

## ANÁLISIS CRÍTICO DEL ANTEPROYECTO DE REFORMA REGISTRAL

La cuestión que nos planteamos es si el articulado del Anteproyecto presentado es o no el marco legal apropiado que refuerce el Sistema de Bases Gráficas Registrales, permita el análisis de la coordinación con Catastro y consiga una mayor seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario a través del control de legalidad y la calificación Registral que competen al Registrador.

En primer lugar creo que sería acertado distinguir a lo largo de la nueva regulación las posibles críticas positivas y negativas, para poder elaborar unas conclusiones y hacer una propuesta de mejora (quizá en otras entregas).

### I.- ANÁLISIS CRÍTICO DEL ANTEPROYECTO (I parte)

I.I.- El art. 9 LH, a diferencia de la mención que contenía el BA en el 208 LH, ya no incurre en el error terminológico de hablar de base gráfica de una entidad de un edificio en propiedad horizontal, sino del “*archivo del libro edificio en cada finca*”, en este sentido podríamos considerar **positivo el avance terminológico**, aunque siga sin entenderse que el archivo del libro edificio sea circunstancia descriptiva en la inscripción de cada entidad cuando su existencia y disponibilidad es un requisito exclusivamente de la terminación de las obras (art. 20 TRSuelo).

I.II.- La “*referencia catastral del inmueble, que no podrá ser coincidente con la atribuida a otra finca*” este inciso **planterá numerosos problemas de índole práctica**, sobre todo en fincas rústicas, desconociendo porque no se han abordado:

- La existencia de varias referencias catastrales para una sola finca registral.
- La existencia de varias fincas registrales para una misma referencia catastral.
- La existencia de varias referencias catastrales para varias fincas registrales.

Ej: ¿Qué ocurre con el supuesto de una sola finca registral que incluye una parte de rústica, incluso con distintos cultivos y una de urbana con la edificación? O en los casos en que son dos fincas registrales que el interesado no ha querido agrupar y que tienen una referencia conjunta? Y ¿en los casos de una sola referencia catastral para la planta sótano destinada a parkings cuando las entidades están individualizadas registralmente?

**Aunque sabemos que la unidad en el tráfico económico inmobiliaria es la finca registral, no puede perderse de vista que por motivos fiscales cuando dos fincas colindantes son de un mismo titular Catastro las une** principalmente por dos motivos: por economía procesal para el giro del IBI y para evitar que un valor inferior quede sin tributar, en uno de los ejemplos examinados: las referencias de los parkings en que, a pesar de la individualización registral de la entidad no se individualiza la referencia porque el valor inferior que tendría impediría la fiscalidad.

A partir de este inciso y a lo largo del anteproyecto empieza a haber un atisbo de la confusión del legislador entre parcela catastral y finca registral:

La **parcela catastral** se define por la doctrina como la unidad descriptiva básica del inventario de la riqueza territorial aparente. La definición legal a efectos urbanísticos en el art. 17 TRLS como “*la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente*”.

La **finca registral** se define doctrinalmente por GARCÍA GARCÍA como “*aquel bien inmueble cuyo espacio está suficientemente delimitado, susceptible de aprovechamiento independiente, cuyo dominio pertenece a una o varias personas y es objeto unitario de tráfico jurídico*”<sup>1</sup> y legalmente sólo encontramos la mención en un texto urbanístico del art. 17 del

---

<sup>1</sup> GARCÍA GARCIA, J.M. “Teoría General de los Bienes y las cosas”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario Registral, número 676, Marzo-Abril 2003, pág. 919.

TRLS como la “*unidad de suelo de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo que conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad.*”

I.III.- Se señala “*el hecho de estar o no la finca coordinada gráficamente con el Catastro en los términos del artículo 10.*” En principio **este inciso parece ir por el camino del análisis del estado de coordinación Catastro- Registro**, sin embargo los ulteriores incisos del art. 9, la remisión al art. 10 y la interpretación sistemática del conjunto, podría acabar con esa intención: “*representación gráfica catastral aportada siempre que se corresponda con la descripción literaria de la finca.*”

Terminologicamente creemos que podría ser mejorable el tratamiento de la coordinación entre ambas instituciones ya que parece interrelacionar los conceptos de **finca registral y georreferenciación catastral** y el de **correspondencia y coordinación**.

En nuestra opinión, la Base Gráfica Registral concebida en un sentido amplio, no es ni más ni menos, que la traducción a un lenguaje geográfico determinado de la tradición literaria registral contenida en los libros del Registro de la Propiedad.

En un sentido más técnico, la Base Gráfica Registral supone una mejor descripción física inmobiliaria, una plasmación gráfica del tráfico jurídico inmobiliario que se obtiene mediante la validación por parte del Registrador o, dicho de otro modo, es el interrelacionar el historial jurídico real contenido en el folio de una finca registral con un espacio geográfico determinado mediante la asignación de coordenadas UTM.

Cuando el Registrador no puede hacer dicha interrelación entre el historial jurídico real contenido en el folio de una finca registral y el espacio georreferenciado que se le ha asignado, es decir cuando no haya coherencia entre la descripción literaria o alfanumérica de los Libros y la representación gráfica manifestada y aportada por el interesado, se dice que la Base gráfica tienen el carácter de provisional o defectuosa.

**Para poder comparar estas descripciones físicas: catastral y registral es necesario operar en el mismo plano y este, nos guste o no, es un plano georreferenciado, de ahí que la descripción literaria de los folios del Registro de la Propiedad deba traducirse a una descripción georreferenciada con coordenadas UTM sobre la porción de territorio concreta, es decir una especie de mínimo común denominador que permita la comparación entre todas.**

**Comparar descripción literaria registral con georreferenciación catastral creemos que será simplemente imposible porque no se habla el mismo lenguaje, incluso la referencia catastral del inmueble tiene una parte alfanumérica y otra gráfica, que en muchas ocasiones no sólo no coinciden, sino que exceden de la tolerancia del 10%. Lo ideal sería comparar la descripción de la parcela alfanumérica con su georreferenciación por un lado y descripción de la finca literaria con su base gráfica por otro.**

El sistema de Base Gráfica Registral es el que permitirá afirmar con argumentos tangibles o georeferenciados, si existe o no coordinación entre parcela catastral y finca registral, entre la Base Gráfica Catastral y la Registral, por no ser sustanciales las diferencias entre ambas.

La **correspondencia** está regulada actualmente en los artículos 45 y 48 TRLCI (que no se afectan por la reforma) y es una operación de carácter literario y previo cuyas conclusiones de referencia positiva, dudosa u omitida resultan de la comparativa descriptiva meramente alfanumérica y que tiene como objetivo último el trasvase de información entre Catastro y Registro de la Propiedad.

Una vez se ha realizado la correspondencia y existe una Base Gráfica Registral validada, podrá pasarse a la segunda operación que es el análisis de la coordinación, que no puede entenderse como una coincidencia.

El **análisis del estado de coordinación** consiste en la comparación de las respectivas representaciones gráficas de ambas realidades parcela y finca y dará lugar a una decisión del Registrador sobre su estado de coordinación que podrá ser convergente, divergente (por

desplazamiento, superficie, geometría o varias de ellas combinadas) o no coordinable por error en Catastro o error en Registro.

Para poder llevar a cabo ese análisis, el Registrador ha de calificar la coherencia entre la descripción literaria de la finca y su representación gráfica y la coherencia entre la descripción literaria de la parcela catastral y su representación gráfica, cuando ambas sean coherentes, podrá llevar a cabo la operación gráfica de coordinación, mediante la superposición de representaciones gráficas, que dará como resultado que las mismas coincidan íntegramente o parcialmente, en cuyo caso se podrán identificar las discrepancias, a los efectos propios de cada institución. Si no es así, mientras no se subsanen sus incoherencias descriptivas, por los procedimientos previstos en la Ley Hipotecaria, si afectan a la finca registral, o por los procedimientos previstos en la legislación catastral, si afectan a la parcela catastral, lo cual nos lleva a la conclusión de que la coordinación, que posibilita el trasvase de información, tiene por objetivo real, la sincronización de movimientos entre ambas, pues responden a principios diferentes.<sup>2</sup>

**I.IV.- El inciso relativo a la información asociada y la solución que adopta en cuanto a sus efectos de publicidad noticia nos parece en el momento actual oportuna** *“Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera, identificando, en su caso y con efectos meramente informativos, los enlaces que remitan a las bases de datos o sitios electrónicos que legalmente permitan conocer y actualizar la información extraída.”*

Aunque quedaría abierta la cuestión del **valor jurídico o influencia en la calificación de un documento cuando de la información asociada a la Base Gráfica Registral resulta invasión de dominio público no inscrito o la anotación de las infracciones urbanísticas en el Registro de la Propiedad.**

Deteniéndonos en esto último, destacamos que lo deseable sería dar seguridad jurídica plena a través del acceso al Registro de la Propiedad mediante la inscripción del bien inmueble público o la anotación de la infracción correspondiente y su georreferenciación, pero en el caso de que no fructifiquen los trámites tradicionales, ni los gráficos, para conseguir que acceda al Registro, es decir si la Administración desatiende de nuevo su obligación, el colectivo registral ha de plantearse si puede o si debe tomar en consideración esta información asociada a la Base Gráfica Registral de finca en la calificación registral; y en caso de respuesta afirmativa a esta nueva asunción facultativa u obligatoria, la responsabilidad que puede generar.

En este sentido, con relación al RD 8/2011 (art. 20,4 y art. 51,1 TRCI), dos posturas encontradas podríamos destacar:

I.- TESIS AFIRMATIVA que vendría a considerar, bien con carácter facultativo u obligatorio, la publicidad indiciaria o noticia que genera la información asociada a la Base Gráfica como fundamento a la calificación registral con estos **argumentos**:

1.- **Prevalencia del principio de seguridad jurídica preventiva** frente a la libertad del tráfico jurídico, quedando vedado el acceso al Registro de la Propiedad de los actos de eficacia claudicante. Una de las deficiencias de nuestro sistema es, que en no pocas ocasiones, se desconoce la eficacia anulable de determinados actos cuando van acceder al Registro y una vez producido este acceso se revela después esta eficacia claudicante.

2.- **Naturaleza jurídica del Registro de la Propiedad**, reforzando la idea de servicio público que dispensa el Registro como garante de la titularidad dominical y demás derechos reales publicados, reflejando la interrelación entre la esfera privada y el reflejo de situaciones

---

<sup>2</sup> FANDOS PONS, P. en “Comentarios a la RDGRN 4 de diciembre de 2013” publicado en la lista libre www.registradores.org, Lunes 13 de enero de 2014.

públicas administrativas de origen legal que funcionaban tradicionalmente como cargas legales ocultas a los ojos de los terceros adquirentes.

3.- Desde un punto de vista legal acudiríamos a una **interpretación amplia en la consideración de los medios para calificar del art. 18 de la LH**: “*Los Registradores calificarán, (...) por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro.*” en el sentido aludido también en la citada *RDGRN 27 de Febrero de 2012*.

Además la Base Gráfica, como vimos al examinar la IDGRN 2 de marzo de 2000, se hace constar por Nota marginal en el Libro de Inscripciones de la finca registral y precisamente a esa Base Gráfica se puede asociar determinada información ambiental, urbanística o administrativa, denominada información asociada.

4.- Desde un punto de vista **jurisprudencial y de la doctrina de la DGRN** destacamos:

- La *Sentencia Juzgado de Primera Instancia número 6 de Santa Cruz de Tenerife de 5 de Diciembre de 2011 reafirmada por la Audiencia Provincial en 16 de octubre de 2012*, que confirmó la Nota de calificación suspensiva emitida porque al Registrador le constaba en el Registro un punto de infracción de expediente urbanístico a través de la información asociada georreferenciada (no a través de una Anotación preventiva) en la obra nueva en suelo rústico que pretendía inscribirse. Y la *Sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 2 de Santa Cruz de Tenerife 104/2013 de 24 de Septiembre* en un caso de inmatriculación con discrepancias entre la realidad física y la descrita en la certificación catastral descriptiva y gráfica.

- La *RDGRN de 4 de abril de 2013* reconociendo la importancia material de la Base Gráfica Registral para fundamentar una calificación registral. Y sólo incidental o tangencialmente podría acudir a la *RDGRN 19 de Mayo de 2010*, que entendió incluido dentro del ámbito de la calificación registral la comprobación de la adecuación del acto administrativo inscribible para evitar el acceso de actos de naturaleza claudicante, criticada exhaustivamente por autores como ARNAIZ RAMOS.

5.- Desde un punto de vista **doctrinal**, sólo una parte de la doctrina de la que sostiene el aspecto sustantivo, defiende la calificación registral tomando como fundamento la información asociada; y por supuesto ni se lo llegan a plantear los que sostenían únicamente un aspecto formal.

II.- TESIS NEGATIVA, no consideraría la publicidad indiciaria que genera la información asociada a la Base Gráfica Registral como fundamento a la calificación, por:

1.- La **prevalencia del principio de libertad del tráfico jurídico** frente a la seguridad jurídica preventiva. Esta teoría defendería que un bien no puede quedar *sine die* fuera del tráfico jurídico con una mera publicidad indiciaria que resulta de la información asociada. Sólo el acceso al Registro de la Propiedad por medio de un asiento registral de efectos jurídicos puede reportar la aplicación de los principios hipotecarios y con ellos dotar de seguridad jurídica plena a la situación publicada, cerrando el registro a los actos posteriores que se opongan a él.

2.- **Naturaleza jurídica del Registro de la Propiedad**, en el que confluyen la esfera privada y la pública del dominio inmobiliario en España. Por esta razón ha de permanecer imparcial y no puede relajar la exigencia del acceso a una seguridad jurídica plena porque sea la Administración la que lo pida, pero tampoco puede ofrecer los efectos de aquella a una información asociada, pues entonces estaríamos confundiendo un Registro Jurídico con un mero Registro Administrativo, premiando la falta de diligencia de muchas de sus acciones.

En definitiva, no sólo son múltiples las desventajas de una publicidad noticia frente a una publicidad jurídica, sino que estaríamos destruyendo la configuración Jurídica del Registro de la Propiedad para convertirlo en un mero tablón de anuncios oficial.

3.- Desde un punto de vista legal acudiríamos a una **interpretación estricta en la consideración de los medios para calificar del art. 18 de la LH**, bien en el sentido aludido en la *RDGRN 30 Abril 2005* o bien porque cuando la *RDGRN 27 de Febrero de 2012* señala otros

*Registros públicos, parece hacer referencia a Registros Jurídicos con una calificación previa a la publicidad de la situación inscrita, como sería el caso del Registro Mercantil y no a meros Registros Administrativos sin calificación alguna.*

Además podría refutarse el argumento de la Tesis positiva, en el sentido que la Nota marginal de Base Gráfica no se concibió como una nota marginal de modificación jurídica en la *IDGRN 2 de Marzo de 2000* sino una mera nota marginal de referencia.

4.- Desde un punto de vista **jurisprudencial y de la doctrina de la DGRN** no podemos subrayar un apoyo expreso a esta tesis negativa dado lo novedoso de la materia, ni siquiera en forma de *obiter dicta*. Sólo destacar la *Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife de 12 de Diciembre de 2012*, que declara la ausencia de base legal suficiente que ampare el sistema geobase.

5.- Desde un punto de vista **doctrinal**, además de la doctrina que sostenía exclusivamente el aspecto formal, parte de los autores que sostenían el aspecto sustantivo o material de la Base Gráfica Registral predicaban la prevalencia de esta teoría frente a la anterior, ya que sostienen que en ningún caso esta publicidad noticia de una infracción urbanística producirá el cierre del Registro al tráfico jurídico ulterior.

Los **riesgos y consecuencias esenciales** de estas tesis no pueden pasar desapercibidos:

Respecto de la Teoría positiva puede decirse que todo incremento del valor jurídico de la situación publicada en el Registro de la Propiedad a través de la información asociada, es decir todo aumento de la idea de servicio público indispensable a la sociedad, estará exponencialmente relacionada con la responsabilidad que pasará a asumir el Registrador.

El Registrador en relación a la información asociada sólo elabora la tarea de elegir las capas de información o de suscribir un convenio para la colaboración en el señalamiento de la infracción urbanística pero entendemos que se podría generar responsabilidad:

- Si no dispone de una herramienta tecnológica adecuada que permita señalar sin errores sustanciales el reflejo vectorial sobre la ortografía, por ejemplo que la representación del casco antiguo de un término municipal patrimonio histórico no abarque ni más, ni menos que el patrimonio histórico a proteger mediante los derechos de adquisición preferente.

- Si la información asociada no está constantemente actualizada y coordinada para evitar que se reflejen a través de la información asociada estados inexactos, históricos o simplemente irreales, ya que en su configuración intervendrían dos sujetos la Administración y el Registro de la Propiedad. Es decir, si los actos de la Administración que modifiquen otros anteriores no se reflejan en la información asociada del Registro y éste sigue informando por ejemplo de la existencia de una infracción urbanística ya archivada.

Finalmente destacaremos que si se dispensa con esta publicidad indiciaria los mismos efectos, es decir la misma protección o una muy similar a la publicidad jurídica plena o registral, calificando en base a ella e informando de su existencia a los terceros, puede que la inscripción de un bien demanial o la Anotación Preventiva de infracción urbanística, poco frecuentes en la actualidad, no lleguen a acceder nunca al Registro de la Propiedad.

Respecto de la Teoría negativa, el riesgo es muy grande, ya que difícilmente es inteligible en el ámbito español o en el europeo un Registro Jurídico inmobiliario ajeno a las vicisitudes ambientales, administrativas y urbanísticas, que no refleje cargas ocultas y que pueda permitir el acceso de actos de eficacia claudicante.

En definitiva, un marco legal apropiado, tras una discusión jurídica de calado, se muestra necesario para inclinar la balanza en un sentido o en otro, no por miedo a que los Registradores asumamos una mayor responsabilidad, sino por el riesgo que ello comporta sin una adecuada delimitación legal. Mientras esto no se produzca entendemos que:

- La **seguridad jurídica plena se obtiene mediante la inscripción** del bien de dominio público o la **anotación** de la infracción urbanística, los únicos efectos de una georreferenciación

serán indiciarios y en todo caso generarán que se ponga en conocimiento de la Administración competente las operaciones jurídicas a realizar, como la obra nueva antigua.

- El Registrador **podría calificar** en base a la georreferenciación e información asociada si considera que la situación es muy flagrante a su juicio y arbitrio pero no porque jurídicamente pueda o deba hacerlo y sin imputársele por supuesto ningún tipo de responsabilidad.

- La información asociada, en el caso en que no fundamentara la calificación, sólo podrá ser empleada como medio para **destruir una buena fe**. De esta forma se señalaría a modo de publicidad indiciaria o publicidad noticia, por ejemplo, la incoación del expediente que todavía no ha causado la anotación, pero está en trámites para ello.

- El Sistema de Bases Gráfica, sólo podrá ser apuntalado desde el voluntarismo con una buena **coordinación** a través de Convenios con las Administraciones Públicas.

No obstante, en previsión de falta de diligencia, sería pertinente que por ejemplo en el caso de puntos de advertencia de infracción sobre la finca, se les de una vigencia temporal, un plazo de caducidad, transcurrido el cual si no se ha practicado la anotación o notificado el archivo de las actuaciones se eliminaría, evitando publicidades noticias inexactas.

El sistema de Bases Gráficas Registrales ha de ser la herramienta que finalmente permita la regularización del patrimonio público y el acceso al Registro de la Propiedad de dichas Anotaciones de infracción urbanística a través de una tramitación activa en los expedientes, para dar la seguridad jurídica y plena protección que señala el ordenamiento jurídico y poder aplicar hasta sus últimos extremos la reforma del RD 8/2011.

I.V.- El **procedimiento de obtención de la base gráfica registral en los supuestos en que el Registro se anticipa al Catastro** (desde el punto de vista temporal las descripciones físicas del Registro de la Propiedad se anticipan en ocasiones a las catastrales: reparcelación, concetración, división, agrupación, segregación) creemos que debería haber intentado ser más ambicioso y haber tenido en cuenta el sistema de bases gráficas registrales en el que el titular del derecho junto a los colindantes fijaran con carácter previo o en el momento de otorgar el instrumento público la delimitación física de la finca.

A esa delimitación física de la finca registral con su base gráfica, reafirmada por el titular del derecho y por los colindantes con la calificación del registrador previa a la inscripción si que podría extenderse los principios hipotecarios, entre ellos la legitimación del art. 38 LH (este apartado necesitará un desarrollo y un examen mucho mayor).

## **II.- CONCLUSIONES DEL ANÁLISIS A BOTE PRONTO**

II.1.- Se **reconoce única y exclusivamente la vertiente formal de la base gráfica registral pero a efectos internos únicamente de funcionamiento de la oficina**, con lo que las consecuencias jurídicas del examen jurídico-gráfico sólo podrán ser conocidas a través del informe motivado que se enviará a Catastro y del que el interesado salvo que solicite información no tendrá conocimiento de la problemática física de su finca.

II.2.- En principio existe cierta **imprecisión o confusión terminológica** entre finca y parcela, referencia catastral y base gráfica registral, correspondencia y coordinación, que parece calar en el articulado, careciendo de sentido hablar de coordinación cuando parece una verdadera sustitución de la descripción física de la finca registral por la física y gráfica de la parcela catastral.

II.3.- A nuestro juicio el **inciso relativo a la información asociada y la solución que adopta en cuanto a sus efectos de publicidad noticia es en el momento actual oportuna**, sin perjuicio de las cuestiones jurídico- prácticas que se plantean.

II.4.- Parece **desaparecer el concepto de finca registral como unidad de tráfico y esencia del folio real y la definición física del objeto de derecho desde la tradición histórica** señalada por el titular y los colindantes se sustituye por una definición administrativa

actualizable y cambiante a la que incluso se extenderán los efectos del principio de legitimación del art. 38 LH bajo la responsabilidad del Registrador.

II.5.- La circunstancia cambiante que era la referencia catastral que siendo accidental debería haberse situado al margen de la inscripción, pasa a ser objeto de calificación, (pero fuera del art. 18 LH), en la inscripción misma lo que probablemente produzca el efecto contrario al deseado, que ante la más mínima duda para el Registrador de nomenclator o superficie quede fuera del registro la referencia catastral, haciendo inútiles las comunicaciones a Catastro y pudiendo conseguir **abrir más la brecha entre ambas instituciones**.

II.6.- Esperemos que el **trámite parlamentario o el desarrollo técnico de campo pueda servir para que la Base Gráfica Registral**, que supone claramente una nuevo enfoque metodológico en la esfera formal con ciertas connotaciones materiales o efectos sustantivos, en el refuerzo en todo caso de la calificación registral, además de permitir solucionar las carencias metodológicas tradicionales **permita abordar con éxito las relaciones de coordinación en la descripción física inmobiliaria entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, verdadero talón de Aquiles de nuestro sistema**. De este modo la seguridad jurídica de una institución se trasladaría a la definición física de la finca, fortaleciendo claramente la institución registral de lo que Catastro surtiría también beneficiado.

Víctor J. Prado Gascó

Registrador de Torredembarra