

# Fortalecimiento de la colaboración entre el Catastro y los Fedatarios públicos: El reto de la coordinación

**Jesús Puebla Blasco**

*Subdirector General de Procedimientos y Atención al Ciudadano  
Dirección General del Catastro*

**Ignacio García Rodríguez**

*Subdirector General de Estudios y Sistemas de Información  
Dirección General del Catastro*

**Fernando Serrano Martínez**

*Vocal Asesor  
Dirección General del Catastro*

## **Resumen**

El Artículo comienza poniendo de manifiesto el enorme dinamismo del sector inmobiliario, aportando para ello datos extraídos de la actividad de la Dirección General del Catastro.

A continuación se lleva a cabo una descripción de las vicisitudes históricas que ha seguido la historia de la Coordinación entre el Registro y el Catastro, con especial

incidencia en la Ley 13/1996 y en la recientemente aprobada Ley 13/2015.

Se continúa describiendo las posibles modalidades de coordinación del Catastro y el Registro, poniéndose especial énfasis en el hecho de que la Ley 13/2015 no se decanta por ninguna de ellas, y aportando argumentos que permiten hacer una interpretación teleológica de la norma que permita optar por alguna de las posibles.

Posteriormente se esquematizan las principales novedades de la Ley 13/2015, y su incidencia en la esfera catastral.

En una segunda parte del Artículo, se hace una descripción y breve historia de la Cartografía Catastral y se describen sus principales características y modos de actualización, así como la política de difusión de la misma.

A continuación, y en relación con la Coordinación del Catastro con el Registro, se describen tanto el papel de los diferentes actores implicados (Notarios, Registradores, Técnicos, Juristas, Ciudadanos), como las principales operaciones objeto de inscripción (inmatriculación, segregación, agrupación, rectificación de representación gráfica de linderos), proponiéndose una operativa que garantiza la incorporación al Catastro y la Coordinación con el Registro de un modo viable.

En el Apartado Final, se enumeran las conclusiones del trabajo y se recapitula sobre el objeto y finalidades últimas de la Ley 13/2015 y el modo de alcanzar las mismas.

**Palabras Clave:** Ley 13/2015, Coordinación Catastro-Registro, Cartografía Catastral, Mantenimiento Catastral, Ciclo de Información Inmobiliario.

## **Abstract**

*The article starts describing the enormous dynamism of the real estate sector, providing data extracted from the activity of the Directorate General for Cadastre.*

*After that, the article continues with a description of the historical problems in Spain related with the Coordination between the Property Registry and the Cadastre, and analyzes the effects of the Law 13/1996 and the recently passed Law 13/2015.*

*The different kinds of coordination between the Cadastre and the Property Registry are described.*

*It is emphasized that the Law 13/2015 does not favor any of them, and arguments that allow a teleological interpretation of the rule are provided, in order to opt for any of the possible.*

*Subsequently, the main novelties of Law 13/2015 are outlined, and their incidence in the cadastral activity.*

*In a second part of the Article, it can be found a description and brief history of Cadastral Cartography and its main characteristics and ways of updating, as well as its dissemination policy.*

*Next, and in relation to the Coordination between Cadastre and the Property Registry, the role of the different actors involved (Notaries, Registrars, Technicians, Jurists, Citizens) is described, as well as the main operations subject to registry (inmatriculation, segregation), proposing an operative workflow that guarantees both the incorporation of the information to the Cadastre as well as the Coordination with the Property Registry in a realistic way.*

*In the Final Section, the conclusions of the work are listed and recapitulated in order to highlight the purpose and objectives of Law 13/2015 and the way to achieve them.*

**Key words:** Law 13/2015, Cadastre-Property Registry Coordination, Cadastral Cartography, Cadastral Maintenance, Real Estate Information Cycle.

## **Introducción: dos instituciones, pero una única realidad**

El Catastro y el Registro de la Propiedad surgieron en España por separado y con finalidades distintas.

Los orígenes del Catastro hunden sus raíces más remotas en el siglo XVIII, en los Catastros de Ensenada y de Patiño, si bien se puede señalar como acta fundacional del

Catastro moderno la aprobación en 1906 de la Ley del Catastro Topográfico Parcelario.

Ya desde el Siglo XVIII, el impulso y el motor del mantenimiento catastral se sitúa en la necesidad de la Hacienda Pública de contar con un inventario completo y sistemático de la riqueza territorial, con el fin de llevar a cabo la exacción de los tributos que recaen sobre los inmuebles.

El mantenimiento del Catastro es una tarea que requiere un permanente seguimiento de las alteraciones que se producen en el territorio. Se puede alcanzar una idea del nivel de actividad necesario para alcanzar el mantenimiento permanente si traducimos la actividad catastral a alteraciones diarias.

Centrándonos en el último año cuyos datos están cerrados, es decir, 2017, podemos observar cómo los datos son muy ilustrativos de la manera en que el Catastro registra los cambios que se producen a diario en los inmuebles:

## Actividad del ejercicio 2017

### *Alteraciones tramitadas*

- Sobre Inmuebles urbanos: 2.311.507 (6.300/día)
- Sobre Inmuebles rústicos: 764.131 (2.100/día)
- Inmuebles de nueva construcción incorporados: 175.526 (480/día)
- Certificados emitidos en Sede Electrónica del Catastro 6.851.458 (18.700/día)
- Consultas Telemáticas Atendidas
- Telemáticamente (SEC) sobre datos protegidos 30.359.320 (83.175/día)
- Telemáticamente (SEC) sobre datos no protegidos 138.027.338 (378.000/día)
- Telemáticamente (SEC) sobre cartografía 169.762.271 (465.000/día)

Ya desde el principio se estableció una discusión doctrinal, a nuestro modo de

ver estéril, que contraponía un Catastro jurídico con un Catastro fiscal, como si ambas concepciones fueran antinómicas o incompatibles, o como si un Catastro fiscal fuera de inferior calidad técnica a la de un Catastro jurídico.

Nada de ello responde a la realidad; antes bien, al contrario, la experiencia en el Derecho comparado demuestra que únicamente los catastros dotados de un motor de mantenimiento robusto y una función pública importante, como puede ser la tributación inmobiliaria, pueden allegar los recursos públicos necesarios para alcanzar un grado de mantenimiento razonable y sostenido en el tiempo.

Así pues, como primera idea, hay que remarcar la existencia en nuestro país de una alta actividad inmobiliaria, que debe ir acompañada de esa permanente actualización del Catastro.

El Catastro pretende reflejar la realidad del presente y de la totalidad de los inmuebles, pudiendo de este modo hablarse de un registro sincrónico (todos los datos deben referirse a la situación a una misma fecha e integral, el Catastro pretende reflejar todas las alteraciones del territorio, no únicamente las que acceden al Registro de la Propiedad).

Como consecuencia de su integridad y sincronía, la inscripción es obligatoria y, en consonancia con su carácter tributario, los datos se obtienen de los contribuyentes de modo coactivo.

Como contrapeso al carácter coactivo en la obtención de los datos, el Catastro no divulga públicamente los datos de valor catastral y titularidad catastral, que se encuentran protegidos, al poner de manifiesto aspectos de la intimidad de las personas.

Existe otro rasgo importante que es consecuencia de todo lo señalado anteriormente y del principio constitucional de eficacia en la actuación administrativa. Este rasgo no es otro que la facultad del Catastro de reflejar los bienes inmuebles con el nivel de precisión y exactitud que es necesario para el

cumplimiento de sus fines. La consecuencia de esto es que no existe un derecho subjetivo esgrimible por los ciudadanos (al menos en el ámbito administrativo-catastral) que les faculte a exigir un nivel de precisión y exactitud superior al que la Institución Catastral emplea con generalidad.

En cuanto al Registro de la Propiedad, se trata de una institución que extiende su ámbito de actuación a la publicidad de los actos y derechos que recaen sobre los bienes inmuebles; adoptando para ello el sistema de folio real.

Los principios que rigen el funcionamiento del Registro son distintos a los que anteriormente se han enunciado para el Catastro.

En primer lugar, la inscripción en el Registro de la Propiedad es de carácter voluntario y no constitutivo (con excepciones, la principal, la del derecho de hipoteca), de modo que únicamente acceden al Registro de la Propiedad aquellas alteraciones que los titulares desean inscribir.

Igualmente, las alteraciones se producen en virtud del principio de rogación, lo que determina que el Registro de la Propiedad nunca actúa de oficio.

La consecuencia de lo anterior es que el Registro de la Propiedad español no refleja la realidad en un instante dado, sino que cada inscripción refleja actos producidos en momentos distintos, en lo que podría denominarse un Registro diacrónico.

El principio de rogación tiene también como consecuencia que son los titulares los que instan la inscripción con el fin de gozar de la protección del Registro. Esta es otra nota distintiva que lo separa del Catastro, que como hemos visto, goza de potestades coactivas en la obtención de los datos, no únicamente respeto de los titulares, sino también respecto de las instituciones públicas.

Así pues, los datos relativos a titularidades del Registro son públicos, con determinadas limitaciones, frente a los datos protegidos del Catastro.

En cuanto al contenido de las inscripciones, ya desde el principio, las inscripciones registrales se basaron en las descripciones de los títulos, que, al estar elaboradas en muchas ocasiones tomando como base las meras declaraciones de los titulares, carecían del debido rigor en la descripción física de los inmuebles.

Desde siempre el Registro de la Propiedad careció de cualquier tipo de base física fehaciente o representación geométrica auxiliar de los folios registrales que permitiera ubicar las fincas en la realidad, o relacionarlas con las catastrales.

Esta situación comenzó a revertirse a partir de los años 90 como consecuencia de las crecientes necesidades de identificación y ubicación de los inmuebles. En una primera instancia, el Registro se dotó de programas propios auxiliares para la identificación de fincas (proyecto GEOBASE).

Sin embargo, las necesidades de identificación de fincas en el Registro responden a necesidades operativas del mismo, y no materiales. En España no existen, a diferencia de lo que ocurre en otros países en vías de desarrollo, grandes problemas de titulación de tierras o de litigios entre colindantes, dado que se trata de un país con una estructura de la propiedad inmobiliaria asentada y son reducidas las cuestiones que se suscitan con motivo de la delimitación de las parcelas.

En nuestro sistema de Derecho Civil, los límites de los inmuebles se encuentran en la realidad, no en las inscripciones, ni en los títulos, ni en el Catastro, y se establecen determinadas presunciones en el caso de existencia de linderos aparentes, otorgándose de este modo a los titulares de las fincas la posibilidad de instar acciones de deslinde y amojonamiento cuando ello sea preciso.

En el ámbito urbano, los cada vez más perfeccionados sistemas constructivos y de urbanización hacen normalmente innecesario cualquier amojonamiento, ya que los límites parcelarios se deducen claramente

de las edificaciones existentes; en el ámbito rústico existen, en ocasiones, situaciones de inexistencia de linderos aparentes que, no obstante, no suelen revestir una importancia económica importante.

Así pues, la importante novedad promovida en la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria, aprobada por decreto de 8 de febrero de 1946, y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, no es tanto la de instaurar un nuevo sistema de amojonamiento y deslinde de tierras, en este caso virtual; sino que radica en el establecimiento de la posibilidad de que en la descripción registral de los inmuebles se incorpore una descripción geométrica de los mismos.

Todo ello evitará en el futuro las dobles inmatriculaciones, o la existencia de folios reales sobre fincas inexistentes; siendo a este respecto reiterada la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo (en adelante, TS) según la cual el Registro de la Propiedad no hace prueba de la realidad de las características físicas de los inmuebles inscritos, ni en concreto de su extensión, cabida, ni linderos. Los principios de legitimación registral y fe pública registral que proclaman los artículos 32 y 38 de la Ley Hipotecaria, aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 (en adelante, LH), no abarcan las circunstancias de mero hecho de las fincas, tales como situación, cabida y linderos, ni tan siquiera su existencia real, pues el Registro de la Propiedad no está dotado de base física fehaciente, sino que solo alcanzan a los datos jurídicos, es decir, a la existencia del derecho real, titularidad y contenido del mismo (entre otras muchas, SSTS de 6 de julio 2002, 17 de marzo de 2005, 7 de febrero de 1998 o 26 de noviembre de 1992).

Continúa señalando el TS (entre otras muchas, STS de 3 de febrero de 1.993) que el Registro de la Propiedad carece de una base física fehaciente, ya que reposa sobre las simples declaraciones de los otorgantes,

y así caen fuera de la garantía que presta a cuantos datos registrales se corresponden con hechos materiales, tanto a los efectos de la fe pública como de la legitimación registral, sin que la institución responda de la exactitud de los datos y circunstancias de puro hecho ni, por consiguiente, de los datos descriptivos de las fincas” (en el mismo sentido SSTS de 26 de noviembre de 1992 y de 5 de abril de 2000).

Específicamente no se otorga la protección registral a la identificación de los linderos (SSTS de 23 de octubre de 1987, 27 de mayo de 1994 y, 31 de diciembre de 1999), ni a la colindancia que resulta del Registro (STS de 24 de julio de 1987), como tampoco a la superficie de las fincas (SSTS de 1 de julio de 1995 y de 15 de abril de 2003).

Por ello, aun cuando en el Registro de la Propiedad la finca aparezca con una determinada extensión superficial, se trata de un dato fáctico no privilegiado mediante los expresados principios registrales. La superficie registrada, no se presupone cierta.

Es precisamente esta indefinición geométrica o de situación de las fincas registrales la que se pretende solventar con la aprobación de la Ley 13/2015.

No es ésta, sin embargo, la primera vez en que se suscita dicha cuestión. Y siempre ha estado el Catastro involucrado en la solución, si bien con mayor o menor fortuna.

Por ello es preciso detenerse brevemente en los antecedentes, para entender adecuadamente el presente.

## Breve reseña histórica de los intentos de coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad, y balance de los mismos

La historia en el Siglo XX del Catastro viene marcada por un doble objetivo

al perseguir simultáneamente una descripción geométrica precisa, abogándose en ocasiones por levantamientos individuales, y servir a las necesidades de la Hacienda Pública que exigen una cobertura total del territorio para evitar la ocultación.

Estos requerimientos son aparentemente compatibles, pero de nada sirve tener un Catastro muy preciso si la cobertura y el mantenimiento no son totales, y por otro lado, una precisión en la descripción de los inmuebles demasiado tosca conlleva que dicha descripción pueda no servir para definir adecuadamente los límites de las parcelas.

Estas finalidades contrapuestas impregnan las Leyes que a lo largo del Siglo XX se fueron aprobando. Podemos señalar como jalones legislativos los siguientes:

En primer lugar, la propia Ley de 23 de marzo de 1906 sobre el Catastro Topográfico Parcelario, que instituyó la cédula catastral, antecedente remoto de la certificación descriptiva y gráfica, a la que otorgaba la condición de un título real.

La LH de 1909 apela únicamente en el Preámbulo a la conveniencia de impulsar la coordinación.

El intento de alcanzar la coordinación con el Registro de la Propiedad fracasó también por las graves carencias organizativas y de medios técnicos del Catastro y del Registro, así como por la dilatada implantación del “Catastro Topográfico”, denominación engañosa que instauró en las mentes de los operadores la falsa idea de la antinomia entre un Catastro “Fiscal” (de “avance”, y provisional) y un Catastro “Topográfico”; el primero, de escasa calidad técnica, estaría llamado únicamente a facilitar la exacción de los impuestos inmobiliarios, y en consecuencia, no podía servir a los fines del Registro de la Propiedad; el segundo, el “Topográfico”, delimitaría con precisión los límites de las parcelas de acuerdo con rigurosos procedimientos topográficos y jurídicos, y sería el que propiamente utilizaría el Registro de la Propiedad.

La realidad fue bien distinta; las experiencias existentes en el resto del mundo nos muestran que en ningún país existen recursos suficientes para que existan dos Catastros, uno con finalidad jurídica y otro con finalidad fiscal; y que, dado que cualquier Catastro merecedor de tal nombre es topográfico, por cuanto que tiene cartografía, es en este aspecto accesorio si dicha cartografía se generó mediante unas técnicas más o menos perfectas.

Es esta una constante en la historia del Catastro en el Siglo XX, la de las voces que se alzan contra la falta de “rigor” en la cartografía catastral, juicios a nuestro modo de ver injustos, ya que la verdadera falta de rigor consiste precisamente en no disponer de un Catastro de cobertura continua y permanentemente actualizado, carente de solapamientos y huecos, ya que no hay un Catastro peor que el que no existe, y frente a eso se adoptaron diversas soluciones técnicas.

En 1925 se aprueba una nueva Ley que pretende la construcción de un Catastro dotado de valor jurídico mediante deslindes entre propietarios, con el fin de incorporar dichos deslindes al Registro de la Propiedad.

Es fácil entender que dicha pretensión encontró grandes dificultades en su implementación práctica, lo que provocó la paralización de los trabajos que se habían puesto en marcha con la Ley de 1906.

Por ello, en 1932 vuelve a ponerse en vigor la Ley de 1906, autorizándose en esta ocasión, con el fin de acelerar los trabajos de implantación catastral, la utilización de fotografías aéreas.

Mientras tanto, en el ámbito del Registro, en 1944, se aprueba una nueva LH, que prevé débiles mecanismos de coordinación más basados en las meras manifestaciones de los interesados que en la existencia de una estructura institucional que facilitara dicha coordinación.

Diversas comisiones ministeriales se establecen durante las décadas de los años 50,

60 y 70, sin alcanzar resultados prácticos apreciables.

Y así, se llega a 1980, año en que se aprueba el Real Decreto 1030/1980 de 3 de mayo, sobre coordinación del Catastro Topográfico Parcelario con el Registro de la Propiedad.

En este Decreto se establece una división de funciones entre ambas instituciones complementarias basada en el intercambio de información, de acuerdo con la cual correspondería al Registro suministrar los datos relativos a la titularidad y sus cambios, mientras que el Catastro suministraría al Registro los datos descriptivos y gráficos de la finca, especialmente la superficie y los linderos.

El Real Decreto de 1980, por desgracia, volvió a fracasar. En esta ocasión, si bien el esquema institucional era el adecuado, no se establecieron los medios necesarios para favorecer el intercambio de información. Los embrionarios sistemas de información y la ausencia de una cartografía catastral digitalizada o un Registro de la Propiedad informatizado hacían inviable cualquier posibilidad en este sentido.

Llegamos así a la promulgación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, primera Ley que favoreció un intercambio de información efectivo, requisito esencial para la coordinación, que en sus artículos 50 y siguientes estableció un mecanismo efectivo de intercambio de información entre los Notarios y los Registradores de la Propiedad y el Catastro.

Dicha norma fue en su mayor parte derogada por refundición, al incorporarse la mayor parte de sus preceptos al texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo (en adelante, TRLCI), por lo que se encuentra materialmente vigente.

Transcurridos ya 22 años desde su aprobación, puede decirse que la Ley 13/1996

ha constituido un rotundo éxito en el intercambio de información entre el Catastro y el resto de actores del sistema inmobiliario, y ha permitido asentar algunos principios importantes:

En primer lugar, la Ley impulsó la generalización de la utilización de la referencia catastral en el tráfico como identificador único de los inmuebles, lo que posibilita incorporar las titularidades al Catastro desde las Notarías y los Registros de modo casi inmediato.

Con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, y con el fin de reforzar los intercambios de información con fedatarios, el Catastro aprobó reglamentariamente normas complementarias orientadas a afianzar el principio de que la referencia catastral se mantendría inmutable en tanto el inmueble existiera, no siendo desde entonces una causa de modificación de ésta, por ejemplo, el cambio de naturaleza de un inmueble de naturaleza rústica a urbana.

No menos importante fue la normalización en la práctica catastral de incorporar al Catastro las titularidades jurídicas del Registro y de las Notarías, superando desde entonces antiguas concepciones en el mantenimiento de titularidades basadas en declaraciones catastrales, y dando entrada a las comunicaciones, importante pieza del mantenimiento automatizado catastral.

Hace ya más de 15 años que gracias a la Ley 13/1996 la actualización de las titularidades en el Catastro es prácticamente automática, a partir de la información suministrada por las Notarías y los Registros.

Se configura así desde la Ley 13/1996 la referencia catastral como el código que permite el flujo de titularidades por el sistema inmobiliario.

Un segundo importante avance atribuido a la Ley 13/1996 fue el establecimiento de una coordinación estricta de los datos catastrales con los registrales para las primeras inmatriculaciones en el Registro, siendo el vehículo para alcanzar esta coor-

dinación el Certificado Descriptivo y Gráfico del Catastro.

Esta medida fue un paso gigantesco en el refuerzo de la fehaciencia de los datos físicos obrantes en los títulos notariales y en el Registro, como se acredita por el creciente número de certificados descriptivos descargados desde la Sede Electrónica del Catastro, alcanzándose la impresionante cifra de 6.851.458 certificados el año 2017, unos al 18.700 al día.

Como puntos débiles de la Ley, hay que señalar que el resto de alteraciones, las de tipo físico (segregaciones, agrupaciones, parcelaciones y divisiones horizontales) no pudieron comunicarse, si bien mediante los mecanismos que desarrollaron la Ley 13/1996 al menos el Catastro tiene constancia de las mismas, lo que posibilita que éste, con posterioridad, incorpore dichas alteraciones mediante los procedimientos catastrales correspondientes.

Otras carencias del sistema previsto en la Ley 13/1996 son las siguientes:

En primer lugar, la Ley no estableció un mecanismo sólido para resolver los intercambios de información en las operaciones que se producen sobre inmuebles aún no inscritos en el Catastro.

Estas operaciones (mutaciones parcelarias de segregación, reparcelaciones y divisiones horizontales) recaen sobre inmuebles que aún no se encuentran incorporados al Catastro, al haber nacido precisamente en ese momento en la Notaría y carecer en consecuencia de referencia catastral.

Esto imposibilita que la Notaría lleve a cabo la comunicación al carecer los inmuebles de referencia catastral, siendo únicamente posible la comunicación de la referencia de la finca matriz.

Este problema se transmite posteriormente al Registro de la Propiedad, que al inscribir el título sin referencias catastrales individualizadas carece igualmente de la posibilidad de obtener del Catastro los datos descriptivos del inmueble, aún cuando éstos

ya se hubieran incorporado a éste, imposibilitándose de esta manera la coordinación.

En esencia, se puede decir que, si bien el sistema de intercambio de información previsto por la Ley 13/1996 ha venido funcionando correctamente cuando el inmueble ya se encuentra inscrito en el Catastro y cuenta con una referencia catastral asignada e indubitada, se revela completamente insuficiente para llevar a cabo el intercambio de información de las operaciones inmobiliarias en las se produce el nacimiento de un inmueble, principalmente en el caso de las reparcelaciones, agrupaciones, segregaciones, y en general todo tipo de mutación parcelaria que provoque la creación de una nueva finca, o bien en el caso de divisiones horizontales.

En todos estos últimos supuestos las fincas en el momento de nacer en la Notaría carecen de la referencia catastral individualizada que posibilitaría que los datos relativos a titularidad fueran comunicados con fiabilidad al Catastro.

Por esa razón, las Notarías y los Registros de la Propiedad continúan suministrando al Catastro la información de titularidad consignando las referencias catastrales de las fincas matrices, lo que imposibilita que el ciclo de información inmobiliario se cierre totalmente, constituyendo esta última circunstancia una de las principales carencias del sistema de información inmobiliario español, y una fuente de ineficiencias y, en ocasiones, de ocultación en el ámbito tributario.

Ya desde el principio, y para solventar este problema, se establecieron diversos mecanismos correctivos. El primero de ellos consistió en incorporar una codificación específica en el formato de intercambio aprobado mediante Resolución en 1999 en el que se hacía expresar al fedatario si la referencia catastral se refería a la finca matriz o a la finca individualizada.

Este mecanismo es ciertamente imperfecto al hacer recaer en los fedatarios la

fiabilidad de un código que no ha sido asignado por ellos mismos y provoca innumerales problemas e imprecisiones.

Consciente de ello el legislador, con el fin de paliar en parte esta situación, promulgó la Ley 2/2011 de Economía Sostenible, que estableció la obligatoriedad de que por parte del Catastro se asignaran referencias catastrales inmediatas en los casos de división horizontal, previsión legislativa que por diversos motivos no ha llegado a ponerse en funcionamiento, y que imposibilitó y continúa imposibilitando de hecho que por parte del Catastro se asignen referencias catastrales a los inmuebles desde el mismo momento de su nacimiento, lo que permitiría que dichas referencias se incorporaran desde el primer momento en los títulos que instrumentan las operaciones de reparcelación, segregación o bien de división horizontal.

La implementación de esta previsión normativa, sin ningún género de dudas, garantizaría que el ciclo inmobiliario se completara perfectamente al contar los inmuebles desde el primer momento con un identificador biunívoco que posibilitaría la incorporación al Catastro de los datos jurídicos desde el primer momento, así como de los valores de transmisión en las operaciones de primera mano, pudiéndose incorporar con posterioridad los datos físicos.

## ¿Qué es la coordinación?

Llegamos así, casi 20 años después de la aprobación de la Ley 13/1996, a la aprobación de la Ley 13/2015, y al haber transcurrido ya 3 años desde su aprobación es posible establecer unas primeras impresiones respecto a la efectividad de dicha norma.

En primer lugar, la Ley 13/2015 se configura como una reforma parcial tanto de la LH como de la Ley del Catastro.

En la Exposición de Motivos se establece como ambición de la norma alcanzar la

coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad sin llegarse a definir claramente en qué consiste dicha coordinación.

En este sentido, y con carácter previo, hay que decir que llevar a cabo interpretaciones de las Leyes relativas a coordinación demasiado ambiciosas ha constituido históricamente algo enormemente perjudicial para la efectividad de los deseos de los sucesivos legisladores.

Se puede hablar del concepto de coordinación desde tres puntos de vista, y todos ellos tienen perfecto encaje en la Ley vigente.

En primer lugar, cabe hablar de coordinación cuando el Registro de la Propiedad incorpora los datos descriptivos físicos de los inmuebles catastrales a los folios reales y mediante el acto de la coordinación el Registro pasa a asumir dichos datos como propios y constitutivos de la inscripción registral.

Al servicio de esta modalidad de la coordinación sólo se necesita una referencia catastral y una fecha de coordinación para garantizar la correspondencia biunívoca entre la finca registral coordinada y la finca catastral en esa fecha.

Sin ningún género de dudas, no todos los datos catastrales son igualmente necesarios para el Registro para alcanzar dicha coordinación. Para garantizar la relación biunívoca entre el folio registral y la finca catastral, un dato esencial de la coordinación debería ser, en todo caso, la referencia catastral y la fecha de la coordinación a la que se refieren los datos coordinados (recordemos que existe siempre una realidad extrarregistral posterior, y que la coordinación no congela el mantenimiento catastral).

Con las herramientas tecnológicas actualmente existentes es perfectamente posible el conocimiento por el Registro, de modo completo e inmediato en una fecha determinada a la que se refiere la coordinación, de la situación catastral de un

inmueble, pudiendo el Registro alternativamente descargar los datos del Catastro, o bien consultarlos.

Una segunda modalidad de coordinación nos conduciría a que la geometría, superficie y linderos de las parcelas debería ser coordinada por el Registro de la Propiedad.

Ahora bien, en este caso hay que hacer una serie de matizaciones y precisiones.

En primer lugar, la cartografía catastral, tal como se señalaba anteriormente, se ha realizado con las precisiones correspondientes a las cartografías catastrales, y de la lectura de la Ley 13/2015 no se deduce en modo alguno que el Catastro deba incrementar su precisión ni su escala de captura; todo ello sería imponer cargas administrativas a los ciudadanos a cambio de ningún beneficio claro. Ya hemos señalado anteriormente que los límites de las parcelas se encuentran en la realidad y no en el Catastro o en el Registro de la Propiedad.

No es necesario llevar a cabo en sede registral un deslinde registral que conduciría, sin duda alguna, a un incremento en los costes de transacción del sistema inmobiliario, costes que ya son en este momento muy elevados.

Carecen, en consecuencia, de fundamento las posiciones defendidas por algunos sectores de la doctrina en virtud de las cuales se ha producido una modificación en los requerimientos de exactitud y precisión de la cartografía catastral con motivo de la entrada en vigor de la Ley 13/2015.

Ya señalamos anteriormente que históricamente está claro que unos mayores requerimientos de precisión y exactitud han venido acompañados de una congelación en el mantenimiento.

Así pues, deberíamos señalar como elementos esenciales de esta coordinación de segundo grado o de segundo nivel, la referencia catastral del inmueble a una determinada fecha y las superficies, linderos y relaciones topológicas con las fincas cir-

cundantes que se deducen de la cartografía catastral en la fecha de la coordinación, siendo todos ellos elementos inconmensurablemente mejores que los que teníamos hasta la entrada en vigor de la Ley 13/2015.

Por supuesto que las superficies coordinadas deberán tener el margen de tolerancia técnica que se deduce de las escalas de captura, resultando incomprensibles los problemas de un metro cuadrado arriba o abajo que se están dando en la actualidad en algunos ámbitos, muy por encima de la precisión métrica de la cartografía catastral. Lo mismo hay que señalar de los linderos: deberán reputarse como representaciones idénticas las que se encuentren dentro de las bandas de precisión derivadas de la escala de captura, lo que denominamos “linderos de gomaespuma”.

Y así llegamos a una coordinación de tercer nivel o tercer grado, en el que estaría coordinada también la posición absoluta sobre el globo terráqueo, y el Registro de la Propiedad ampararía bajo la fe pública las coordenadas de las geometrías parcelarias con una precisión centimétrica.

Resulta artificioso intentar dar saltos hacia una precisión de posicionamiento de milímetros cuando en este momento carecemos de una cartografía generada con esa precisión posicional: la cartografía catastral tiene una precisión relativa y geométrica adecuada para las finalidades del Catastro y del Registro de la Propiedad, y es una de las mejores cartografías catastrales que existen en Europa.

En ningún país de Europa existen cartografías catastrales y registrales con precisiones de posicionamiento centimétricas; ello conduciría al país a un esfuerzo en la definición de sus parcelas que carece totalmente de justificación desde el punto de vista de la seguridad jurídica y, desde luego, desde el punto de vista de la recaudación de impuestos.

Pero además, esta tercera concepción de la coordinación es absolutamente inviable en

el estado actual de la cartografía oficial en España, no sólo porque la precisión posicional de la cartografía catastral deriva de sus escalas de captura; sino porque, además, determinados problemas de la cartografía catastral no son obstáculo alguno para llevar a cabo una adecuada coordinación con el Registro de la Propiedad. Nos estamos refiriendo a los giros, traslaciones, e incluso a pequeñas modificaciones de los perímetros parcelarios que se encuentran dentro de la tolerancia técnica admisible para cartografías a 1:1.000.

A esta escala es perfectamente admisible una banda de fluctuación de un metro en la representación (no en la realidad, recordemos que ni el Catastro ni el Registro le está otorgando o quitando nada a nadie).

En el ámbito rústico, para escalas de captura de 1:10.000, la banda de fluctuación o indeterminación en la representación es superior a 5 metros.

Recordemos nuevamente que los mofones están en la realidad, no están en los sistemas de información geográficos, y en consecuencia resulta del todo inviable pretender que los 45.000.000 de parcelas que hay en España tengan una precisión posicional absoluta centimétrica. Ello no redundaría en ningún beneficio ni para el Registro ni para el Catastro o los ciudadanos y provoca un incremento exponencial de los costes de transacción.

## La Ley 13/2015

Tras haber visto los diferentes intentos de coordinación que han existido a lo largo de la historia, vamos a analizar ahora el nuevo escenario de colaboración entre el Catastro y el Registro que nos propone la Ley 13/2015.

Esta Ley supone un avance fundamental, ya que permite el acceso al Registro de una representación gráfica de los inmuebles, lo cual es una mejora contundente respecto de la identificación de las fincas inscritas.

La Ley regula minuciosamente los sistemas y condiciones del acceso de la representación gráfica al folio real de la finca. En este sentido, conviene llamar la atención sobre las siguientes cuestiones:

1. La Ley prevé que la base de la representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral (art. 10.1 de la LH). Esta previsión eleva, desde el punto de vista jurídico, la importancia de la representación gráfica de los inmuebles que consta en el Catastro. Recordemos que dicha representación es uno de los elementos descriptivos de los inmuebles previstos por la normativa catastral (art. 3. del TRLCI). Tan sólo se permite el acceso al Registro de representaciones gráficas distintas de la catastral en supuestos excepcionales y tasados (art. 10.3 LH), como puede ser el caso de aquellas operaciones jurídicas sobre los inmuebles que todavía no hayan accedido al Catastro, o bien para supuestos de discrepancias en la cartografía catastral (mejoras de la precisión, errores de giro y traslación, incorrecta representación de la cartografía catastral, etc.). Este sistema convierte a la cartografía catastral en una especie de mapa índice. Las características de la cartografía catastral y las ventajas que aporta al sistema se estudian en epígrafe independiente.

2. La inscripción en el Registro de la representación gráfica de los inmuebles se hace a efectos identificativos. No cabe duda de que, desde este punto de vista, la cartografía tiene una importancia sustancial, puesto que va a permitir ubicar de manera indubitada en la cartografía catastral, y, por ende sobre el terreno, cualquier inmueble que tenga su representación inscrita en el Registro. Esta inscripción, a efectos identificativos, no debe ser confundida con un deslinde de propiedades. Los procedimientos de deslinde tienen una regulación específica, bien en la normativa registral (art. 200 LH), bien en la normativa civil (art. 104 y

ss. de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria).

3. La Ley pretende mejorar la actualización de los datos catastrales (art. 18 TRLCI) simplificando algunos procedimientos y ampliando el ámbito de procedimiento de comunicaciones a determinadas alteraciones en los bienes inmuebles por las Administraciones y Fedatarios Públicos, aligerando las cargas administrativas a los contribuyentes.

4. La coordinación es un pronunciamiento del Registrador (art. 10.2 LH). No obstante, tan sólo se alcanzará la coordinación de un inmueble si la representación gráfica inscrita en el Registro de la Propiedad coincide con la descripción gráfica del mismo que consta en el Catastro. Los Registradores de la Propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral. Tan sólo en los supuestos tasados, en los que la Ley admite la inscripción de una Representación Gráfica Alternativa (RGA), ésta podrá ser objeto de publicidad registral, pero el Registrador hará constar el hecho de no haber sido validada la representación gráfica por el Catastro (art. 9.b LH).

5. Alcanzada la coordinación gráfica con el Catastro e inscrita la representación gráfica de la finca en el Registro, se presumirá que la finca tiene la superficie, ubicación y delimitación geográfica expresada en la representación gráfica catastral que ha quedado incorporada al folio real. Esta presunción igualmente regirá en determinados casos de incorporación al folio real de una RGA, siempre y cuando hayan transcurrido seis meses desde la comunicación de la inscripción correspondiente al Catastro sin que éste haya comunicado al Registro que existan impedimentos a su validación (art. 10.5 LH).

De todo lo anterior se extraen dos conclusiones fundamentales:

- La coordinación aporta un plus muy importante en lo que a la seguridad

jurídica del tráfico inmobiliario se refiere.

- Es necesaria una estrecha colaboración entre el Catastro y el Registro para lograr este objetivo último marcado por la Ley.

Pero esta estrecha colaboración no es algo exclusivo entre Catastro y Registro, afecta a todos los agentes implicados en el tráfico jurídico inmobiliario, tal y como vamos a ver en este artículo. En epígrafes diferenciados analizaremos cómo el Catastro puede facilitar el objetivo de la coordinación, y qué desarrollos son necesarios para que el sistema evolucione de manera sostenible.

## La cartografía catastral

La cartografía es una parte consustancial del Catastro, de modo que la historia de una y otro se confunden y forman parte de una misma y única institución. Así, incluso los primeros intentos de establecer el Catastro en España en el siglo XVIII (Catastro de Patiño, Catastro de Ensenada), incluían croquis parcelarios de fincas individuales y ocasionalmente un bosquejo del término municipal catastrado, basados en las mediciones efectuadas por geómetras. Durante el siglo XIX, no sólo se creó, en la Dirección General de Estadística del Ministerio de Fomento, el Instituto Geográfico, que durante muchas décadas del siglo XX tuvo la denominación de Instituto Geográfico y Catastral antes de su denominación actual, sino que se emprendieron numerosos trabajos de cartografía que tenían por finalidad la realización de los deslindes de términos municipales y de los levantamientos planimétricos de las denominadas masas de cultivo que, a su vez, debían servir para actualizar las superficies consignadas en los amillaramientos fiscales.

Sin embargo, es la Ley de 23 de marzo de 1906 del Catastro Topográfico Parcelario la que instaura las bases para la implantación definitiva del Catastro en España sobre la base de los trabajos de elaboración de cartografía, que se establecen en dos fases: el Avance Catastral y el Catastro propiamente dicho. Además, el artículo 38 de esta Ley instituía la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad al indicar que, a partir de la fecha en que comenzara a regir el Avance Catastral, *“ningún juez, tribunal, oficina administrativa, notario ni registrador ...practicarán asientos o inscripciones que se refieran a un inmueble... sin que acompañe al título de propiedad el plano correspondiente si está formado el Catastro”*. La Ley también dedicaba un capítulo a la delimitación, deslinde y amojonamiento de términos municipales, terrenos del Estado, Montes Públicos, etc.

Los trabajos, bien en avance (croquis, fotografía aérea), bien en catastro topográfico parcelario, continuaron en función de las posibilidades presupuestarias y de la tecnología disponible en cada momento, a lo largo del siglo XX, más o menos lentamente. Estos trabajos incluían los de obtención de la cartografía catastral necesaria para la implantación del Catastro de Urbana en los años 70, y su posterior actualización con las primeras revisiones catastrales.

A finales de los años 80, el Catastro recibió un fuerte impulso con la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, antecedente de la actual Dirección General del Catastro, y con un paquete de medidas políticas, organizativas y presupuestarias que permitieron llevar a cabo los trabajos de modernización y de informatización del Catastro que, en definitiva, han hecho de esta Institución lo que es hoy. Por lo que respecta a la cartografía, en 1989 por Real Decreto 585/1989, de 26 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 7/1986, de 24 de enero (de ordenación de

la cartografía) en materia de cartografía catastral, se traspasan las competencias y la documentación de la cartografía catastral del Instituto Geográfico Nacional a la Dirección General del Catastro. A partir de ese momento se emprendieron los trabajos de formación, actualización y conservación de la cartografía catastral y del propio Catastro, que culminaron en 2004 cuando la cartografía así obtenida, ya en formato digital, se puso a disposición de los usuarios en la Sede Electrónica del Catastro.

La cartografía catastral está adaptada a disposiciones legales posteriores como el Real Decreto 1545/2007, de 23 de noviembre, por el que se regula el Sistema Cartográfico Nacional, o la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España, que traspone en la legislación nacional las disposiciones de la Directiva 2007/2/CE, Infrastructure for Spatial Information in Europe (INSPIRE).

Los trabajos de formación, actualización y mantenimiento de cartografía catastral y Catastro se han hecho en colaboración con otras administraciones y entidades, sin olvidar a los ciudadanos, obligados a presentar declaraciones y, a menudo, muy cuidadosos con la protección de sus propiedades. Es obligado citar en primer lugar a los colaboradores imprescindibles: la Dirección General del Instituto Geográfico Nacional (IGN), con la que compartimos durante décadas tareas comunes y complementarias; el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA) y el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación en general; el Consejo General del Notariado y el Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Además, la Dirección General del Catastro ha suscrito convenio con las Entidades Locales (Ayuntamientos, Diputaciones, Consejos y Cabildos insulares) y Comunidades Autónomas (más del 80 por 100 de los inmuebles urbanos está sujetos a convenio).

Tanto con las Comunidades Autónomas, como con el IGN y el FEGA, la Dirección General del Catastro colabora financiera y presupuestariamente en la obtención de ortofotografías y coberturas LIDAR (información altimétrica de alta precisión), en el marco del Plan Nacional de Observación Aérea (PNOA). Con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el FEGA, se comparte la representación gráfica de las parcelas y la referencia catastral, ya que la cartografía catastral sirvió para la creación del Registro Vitivinícola y el Sistema de Información Gráfica Oleícola, las Ayudas de la Política Agraria Común (PAC) desde 1992 hasta 2002 y la creación del propio Sistema de Información Geográfica de la Política Agraria Común (SIGPAC). En cuanto a los registradores, además de la constancia de la referencia catastral, el uso de la Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica para inmatriculación y las comunicaciones y suministros de información, hay que destacar el convenio de colaboración que permitió a la Dirección General del Catastro la obtención de cartografía informatizada de todo el territorio en los primeros años 2000. El desarrollo del Convenio supuso un importante esfuerzo económico para dicho colectivo.

Otros colaboradores imprescindibles son los Notarios que han hecho un uso intensivo de la Oficina Virtual del Catastro, hoy Sede Electrónica del Catastro, de modo que, desde 2004 a marzo de 2018, se han obtenido, y presumiblemente incorporado a escrituras, el 55 por 100 de las Certificaciones Catastrales Descriptiva y Gráficas, casi 34 millones y medio. A su vez, las comunicaciones notariales han permitido la actualización de millones de titularidades catastrales.

Así mismo, cabe destacar el intercambio de información con la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) que permite a ésta el control de los inmuebles que se encuentran en alquiler o a disposición de

sus titulares, tanto por los rendimientos inmobiliarios como por el control del fraude. A cambio, el Catastro ha podido incorporar más de 12 millones de cotitulares.

Finalmente, en fechas recientes, y como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 13/2015 y la coordinación entre el Catastro y el Registro, pero también de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, estas Administraciones, titulares de bienes de dominio público, y sus organismos competentes en materia de montes de utilidad pública, concentración parcelaria, deslindes y expropiaciones o reparcelaciones, e instituciones como el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) y las Concesionarias de Autopistas están aportando información muy valiosa con vistas a la incorporación a la cartografía catastral y al Catastro del dominio público y otros inmuebles, para su posterior inscripción en el Registro de la Propiedad.

Otro aspecto a destacar es el esfuerzo que hace la Dirección General del Catastro para difundir la información catastral y singularmente su cartografía, con el objetivo de poner a disposición de ciudadanos, empresas, y administraciones públicas la información sobre el territorio de la que dispone. Algunos de los productos y servicios son los siguientes:

- El visor de cartografía de la Sede Electrónica del Catastro, que recibe más de 350.000 visitas diarias, mientras los servicios de mapas por internet (WMS) atienden cerca de un millón de peticiones al día.
- Otros servicios web, tipo pregunta-respuesta (soap), que facilitan datos de direcciones y coordenadas y permiten la georreferenciación directa e inversa, reciben 300.000 peticiones diarias adicionales.
- El servicio de descarga masiva de la cartografía catastral completa de cada municipio. Se puso en marcha en 2011 y responde a las disposiciones de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reu-

tilización de la información del sector público. Este servicio soporta más de 350.000 descargas de cartografías municipales completas, teniendo en cuenta que la Dirección General del Catastro solo gestiona 7.600 municipios.

- Utilización de la cartografía catastral en la Infraestructura de Datos Espaciales de España.

- Por último, hay muchas páginas web de todo tipo de organismos y entidades, desde administraciones a empresas, que ofrecen servicios de cartografía vinculados a los servicios de mapas por internet de Catastro.

Tras este preámbulo, y en lo que a la coordinación con el Registro se refiere, conviene destacar que la cartografía catastral ha sido elegida por el legislador como base de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad por algunas de sus características:

- La cartografía catastral tiene una escala idónea para poder determinar con certeza la ubicación, límites y linderos de los inmuebles. Normalmente la cartografía catastral urbana tiene una escala 1:1.000 y más excepcionalmente, 1:500; y la cartografía catastral rústica tiene una escala 1:5.000 y, más raramente, 1:2.000, en todo caso siempre georreferenciadas a ortofotografías del terreno. No es necesaria mayor precisión, ya que ni el Registro de la Propiedad ni el Catastro deslindan inmuebles. En la mayor parte de los países, la escala de captura de la cartografía catastral urbana es aún mayor (normalmente 1:2.000, ó 1:5.000) y en todo caso sirve a los fines del Catastro y, en su caso, del Registro de la Propiedad. La escala de captura y representación de los inmuebles es algo cuya decisión corresponde exclusivamente al Catastro, y se basa en factores tales como tipo de bien inmueble (rústico/urbano), superficie media de parcela, valor catastral, etc., y te-

niendo en cuenta el carácter universal de la cartografía catastral y la necesidad de incluir la representación gráfica de todos los inmuebles con una distribución equitativa de recursos a la hora de invertir o incurrir en mayores costes por la precisión o metodologías empleadas. No existe un derecho subjetivo en virtud del cual los ciudadanos puedan pedir al Catastro que se representen sus inmuebles con una precisión mayor a la adoptada oficialmente.

- La cartografía catastral es universal y continua y permite la correcta identificación y descripción de todos los inmuebles. El mapa parcelario contiene la representación gráfica de todas las parcelas rústicas, urbanas y de los bienes inmuebles de características especiales del ámbito de competencias de la Dirección General del Catastro, y en consecuencia, también supone y facilita su georreferenciación en el sistema de referencia y de coordenadas oficial en España. Las parcelas lindan con parcelas, de tal manera que todas ellas forman un mapa continuo, completo y con topología. Incluye el dominio público y el patrimonio de las Administraciones Públicas. De modo que el parcelario catastral garantiza que las parcelas no invadan el dominio público ni tampoco las parcelas colindantes. Además de la representación gráfica y la georreferenciación de las parcelas, la cartografía catastral define otras características y atributos esenciales de la parcela como son la superficie, los linderos y las parcelas colindantes.

- La cartografía catastral es oficial. Ha sido elaborada por el organismo de la Administración General del Estado que tiene atribuida la competencia para su elaboración, la Dirección General del Catastro, de acuerdo, tanto con el Real Decreto 585/1989, de 26 de mayo, como con el Real Decreto 1113/2018, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, que atribuye a este centro directivo las

competencias para la elaboración y gestión de la cartografía catastral. Como tal cartografía oficial está inscrita en el Registro Central de Cartografía del Consejo Superior Geográfico; organismo este último del cual la Dirección General del Catastro ostenta una de las vicepresidencias. Además de los efectos previstos en la legislación de la Inscripción en el Registro Central de Cartografía, la cartografía catastral goza de la presunción de certeza que el artículo 3 del TRLCI, atribuye a los datos contenidos en el Catastro Inmobiliario. La cartografía catastral ha sido elaborada siguiendo el procedimiento administrativo previsto en la legislación, de modo que no sólo ha sido expuesta al público tras el anuncio en el correspondiente boletín oficial (por ejemplo en el procedimiento de renovación de características del Catastro Inmobiliario Rústico, o en los procedimientos de valoración colectiva del Catastro Urbano), sino que cuando se produce la alteración de las características de un inmueble que puede afectar a los derechos o intereses de un colindante o tercero en general, se abre periodo de alegaciones y/o se notifica al tercero interesado.

Además, cómo ya se ha indicado más arriba, la cartografía catastral se ha obtenido de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la cartografía, y la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España. Por último, la cartografía catastral cumple con las especificaciones de la Directiva Europea 2007/2/CE INSPIRE y ofrece los productos y servicios en los formatos y cumple las otras condiciones señaladas por dicha Directiva. En concreto, el sistema de información de la Dirección General del Catastro permite la consulta, visualización a través de servicios tipo WMS y la descarga de la representación cartográfica de la parcela en el formato GML, tanto por servicios WFS, como en archivos tipo ATOM.

- La cartografía da transparencia y seguridad al tráfico jurídico, ya que, desde la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre y posteriormente del TRLCI ya citado, la referencia catastral debe constar en escrituras públicas, inscripciones en el Registro de la Propiedad y en todos los documentos administrativos, mandamientos y resoluciones judiciales, expedientes y resoluciones administrativas y en los documentos donde consten los hechos, actos o negocios de trascendencia real relativos al dominio. Además, la Ley 13/1996 citada y, posteriormente, la Ley 13/2015, establecen la obligación de aportar certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en el título que da origen a la inmatriculación. Para dar una idea de la importancia de esta disposición, basta señalar que, desde la puesta en marcha de la Sede Electrónica de Catastro, notarios y registradores han obtenido más de 37 millones de certificaciones descriptivas y gráficas que se han incorporado a las escrituras públicas o han servido para la primera inscripción en el Registro de la Propiedad. Por otra parte, cartografía catastral y SIGPAC, sistema por el que los agricultores españoles reciben miles de millones de euros de subvenciones europeas, comparten representación gráfica de las parcelas cultivadas e identificación a través de la referencia catastral, lo que permite una gestión más eficaz de las subvenciones agrarias y evita problemas de identificación del terreno que las recibe. Del mismo modo, la referencia catastral y, por tanto, la ubicación del inmueble, es de consignación obligatoria en la declaración del IRPF, lo que permite el control de arrendamientos, y de los inmuebles a disposición de sus titulares. Por supuesto, la referencia catastral figura en el recibo en el Impuesto de Bienes Inmuebles, y se utiliza en el Impuesto sobre el Incremento de valor de los inmuebles de naturaleza urbana, en transmisiones patrimoniales, en sucesiones

y donaciones, etc. Finalmente, en este apartado de transparencia y seguridad del tráfico jurídico, hay que señalar que la cartografía catastral es un elemento esencial de las expropiaciones, deslindes administrativos, reparcelaciones y otras actuaciones masivas sobre el territorio porque permite obtener información sobre las parcelas afectadas y sus características esenciales, desde su titularidad a su valor catastral.

- La cartografía se ha obtenido y se mantiene en colaboración. Por un lado, una herramienta importante para la gestión de la cartografía, en especial la rústica, es la ortofotografía del Plan Nacional de Observación Aérea (PNOA) en cuya obtención la Dirección General del Catastro participa, así como en el LIDAR. También se utilizan otros productos servicios del Instituto Geográfico Nacional, con el que se colabora en varios proyectos y hay un intercambio continuo de información en ambos sentidos. Por otra parte, en la elaboración de la cartografía catastral urbana se tuvo en cuenta la cartografía disponible obtenida por ayuntamientos, diputaciones y otras entidades locales, así como por comunidades autónomas que se tomó como cartografía topográfica básica sobre la representar la cartografía catastral temática. También se utilizó otra información de estos organismos como ortofotografías de mayor resolución, cartografías temáticas (planeamiento y ordenación), temáticas, del dominio público, etc. Con el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y el FEGA también ha habido intercambio de información y colaboración, así por ejemplo las primeras ortofotografías que elaboró la Dirección General del Catastro, antes del PNOA, se obtuvieron a partir de un vuelo fotogramétrico del Ministerio de Agricultura. Además, se llevó a cabo de forma conjunta el proceso de convergencia entre la cartografía catastral y la del SIGPAC hasta conseguir su unificación y se trabajó conjuntamente en la incorporación de concentraciones par-

celarias, procedentes a su vez de cartografías y trabajos de la comunidad autónoma correspondiente. Finalmente indicar que la cartografía catastral está permanentemente actualizada, a diario, no sólo por las declaraciones de los obligados (ciudadanos, empresas, administraciones, organismos), las comunicaciones y suministros de notarios y registradores, entidades locales, AEAT y FEGA; el trabajo del personal de Catastro y empresas contratadas; sino también por los convenios de colaboración suscritos por las entidades locales y otras administraciones públicas, y su propio personal y empresas. Por otra parte, la cartografía catastral, como todas las cartografías, imágenes y ortofotografías, es una representación de la realidad, una abstracción y, en consecuencia, toda alteración que se practique sobre la misma debe realizarse en relación con dicha representación, y no en relación con la realidad absoluta. Por su propia naturaleza, la cartografía catastral, al igual que el resto de las representaciones de la realidad, es susceptible y está en constante mejora. Este mantenimiento colaborativo produce unas 6.500 modificaciones diarias de la representación gráfica de las parcelas, y unos 480 altas diarias de nuevos edificios.

- En paralelo, estos mismos actores y muchos otros utilizan a diario y muy ampliamente la información catastral, en especial la cartografía. La cartografía catastral es pública y está publicada; su uso y descarga es gratuito por Internet; y es fácilmente accesible. Está a disposición de ciudadanos, empresas, administraciones públicas. Hay muchas posibilidades de uso, desde la consulta en el visor de la sede electrónica la descarga por municipio, pasando por descarga de GML o FXCC de una parcela, o de una parcela y sus colindantes; o de una selección que el propio usuario defina; y también utilizando los servicios web disponibles de mapas (WMS) de cartografía vectorial (WFS), de callejero, etc. Hay una amplia variedad de productos y servicios.

- En cuanto a la política de distribución de esta información, el Catastro ha optado por que se suministre de modo gratuito cuando para ello se empleen mecanismos de descarga telemáticos, lo que constituye una excepción a la norma general, que es la de sujetar la entrega de la información a Tasa.

- En efecto, la Ley del Catastro establece la sujeción a Tasa de los productos catastrales en su Título VI.

- Igualmente, en idéntico sentido, la Ley 37/2007, de reutilización de la información del sector público, contempla entre las posibilidades de redistribución de la información la posibilidad de aplicar tasa o precio público (art. 9), en sintonía con lo que prevé el Título VI de la Ley del Catastro.

- La anterior norma señalada contempla que la puesta a disposición de información reutilizable pueda revestir diversas formas de publicación, no siendo todas ellas gratuitas (art. 4).

- En consecuencia, la difusión gratuita de la información cartográfica por el Catastro ha sido una decisión explícita de la DGC que tiene por objetivo reforzar el carácter de Servicio Público de la Institución, tal como se pone de manifiesto por la utilización diaria de la cartografía catastral por miles de usuarios, aplicaciones, servicios web y otros servicios públicos basados en ella, como los que emplean los Notarios y Registradores de la Propiedad.

La conclusión es que la cartografía parcelaria elaborada por la Dirección General del Catastro constituye la base geométrica del Catastro Inmobiliario, la base para la georreferenciación de los bienes inmuebles y, de acuerdo con el artículo 10 de la LH, la base de representación gráfica de las fincas registrales, porque no existe otra cartografía con estas características y que permita dar el servicio público que da la cartografía catastral, tanto a los Registradores de la Propiedad, que la tienen a su disposición, como a la sociedad en su conjunto.

## El Catastro al servicio de la coordinación

Una vez analizadas las diferentes posibilidades que ofrece la Ley 13/2015 en cuanto al acceso de la cartografía al Registro de la Propiedad, así como la propia cartografía catastral, tenemos que definir cuál es el flujo ideal de la información de cara al objetivo último de la coordinación. El hecho de que este sistema sea complejo, y que en el mismo intervengan variados actores, incrementa las cuestiones a tener en cuenta.

En el nacimiento, desarrollo, conclusión e inscripción de cualquier negocio inmobiliario intervienen una serie de actores (además del Catastro y el Registro) que es preciso tener identificados y debidamente concienciados para lograr la coordinación. A continuación vamos a enumerar estos actores, y a definir, sucintamente, cuál puede ser su papel respecto a alcanzar la coordinación de un inmueble.

**Los particulares.** Son los principales protagonistas, ya que son quienes inician normalmente los negocios jurídico-inmobiliarios, y son los destinatarios finales de los mismos. Resulta fundamental concienciar a los particulares de la importancia de la coordinación. También resulta trascendental que comprendan la importancia de cerciorarse sobre si los inmuebles están correctamente descritos en el Catastro con anterioridad al inicio de estos negocios. Y por último, es crítico que el Catastro sea capaz de asegurar mecanismos de actualización rápidos y sin menoscabos de la seguridad jurídica para los casos en que exista alguna discrepancia en la cartografía catastral. Si se logran subsanar estas discrepancias en plazos adecuados, y sin que afecte al negocio jurídico en ciernes, es muy probable que los particulares inicien estas subsanaciones cuando resulte necesario, de manera que el negocio jurídico se

efectúe ya en base a una cartografía catastral correcta. El acceso al Registro de una cartografía catastral errónea es fuente de futuros problemas y conflictos.

**Los Técnicos.** Estos profesionales (topógrafos, arquitectos y arquitectos técnicos, ingenieros e ingenieros técnicos, etc.) también juegan un papel muy importante en la definición geométrica de las parcelas, antes incluso de que estas nazcan al mundo jurídico. Resulta necesario que entiendan el nuevo rol que han de jugar tras la aprobación de la Ley 13/2015. Han de evolucionar de meros realizadores de planos, a agentes facilitadores del objetivo último de la coordinación. Por ello es imprescindible transmitirles de manera clara las “reglas del juego” para que puedan dar el enfoque adecuado a sus trabajos profesionales. También es preciso asegurar que aquellos trabajos que se presenten conforme a estas “reglas del juego”, y que afecten a una operación jurídica que está en desarrollo, serán tramitados en unos plazos de tiempo rápidos, para que no afecten a la propia operación. En este sentido, es muy importante identificar todos aquellos colectivos profesionales involucrados, y establecer con ellos los mecanismos de colaboración adecuados vía convenios.

**Los Notarios.** El colectivo de notarios es, junto con el Catastro y el de Registradores, uno de los puntos cardinales en este complejo sistema. El notario es el que autoriza el título que accederá al Registro, es el que da fe del nacimiento del negocio jurídico y, por tanto, es quien obtiene la información con trascendencia catastral en un primer momento. Su implicación en el sistema de coordinación no es ya fundamental, sino que es un requisito indispensable. La colaboración entre el Catastro y los notarios es muy intensa, antigua y está en constante desarrollo. Desde el punto de vista de la coordinación pueden ser fundamentales, de cara a la concienciación de particulares y profesionales. Y, desde luego,

también tienen una gran relevancia de cara a la actualización de datos físicos de los inmuebles, bien a través del procedimiento de comunicación previsto en los artículos 14 a y c del TRLCI, o bien a través de los procedimientos de subsanación notarial previstos en el artículo 18.2 de dicho texto legal. Para potenciar esta exitosa colaboración, el Catastro ha de ser capaz de identificar y tramitar rápidamente aquellos procedimientos de los que depende el otorgamiento de una escritura, así como de dar *feed back* inmediato al notario en los supuestos de comunicación y subsanación indicados. Por otra parte, resulta preciso asegurar los mecanismos para que el notario conozca de manera inmediata las referencias catastrales de los objetos jurídicos recién nacidos, para poder incorporarlos a las correspondientes escrituras. Para facilitar este objetivo se está desarrollando un asistente gráfico, así como una herramienta de asignación inmediata de referencias catastrales provisionales.

**Las Administraciones actuantes.** Muchas operaciones inmobiliarias se desarrollan en el seno de procedimientos administrativos, y tienen un acceso al Registro autónomo de cualquier intervención notarial. Es habitual que estas operaciones afecten a un elevado número de inmuebles (concentraciones parcelarias, construcción de grandes infraestructuras, etc.). Es por ello necesario establecer protocolos de colaboración con las administraciones que tramitan dichos procedimientos para asegurar que se actualiza con carácter previo el Catastro con el objeto de asegurar la coordinación en el ulterior acceso al Registro. Para ello es preciso crear grupos de trabajo conjuntos y específicos que analicen las diferentes soluciones para cada una de estas administraciones. Dentro de las administraciones hay que hacer mención especial a los ayuntamientos. Estos tienen un doble carácter: de administración actuante pura por un lado, y de administración encargada de otorgar determinado tipo de licencias y autorizacio-

nes administrativas por otro. Estas licencias y autorizaciones pueden tener trascendencia catastral. En muchas ocasiones, son un requisito previo para la posterior validez jurídica de la operación (una licencia de segregación, por ejemplo). Por ello, aparte de la colaboración propia de administración actuante, es necesaria su concienciación acerca de la importancia que pueden tener estas licencias o autorizaciones de cara a la posterior coordinación. Resulta fundamental que conozcan la batería de herramientas tanto técnicas como normativas que se están desarrollando por el Catastro. Las Gerencias han de desempeñar una importante labor en esta tarea de divulgación.

*Los profesionales del mundo económico y jurídico.* En este grupo entrarían los colegiados pertenecientes a los colectivos de Gestores, Administradores de fincas, Abogados, etc., que intervienen habitualmente en negocios inmobiliarios y con trascendencia catastral. Resulta muy importante también la concienciación de estos colectivos, de cara al asesoramiento a sus clientes de las ventajas de la coordinación, y de las actuaciones necesarias para conseguirla.

Tras haber analizado los diferentes actores, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que la Ley permite el acceso al Registro de cartografías diferentes de la catastral, incluso cartografías que no puedan ser objeto de coordinación con el Catastro por diferentes motivos. No obstante, el acceso al Registro de estas representaciones gráficas alternativas (RGA), que no puedan incorporarse al Catastro, va tener, a la larga, un efecto contrario al pretendido por la Ley, ya que el acceso de una RGA no coordinable al Registro impide técnicamente el acceso de la cartografía catastral de sus parcelas colindantes y viceversa. Por todo ello, resulta fundamental que el Catastro ponga todos los medios necesarios para asegurar que la cartografía que accede al Registro pueda ser objeto de coordinación con el Catastro.

En este sentido, parece claro que todo aquello que acceda al Registro con base en una certificación catastral descriptiva y gráfica (en adelante CEDG) va a obtener una coordinación inmediata, mientras que si lo que accede al Registro es una RGA, la coordinación va a ser más complicada de conseguir. Por ello, resulta fundamental analizar estos flujos de información a efectos de determinar cuáles son los idóneos, con el objetivo de realizar las modificaciones necesarias en la cartografía catastral en el momento más temprano posible, y siempre que sea posible, con anterioridad a la inscripción registral.

Para poder determinar este momento hay que analizar los diferentes escenarios que implican una actualización de la cartografía catastral. Esta actualización puede responder a una operación que todavía no ha tenido acceso al Catastro (vg. una segregación), en cuyo caso esta prelación temporal de actuaciones es menos crítica. Puede responder también a un ajuste en la representación gráfica de las parcelas catastrales, o a una combinación de ambas. En estos dos últimos casos es donde debemos tratar de capturar la información con la mayor anticipación posible.

Los escenarios que podemos encontrar son, de modo sintético, los siguientes:

### **A. Operaciones Jurídicas que requieren una actuación notarial para acceder al Registro**

**A.1. Inmatriculaciones:** en este caso el acceso es siempre a través de una CEDG.

- Si la representación de la parcela en la CEDG es correcta, lo que sucede en un elevado número de ocasiones, no existirá ningún problema. En estos casos, bastará con obtener una CEDG de la SEC para que la representación cartográfica de la finca se incorpore a la escritura y acceda al Registro.

Por otro lado, hay que remarcar que no puede en ningún caso emplearse una RGA para inmatricular una finca.

- En el caso de que la representación de la parcela no sea correcta, se ha de tramitar el expediente que corresponda en sede catastral o notarial antes de que se otorgue la correspondiente escritura, o antes de que se efectúe la inscripción en el Registro, para lograr que la representación gráfica que finalmente se inscriba en el folio real sea la correcta.

**A.2. Segregaciones, divisiones, agregaciones o agrupaciones.** En estos casos nos podemos encontrar en 2 escenarios diferentes:

- *Que la operación jurídica no afecte a terceras parcelas catastrales.* En este supuesto se debe tramitar lo antes posible la correspondiente comunicación, ya sea notarial o registral. Actualmente estas comunicaciones son interactivas, necesitan de una intervención de los funcionarios de la Gerencia para materializarse en la base de datos catastral. El objetivo es transformarlas en comunicaciones automáticas. Y respecto de las comunicaciones notariales, este automatismo ha de posibilitar la inclusión de las nuevas referencias catastrales en las correspondientes escrituras.

No obstante, este supuesto es menos crítico, ya que la coordinación está asegurada con independencia de cuándo llegue la operación al Catastro

- *Que la operación jurídica afecte a terceras parcelas catastrales.* En este caso, se deberá tramitar un expediente de alteración, previo o simultáneo a la operación jurídica, con el objetivo de que la cartografía que acceda al Registro sea la correcta y coordinable con el Catastro. Una vez realizada esta alteración, se procederá a tramitar la comunicación correspondiente conforme al apartado anterior.

## **B. Operaciones jurídicas que no necesitan una actuación notarial para acceder al Registro**

**B.1. Acceso de la representación gráfica como operación específica.** En este caso, el objetivo es que todos estos accesos se hagan a través de CEDG. En el supuesto de que resulte necesario realizar alguna modificación previa sobre la cartografía catastral para que ésta represente correctamente a la parcela, se deberá tramitar el correspondiente expediente previo o simultáneo al negocio jurídico.

**B.2. Actuaciones de determinadas administraciones actuantes (inmatriculaciones, parcelaciones, concentraciones parcelarias expropiaciones, etc.).**

En todos estos casos, el objetivo es que dichas operaciones accedan al Registro a través de CEDG, para lo cual se deben tramitar las declaraciones, comunicaciones o expedientes previos que sean necesarios. En este sentido, resulta imprescindible que el Catastro promueva una campaña institucional con el fin de identificar a los principales agentes y concienciar a estas Administraciones sobre la importancia de acudir previamente al Catastro, para que posteriormente las fincas accedan al Registro correctamente definidas.

Para conseguir los anteriores objetivos resultan fundamentales dos cuestiones previas: que todas las representaciones gráficas nazcan de la cartografía catastral, que se genere el correspondiente Informe de Validación Gráfica (IVG), y que se capturen en origen las correspondientes conformidades de los titulares de las parcelas catastrales afectadas para aquellos casos en que la alteración afecte a inmuebles colindantes.

La obtención de estas conformidades resulta fundamental para todo este proceso. Como ya se ha comentado, la cartografía catastral ¿es firme? y se presume cierta. De-

bido a su característica de mapa continuo, cualquier modificación en la representación gráfica de una parcela catastral va a afectar a sus parcelas colindantes. Por ello se requieren, en determinados supuestos, estas conformidades para efectuar dichas modificaciones. Resulta, además, un procedimiento adecuado para asegurar la correcta representación de los inmuebles y asegurar la no invasión de colindantes. La experiencia viene demostrando que la obtención de estas conformidades resulta mucho más sencilla si se consigue en origen, a pie de parcela, que si se requiere por cualquier tipo de escrito, ya sea del Catastro, de la notaría o del propio Registro. Por este motivo, la actuación de los profesionales de la cartografía resulta crucial, ya que, si aparte del propio trabajo técnico, consiguen aportar al correspondiente expediente todos aquellos elementos que agilizan su tramitación, el éxito se asegura y los plazos de tramitación se acortan, resultando estos factores determinantes para la futura coordinación, objetivo final del procedimiento en muchos casos.

El proyecto de nueva Orden ministerial de modelo de declaración catastral prevé que todas las representaciones gráficas que deban acompañarse a las declaraciones catastrales han de realizarse sobre la cartografía catastral. Con este sistema se asegura la coherencia con el mapa catastral de cualquier alteración gráfica propuesta. Para facilitar esta obligación, se encuentra en desarrollo un asistente gráfico que permitirá, de manera sencilla, hacer estas operaciones gráficas a través de la SEC.

Este asistente permitirá generar recintos gráficos dentro de una o varias parcelas catastrales, y generará IVG con la delimitación, ubicación, linderos y superficie de cada uno de ellos.

En el caso de segregaciones, divisiones o parcelaciones, generará también las referencias catastrales provisionales de cada uno de estos recintos. Estas referencias irán

incrustadas en el fichero GML correspondiente. La idea es capturar en nuestro sistema desde su origen las futuras parcelas catastrales.

La generación de referencias catastrales provisionales en estos casos permitirá que los objetos catastrales que se encuentran en curso de formación, y que nacen habitualmente con el otorgamiento de la escritura en la Notaría, se encuentren desde el primer momento correctamente delimitados, configurados, definidos e identificados, de manera que puedan de ese modo ser objeto de comunicaciones y suministros notariales que incorporen la nueva referencia provisional, incluso antes de que la parcela se haya inscrito definitivamente en el Catastro.

Estos IVG habrán de incorporarse a todos los documentos previos y definitivos que den origen a las nuevas parcelas (licencias de segregación, escrituras de segregación, etc.). Cualquier declaración o comunicación que llegue al Catastro con alguno de estos IVG habrá de tramitarse de manera inmediata. La automatización de este proceso está siendo objeto de desarrollo.

Este asistente también se podrá utilizar para realizar ajustes en la representación gráfica de las parcelas catastrales. En este caso, el asistente, además de los IVG correspondientes, generará un aviso advirtiendo que para culminar esta alteración resulta necesaria la conformidad de los titulares de las parcelas catastrales afectadas y, que si dicha conformidad se aporta en el momento de presentar la solicitud, la tramitación se realizará de manera muy ágil. Aparte, generará un documento por cada una de las parcelas afectadas con un apartado gráfico en el que se resaltará la parte de la parcela afectada y una manifestación de conformidad, para que pueda ser firmada por el titular. Esta manifestación de conformidad lo será siempre en relación con la representación gráfica, y se advertirá de forma expresa que no se trata de modificar la con-

figuración real de la parcela, sino de adaptar la representación gráfica a la realidad física de los inmuebles. En caso de presentarse el escrito sin estas conformidades se darán las audiencias necesarias, de la manera habitual, pero ya sin garantía de agilidad en la tramitación.

Este asistente estará a disposición de todos los usuarios de la SEC de manera libre. En el momento que este asistente esté operativo habrá de ser objeto de la máxima difusión territorial y a todos los niveles, entre los distintos agentes que intervienen en estas operaciones (particulares, ayuntamientos, administraciones actuantes, notarios, registradores, técnicos, profesionales...). Desde las Gerencias se dará a conocer y se asistirá en su uso a quien lo necesite, incluso a través de citas previas.

En definitiva, el objetivo de las anteriores reflexiones es el siguiente: cualquier expediente catastral de alteración física que se presente acompañado de un IVG positivo y, en su caso, de la conformidad de todos los titulares catastrales de las parcelas afectadas, ha de provocar una modificación inmediata de la base de datos catastral, una valoración inmediata de los inmuebles afectados, una notificación inmediata a los interesados y la posibilidad de generación, de manera también inmediata, de una CEDG que pueda acompañar a los correspondientes negocios jurídicos e inscribirse en el Registro.

Para ello se están desarrollando unos módulos informáticos de valoración y actualización gráfica automáticas derivadas del IVG, con lo que la actuación de la Gerencia ha de reducirse a la comprobación de las correspondientes conformidades, en caso de requerirse las mismas.

Dada la importancia de este objetivo, el Catastro deberá adoptar las modificaciones organizativas oportunas con el fin de dar una respuesta rápida y adecuada a las demandas de los agentes intervinientes pudiéndose, en su caso, llevar a cabo, por

ejemplo, citas previas específicas con esta finalidad.

Una consecuencia de lo anterior es una potenciación de los expedientes de subsanación de discrepancias previos o simultáneos a la operación jurídica correspondiente y, preferentemente, con anticipación al acceso al Registro de la cartografía. Con esto se logra que todas las representaciones gráficas que accedan al Registro lo hagan con garantías de coordinación. Sin embargo, resulta necesario contar con los medios adecuados para llevar a cabo este objetivo.

## Nuevos retos

Después de analizar el flujo de información idóneo de la información gráfica, debemos centrar nuestra atención en el “día después” de la coordinación. Tras casi dos años de vigencia de la Ley 13/2015, y alcanzada la coordinación en numerosos inmuebles, la experiencia está demostrando que, tras la misma, existen determinadas vicisitudes que pueden afectar al inmueble coordinado, desde la manifestación del propietario de la parcela coordinada de que la representación gráfica catastral de la misma es errónea, hasta modificaciones cartográficas masivas.

La conclusión no puede ser otra que la necesaria adecuación de la actuación del Catastro a estas posibles situaciones que se pueden producir tras la coordinación. En este sentido, va a resultar imprescindible realizar determinadas adaptaciones normativas.

Los criterios que han de regir estas futuras pautas de actuación deben incidir en la conservación de la condición de parcelas coordinadas en aquellos casos en que sea posible, y en la posibilidad de efectuar determinadas operaciones catastrales sobre parcelas coordinadas.

Las principales ideas sobre las que se está trabajando para este posible mante-

nimiento “post coordinación” son las siguientes:

1. Como idea de partida conviene recordar que lo fundamental para la coordinación es la precisión métrica relativa de la representación gráfica georreferenciada de cada finca con respecto a las fincas colindantes. Efectivamente, la LH no dispone que la coordinación se realice sobre levantamientos topográficos que garanticen una determinada precisión métrica absoluta sobre el terreno, sino que dispone que la base gráfica georreferenciada de las fincas registrales sea la cartografía catastral, asumiendo sus niveles de precisión métrica. La precisión métrica de posicionamiento de la cartografía catastral es, con carácter general, la derivada de la escala de obtención de la cartografía básica que ha servido para su elaboración.

2. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, en todo caso, el Catastro está obligado legalmente, en virtud de la presunción de certeza de que gozan sus datos, a incorporar las alteraciones o modificaciones que afecten a la delimitación y ubicación de las parcelas con respecto de las colindantes (precisión de datos). También debe corregir los errores de posicionamiento de su cartografía (precisión geométrica).

3. La mera existencia de desplazamientos o giros de la cartografía catastral, debidamente metadatados, no debe impedir la inscripción registral de la representación gráfica georreferenciada de la finca tal y como consta en el Catastro, ni su coordinación gráfica con éste, dejando constancia en la inscripción de tal extremo. Una vez inscrita, previa calificación del Registrador, la representación gráfica georreferenciada en la que se hayan puesto de manifiesto la existencia de posibles giros o desplazamientos en la cartografía catastral, el Registrador remitirá al Catastro el informe de validación gráfica en el que se documente su código seguro de verificación (CSV),

junto con los datos de la inscripción correspondiente.

4. El Catastro Inmobiliario ha de poder realizar operaciones de carácter general de rectificación total o parcial de la cartografía catastral de cada municipio, para la mejora de su calidad y precisión absoluta, mediante su ajuste a la cartografía básica oficial. En dichas operaciones podrá utilizar los parámetros de los desplazamientos o giros reflejados en los informes técnicos remitidos, conforme a los apartados anteriores. Estos casos se deberán comunicar al correspondiente Registro mediante un protocolo de actuaciones a consensuar.

5. Se ha de establecer un concepto de *identidad gráfica de parcelas*, cuyos límites y criterios se han de definir por resolución, y que ha de tener en cuenta las escalas de captura de la cartografía, las relaciones topológicas de los inmuebles, el concepto geográfico de coordenada, etc. Cuando una RGA se encuentre dentro de dichos límites y criterios, se entenderá que existe identidad entre dicha representación y la que conste en el Catastro. Este criterio de identidad gráfica relajará, sin duda, la presión a que se somete a la cartografía de cara a su inscripción en el Registro, y en nada afectará al objetivo último de dicha inscripción que es, como ya se ha comentado, la correcta identificación de los inmuebles inscritos.

6. Ante cualquier propuesta de actualización de la información gráfica en el Catastro, se tendrá en cuenta el mencionado concepto de identidad gráfica. Para aquellas modificaciones que respeten la identidad gráfica entre la información catastral y la propuesta, se determinará la conservación de la información gráfica que conste en el Catastro y la innecesidad de realizar o inscribir las referidas modificaciones (salvo que conste la conformidad de todos los titulares catastrales de parcelas afectadas, en cuyo caso sí se tramitará la alteración).

7. Adicionalmente, se hace necesario fijar la forma de remisión y puesta en conocimiento del Registro de la Propiedad de las alteraciones catastrales acaecidas con posterioridad a una concreta coordinación. Estas alteraciones se producen tanto en el ámbito de procedimientos masivos de ajuste de la cartografía catastral, como en el seno de los oportunos procedimientos administrativos catastrales individualizados derivados de la obligación del Catastro de adaptación continua a la realidad inmobiliaria, en cumplimiento del mandato legal que tiene encomendado.

8. El Catastro Inmobiliario, de acuerdo con su normativa, debe poder, con posterioridad a la coordinación de la información gráfica, proceder a la modificación de la representación gráfica de la parcela dentro del correspondiente procedimiento administrativo. El Catastro dejará constancia en la información que expida, tanto de la existencia de alteraciones gráficas posteriores en un inmueble concreto, como de si dichas alteraciones preservan o no la identidad gráfica de la finca.

9. Una vez resuelto cada procedimiento de actualización de la información catastral, el Catastro Inmobiliario remitirá a los Registradores de la Propiedad la información de las fincas registrales que tengan inscrita la representación gráfica georreferenciada y resulten afectadas por dicho procedimiento, así como los detalles significativos del mismo. La remisión de dicha información se realizará por los cauces previstos en la Resolución conjunta de 26 de octubre de 2015.

Para poder lograr este mantenimiento sostenible de los inmuebles coordinados resulta necesario que, en el seno de la fructífera colaboración existente entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, se acuerden las modificaciones necesarias a nivel de resolución que aseguren la adecuada evolución del sistema. Estas medidas han de

salvaguardar la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, los principios de actuación registral y la obligación legal del Catastro de mantener correctamente actualizada su base de datos.

## Conclusiones

Las principales conclusiones que se extraen de los anteriores epígrafes son las siguientes.

En primer lugar, y en lo relativo a las instituciones:

La diferente naturaleza y origen del Catastro y el Registro hace que la coordinación entre ambas instituciones sea un reto especialmente intenso.

El Catastro es una institución de carácter fiscal dependiente del Ministerio de Hacienda, las inscripciones son obligatorias y la obtención de los datos descriptivos y geométricos de las parcelas se lleva a cabo con la nota de coactividad que caracteriza los ordenamientos tributarios. En este sentido el consentimiento de los titulares juega un papel limitado.

Por otro lado el Catastro está obligado legalmente a una actualización permanente y continua. Idealmente el Catastro refleja la situación física de los inmuebles a una fecha determinada (registro sincrónico).

Finalmente, los procedimientos de actualización del Catastro Inmobiliario son de naturaleza tributaria y no hipotecaria; en consecuencia los titulares catastrales tienen todos los derechos que corresponde a cualquier obligado tributario y el Catastro en todo caso debe mantener y preservar dichos derechos.

Por el contrario, los principios inspiradores del Registro de la Propiedad son bien diferentes. En primer lugar, se trata de un registro de inscripción voluntaria y no obligatoria.

La inscripción no es constitutiva con excepción de determinados derechos (prin-

principalmente el de hipoteca). Esto quiere decir que existe una realidad extrarregistral que el Catastro en todo caso debe reflejar.

Todo ello nos permite hablar de un Registro de la Propiedad diacrónico, en el que la situación actual de los asientos refleja hechos acaecidos en el pasado con diferente grado de actualización en función de la voluntad de los titulares de inscribir tales hechos y actos o no.

Ahora bien, la actividad de ambas instituciones recae, tal como señala la exposición de motivos de la Ley 13/2015, sobre la misma realidad: los inmuebles, lo que impone a ambas instituciones obligaciones en orden a alcanzar la coordinación.

Por otro lado, y en lo que a la cartografía catastral se refiere, se puede concluir que la cartografía catastral tiene una escala idónea para poder determinar con certeza la ubicación, límites y linderos de los inmuebles. No es necesaria mayor precisión, ya que ni el Registro de la Propiedad ni el Catastro deslindan inmuebles.

En la mayor parte de los países, la escala de captura de la cartografía catastral urbana es aún mayor (normalmente 1:2.000, o 1:5.000), sin que ello impida que dicha cartografía sirva a los fines del Catastro, y en su caso, del Registro de la Propiedad.

La escala de captura y representación de los inmuebles es algo cuya decisión corresponde exclusivamente al Catastro. No existe un derecho subjetivo en virtud del cual los ciudadanos puedan pedir al Catastro que se representen sus inmuebles con una precisión mayor a la adoptada oficialmente (1:1.000 para urbana, y 1:10.000 para rústica).

El Real Decreto 1464/2007, de 2 de noviembre, por el que se aprueban las normas técnicas de valoración catastral de los bienes inmuebles de características especiales prevé en su Disposición adicional segunda, el margen de tolerancia técnica en la superficie catastral, acorde con estas escalas de captura y representación.

La cartografía catastral, como todas las cartografías, es una representación de la realidad, y, en consecuencia, toda alteración que se practique sobre la misma debe realizarse en relación con dicha representación, y no en relación con la realidad absoluta.

La cartografía catastral tiene una adecuada precisión relativa y la Ley 13/2015, al contrario de algunas opiniones, no introduce nuevos requerimientos de precisión absoluta.

Por ello, alterar la representación de una parcela en la cartografía catastral con las coordenadas absolutas tomadas en campo con un GPS puede no ser la solución adecuada. Toda alteración debe realizarse dentro de la cartografía catastral, ya que es geoméricamente la única manera de garantizar la congruencia entre la situación anterior y la propuesta.

No es posible mejorar la “precisión” de la cartografía catastral finca a finca, salvo en los supuestos de conformidad de linderos que se determinen. La mejora del posicionamiento y de la “precisión” debe realizarse de modo masivo, congruente y conjunto por el propio Catastro.

En tanto estas alteraciones masivas, congruentes y conjuntas son llevadas a cabo por el Catastro, los usuarios de la cartografía (los ciudadanos y el Registro de la Propiedad) deben seguir usando la cartografía existente para garantizar que las alteraciones ingresan de modo coherente en el parcelario, que, en todo caso, es continuo y carente de solapamientos y huecos.

Por su propia naturaleza, la cartografía catastral, al igual que el resto de las representaciones de la realidad, está en constante mejora.

Las coordenadas de las parcelas que se obtienen de los Sistemas de Información Geográfica, como el Sistema de Información Geográfico Catastral (SIGCA), no son “mojones virtuales”, y en consecuencia su “precisión” no deriva de su ajuste con las coordenadas absolutas obtenidas con un GPS (que también pueden tener errores

de posicionamiento, de hasta medio metro en función de la constelación de satélites).

El Legislador establece como potestativa, no obligatoria, la inscripción de coordenadas cuando estas resulten acreditadas. No se pretende en modo alguno que las coordenadas estén posicionadas respecto a la realidad ya que son coordenadas que derivan del Sistema de Información Geográfico Catastral.

La bondad de las coordenadas que se desprenden de la cartografía deriva de la congruencia de dichas coordenadas con el resto de objetos que conforman la cartografía, esto es, su congruencia con el resto de parcelas.

En el Derecho comparado, los países que adoptaron la inscripción de coordenadas en el Registro pronto abandonaron dicha práctica: las coordenadas inscritas no eran oponibles frente a terceros y la permanente mejora de los Sistemas Cartográficos provocaba que las coordenadas quedaran obsoletas. El caso más llamativo es el de Austria, en el que un cambio en el geoide oficial de proyección provocó que todas las coordenadas inscritas tuvieran que modificarse.

El sistema consagrado por la Ley 13/2015 se corresponde con el denominado en el derecho comparado como de “index map”, esto es, el sistema en virtud del cual, el Registro de la Propiedad designa sobre el Mapa Parcelario Catastral la ubicación, límites y linderos de los inmuebles inscritos.

La Ley 13/2015 en modo alguno consagra el nacimiento de una cartografía registral diferente a la catastral.

Por último, y en lo que a la propia coordinación se refiere, podemos concluir que:

Pese a que Catastro y Registro son instituciones soberanas, ambas proyectan su actividad sobre la misma realidad inmobiliaria, no son “negocios” distintos, no es esa la idea de la coordinación que se debería fomentar, ni es deseable que actúen autónomamente, sino coordinadamente, en un flujo que sea acorde con la secuencia de actuaciones que se producen en el tráfico

inmobiliario normal, desde atrás hacia adelante, priorizando un flujo de información normal, y previendo situaciones de resolución de anomalías (arts. 18.2 y 18.3 TRLCI) a través de procedimientos extraordinarios.

La Ley 13/2015 tampoco impone al Catastro, al contrario de lo que se ha dicho que dice la Ley, la obligación de mejorar su exactitud posicional ni relativa, sino que le impone un mandato mucho más profundo. El reto debe ser alcanzar una delimitación cartográfica fiable, oficial y unitaria de los inmuebles.

El Registro y el Catastro deben conciliar sus diferentes finalidades y principios operativos, tradicionales pretextos y refugios para la actuación desconectada de ambas instituciones, para alcanzar una coordinación que es una exigencia del Legislador y que expresa la voluntad de los ciudadanos.

Un país avanzado, como España, con un Catastro de primer nivel, no puede seguir teniendo descripciones inmobiliarias distintas en los registros fiscales y jurídicos, ni imponer cargas desorbitadas a los ciudadanos que deseen que los datos de sus inmuebles estén coordinados en el Registro y en el Catastro.

No es ese el mandato del Legislador, y los ciudadanos no piden precisión, ni deslindes, ni crear problemas de delimitación de inmuebles donde nunca han existido, sino coordinación, unicidad de los datos y supresión de cargas administrativas y de costes de transacción.

La coordinación con el Catastro de un inmueble inscrito en el Registro de la Propiedad es el máximo grado de seguridad jurídico-inmobiliaria que puede alcanzarse en nuestro país. Con toda probabilidad será demandado por los operadores jurídicos y los particulares, y se constituirá, en un futuro cercano, como un requisito imprescindible para cualquier negocio inmobiliario. Por ello, la coordinación ha de ser un objetivo prioritario para Catastro y Registro. Ese es el reto en que se han embarcado ambas instituciones y que esperamos que pronto comience a dar frutos.