

Descripción de fincas y representación gráfica registral

Carlos Díaz Marquina

Abogado. Socio de Díaz Marquina Abogados

despacho@abogadosdiazmarquina.com

1. La necesaria coordinación entre Catastro y registros de la propiedad

La coordinación de la información del Catastro y de los registros de la propiedad ha sido un objetivo del legislador durante décadas, que ha sido culminado con la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley hipotecaria (en adelante, LH).

Ambos organismos tienen finalidades diferentes que confluyen sobre el mismo elemento: el mercado inmobiliario. Por tanto, era necesario avanzar en esa coordinación introduciendo en la legislación hipotecaria la representación gráfica para fortalecer la identificación de las fincas, aspecto hasta entonces concretado mediante la descripción de las mismas «con su situación física detallada, los datos relativos a su naturaleza, linderos, superficie» y la referencia catastral –artículo 9, letra a) LH–. También, con la representación gráfica georreferenciada.

A la representación gráfica georreferenciada dedica la letra b) el artículo 9 de la LH:

Siempre que se inmatricule una finca, o se realicen operaciones de parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos, la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria, expresándose, si constaren debidamente acreditadas, las coordenadas georreferenciadas de sus vértices.

En principio, sería un proceso bastante sencillo, ya que en el Catastro figura una representación gráfica que podría trasladarse al Registro de la Propiedad. Sin embargo, la realidad ha sido muy distinta y las calificaciones negativas emanadas de los registros han generado

un importante volumen de resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP). Para ilustrar la problemática he seleccionado la resolución de esa dirección general de 21 de julio de 2021 como base de este trabajo.

2. Los hechos

Los hechos que dan lugar a la resolución de 21 de julio de 2021 se inician al presentar una solicitud de inscripción para la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad con base en el artículo 199 de la LH. En ella se solicita la rectificación de la descripción de la finca en cuanto a los linderos y que se coordine gráficamente a la del Catastro, aportando certificación descriptiva y gráfica de este organismo.

Iniciado el procedimiento, se comunica a los titulares de las fincas colindantes, quienes formulan alegaciones contra la rectificación de cabida y modificación de linderos. Las mismas reflejan la ilegitimidad del propósito de quien inicia el procedimiento, quien, incluso, había presentado anteriormente una querrela, que fue archivada, y una demanda civil, que fue desestimada en ambas instancias. De haber accedido a su pretensión, la finca habría anexionado una franja de terreno que no le correspondía, lo que suponía un perjuicio para los colindantes.

3. El procedimiento del artículo 199 de la LH

Las resoluciones que tratan esta problemática se suelen iniciar al instar el procedimiento del artículo 199 de la LH, que trata sobre la incorporación de esa descripción gráfica al registro. Lo habitual es que esa representación sea la catastral, aunque, como veremos más adelante, no es la única admitida. En su número primero establece:

El titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica.

La descripción gráfica es completada por la descripción literaria, la que encontrábamos en los asientos del registro hasta la reforma. Para que se pueda incorporar esa descripción gráfica se abre un expediente con unos trámites que vamos a analizar a continuación.

El primero de estos trámites es la notificación a los titulares del dominio, si no hubieran sido ellos los que instaran el mencionado expediente, lo que nos indica que pueden ser otros interesados quienes lo inicien. También, y aquí es donde empiezan habitualmente los conflictos, a los colindantes afectados. Transcribo a continuación su contenido:

El Registrador solo incorporará al folio real la representación gráfica catastral tras ser notificada a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado estos el procedimiento, así como a los de las fincas registrales colindantes afectadas. La notificación se hará de forma personal. En el caso de que alguno de los interesados fuera desconocido, se ignore el lugar de la notificación o, tras dos intentos, no fuera efectiva la notificación, se hará mediante edicto insertado en el Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de utilizar, en todo caso, el sistema de alertas previsto en la regla séptima del artículo 203 (LH). Los así convocados o notificados podrán comparecer en el plazo de los veinte días siguientes ante el Registrador para alegar lo que a su derecho convenga. Cuando las fincas colindantes estén divididas en régimen de propiedad horizontal, la notificación se realizará al representante de la comunidad de propietarios. No será precisa la notificación a los titulares registrales de las fincas colindantes cuando se trate de pisos, locales u otros elementos situados en fincas divididas en régimen de propiedad horizontal.

Una vez notificados, pueden presentar alegaciones ante el registrador con los documentos que estimen convenientes. Si no se presentan tales alegaciones, lo normal es que la calificación sea positiva y acceda al registro. Si hay alegaciones, no implica automáticamente que la calificación sea negativa. El registrador calificará el expediente y determinará su inscripción o denegación motivada. Si deniega la inscripción, la calificación puede ser objeto de recurso ante la DGSJFP, y la resolución que dicte esta, ante los tribunales:

El Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado. En los demás casos, y a la vista de las alegaciones efectuadas, el Registrador decidirá motivadamente según su prudente criterio, sin que la mera oposición de quien no haya acreditado ser titular registral de la finca o de cualquiera de las registrales colindantes determine necesariamente la denegación de la inscripción. La calificación negativa podrá ser recurrida conforme a las normas generales.

Si la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica fuera denegada por la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas, el promotor podrá instar el deslinde conforme al artículo siguiente, salvo que los colindantes registrales afectados hayan prestado su consentimiento a la rectificación solicitada, bien en documento público, bien por comparecencia en el propio expediente y ratificación ante el Registrador, que dejará constancia documental de tal circunstancia, siempre que con ello no se encubran actos o negocios jurídicos no formalizados e inscritos debidamente.

En caso de calificación positiva, la certificación catastral descriptiva y gráfica se incorporará al folio real y se hará constar expresamente que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro, circunstancia que se notificará telemáticamente al mismo y se reflejará en la publicidad formal que de la misma se expida.

En muchos casos nos encontraremos con resoluciones que reflejan invasiones de fincas colindantes inmatriculadas. La solución que el propio artículo ofrece es el expediente de deslinde del artículo 200 de la LH o acudir al juicio declarativo correspondiente con base en el artículo 198 de la LH.

En el número segundo del mismo artículo 199 de la LH el legislador refleja el tratamiento de aquellos casos en que se insta el procedimiento con base en una representación gráfica alternativa. El procedimiento es el mismo, adaptado a esas circunstancias:

Quando el titular manifieste expresamente que la descripción catastral no se corresponde con la realidad física de su finca, deberá aportar, además de la certificación catastral descriptiva y gráfica, una representación gráfica georreferenciada alternativa.

El Registrador, una vez tramitado el procedimiento de acuerdo con el apartado anterior, en el que además se deberá notificar a los titulares catastrales colindantes afectados, incorporará la representación gráfica alternativa al folio real, y lo comunicará al Catastro a fin de que incorpore la rectificación que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 18 del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

Practicada la alteración, el Catastro lo comunicará al Registrador, a efectos de que este haga constar la circunstancia de la coordinación e incorpore al folio real la nueva representación gráfica catastral de la finca.

La representación gráfica alternativa solo podrá ser objeto de publicidad registral hasta el momento en que el Catastro notifique la práctica de la alteración catastral, y el Registrador haga constar que la finca ha quedado coordinada gráficamente con el Catastro.

Este segundo supuesto de representaciones gráficas alternativas es el que ha dado lugar a un mayor número de calificaciones negativas y recursos.

En definitiva, lo que se busca con la normativa es esa coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad de la que hablábamos al inicio de estas notas, lo que eliminará controversias en cuanto a la configuración de las fincas, acercando la realidad física a la jurídica de Catastro y registro.

También, lógicamente, la coordinación entre la descripción literaria y la gráfica, conforme al artículo 9 de la LH:

Se entenderá que existe correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca cuando ambos recintos se refieran básicamente a la misma porción del territorio y las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedan del diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de los colindantes.

4. Alegaciones y dudas razonables

La primera pregunta que debemos formularnos es cuándo deben de ponerse de manifiesto las dudas en cuanto a la disconformidad entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Conforme a los artículos 201 y 203 de la LH, ese momento será cuando el registrador expida la certificación para inicio del expediente notarial. Con ello se evitará a los interesados dilaciones y trámites innecesarios, sin perjuicio de la calificación que hará el registrador a la conclusión del expediente y para su inscripción, como destaca la resolución de 13 de octubre de 2021:

En cuanto al momento en el que han de manifestarse las dudas de identidad de la finca, el artículo 201 LH dispone que «el contenido de las certificaciones se entenderá limitado a la rectificación cuya inscripción se solicita» y el artículo 203, al que remite el anterior, señala que «el Registrador, tras consultar su archivo, tanto literario como de representación gráfica en soporte papel o informático, expedirá en el plazo de quince días certificación acreditativa de la falta de inscripción de la finca, siempre que haya verificado que concurren las siguientes circunstancias: a) La correspondencia entre la descripción contenida en el título de propiedad aportado y la certificación catastral. b) La falta de previa inmatriculación de la finca a favor de persona alguna. c) La ausencia de dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se solicita con otra u otras que hubiesen sido previamente inmatriculadas. En caso contrario, procederá el Registrador a extender nota de denegación de la anotación solicitada, motivando suficientemente las causas de dicha negativa, a la que deberá acompañar, en su caso, certificación literal de la finca o fincas coincidentes, comunicándolo inmediatamente al Notario, con el fin de que proceda al archivo de las actuaciones.

Por tanto, el hecho de que no se hayan manifestado dudas por parte del registrador en el momento inicial no implica que la tramitación concluirá con la inscripción, ya que en ese momento no puede conocer las posibles alegaciones de terceros interesados, sus documentos y pruebas que permitan deducir posibles invasiones de otras fincas.

Conforme al artículo 3.3 de la Ley del catastro, los datos de este organismo dependiente del Ministerio de Hacienda gozan de la presunción de certidumbre. Si la descripción gráfica del Catastro coincide con la literaria del registro y no se han formulado alegaciones, lo habitual es que la representación gráfica sea inscrita. Una vez inscrita, no es inalterable, ya que puede ser rectificadas (como rectificación de asientos del artículo 40.d LH). La nueva representación deberá cumplir las mismas normas y procedimientos de la inscripción.

La alegación de dudas razonables puede referirse a que la representación gráfica coincida en todo o en parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, o la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas, como ya anunciaba. Debe destacarse que no existe un límite cuantitativo de superficie para la aplicación del procedimiento previsto en el artículo 201 de la LH y que tampoco la sola magnitud del exceso o la existencia de una

alteración de linderos pueden basar la denegación de la inscripción (o, en este caso, de la anotación) sin más justificación.

La denegación puede basarse en que, a raíz del procedimiento, se ha reflejado el encubrimiento de un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria, según la interpretación de los artículos 199 y 201 de la LH realizada en las RDGRN de 22 de abril, 8 de junio y 10 de octubre de 2016. El hecho de que se utilice una representación gráfica alternativa a la catastral para mejorar la precisión métrica de la cartografía catastral puede estar también en la base de algunos de los problemas que se han reflejado en las resoluciones. Por resolución conjunta de 26 de octubre de 2015 de las direcciones generales del Catastro y de los Registros y del Notariado se establecen los sistemas oficiales de referencia: Proyección UTM, sistema ETRS89, para la Península, y RegCan95, para Canarias.

5. Algunas problemáticas particulares: segregaciones y dominio público

Un bloque de resoluciones se ha enfrentado a supuestos que son rechazados, al encontrar disfunciones en casos de segregaciones. En la resolución ya mencionada de 13 de octubre de 2021 se ofrece una pauta interesante en estos supuestos:

Aun constando ya inscrita una segregación conforme a una licencia o autorización administrativa concedida, no puede negarse la posibilidad de rectificar con posterioridad la descripción de las fincas resultantes, sin necesidad de nueva licencia o autorización, siempre y cuando se cumplan los requisitos y procedimientos contemplados para ello en la Ley Hipotecaria y, ante todo, siempre que las rectificaciones pretendidas no impliquen una nueva reordenación de terrenos diferente a la resultante de la modificación hipotecaria para la que se concedió la licencia (cfr. Resolución de 29 de septiembre de 2017).

Serán supuestos en que el registrador habrá de extremar su análisis, sin que ello condicione su decisión final. Desgraciadamente, las segregaciones mal gestionadas pueden ser un foco de conflicto, y no solamente por las representaciones gráficas. Intentar consolidar una situación irregular fruto de estas operaciones a través del expediente que estamos analizando es una mala solución, como queda demostrado por las abundantes resoluciones que las deniegan.

Otro bloque singular de incidencias que han dado lugar a resoluciones con calificación negativa lo encontramos en supuestos de protección del dominio público, inscrito o no. Si el dominio público está inscrito, nos trasladaríamos a los desarrollos antes descritos en cuanto al cotejo de asientos del registro. Pero una parte del dominio público no está inmatriculado y entonces habrá que realizar un análisis mediante los indicios detectados por el

registrador o con base en las alegaciones de la administración a la que pertenezcan. Así se pronuncia la dirección general:

En cuanto a la protección registral del dominio público, tal y como ha reiterado esta Dirección General (cfr. «Vistos»), esta protección que la Ley otorga al mismo no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.

6. El criterio de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (DGSJFP)

La amplia experiencia acumulada por la DGSJFP ha cristalizado en unos criterios que se repiten en sus resoluciones y que han consolidado la forma de actuar de los registradores. La primera función es, sin duda, detectar las dudas que se evidencian en la tramitación del expediente notarial que se somete a su calificación:

Asimismo, procede reiterar, una vez más, la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado (denominación que ha sido modificada por la de DGSJFP) relativa a la inscripción de representaciones gráficas que se sintetiza del siguiente modo: a) El registrador debe calificar en todo caso la existencia o no de dudas en la identidad de la finca, que pueden referirse a que la representación gráfica de la finca coincida en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, a la posible invasión de fincas colindantes inmatriculadas o a que se encubriese un negocio traslativo u operaciones de modificación de entidad hipotecaria (cfr. artículos 9, 199 y 201 de la Ley Hipotecaria).

A continuación, establece los instrumentos de los que se valdrá el registrador para calificar tanto las representaciones gráficas disponibles como la cartografía catastral (una nueva muestra del deseo de coordinación):

b) A tal efecto el registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, las representaciones gráficas disponibles, que le permitan averiguar las características topográficas de la finca y su línea poligonal de delimitación, para lo que podrá acudir a la aplicación informática prevista en dicha norma y homologada en la Resolución de esta Dirección General de 2 de agosto de 2016, así como acceder a la cartografía catastral, actual e histórica, disponible en la Sede Electrónica del Catastro. c) Dado que con anterioridad a la Ley 13/2015, de 24 de junio, se permitía el acceso al Registro de fincas sin que se inscribiese su representación gráfica georreferenciada, la ubicación, localización y delimitación física de la finca se limitaba a una descripción meramente literaria, lo que puede conllevar una cierta

imprecisión a la hora de determinar la coincidencia de la representación gráfica con otras fincas inmatriculadas con anterioridad a dicha norma.

Una vez que dispone de todo el bagaje que le permite decidir, el registrador calificará y lo hará de forma motivada. La motivación es esencial para evitar que en una revisión por recurso se desestimen los defectos con base en que no se ha facilitado el interesado esa argumentación que le permita llegar a la convicción de que hay una disconformidad:

d) El registrador, a la vista de las alegaciones efectuadas en el procedimiento, debe decidir motivadamente según su prudente criterio. En caso de haberse manifestado oposición por algún interesado, constituye uno de los principios de la regulación de la Jurisdicción Voluntaria que, salvo que la Ley expresamente lo prevea, la sola formulación de oposición por alguno de los interesados no hará contencioso el expediente, ni impedirá que continúe su tramitación hasta que sea resuelto. Por tanto, y conforme al artículo 199 de la Ley Hipotecaria, «la mera oposición de quien no haya acreditado ser titular registral de la finca o de cualquiera de las registrales colindantes determine necesariamente la denegación de la inscripción». Lo que no impide, por otra parte, que las alegaciones recibidas sean tenidas en cuenta para formar el juicio del registrador. e) El juicio de identidad de la finca por parte del registrador debe estar motivado y fundado en criterios objetivos y razonados, sin que basten expresiones genéricas o remitirse a la mera oposición no documentada de un colindante.

Como puede apreciarse, se obliga a un posicionamiento en que no basta con alegar los artículos detallados en este texto o simplemente transcribir la oposición de quienes se han personado en el procedimiento. En este aspecto, la dirección general ha sido muy estricta.

7. Conclusión

La plausible coordinación entre dos registros públicos, como el Catastro y el de la propiedad, ha dado origen a una normativa que pretende este objetivo mediante las representaciones georreferenciadas. De esta forma, coincidirán las mismas y la realidad física se identificará con la jurídica.

Para esa coordinación habrá que instar un expediente ante el notario que permitirá a los colindantes alegar en caso de que hubiera alguna invasión de terreno. A la conclusión del mismo, el registrador califica e inscribe o rechaza la petición al apreciar defectos.

La problemática ha dado origen a un alto número de resoluciones y a una doctrina que ha ido fijando la forma de actuar tanto de los particulares como de los registradores y las Administraciones públicas.