puesta en común de las aplicaciones del sector público (vid. anexo glosario de términos del ENI).

³ El término *interoperabilidad* no se incluye en el Diccionario de la RAE (22.^a ed., 2001) y presenta múltiples acepciones, sinónimos y otros afines (interoperatividad, interacción, interconexión, compatibilidad, etc.).

⁴ A juicio de BERNADÍ GIL, «La cooperación interadministrativa y la interoperabilidad», *Informe sobre la Administración electrónica local* (Dir. Cerrillo i Martínez y Galán Galán), Ed. Fundación Carles Pi y Sunyer, Barcelona, 2008, p. 312, la interoperabilidad constituye, a la vez, requisito y resultado de la cooperación en el ámbito de la Administración electrónica, siendo, por tanto, la columna vertebral de la cooperación electrónica maximizada.

⁵ Las aludidas dimensiones atienden a diferentes aspectos a considerar conjuntamente (anexo glosario de términos del ENI):

Organizativa: capacidad de las entidades y de los procesos a través de los cuales llevan a cabo sus actividades para colaborar y alcanzar logros mutuamente acordados relativos a los servicios que prestan. Semántica: la información intercambiada ha de ser interpretable de forma automática y reutilizable por aplicaciones que no intervinieron en su creación. Incluye metadatos (a partir de las descripciones



normativa aplicable, que es de gran complejidad por su contenido y de rango muy diverso. Esta dimensión se centra en la función del derecho, bien como motor y estímulo, bien como límite de la propia interoperabilidad. También función doble del derecho como presupuesto que hace posible y como regulador de los efectos de dicha interoperabilidad.

Como instrumentos principales de interconexión para el intercambio de información y servicios se establecen la **red de comunicaciones de las Administraciones públicas españolas (concretamente la Red SARA, art. 43 LAE)** y la **red integrada de atención al ciudadano (convenios para «ventanillas únicas», art. 44 LAE)**. Entre los criterios que coadyuvan a esta función están la **reutilización de sistemas y aplicaciones de propiedad de la Administración** (art 45 LAE, con su puesta a disposición, sin contraprestación) y la transferencia de tecnología entre Administraciones (art. 46 LAE: directorios de aplicaciones, Centro de Transferencia). En cualquier caso, es esencial la actualización permanente y tener en cuenta las Recomendaciones de la Unión Europea, la situación tecnológica de las diferentes Administraciones públicas y los servicios electrónicos ya existentes (art. 42.4 LAE)⁶.

El siguiente paso lo constituye el ámbito de la información geográfica. La Ley 14/2010, de 5 julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (en adelante LISIGE), supone la transposición de la Directiva Inspire⁷ a nuestro ordenamiento. Se observa igualmente en esta materia una dimensión de coordinación entre diferentes niveles de autoridad y contenidos⁸. En esencia, esta normativa pivota sobre dos conceptos referidos a la información geográfica: la

de la información realizadas por los agentes productores), contextos multilingües y adaptabilidad a diferentes culturas (también jurídicas).

Técnica: relación entre sistemas y servicios de tecnologías de la información, incluyendo interfaces, interconexión e integración de datos y servicios, presentación de la información, accesibilidad y seguridad, u otros análogos.

Interoperabilidad en el tiempo: interacción entre elementos que corresponden a diversas oleadas tecnológicas (vg., conservación de la información en soporte electrónico).

⁶ Mención aparte merece el uso de las TIC en el ámbito de la Administración de Justicia, en el que se prevé la denominada *interoperabilidad judicial* en relación con la cooperación entre las Administraciones con competencias en esa materia y el correspondiente Esquema judicial de interoperabilidad y seguridad (arts. 46 y ss. Ley 18/2011, de 5 julio) a través de las plataformas establecidas por el Consejo General del Poder Judicial.

⁷ 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. Actualmente puede entenderse superada la inicial justificación y contexto medioambiental. En ello coinciden VÁZQUEZ ASENJO, *Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 75; DÍAZ DÍAZ, «Interoperabilidad jurídica de la geoinformación», en <http://www.idee.es/resources/presentaciones/JIIDE12/miercoles/C18.Articulo.pdf>.

⁸ La LISIGE alude a la coordinación y dirección de la Infraestructura de Información Geográfica de España, por el Consejo Superior Geográfico (art. 4) y a la coordinación de la organización de los servicios de información geográfica y cartografía, por el Sistema Cartográfico Nacional (art. 17). Ello sin perjuicio de la aplicación de la legislación de contenidos concurrentes (e-Admón, reutilización y protección de datos, acceso a la justicia medioambiental, etc.).



infraestructura y la interoperabilidad, que exponemos condensadamente, según su concepto legal.

Por una parte, la Infraestructura de información geográfica (art. 3.a LISIGE) o de datos espaciales (IDE⁹) es aquella estructura virtual en red integrada por datos georreferenciados y servicios interoperables de información geográfica distribuidos en diferentes sistemas de información.

Se trata de una infraestructura accesible vía Internet (Geoportal¹⁰ IDEE¹¹) con un mínimo de protocolos y especificaciones normalizadas que, además de los datos, sus descripciones mediante metadatos y los servicios interoperables de información geográfica (vg., visualización, descarga, transformación, art. 11 LISIGE), 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 (reciprocidad, con/sin tasas, art. 8 LISIGE), acceso (remisión a LAE 1.4) y utilización entre sus productores y entre éstos y los usuarios; y los mecanismos, procesos y procedimientos de coordinación y seguimiento¹² establecidos y gestionados de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley.

Y por otra parte, esa infraestructura ha de gozar de interoperabilidad de servicios de información geográfica (art. 3.g): la capacidad, que proporcionan servicios y procedimientos especializados, de combinar conjuntos de datos geográficos y de facilitar la interacción de los servicios de información geográfica, sin intervención manual repetitiva, de forma que el resultado sea coherente y se aumente el valor añadido de los datos geográficos y servicios de información geográfica¹³.

La interoperabilidad jurídica en el ámbito geoespacial es definida por Díaz Díaz¹⁴ como la interacción entre los agentes jurídicos y operadores técnicos implicados en actuaciones, procesos y procedimientos administrativos, judiciales

⁹ A nivel estatal español (IDEE) puede verse <http://www.idee.es/>. Para una visión general y clarificadora es muy recomendable la obra de ZURITA ESPINOSA *La gestión del conocimiento territorial*, Ed. RA-MA, Madrid, 2011.

¹⁰ Art. 3, l) Geoportal: Sitio Internet o equivalente que proporciona acceso a servicios interoperables de información geográfica de varios órganos, organismos o entidades de una o varias Administraciones Públicas, e incorpora al menos un servicio que permita buscar y conocer los datos y servicios geográficos accesibles a través de él.

¹¹ Estructurada en grupos y subgrupos de trabajo, vg., el de Metadatos o el de Seguridad Jurídica en la Información Territorial).

¹² Vid. el aceptable nivel que revela la verificación del seguimiento español de estas cuestiones por el Observatorio de los Marcos Nacionales de Interoperatividad (NIFO). Vid. el Informe de seguimiento en relación con España, en <http://bit.ly/1t95DJO>.

¹³ Ello es coherente con la función a la que alude el Preámbulo de la LISIGE: hacer posible localizar los datos geográficos disponibles, evaluar su adecuación para un determinado propósito y conocer sus condiciones de uso, así como sus efectos jurídicos y técnicos de conformidad con el ordenamiento vigente.

¹⁴ DÍAZ DÍAZ, *op. cit.*, y consiguió que en el Preámbulo de la Ley se introdujera la referencia a que *las actuaciones llevadas a cabo por cualquier agente se integren en un ámbito más extenso, tanto temático como territorial, con pleno reconocimiento ante terceros interesados y con efectos jurídicos y técnicos de conformidad con la normativa aplicable.*



o extrajudiciales que, con soporte en sistemas de información interpretable de forma automática, comparten datos y servicios integrados, accesibles, fiables y sostenibles en el tiempo, e intercambian conocimientos para el objeto específico requerido por su actividad.

Puede decirse que la interoperabilidad jurídica es consecuencia de las demás dimensiones de la interoperabilidad¹⁵. Así, los datos espaciales representan los fenómenos del mundo real de forma abstracta, estructurados en modelos de datos que se integran en las IDE (de ahí su importancia). Como el éxito de una IDE estriba en su aceptación por los interesados, es esencial un modelo colaborativo que incorpore los necesarios procesos para construir un consenso técnico, semántico, organizativo y jurídico.

Aunque el deslinde entre una y otra dimensión no siempre es claro, es evidente que la mayor ventaja de la interoperabilidad geoespacial es la toma de decisiones más informadas sobre las **implicaciones jurídicas** relativas al espacio terrestre, marítimo y aéreo, que surgen en la actividad profesional, ciudadana o empresarial; en particular, el estudio técnico-jurídico de cuestiones sobre edificios, urbanismo, fincas rústicas, obras públicas, etc.

Personalmente considero que el Marco y Estrategia Europea de Interoperabilidad¹⁶ brinda un adecuado enfoque al enmarcar la información territorial en el contexto de la prestación eficiente de los servicios públicos europeos. El respeto de determinados principios y el conocimiento de las expectativas de los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas ayudan a construir un «modelo conceptual» centrado en unos servicios básicos¹⁷ que se puedan combinar para formar servicios agregados, incluso de alcance europeo en el futuro, facilitando la cooperación entre las Administraciones públicas mediante acuerdos de interoperabilidad, especificaciones formalizadas y especificaciones abiertas.

¹⁵ DÍAZ DÍAZ, «Claves de la interoperabilidad jurídica de la información geográfica», en <http://bit.ly/1juveLC>, op. cit., señala entre las ventajas de la interoperabilidad jurídica cuando la interoperabilidad técnica funciona correctamente: la reducción de tiempos de respuesta y la explotación de economías de escala, el alto grado de reutilización, la prevención de la obsolescencia tecnológica, el bajo coste de las migraciones de datos, etc.

¹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos*, Comisión Europea Bruselas, 16.12.2010 COM(2010) 744 final.

¹⁷ Según este documento comunitario, relacionados estrechamente con los servicios básicos están los registros primarios que constituyen fuentes fiables de información básica sobre entidades tales como personas, compañías, vehículos, licencias, edificios, localizaciones y carreteras. Tales registros se encuentran bajo el control legal de las Administraciones públicas, que además los mantienen, pero la información debería ofrecerse para ser reutilizada de manera más amplia, sin perjuicio de las medidas adecuadas de seguridad y protección de la intimidad.



Particularizando estas consideraciones en el ámbito de la información espacial, la Directiva Inspire ha creado los órganos y desarrolla la normativa precisa¹⁸ para la consecución de sus objetivos¹⁹.

SU INCIDENCIA EN EL ÁMBITO HIPOTECARIO

Era clara la conveniencia de la plena aplicación de esta normativa a las cuestiones del Registro de la Propiedad. Para evitar saltos en el vacío tiene gran interés una afinada y meditada construcción doctrinal, quizá por síntesis de algunas otras, que permita adaptar conceptos registrales a categorías del siglo XXI respetando la esencia de principios hipotecarios del siglo XIX. Para empezar era necesario encontrar categorías que sirvieran de anclaje del derecho hipotecario en el entorno de la Directiva Inspire y sus anexos, algún paralelismo entre aquél y ésta²⁰.

Desde la práctica hipotecaria, Delgado Ramos²¹ reconoce la importancia de la interoperabilidad técnica entre los distintos portales o sistemas de información geográfica oficial. Por una parte, distintas Administraciones públicas con potestades normativas o de actuación singular sobre el territorio (Estado, comunidades autónomas, entidades locales) inciden simultáneamente en la regulación del contenido, límites y obligaciones inherentes al derecho de propiedad. Por otra, una institución específica (el Registro de la Propiedad) delimita y publica oficialmente derechos de propiedad sobre concretas fincas de ese mismo territorio. Por ello es aconsejable la efectiva interoperabilidad entre los respectivos sistemas

¹⁸ Vid. las Normas de Ejecución (con fuerza de Decisiones o Reglamentos comunitarios) y su implementación a través de Guías Técnicas o Directrices, la labor de Grupos Técnicos de Trabajo para cada apartado de los anexos de la Directiva; así como herramientas web (la propia de la Directiva, el geoportel para su infraestructura, el interesante foro, etc.).

¹⁹ Por ello es coherente que siga criterios parecidos a los señalados para la interoperabilidad genérica. Vid. el documento *Good practice in data and service sharing*, elaborado por el Grupo de trabajo sobre intercambio de datos y servicios (DT-DSS) en orden a determinar la bondad o no de determinadas prácticas, en <http://bit.ly/1jLMlmi>.

²⁰ Tales anclajes han sido, entre otros, la consideración del *distrito hipotecario* como «unidades administrativas...» (anexo I.4); y la *finca registral* como «parcelas catastrales, o áreas determinadas por registros catastrales o *equivalentes* (anexo I.6). Vid. VÁZQUEZ ASENJO, «Correspondencia registral de algunos conceptos básicos de la Directiva Inspire», *Revista Aranzadi de Nuevas tecnologías*, núm. 18, Navarra, 2008; y TRUJILLO CABRERA, «La Directiva Inspire en España: ¿Registro o Catastro?» en *Información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva Inspire y de las bases gráficas registrales*, Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial, núm. 25, pp. 51 a 84. Respecto a la LISIGE nos basamos en la referencia a la *cartografía específica* (anexo III. Datos temáticos generales, letra h): 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

²¹ DELGADO RAMOS, «Las bases gráficas registrales y la interoperabilidad geográfica al servicio de la seguridad jurídica» (abril de 2013), en <http://www.notariosyregistradores.com/TERITORIO/2013-bases-graficas-registrales.html>.



de información geográfica oficial. Así, cualquier Administración puede conocer cuáles son los derechos de propiedad y demás derechos reales jurídicamente existentes sobre el territorio que administran, y a la vez, en la calificación registral apreciar el régimen normativo aplicable a la finca concreta respecto de la cual se solicite la inscripción de cualquier acto.

Para Vázquez Asenjo el concepto interoperabilidad espacial tiene su traducción en el lenguaje hipotecario en la técnica jurídica llamada asociación gráfica registral que presenta grados (simple y compleja) con creciente eficacia hasta alcanzar la de la propia inscripción registral²².

SITUACIÓN DE PARTIDA. LOS PROBLEMAS

Se impone una reflexión sobre los problemas más frecuentes, especialmente para los particulares, en relación con la información territorial (vg., localización de finca, ejecución de embargos, cobro de indemnizaciones proporcionadas a la extensión real de la finca expropiada). Incluso la práctica demuestra que, en ocasiones, el efecto indeseable para el particular de las irregularidades no subsanadas es más efectivo que advertencias legales de posibles sanciones y notas negativas de calificación²³.

Un reciente informe del Defensor del Pueblo²⁴ analiza esta realidad: examina el objeto de las reclamaciones y sus posibles causas, sugiriendo algunas recomendaciones. Determina que la falta de exactitud de los datos y de concordancia entre representación gráfica y literal se debe fundamentalmente a que la mayoría de los procedimientos catastrales se realizan por medios telemáticos, sin control directo de los funcionarios técnicos y jurídicos del Catastro (vg., volcado de ficheros electrónicos especialmente en épocas de intensa dinámica inmobiliaria). Por esta razón la eficacia (presunción de certeza) de la información catastral puede ser dudosa, con la consiguiente vulneración de la seguridad jurídica y de los derechos de los interesados en los expedientes, amén de la carga que se impone al ciudadano de realizar la correspondiente rectificación. Informatización sí, pero con garantías, con información y tratamiento profesionalizado.

²² VÁZQUEZ ASENJO, «De la Asociación de datos de información territorial a la inscripción gráfica registral de Títulos de información territorial», en Blog *Auctoritas*, 7 marzo 2012.

²³ Según GUIRADO TORRES, «Catastro, Notarios, Registros y el art. 18.2 del TRLCI (Vicisitudes de Juan Español y sus propiedades)», Revista *CEMCI*, núm. 14 (enero-marzo 2012). Ante un panorama a veces caótico, de información dispersa y contradictoria, el particular se hace una pregunta muy común: ¿Qué es exactamente lo que he comprado? Los afectados por estas cuestiones propugnan la «utilización de una base de datos conjunta que *de alguna manera* fije correctamente las propiedades, al menos como *aspiración mínima (...)* que los que tienen competencia sobre una misma materia hablen el mismo lenguaje. Quizá en las palabras en cursiva está el reto y su planteamiento es lo que nos proponemos en este trabajo.

²⁴ *La realidad catastral en España, desde la perspectiva del Defensor del Pueblo (2012)*, en <http://bit.ly/S9CsJx>.



Otro factor de distorsión es la libertad de pruebas para la acreditación de la titularidad catastral (vg., por documentos privados, asignación en procesos colectivos de valoraciones) al margen de lo que conste en el Registro de la Propiedad. Se recomienda incluir esa información en la ficha catastral, evitando la manipulación de la presunción de veracidad por personas sin escrúpulos que despojen de sus bienes a sus propietarios legítimos²⁵.

La falta de coordinación con los datos registrales ocasiona perjuicios económicos y su subsanación no siempre es fácil o, al menos, rápida ni cómoda, tanto en las relaciones entre particulares como entre éstos y las administraciones públicas, con merma de los principios de eficacia y coordinación administrativa y de buena fe y confianza legítima con respecto al ciudadano (*ex art.* 103.1 CE y art. 3 de la Ley 30/1992, LRJPAC). El problema se agrava porque muchas veces estas discordancias afloran posteriormente, cuando, vg., el particular recibe una providencia de apremio de varios ejercicios del IBI, de los que no ha tenido conocimiento anterior²⁶.

Un supuesto típico es la discordancia respecto a la referencia catastral, sobre todo cuando se trata de vivienda habitual, pues tiene consecuencias negativas para el contribuyente en el IRPF. En definitiva, se trata de la coordinación y comunicación adecuada entre el Catastro y la Agencia Estatal de Administración Tributaria, órganos dependientes del mismo Ministerio²⁷.

La propia coordinación del Catastro con otros registros públicos, aun de tipo administrativo, tiene gran relevancia respecto a la gestión de determinadas cuestiones (vg., las ayudas a las explotaciones agropecuarias)²⁸.

Como soluciones se proponen la colaboración de los propios interesados y los acuerdos de cooperación entre las diferentes Administraciones implicadas (vg., ayuntamientos) y los fedatarios públicos. También se alude a la revalorización del

²⁵ Esto se acentúa respecto a los inmuebles rústicos referidos en escrituras públicas antiguas, cuya descripción no se corresponde con la que figura en el Catastro, lo que se debe a la variación, tanto en las propias parcelas como en herramientas para su representación, o en las renovaciones del Catastro de rústica (si no se guarda la información respecto a la numeración de polígonos y parcelas del Catastro anterior).

²⁶ En 2010 la Agencia Estatal de Administración Tributaria desarrolló una campaña para depurar la concordancia entre los datos incluidos en las declaraciones de IRPF sobre la titularidad de bienes inmuebles de los contribuyentes que consta en el Catastro. Algunos casos han sido de gran impacto mediático, como el caso del «DNI de la Infanta». Su realización por procedimientos automáticos-informáticos (vg., alertas), con las debidas garantías y ágiles mecanismos de subsanación, aligera la carga de trabajo que supone dicha coordinación.

²⁷ Vg., la alteración que se produce en fincas urbanas respecto de la titularidad, porque (todavía) está inscrita a nombre de una persona que (ya) no es su propietaria, o en relación con el objeto, porque se confieren al inmueble características que no posee.

²⁸ Vg., el Sistema de Información Geográfica de Parcelas Agrícolas español (SIGPAC), regulado por el Real Decreto 2128/2004, de 29 de octubre, es la base de referencia para la identificación de las parcelas agrícolas en el marco de la política agrícola común (PAC) y, por tanto, del control previo al abono por los organismos competentes de las ayudas correspondientes.



factor humano ante el empleo de medios electrónicos (vg., contacto con el titular y colindantes para la comprobación sobre el terreno)²⁹.

EN BUSCA DE ENFOQUES EQUILIBRADOS

El abordaje adecuado de la cuestión requiere una clara delimitación de las funciones y elementos que intervienen en este ámbito, principalmente el catastral, notarial y el registral.

Ni siquiera es fácil la exacta determinación del conflicto competencial de la identificación de las fincas. Podría pensarse en binomios enfrentados (notarios/registradores; Catastro/Registro, etc.)³⁰ pero la referida tríada delimita mejor un marco mínimo aunque relativamente completo.

La competencia en materia de identificación de fincas está claramente compartida. Por ello es necesaria la coordinación que se hace efectiva en materia de información territorial a través de su georreferenciación porque ésta permite su interoperabilidad técnica. Ello posibilita la interoperabilidad jurídica, desde su integración en una visión general hasta su concreción mediante la asociación a la finca de la oportuna información territorial.

Para ello nos será útil la expresión moderada de las legítimas opiniones corporativas, el rechazo a las posturas radicales y la referencia a algunos proyectos de solución.

En primer lugar conviene una revisión de principios y conceptos ambiguos (vg., seguridad del tráfico jurídico, buena fe). La misma contraposición (empleada tradicionalmente en este contexto) entre información alfanumérica o literaria (mediante palabras y números) y descripción gráfica (cuando se utilizan croquis o planos) también es equívoca: tan alfanumérica es la designación de los propietarios colindantes como la indicación de las coordenadas geográficas que permiten su localización. Por tanto, dicha distinción ha de referirse al contenido de la información y no tanto a la forma en que se expresa; quizá convendría sustituirla por la de información descriptiva e información gráfica. La cuestión importa porque sobre ella ha pivotado cada uno de los dos tipos de subsistemas de información territorial: registral y catastral

Un grupo de profesionales ha publicado su opinión al respecto. Unos describen cómo influyen las relaciones Catastro-Registro en la forma en que los notarios

²⁹ En este sentido, el Plan de Regularización Catastral 2013-2016 previsto en la Disposición adicional tercera Procedimiento de regularización catastral 2013-2016 Ley 16/2012, de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica.

³⁰ En efecto, no puede asentarse una regla absoluta, aunque normalmente se presenten alianzas coyunturales o estratégicas entre estos Cuerpos para afrontar cuestiones mal resueltas o no resueltas por la normativa aplicable o cuando ésta incide frontalmente con intereses o expectativas de alguno de dichos agentes.





se relacionan con dichas instituciones para ofrecer a la sociedad una base de datos compartida, completa e interoperable necesaria para el desarrollo de políticas públicas más eficaces y mejores servicios a los ciudadanos. Otros en la misma línea de deseable coordinación, aunque con un matiz autocrítico, dudan de la voluntad de estos agentes ante los espectaculares vaivenes en la reciente legislación catastral causada y reflejada al mismo tiempo en la disputa competencial respecto a la identificación de las fincas, entre funcionarios del Catastro, notarios y registradores³¹.

El enfoque comparado nos da cierta perspectiva. La mirada a Europa revela la importancia de la función de la agrimensura y la tendencia centralizadora de todas las bases de datos, estandarizando los procesos relativos a la verificación y digitalización de la documentación, los modelos de datos y su flujo para hacerlos interoperables, implementando las herramientas informáticas³². En particular, en la mayoría de los países que proceden de economías socialistas, el restablecimiento en los años noventa de la propiedad privada supuso la oportunidad de integrar el Catastro Inmobiliario multipropósito y el Registro de la Propiedad. Pero no podemos trasplantar soluciones de forma mecánica, pues se trata evidentemente de circunstancias políticas y jurídicas muy diferentes de las de nuestro país.

El problema fundamental es que el cambio sobrevenido de los propietarios colindantes da lugar a una progresiva desconexión de la finca con la realidad física, circunstancia que imposibilita establecer de forma sistemática la correspondencia de la finca registral con la finca existente en la base gráfica catastral. Pero es necesario descartar soluciones extremas como el cierre del registro³³, o el recurso sistemático a la vía judicial (al menos cuando no existe contienda sobre las propias circunstancias físicas de la finca ni titulares afectados por la nueva descripción). Pero también se rechaza la atribución exclusiva al registro de la facultad de decidir sobre la correspondencia entre la finca registral y la finca real sobre la base de la información que éste maneja, o la fusión Catastro-Registro³⁴.

Dependiendo de la forma en que se enfoque el problema, diversa será su solución. Si partimos del reconocimiento de la labor de los técnicos como imprescindible, como hoy se concibe, tiene sentido cohonestar el requerimiento de la realidad física de los bienes inmuebles con el juego del principio del consentimiento.

³¹ Vid. VELASCO MARTÍN-VARÉS, «Evolución de los mecanismos de coordinación entre los Notarios, las Instituciones Catastrales y los Registros de la Propiedad en los países Europeos»; DE LA HIGUERA, L. M.^a, «Catastro y Registro de la Propiedad, armonía y/o competencia»; y MARÍN, C., «La responsabilidad notarial en la coordinación catastral», todos ellos en una sección especial de *El Notario del siglo XXI*, núm. 39 (sept.-oct. 2011), *Catastro/Registro: ¿coordinación o integración?*

³² Vg., *Kadaster* de los Países Bajos o el principio de ventanilla única NETSVEP del Catastro-Registro de Lituania, realizando todos los trámites de la transacción de inmuebles desde la oficina del notario.

³³ Sin perjuicio de reconocer que las figuras tales como la inmatriculación y el exceso de cabida necesitan adaptarse a las TIC para mayor eficacia, agilidad y publicidad (vg., tablón de anuncios del Ayuntamiento, Boletín Oficial de la Provincia).

³⁴ JIMÉNEZ CLAR, «La coordinación catastro-registro desde una perspectiva internacional», *El Notario del siglo XXI*, núm. 39, *Catastro/Registro: ¿coordinación o integración?*

Si, por el contrario, la actuación del técnico se considera como un recurso externo al sistema, los efectos son indeseables (mayor coste y menor interés del particular en actualizar datos físicos)³⁵.

Otros trabajos plantean la posibilidad de mayor o menor coordinación. Jiménez Clar³⁶ explica la posición de partida. En la actualidad la información territorial está fragmentada en diversos subsistemas (principalmente dos) en atención a su función y origen histórico. Ello ha determinado su estructura y forma de organización interna, distinguiéndose entre sistemas de base geográfica y otros de base jurídica.

En los sistemas de base geográfica (vg. catastral) de finalidad tradicionalmente recaudatoria, el elemento estructural básico es el inmueble e imprescindible el manejo de la información sobre sus características físicas (vg., situación, dimensiones y uso) para determinar su valor (y por tanto la base imponible de los impuestos que gravan inmuebles). Por ello se apoyan en una base cartográfica. Por su parte, los sistemas de base jurídica (registros de títulos o derechos) tienen por finalidad la información sobre la titularidad, cargas y restricciones relativas a los bienes inmuebles. Su elemento estructural básico es el derecho real en cuanto modelo diseñado por cada sistema jurídico para la explotación económica de los bienes inmuebles, mientras que la base geográfica constituye un elemento secundario, tradicionalmente inexacto y a veces inexistente. El elevado nivel técnico de su gestión (calificación, prioridad) y la calidad de los datos que reciben (titulación pública de la adquisición derivativa) proporcionan un alto grado de exactitud jurídica, pero, en contrapartida, su carácter formal produce desde sus comienzos una desconexión sistemática y permanente con la realidad del territorio.

Así, lo que es realidad física o material para los registros catastrales es realidad formal o jurídica para los registros de derechos. Se produce una escisión entre estos dos aspectos de un mismo objeto, los bienes inmuebles, aspectos que quizá nunca se plantearon realmente como integrados. Cada aspecto justifica su propio estilo de información territorial.

Pero no solo una mera escisión sino un auténtico amurallamiento entre ellos. La endogamia estructural los va alejando gradualmente de una posibilidad efectiva de coordinación: no es posible el tratamiento conjunto, pues cada subsistema solo se interesa por la parte de información que constituye su objeto específico³⁷, ignorando el resto de la información. Esto supone el derroche de una gran cantidad de

³⁵ Dicho autor denuncia una posible perversión del sistema: dada esa correlación innegable de que tanto el territorio es objeto del derecho como el derecho es un atributo del territorio, es decir, si reconocemos que la modificación material de un inmueble puede tener relevancia para la suficiencia de una garantía hipotecaria y no hemos sido capaces de vincular el derecho inscrito con la finca real, no es improbable que las hipotecas empiecen a aparecer mencionadas en el Catastro.

³⁶ JIMÉNEZ CLAR, A., «La información territorial ¿es posible la unificación del catastro y del registro?», *El Notario del siglo XXI*, núm. 32 (julio-agosto 2010).

³⁷ Ello aumenta el coste de la información territorial (y de su calidad) incluyendo costes económicos y sociales, costes de transacción (vg., tiempo, previsibilidad), etc.



recursos cuyo aprovechamiento, sin coste adicional, permitiría una sensible mejora de la calidad de la información territorial.

Para superar estos inconvenientes se propone la construcción de un sistema de información territorial integral, que, partiendo del inmueble como objeto físico, tenga capacidad para almacenar y gestionar toda la información relativa a un territorio determinado. Aunque se parte de su carácter formal (no cabe la posibilidad de alterar la realidad a través de la información ni de convertir en realidad la propia información), el tratamiento conjunto de los datos sobre el territorio tiene una doble dimensión. Por una parte, el carácter horizontal o transversal (cualquier modificación del perímetro o de la extensión superficial de una parcela determinada afectará necesariamente a las colindantes) que exige la utilización de una cartografía única que haga posible la identificación geoespacial de cada inmueble. Por otra parte, en estructura vertical se asociará a cada inmueble el resto de la información (atributos) relativa al mismo (vg., ordenamiento del territorio, titularidad y cargas, componentes económicos de uso y valor, al impacto medioambiental, etc.).

En definitiva, la continuidad superficial (horizontal) y la diversidad temática (vertical) justifican la centralización de la información en lugar de su fragmentación en subsistemas de información cuya competencia está limitada por criterios territoriales (los datos se refieren solo a una parte del territorio) y funcionales (la información tiene por objeto solo aspectos determinados de los bienes inmuebles).

A su juicio, en muchos casos estas disfunciones podrían evitarse mediante la simple reordenación de los subsistemas existentes, definiendo de forma explícita sus competencias y funciones para evitar interferencias y multiplicar sinergias. Desde el punto de vista operativo, la migración hacia un futuro sistema integral depende del formato de la información territorial (descripción del inmueble) y de las posibilidades de coordinación de los subsistemas existentes en la actualidad³⁸. Nuevamente interoperabilidad y coordinación se muestran en estrecha conexión.

De lo contrario, debemos librarnos de perspectivas extremas, incluso agresivas o al menos inadecuadas por su forma. Alguna postura acusa la presencia de un fenómeno expansionista, el *panregistralismo*, como peligro de extralimitar el ámbito propio de los principios hipotecarios a cualquier contexto relativo a algún registro (al Registro Mercantil, Civil o incluso de tipo administrativo³⁹). Esta reacción pretende

³⁸ JIMÉNEZ CLAR, A. «La entropía como propiedad jurídica y su relación con los sistemas de información registral inmobiliaria», *Teorder*, 2011, núm. 10, pp. 189 a 212. Matiza entre coordinación material y coordinación funcional, pero finalmente prefiere el término de *coherencia de la información* en lugar de coordinación, ya que éste último es más proclive a interpretaciones o connotaciones uniformizadoras y no es lo mismo unidad que uniformidad. Lo que es evidente es que la mera coexistencia de datos en una base sin un tratamiento organizado de los mismos no se puede calificar como coordinación sino únicamente como amontonamiento de la información. Además, esta cuestión puede afectar a valores protegidos constitucionalmente (propiedad, protección de datos).

³⁹ Según el editorial «Catastro, registro y panregistralismo», *El Notario*, núm. 52, son manifestaciones de esta exagerada tendencia el (al parecer) frustrado proyecto de reestructuración del Registro Civil y algunos borradores, en concreto el relativo a la modificación de la normativa catastral e hipotecaria alentado por la Dirección General de los Registros, que con la apariencia y



que el Catastro se adapte a la realidad y el Registro al Catastro, y no, al contrario, el catastro al Registro. Ambas posturas son desacertadas a mi juicio. En definitiva, es evidente la conveniencia de que todos los organismos relacionados con la información territorial tiendan a adaptarse a la realidad y entre ellos.

Orillando la vehemencia, es preciso un análisis frío y con perspectiva, porque puede resultar perfectamente que lo criticado por unos no sea lo realmente deseado por los otros, lo que realmente revela los posibles puntos de acuerdo, al menos de principio.

La prueba es que algunos textos preparatorios o borradores han encontrado resistencia tanto entre notarios⁴⁰ como entre registradores⁴¹, al declarar la cartografía catastral como la única base sobre la que representar la finca registral. En este sentido se plantea el supuesto de que el Catastro publique una superficie diferente y demostradamente inexacta; no parece adecuado negarle al propietario la información real hasta que el Catastro reconozca la superficie más exacta.

Por ello es decisivo que se permita la utilización de cartografías alternativas para facilitar el examen de la corrección y coherencia de la información catastral antes de tomarla como base de representación gráfica de las fincas. Hay algunas patologías descriptivas (vg., contradicción entre la superficie gráfica y la alfanumérica, referencias catastrales incorrectas, descripciones desactualizadas) que de no ser analizadas y calificadas por el registrador pueden contaminar gravemente la descripción de las fincas⁴².

De ahí que, para algunos, el estado de coordinación entre finca y parcela admita varias categorías o estados, por lo que no puede limitarse a la mera coincidencia o no entre la descripción literaria de la finca y la representación gráfica de la parcela catastral. Se requiere la clave del arco: precisamente la construcción de las bases gráficas registrales, y su reflejo a través del Certificado gráfico de coordinación con Catastro⁴³.

excusa de crear un sistema de coordinación institucional configura un sistema contradictorio con todos los principios básicos de estas instituciones.

⁴⁰ Algunas posturas son muy contundentes, como la de MARTÍNEZ DEL MORAL, «De la conciliación catastral a la coordinación registral extraterrestre», *El Notario del siglo XXI*, núm. 52 (dic. 2013), al declarar que la reforma propuesta por la DGRN tiene como objetivo directo alterar ese orden natural para su patrimonialización exclusiva por el colectivo registral, generando una duplicidad de funciones con el objeto de refiscalizar registralmente las actuaciones desarrolladas previamente por los ciudadanos, los funcionarios del Catastro y los notarios.

⁴¹ VÁZQUEZ ASENJO, «Aspectos gráficos en otros dos borradores sobre la reforma integral de los registros», <http://bit.ly/11DRK1z>.

⁴² VÁZQUEZ ASENJO, «Tratamiento de la publicidad gráfica registral en el borrador de anteproyecto de reforma de la ley hipotecaria en materia de catastro», en <http://bit.ly/1vrOHAt>.

⁴³ Según VÁZQUEZ ASENJO, la coordinación entre una parcela catastral y la finca registral con la que se corresponde es algo conceptualmente muy complejo pero tecnológicamente muy sencillo. En esencia, requiere de un previo análisis de dicha posible coordinación para después poder determinar si existe convergencia o divergencia. Vid. «Análisis de convergencia previo análisis de coordinación registro y catastro», en <http://itereca.blogspot.com.es/2010/10/analisis-de-convergencia-previo.html>.



LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN

En este proceso hay ensayos interesantes y aprovechables, pero el enfoque principal ha de estar bien orientado porque si no, por bienintencionados que sean dichos proyectos, acaban frustrándose. Destacamos algunos.

Un antecedente fue el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, al establecer que la coordinación del Mapa Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria implicaría la conformidad de la Administración con los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral a efectos de producir la triple coincidencia catastral, registral y fiscal en cuanto a los datos físicos y titulares de las fincas. Además, a los efectos del art. 38 LH, se presume, salvo prueba en contrario, que los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral coinciden con la realidad física (Norma 9.^a Efectos de la coordinación).

Pero en la práctica esta iniciativa no fue efectiva por tratarse en realidad de una mera correspondencia que se limitaba al aspecto alfanumérico (mediante asignación de referencias catastrales), no una auténtica interoperabilidad geoespacial.

En general, la tradicional afirmación que presidía las relaciones entre Catastro y Registro de que el primero proporcionaría el aspecto descriptivo de las fincas y el segundo su titularidad jurídica era inexacta por simple y produjo un grave malentendido entre ellas. Ello no solo dificultó su coordinación sino que consolidó un estado de opinión que ha forjado mentalidades corporativas que los meros avances tecnológicos no bastan por sí solos para superar.

En el contexto catastral es paradigmático el caso navarro, que responde a ese esquema de intercambio (art. 50), incluyendo entre los medios utilizados para dicha coordinación los planos parcelarios junto con la documentación complementaria (art. 51). Se hará constar la coordinación en la inscripción cuando los datos del título coincidan con los de las cédulas parcelarias en él incorporadas, o se suspenderá la coordinación en caso contrario (art. 58, todos ellos de la Ley Foral 12/2006, de 21 de noviembre, sobre Registro de la Riqueza Territorial y de los Catastros de Navarra).

En el ámbito notarial el Proyecto Ramón Llull (y la aplicación informática del mismo nombre) dota a los notarios de una herramienta que les permite comprobar la geometría de las parcelas catastrales implicadas en diversos tipos de operaciones. Precisamente al hacer coincidir la actualización o modificación gráfica con el otorgamiento de la escritura pública, constará de forma fehaciente el consentimiento de los titulares afectados por la alteración, evitando que se produzcan posibles situaciones de indefensión. La intervención del notario permite, a su vez, dar fehaciencia a la coordinación entre la información gráfica y la jurídico-económica contenida en el mismo instrumento público⁴⁴.

⁴⁴ Una utilidad añadida es la incorporación de la información relativa a los datos técnicos y económicos utilizados por los sistemas de tasación hipotecaria y dar así mayor seguridad y transparencia tanto de los mercados primarios como de los secundarios.



De este modo, al incorporar los datos gráficos al contenido de cada instrumento público, la actualización de las bases gráficas se produce de forma constante pero puntual, sin necesidad de la remisión masiva de datos gráficos, al mismo tiempo que facilita la absorción de sus gastos en el seno de los costes de la transacción, evitando su duplicación⁴⁵.

Otra construcción se ofrece desde el ámbito registral. En concreto, Vázquez Asenjo propone un Sistema de Información Territorial Dominical como resultado de la interoperabilidad entre Catastro y Registro, sin mutua extinción de estos organismos, sino con mantenimiento de su respectiva función y procedimiento de trabajo. Consiste en una superestructura de valor añadido sobre las dos anteriores existentes, la cual se nutre de ellas sin alterarlas y vierte sus efectos sobre las mismas, haciéndolas más ricas y potentes. Ello se explica por la aparición de un nuevo tipo de información integral e integrada (referidas al llamado *predio integral*), con base en el lenguaje gráfico⁴⁶.

Se trata más bien de una técnica de armonización entre ambas instituciones, que presenta diversos grados y se irá reflejando en una *sobrelinea* a modo de metadato que informará de la convergencia o la divergencia entre finca y parcela. Y es aquí donde se propugna un cambio de mentalidad: delatar estas divergencias, si es que existen, no es un problema; conocerlas es una virtud y el primer paso para su solución, si procede. Además, este sistema proporciona mayor agilidad y seguridad en los procedimientos administrativos, incluso serviría de base efectiva y soporte de mercados territoriales.

En su estudio somete la relación finca-parcela a un prisma de siete facetas o dimensiones: conceptual, temporal, espacial, formal, voluntad del titular, finalidad perseguida y su respectivo valor jurídico), y las trabaja cuidadosamente proponiendo método de trabajo: desde un cuadro inicial o situación de partida, señala unos objetivos a lograr, traza el procedimiento para ello y lo remata con la propuesta de una *ficha de coordinación* en cada una de esas facetas. En dicha ficha indica los metadatos oportunos, el autor competente para los cambios necesarios y el procedimiento para ello, sin eludir la respuesta puntual y clara a las críticas que otros hacen a su construcción⁴⁷.

En definitiva, puede considerarse que la piedra angular de estas cuestiones es la extensión de los efectos publicitarios a los datos de hecho, cuestión tradicionalmente negada de modo absoluto y que modestamente he tratado de matizar⁴⁸. Precisamente la llamada *validación* es el presupuesto de la construcción y manteni-

⁴⁵ Un magnífico supuesto real de aplicación práctica llevada a cabo por un experto en Derecho Geoespacial es el que narra DÍAZ DÍAZ, «Alteración catastral telemática e inscripción registral», *El Notario del siglo XXI*, núm. 51, o con mayor detenimiento en <http://www.legaltoday.com/files/File/pdfs/alteracion-catastral.pdf>.

⁴⁶ VÁZQUEZ ASENJO, *Coordinación...*, pp. 77 y ss.

⁴⁷ VÁZQUEZ ASENJO, *Coordinación...*, pp. 109 y ss, y pp. 461 y ss.

⁴⁸ GÓMEZ PERALS, *Los datos de hecho y Registro de la Propiedad*, Colegio de Registradores, 2005, y «Las bases gráficas registrales y la inmatriculación», en la obra colectiva *La información*



miento (con diversos grados y efectos) de las bases gráficas registrales, mecanismo para de extender esa eficacia a los datos de hecho⁴⁹.

JURISPRUDENCIA

De esta cuestión se ha hecho eco la jurisprudencia⁵⁰, incluso menor. En nuestro ámbito geográfico son varias las sentencias de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, con una actitud diferente respecto a las bases gráficas registrales: SAP de 16 octubre (2013/224949) y 12 diciembre 2012 (RJ 2013/55302), ambas comentadas en su repercusión registral por Arrieta Sevilla⁵¹.

La primera (Fto. 4.º) reconoce el sistema de bases gráficas registrales como medio calificador del registrador cuya utilización le permite el art. 9 LH⁵², aunque en el caso ampliamente concebidas (la información esencial en el caso *llega a conocimiento del registrador por uno u otro medio, cuando consta que se encuentra entre los relacionados* en dicho precepto). Defiende este fallo el desarrollo expansivo de la función calificadora que, en virtud del principio de legalidad, debe contemplar la totalidad del ordenamiento jurídico y que, ante la ausencia de la oportuna anotación preventiva de expediente urbanístico por parte de la Administración, el registrador ha conocido la existencia de la correspondiente infracción por una vía diferente (en concreto, por la capa de información aportada por la Agencia de Protección del Medio Urbano y Rural) y, en consecuencia, no puede a ignorar este hecho.

territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las Bases Gráficas Registrales, Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial núm. 25, 2011.

⁴⁹ Algunas definiciones: *validación* es la operación de naturaleza registral en virtud de la cual el registrador afirma bajo su responsabilidad la correspondencia identificativa entre la base gráfica de una finca y la descripción literaria que de ella se realiza en el Registro de la Propiedad. *Base gráfica registral* de una finca es la traducción sobre imágenes del territorio de la descripción literaria que de la misma se hace en el Registro de la Propiedad.

⁵⁰ Las bases gráficas registrales han trascendido judicialmente el ámbito civil, hacia el laboral o el contencioso administrativo. Así, de forma tangencial a nuestro enfoque, la STSJ de Castilla-La Mancha (Sala de lo Social) 28 julio 2011 (JUR\2011\330228) resuelve un caso de invalidez permanente en el desempeño de labores informatización de fincas mediante un programa novedoso llamado Geobase, considerando que la introducción de datos y digitalización de libros necesita una gran concentración y esfuerzo físico (bipedestación y manejo de los tomos registrales de un peso aproximado de 8 kilogramos). En la STS 3.ª 29 noviembre 2012 (RJ\2013\514) se plantea, aunque acaba rechazándose, la aplicación de la doctrina sobre revisión de sentencia basada en un documento recobrado (*ex art. 102.1 de la LRJCA*), al dictamen relativo a la base gráfica registral de la finca.

⁵¹ ARRIETA SEVILLA, L.J. «La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico», *RCDI*, nº 740, pp. 3.671 a 3.702.

⁵² Art. 9.1 LH, reglas 2.ª y 4.ª: «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 (...) 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».



Por el contrario, la segunda sentencia (Fto. 5.º) niega la justificación legal del «Geobase»⁵³ y, mas aún, de la actuación unilateral del registrador. No puede fundarse el sistema Geobase en la Instrucción de la DGRN de 2 de marzo de 2000, sobre la implantación de la base gráfica en los Registros de la Propiedad, que carece de suficiente rango ni siquiera en el actual del 9.1 por Ley 24/2.001, de 27 de diciembre (D. A. 28.ª), que subsana ese defecto.

Por su parte, la DGRN resuelve casos en los que las bases gráficas pueden ser de utilidad; sobre algunos se ha manifestado en el ámbito isleño. Como muestra aleatoria citemos la RDGRN de 27 de enero de 2014 (JUR 2014\50243), que se refiere a un caso en que el solicitante de la inscripción pretende la modificación de la descripción de un local, errónea porque la ubicación de la puerta de acceso al mismo (referencia para la fijación de los linderos) no se corresponde con su ubicación real, ni con el plano incorporado al proyecto para el que se concedió la correspondiente licencia municipal. Se deniega correctamente la inscripción, pues no concurre más que el consentimiento del titular registral del local, pero no de los titulares de las fincas colindantes afectadas, ni consta autorización de la junta de propietarios del edificio en régimen de propiedad horizontal a la rectificación practicada.

En otro caso relacionado con una típica figura jurídica canaria, la serventía, la RDGRN de 16 diciembre 2010 (RJ\2011\1223) estima correcta la suspensión de la inscripción por existir dudas en cuanto a la identidad del exceso (art. 298-3 RH) de una finca que en el Catastro aparece como rústica (en tanto que la finca registral es urbana y con distinta ubicación, linderos y cierta desproporción entre la cabida inscrita y la que se pretende inscribir). No existe, por tanto, la necesaria correspondencia entre la finca registral y los datos catastrales.

En el fondo subyace el diferente grado de garantías jurídicas entre los procedimientos inmatriculadores. En el caso de la RDGRN 16 octubre 2012 (RJ\2012\10984), en que el escrito del recurrente denuncia además *dificultades para dar de alta la finca en Catastro*, se considera que la exigencia de plena coincidencia se limita a la descripción de la finca pero no se extiende a las titularidades catastrales respecto al expediente de dominio para inmatriculación de finca (a diferencia del procedimiento de doble titulación *ex art. 205 LH*). Por ello se resuelve que es admisible la discrepancia de titularidades existente entre el testimonio del auto y los certificados catastrales descriptivos y gráficos que se aportan (ya lo sean respecto a una cuota de la titularidad, ya en cuanto a la completa titularidad de la finca).

Incluso las resoluciones que admiten la justificación legal de la base gráfica registral han de ser coherentes, no descuidar el interés legítimo del usuario en el

⁵³ Actualmente Geobase ha sido mejorado y reemplazado por el programa TEMPLE SIG REG, producto de software libre encargado por una cooperativa de registradores (Registral de Servicios Tecnológicos S. Coop.).



caso concreto⁵⁴ ni levantar suspicacias corporativas. Así, Cabanas Trejo⁵⁵ muestra su preocupación si existen diferencias relevantes de la superficie de la finca a inscribir con relación a su superficie catastral, temiendo la necesidad de una regularización conjunta, referida a todas las fincas afectadas, incluso de las colindantes, pues a todas ellas se extiende el riesgo de doble inmatriculación.

Este temor se explica perfectamente y de forma natural por el carácter universal del Catastro, a diferencia del Registro. Y es que ésta es la línea de salida, pero ha costado décadas ubicarnos en ella y todavía no es ésta la mentalidad dominante. Solo entonces tiene sentido plantearse el contraste de recintos, esa convergencia a través de una línea (que bien podría ser la catastral) o esa divergencia que derivará en una armonización natural o en la resolución de divergencias patológicas a través de procedimientos de regularización⁵⁶.

El caldo de cultivo es fértil, germinan continuamente iniciativas. Es un sentir común entre los profesionales la necesidad de actualización normativa pero también son de todos conocidos los inconvenientes de la exclusividad de la vía reglamentaria (sin el necesario apoyo de rango legal necesario) y el peligro de su presentación como un modelo absolutamente nuevo, carente de experimentación alguna.

No se pueden extraer conclusiones del análisis, incluso detenido, de decisiones aisladas que resuelven casos diferentes; es preferible la construcción sosegada y contrastada de un cuerpo de doctrina, con informes de especialistas de los diversos sectores⁵⁷. Pero al mismo tiempo, de forma equilibrada es preciso abordar un nuevo aspecto de los principios hipotecarios, la dimensión gráfica, lo que requiere una reinterpretación del contenido clásico, para que mantengan su virtualidad en el tráfico

⁵⁴ En el caso que enseguida veremos, la propietaria de dos fincas tiene interés en inscribir un exceso de cabida y para ello solicita antes del registrador de la propiedad un informe sobre la manera de llevarlo a cabo que fue seguido por letrado de la usuaria y el notario autorizante de las actas recomendadas, con lo cual escasas dudas podía albergar el registrador. Ello sin perjuicio de los consentimientos precisos de los titulares afectados.

⁵⁵ CABANAS TREJO, «Salvar al soldado Geobase», *El Notario del siglo XXI*, núm. 49 (mayo-junio 2013), comentando la RDGRN de 4 abril 2013 (RJ\2013\3671), considera que quizá se actuase por reacción frente a la sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife de 12 de diciembre de 2012 que ha causado honda preocupación en el colectivo registral, pues son grandes los intereses económicos alrededor de este sistema

⁵⁶ VÁZQUEZ ASENJO, *Coordinación...*, p. 81 y ss., alude al contraste entre la identificación gráfica de la finca registralmente reconocida por el título registral y la descripción de la parcela refrendada por la autoridad competente. Y ello de forma que se permita la necesaria actualización, admitiendo la posibilidad de alterar la coincidencia para reflejo de situaciones de lógica no conflictiva pero impidiéndose si la alteración se debe a actuaciones irregulares o a la utilización de diferentes técnicas de representación, para no perder el ámbito de coordinación ganado.

⁵⁷ VÁZQUEZ ASENJO, *Coordinación...* cit., se refiere al «Informe Guimet» del Decanato Autonómico de los Registradores de Cataluña, desarrollado en pp. 211 y ss., o el Proyecto Castellbisbal, explicado en pp. 238 y ss.



moderno, especialmente los de calificación, inscripción y publicidad, proyectándose hacia el futuro a través del folio real electrónico⁵⁸.

CONCLUSIÓN

No debemos olvidar viejos proyectos, las ilusiones que suscitaron y su escasa virtualidad. No es inoportuno recordar que hace un siglo la Ley Catastral de 23 de marzo de 1906 fracasó en su intento coordinador con el Registro porque quiso atribuir a la cédula catastral el valor jurídico de un título real con plenos efectos civiles en cuanto a la titularidad dominical de las parcelas catastrales, bajo el presupuesto de implantar el sistema registral australiano, lo que no pudo hacerse precisamente por la falta de un Catastro adecuado. Hoy la tecnología permite afrontar retos impensables hace un siglo, pero si el sistema jurídico no es sustancialmente distinto estaríamos casi en las mismas.

La verdadera coordinación 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 intercambio⁵⁹ de información constantemente actualizada mediante los sistemas informáticos adecuados. Y es que parcela catastral y finca registral, por definición, no son realidades homogéneas, por mucho que en la práctica frecuentemente coincidan en extensión y linderos. Por ello son paradójicas expresiones como certificación *catastral* descriptiva y gráfica *de la finca*, o la acreditativa del estado actual de la *finca en el Catastro Topográfico Parcelario*. Es más, Vázquez Asenjo⁶⁰ explica cómo la exigencia de concordancia entre ambas figuras —finca y parcela— para permitir la inmatriculación no solo es de imposible satisfacción en muchos casos sino altamente perjudicial en cuanto conduce a un forzamiento que lleva a la desfiguración y, por tanto, desnaturalización de una u otra de ellas, y de la consiguiente de información territorial.

Notarios, registradores de la Propiedad y Catastro están destinados inevitablemente a entenderse y a cooperar⁶¹. Sin negar recelos corporativos, se trata de posturas muchas veces solo aparentemente contrarias. Es más, algunos profesiona-

⁵⁸ VÁZQUEZ ASENJO, *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, Ed. Bosch., Barcelona, 2010.

⁵⁹ Sigue existiendo un cruzamiento de información o, mejor, la información se completa con el cruzamiento de datos: la titularidad catastral interesa al Registro y la base gráfica registral interesa al Catastro.

⁶⁰ VÁZQUEZ ASENJO, «Nuevo marco de colaboración entre el Catastro y el Registro de la Propiedad», *Boletín del Colegio de Registradores*, núm. 134, pp. 1029 y 1030. Las características de la parcela catastral se refieren a la facticidad, la universalidad, la actualidad y su carácter necesario y de finalidad pública, frente a los rasgos de la finca registral.

⁶¹ Los registradores, en el ejercicio de su función pública, estarán obligados a colaborar entre sí, y con los órganos jurisdiccionales, las Administraciones públicas y los notarios (art. 222. 8 pfo. 2.º LH); al deber de colaboración de los notarios se refieren los arts. 17.2 y 24 Ley Notariado. La normativa catastral alude a este deber de notarios y registradores de la Propiedad (art. 36.3 y D.A.2.ª



les consideran que el Catastro no es consciente de las ventajas que la colaboración con el Registro le puede proporcionar, de donde se deduce que la mayoría de las resistencias a esa base común proceden de la ignorancia o comodidad, más que del recelo. En este sentido existe todavía una conciencia y una mecánica profesionales que dificultan, primero, la visualización de la situación como un verdadero problema, cuánto más la búsqueda de una solución o a su reconducción a procedimientos de mayor corrección y coherencia.

En definitiva, a las puertas de un cambio histórico en este ámbito se recomienda autocrítica y sosiego, honestidad y humildad científica, investigación, verificación y aplicación efectiva normativa inspirada en el respeto a la esencia de los principios jurídicos para hacer realidad los beneficios de la Administración electrónica a través de la interoperabilidad de la información territorial.

TRLCI) y a la propia obligación del Catastro de suministro de información a otras Administraciones tributarias (art. 37 TRLCI).

