

COORDINACIÓN ENTRE EL CATASTRO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

MARIANO VA AIGUAVIVA
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

ES éste un tema clásico en la literatura jurídica inmobiliaria y también en los deseos legislativos. Su historia e importancia lo hacen merecedor de un estudio de otra naturaleza y extensión y en él estoy trabajando.

Me limitaré aquí y ahora a intentar centrar el tema y proyectarlo en su realidad actual.

Introducción

Los bienes inmuebles son objeto, fundamentalmente, de tres áreas de competencia:

- El Registro de la Propiedad que publica la titularidad oficial.
- El Catastro que nos proporciona la delimitación gráfica.
- El Urbanismo que asigna el contenido o aprovechamiento económico.

Son tres Instituciones, que no obstante recaer sobre un mismo objeto, actuaban como compartimentos estancos, con mínimas referencias entre sí (ejemplo: el Reglamento de Planeamiento cita el plano catastral entre uno más de los documentos gráficos a aportar en la redacción de los Planes Parciales, artículo 59), y siendo ello anómalo, lo verdaderamente preocupante era que sus pronunciamientos fueran o pudieran ser contradictorios, a lo que contribuía, en apariencia, la no evolución o adaptación de la ter-

minología (en el Registro las fincas se siguen denominando rústicas o urbanas, no acorde con la establecida en la legislación urbanística). Pero en realidad era debido a razones más profundas que podríamos sintetizar en que cada una de tales Instituciones se limitaba a actuar en la esfera de su respectiva competencia, para la que sus determinaciones producían plenos efectos, y sin relacionarse entre sí; falta de coordinación que era la causa de las contradicciones (aunque ciertamente con recíprocas influencias, así es lógico que el cambio de calificación fuera muy tenido en cuenta por la revisión catastral y, en la fase de gestión del planeamiento, se enlazara con las titularidades oficiales).

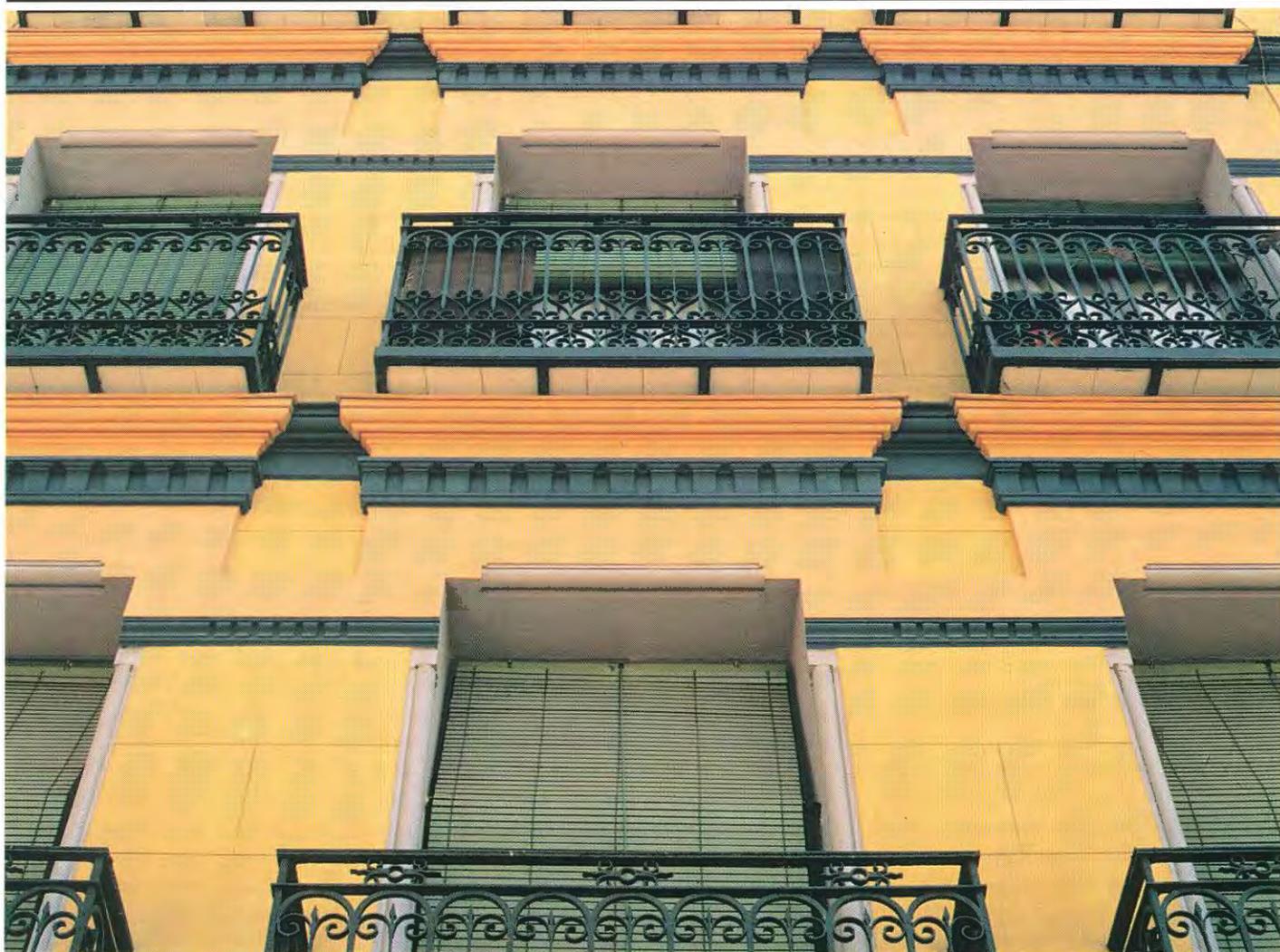
Quien esto lea, se puede ver sorprendido por la utilización gramatical del pasado, como si el estado actual de la cuestión hubiera sido ya superado. Y es que así es, en cierta medida, pues ahora no sólo existe una decidida voluntad de cambiar el estado de cosas, sino que además se han sentado las bases y los medios para realizarlo efectivamente, de tal manera que el objeto común, el inmueble de que se trata, sea identificado por un denominador común que permitirá un intercambio de información con procedimientos informáticos. Porque, desde mi punto de vista, aquí está el *quid* de la cuestión, ello es la fórmula para resolver el nudo gordiano acom-

pañada de “trabajo y tiempo”, pues no se trata de una solución taumatúrgica mediante aplicación generalizada, sino que va a ser necesario recomponer finca por finca, lo que no es para desanimarse sino para percatarse de que es un trabajo serio y laborioso y que se ha de ejecutar como tal.

Dicho esto, es preciso dar algunas explicaciones y aclaraciones; intentar demostrar el cómo y el porqué, lo que nos lleva ineludiblemente a tratar, esquemáticamente y sólo en la parte que nos interesa, de las dos instituciones a coordinar: el Registro de la Propiedad y el Catastro.

El Registro de la Propiedad

El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, según dice literalmente el artículo 1.1 de la Ley Hipotecaria. Es pues, una *Institución Jurídica* que en su configuración actual *se instaura* en el año 1861 *para dar seguridad al tráfico jurídico inmobiliario* respondiendo a la nueva situación creada tras la caída del *ancien régime* y el emerger de la nueva sociedad, mercantil e industrial. En aquella sociedad, los bienes inmuebles estaban vinculados a personas jurídicas, normalmente públicas, el Estado,



Plaza de Comendadoras. Madrid

municipios, Iglesia, comunidades vecinales... o a la familia, fuera noble o pueblo llano, de tal manera que pasaban de padres a hijos.

Las leyes desamortizadoras entregaron aquellos terrenos a manos privadas y las desvinculadoras de mayorazgos y señoríos establecieron la libertad de disposición de la propiedad privada que entra masivamente en el tráfico mercantil por el desarrollo de la vida urbana y la industrialización.

Precisamente, para dar seguridad a dicho tráfico, según hemos indicado, se crea el Registro de la Propiedad de manera que sus pronunciamientos se presumen exactos y están bajo la salvaguarda de los Tribunales.

Finca registral

Dicho Registro fundamenta en la finca –objeto duradero y fijo y no en

el propietario, que indefectiblemente cambiará– su organización de la publicidad. Cada finca es inscrita en folio aparte o, lo que es lo mismo, destinándole cierta cantidad de páginas del libro de inscripciones y con número especial. Bajo ese número se agrupan todos los actos que hacen relación al inmueble y definen su situación jurídica, de modo que quien consulta el Registro, puede guiarse por lo que en las páginas correspondientes se manifiesta sin temor a las limitaciones o causas de resolución consignadas en asientos que no figuren en el folio, directamente o por referencia (como ejemplo, un departamento en propiedad horizontal).

Pero el ingreso de la finca en el Registro no supone un procedimiento destinado a asegurar la identificación de la misma con datos topográficos. Acceden mediante descripciones literarias que hacen los propios interesados.

Además –y esto es muy importante subrayarlo– desde el punto de vista registral, finca no es necesariamente una superficie delimitada por los cuatro puntos cardinales o individualizada por signos físicos; al contrario, la cualidad de finca registral la determina una circunstancia meramente formal; finca es todo lo que abre folio registral ya que no exige una unidad local aunque sí, al menos, una conexión económica. Así toda explotación agrícola, con o sin casa de labor, que forme una unidad orgánica, aunque esté constituida por predios no colindantes, y las explotaciones industriales que formen un cuerpo de bienes unidos o dependientes entre sí, artículo 8 número 2 LH. Por otra parte, una unidad local puede ser dos fincas registrales por voluntad de su propietario de dividir o segregarse e incluso un derecho, la concesión administrativa, registralmente puede ser una finca;

sistema superado por la Ley 8/90 en su artículo 59 número 5 al determinar que se abrirá folio registral independiente al aprovechamiento urbanístico correspondiente a la finca ocupada (por estar calificada de sistema general en el suelo urbano o destinado a dotaciones públicas de carácter local no incluida en unidades de ejecución y obtenerse por ocupación directa según certificación) y a dicho folio se trasladarán las inscripciones de dominio y demás derechos reales vigentes sobre la finca con anterioridad a la ocupación. Es decir, existen fincas registrales, que no son bienes inmuebles y que, en algún caso ni siquiera se plasmarán en derechos reales sobre dichos bienes inmuebles.

Identificación de la finca registral

Los medios de descripción de las fincas registrales permiten su identificación en el Registro en el suelo urbano, pues los datos resultantes del título, unidos a los mapas municipales de las ciudades y pueblos, posibilitan la prácticamente total identificación de las fincas en las distintas calles o zonas que constituyan el tejido urbano. Solamente se plantean problemas temporales en los supuestos de cambios de denominación o numeración de calles, superables mediante una adecuada codificación.

En el suelo urbanizable programado o no programado, de los Planes Generales, en el suelo de reserva urbana clasificado por Normas Subsidiarias y, en general, allí donde no existe tejido históricamente consolidado, es necesario el documento urbanístico que completa la ejecución del plan, proyecto de compensación, reparcelación o título expropiatorio, en los que se define exactamente las fincas resultantes y tiene virtualidad suficiente para modificar la descripción de las fincas originariamente integrantes del polígono y, aporta al Registro un plano exacto, basado en un levantamiento topográfico y se deposita en él para formar parte archivo.

Por tanto, cuando culmina el proceso de transformación del suelo, habida cuenta de la obligatoriedad de la

actuación por uno de los tres sistemas descritos, la identificación registral de las fincas es perfecta, la base gráfica se incorpora al antecedente registral y se produce una total coordinación entre la realidad física registral y extra-registral.

En materia de fincas rústicas, la situación es distinta. Existen evidentemente supuestos en los que la aportación de planos oficiales para su incorporación al Archivo del Registro, está prevista en la legislación incluso con anterioridad a la aparición de la legislación urbanística.

En este sentido conviene señalar:

El artículo 237 y concordantes del Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario impone que el plano de concentración parcelaria se incorpore al archivo del Registro, como complemento de las actas de reorganización de la propiedad. Por tanto, en este tipo de actuaciones la identificación es tan exacta como en el campo de las actuaciones urbanísticas examinadas.

En algún supuesto concreto, como en la Inmatriculación de Montes Públicos, la incorporación del plano está prevista legalmente.

En otras actuaciones públicas en materia agraria, como las correspondientes a Explotaciones Familiares Agrarias, Fincas Manifiestamente Mejorables, Ordenación de Cultivos, Deslindes de Montes Públicos, Montes Consorciados, Transformaciones de Cultivos, etc., la norma no impone necesariamente la incorporación de planos como documento complementario del título que provoca la inscripción. Sin embargo, la propia actuación pública supone en cualquier caso, o bien la inmatriculación de la finca o bien la actualización de su descripción, lo que lleva consigo un constante proceso de saneamiento de la propia descripción registral.

En el resto, o sea, sin contar con la actuación de las administraciones, esta materia queda en manos de los interesados y de los autorizantes de los títulos y el problema de la identificación, salvo en los casos de exagerado minifundio, quedaría razonablemente resuelto si la descripción se fuera actualizando, en vez de limitarse

a repetir la del título anterior, como sucede habitualmente.

Del examen de esta situación, resulta que la Institución Registral, ha intentado y, en buena medida, conseguido, la identificación de las fincas urbanas, mientras que en el suelo rústico la realidad es variada.

El Catastro

Por Ley de 23 de marzo de 1906, reglamento de 23 de octubre de 1913, se establece el catastro parcelario, que se fundará en los trabajos geodésicos y topográficos y que comprenderá en su conjunto la enumeración literal y gráfica de los predios rústicos, etc., con expresión de superficies, situación, linderos, y forestales, pertenencias mineras, solares, edificios, salinas, cultivos o aprovechamientos, calidades, valores, beneficios y demás circunstancias que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones.

Las averiguaciones catastrales llevadas a cabo en la Corona de Castilla entre 1750 y 1756, ordenadas por Fernando VI y conocidas como el Catastro de Ensenada, pretendían un inventario general de la riqueza del reino y este catastro de 1906 pretende conseguir un inventario general inmobiliario utilizando los conceptos de polígono y parcela y entendiendo por *parcela catastral*, que es lo que más nos interesa, la porción de terreno cerrada por una línea poligonal, que pertenezca a un sólo propietario o a varios proindiviso, dentro de un término municipal, en ella se harán constar gráficamente sus distintos cultivos y aprovechamientos.

El artículo 38 de dicha Ley establecía que a partir de la fecha en la que comenzara a regir el avance catastral ningún... Notario ni Registrador... otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones ni asientos que se refieran a un inmueble perteneciente al solicitante sin que acompañe al título de propiedad el plano correspondiente...

Desde entonces han sido múltiples las comisiones y trabajos encaminados a conseguir la eficacia de esa norma.

Parcela catastral y finca registral

Es importante retener, según hemos intentado demostrarlo, que finca registral y parcela registral son dos conceptos diferentes que pueden responder a realidades distintas. La falta de coordinación radica fundamentalmente aquí, y no en la difícil identificación de la finca registral, que como hemos visto, no se da en las urbanas, como norma, y en las rústicas, al menos, serían o deberían ser reconocibles por sus titulares.

Los más de 50 años que median entre la Ley Hipotecaria y el Reglamento del Catastro, consolidaron las fincas registrales como mundo independiente de las parcelas catastrales, pudiendo funcionar por separado ya que la fuerza protectora del Registro, la fe pública registral, era de titularidades y cargas y no de elementos fisi-

cos, como linderos y superficies que introducidos en el Registro sin las debidas garantías, en muchos casos por simple manifestación de los interesados, sólo gozaban de la presunción *iuris tantum* de veracidad, lo que habida cuenta de las circunstancias, no dejaba de ser importante.

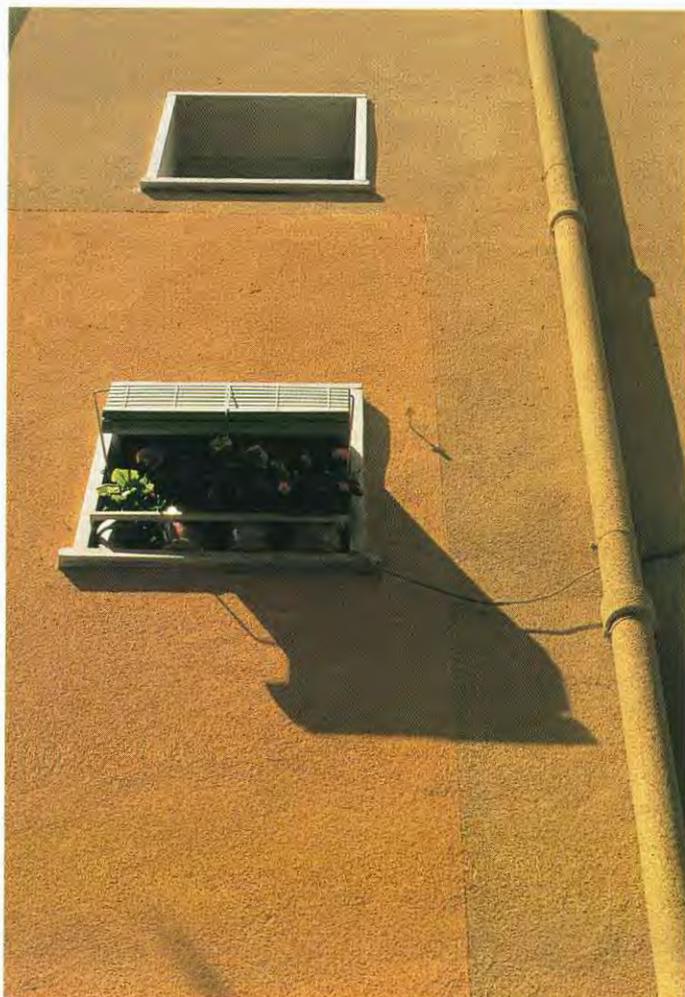
Planeamiento urbanístico, finca registral y unidad catastral

Con el desarrollo de la legislación urbanística y la definición de sus principios, cambiando el concepto de derecho de propiedad (ya que las facultades de éste se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en la Ley, o en virtud de la misma, por los Planes de Ordenación con arreglo a la clasificación urbanística de los predios que-

dando el subadquirente subrogado en el lugar y puesto del propietario, pues la enajenación de la finca no modificará la situación de su titular en orden a las limitaciones y deberes instituidos por esta Ley o impuestos, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos, artículo 76 y 88 texto refundido RD 1976), quedaba planteada la cuestión de que importantes facultades económicas de la titularidad dominical registral, incluso para los terceros adquirentes, estaban fuera de los folios registrales. Esto que de por sí, desde el punto de vista de los particulares, podía a primera vista ser simplemente incómodo, tener que dirigirse a varias administraciones, se convirtió en gravemente peligroso cuando la publicidad registral de una situación de hecho podía estar, en algún caso, en contradicción con la publicada por el planeamiento, e incluso tratarse de una infracción urbanística, es decir, nos podíamos encontrar con supuestos de posible fraude inmobiliario —al no ser cierto lo que publicaba el Registro—, con el agravante de ser además una infracción urbanística lo publicado.

La causa no era que el plan no se reflejase en el Registro (lo que sería de tal complejidad que de *facto* resultaría una imposibilidad), sino que eran Registro y urbanismo dos mundos desconectados, porque actuando el urbanismo primero sobre superficies y después por parcelas topográficas, diseño de unidades urbanísticas, no encajaba con las fincas registrales hasta la última fase de transformación del suelo, y posteriormente al tener acceso al Registro determinados hechos por la simple manifestación de los interesados sin estar corroborados por la pertinente licencia administrativa, ejemplo las obras nuevas, quedaba abierta la posibilidad de introducir infracciones urbanísticas, situación que va a erradicar la nueva Ley 8/90, mediante el desarrollo de la disposición adicional décima y ya con la aplicación directa del artículo 25 número 2 para las obras nuevas y del 56 para las transferencias de aprovechamientos urbanísticos.

En toda esta cuestión es de resaltar la configuración que se prevé en el



Detalle de rehabilitación. Barrio de Conde Duque. Madrid

nuevo Catastro por parte de la consideración del territorio como un continuo y, por tanto, el Catastro debe ser único, superando la clasificación de los inmuebles en rústicos y urbanos, pero recogiendo en la ficha catastral la clase o tipo de terreno y construcción y su constante modificación para adaptarla a la realidad.

Conviene señalar, para cerrar todos los aspectos, que el Impuesto sobre Bienes Inmuebles debería igualmente recaer sobre la realidad legal,

dejando para otra rama jurídica las determinaciones sancionadoras de la realidad infractora, evitando apariencias en contradicción con dicha legalidad, no sólo porque puede apoyar situaciones de fraude inmobiliario, sino por la lógica incardinación y desarrollo del ordenamiento jurídico.

Proyección actual

Es necesario resolver de una vez por todas la cuestión planteada, la

finca registral en cuanto tal y la de sus características físicas, de manera que permitan relacionarla con el plano topográfico catastral. Para dar solución a ello son necesarios los siguientes requisitos:

1) Al Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria corresponde la elaboración, en gran parte ya realizada, y conservación de los datos y descripciones de los bienes inmuebles que permitan la representación gráfica de su configuración espacial con la



Corrala de Miguel Servet. Madrid

determinación de sus linderos y superficie y efectuado en base a la documentación topográfica y fotogramétrica aérea o espacial, asignando un número de identificación catastral para cada unidad que estará constituida por un bien inmueble identificado como una porción de terreno cerrada por una línea poligonal o porción de espacio cerrada por áreas poligonales pertenecientes a un solo propietario o varios proindiviso.

Estos trabajos catastrales que dan



como resultado unos planos a escala fija, es decir, utilizando la métrica, fiel reflejo de la realidad física, deben de ser polivalentes para el adecuado uso de las Instituciones y de los ciudadanos, o sea, que para las Haciendas Estatal, Autonómica o Municipal tendrá unas aplicaciones tributarias, pues entre sus datos estará el valor, como un dato más y lo más aproximado ya que pretende ser reflejo de ella, pero su riqueza informativa lo hace polivalente y el número de identificación catastral ha de ser necesariamente común denominador y punto de referencia para la intercomunicación, es el NIF de los bienes inmuebles. Las demás Instituciones podrán conservar su nomenclátor, pero ineludiblemente habrán de incorporar el número catastral.

2) El Registro de la Propiedad y así lo dispone el RD 430/90, utilizará como base gráfica para la identificación de las fincas la cartografía catastral oficial del Centro de Gestión Catastral, en soporte papel o digitalizado. La indicación de la situación de la finca en el plano matriz se hará constar con el índice de fincas. Se utilizarán como indicadores a estos efectos la referencia catastral de la parcela. La implantación de las bases gráficas se realizará de manera progresiva conforme al plan de actuación que fije la Dirección General de los Registros y del Notariado en coordinación con el Centro de Gestión Catastral.

La normativa está promulgada y es clara. El registrador utilizará la cartografía catastral y la referencia catastral se hará constar en el índice de fincas. La implantación será progresiva no sólo porque dependa de un plan de actuación administrativa, sino, porque además no puede coordinarse de oficio, ya que los asientos del Registro están bajo la salvaguarda de los tribunales y su rectificación únicamente puede autorizarla el titular y también porque, desde el punto de vista operativo, va a ser necesario casar la finca registral con la unidad catastral y eso va a significar en muchas fincas rústicas, principalmente, problemas de identificación que sólo con ayuda de los interesados se podrán re-

solver, y en otros supuestos se producirán alteraciones que precisarán del consentimiento no sólo de los titulares dominicales sino de los titulares de otros derechos que se vieran afectados.

Es decir, esta coordinación se ha de realizar caso por caso, finca a finca y con ocasión del otorgamiento de un título inscribible cuyo asiento no podrá practicarse sin dar cumplimiento a la obligada consignación del número de referencia catastral en el índice de fincas. Esta coordinación va a ser no sólo inicial, sino continuada, pues el Centro de Gestión Catastral está obligado a conservar el Catastro, por lo que cualquier modificación que afecte a la finca catastral deberá de ser comunicada por el registrador.

Será conveniente acoplar las fincas registrales a las unidades catastrales, que en algunos casos será obligatorio para estar dentro de la legalidad urbanística, parcelas urbanísticas que coincidirán con unidades catastrales y sería de desear una norma que lo generalizase para todos los supuestos, ya que la posibilidad de creación de fincas registrales por simple voluntad del interesado acorde con el artículo 348 del Código Civil está hoy muy cercenada por el planeamiento respecto a las urbanas y por normativas especiales respecto a las no urbanizables, amén de que las alteraciones permitidas deberán pasar por la revisión catastral. La especialidad de la finca registral respecto a la unidad catastral se limitaría a los atípicos casos de apertura de folios registrales que no sean bienes inmuebles *strictu sensu*.

3) La técnica informática va a permitir la adecuada ordenación de datos, su consulta y su relación interna y comunicación. El Centro de Gestión Catastral y los Registros de la Propiedad están informatizados para realizar sus respectivas funciones y la recíproca coordinación.

4) La utilización del mismo denominador común, *el número de identificación catastral*, en las intercomunicaciones administrativas y la misma base gráfica va a permitir el desarrollo y ejecución de la Ley 8/90 en su conexión registral lo que unido a la catastral va a dar una transparencia y



Zona de los
Austrias.
Madrid

seguridad a la situación y tráfico inmobiliario en beneficio de la sociedad en general y de los ciudadanos en particular, que son los destinatarios finalistas y principales de toda esta labor de modernización.

Conclusiones de la Asamblea General de Registradores. Diciembre 1988

El Registro y el Catastro: coordinación de ambas instituciones

Los Registradores de la Propiedad aspiran a una coordinación entre los datos catastrales y registrales, que, mediante la identificación gráfica de las fincas, coadyuve a aumentar la seguridad jurídica. Los actuales medios informáticos permiten que esta aspiración pueda convertirse en realidad, con respeto siempre al principio de autonomía e independencia de ambas Instituciones.

Para que la coordinación pueda llevarse a cabo, se estima necesario la aplicación de los siguientes principios:

- Que en la zona a coordinar se haya procedido a la revisión del Catastro y a la informatización del Registro correspondiente.

- Que las operaciones de coordinación se racionalicen de forma que abarquen el territorio más amplio posible dentro del mismo Registro, y exista un conocimiento previo de las zonas a coordinar.

- Que la identificación gráfica de las fincas se realice mediante la asignación a éstas de un identificador catastral único e irrepetible, que sirva para situarlas en el plano. Dicha asignación, al exigir conocimientos topográficos y planimétricos especializados, corresponderá, como regla general, a los servicios catastrales, si bien se estima conveniente la colaboración del Registrador de la Propiedad en la identificación gráfica de las fincas. Para ello es necesario que el Catastro remita al Registro la planimetría completa de la zona en formato adecuado para su correcta utilización.

- Para facilitar al máximo la coordinación, debe convertirse la actual ficha registral de finca en una *ficha inmobiliaria*, en disquete informático, donde el Registrador hará constar los datos relativos a la situación, superficie y linderos de la finca y, en su caso, la referencia catastral de que disponga. La ficha inmobiliaria se remitirá periódicamente al Catastro, y,

con relación a la misma, se harán constar las modificaciones, de titularidades dominicales, con su DNI, fecha de la adquisición y de la inscripción, así como las modificaciones de entidades hipotecarias por agrupación, segregación y división de fincas o declaraciones de obra nueva y constitución de edificios en régimen de propiedad horizontal.

- El Catastro procederá a la revisión de la ficha inmobiliaria con incorporación a la misma del identificador, superficie y valor catastral de la finca, remitiéndola de nuevo al Registro para su utilización conjunta.

- La ficha inmobiliaria informatizada y conjunta para las Instituciones del Catastro y del Registro debe facilitar la inmatriculación con plenos efectos, la inscripción de excesos de cabida y la utilización máxima de los datos catastrales en la determinación registral de las fincas objeto de inscripción. Asimismo, la aportación al Catastro de los datos sobre la titularidad de las fincas y la fecha de adquisición de las mismas, debe facilitar la elaboración y revisión de aquél y el conocimiento por la Administración de la titularidad de la riqueza inmueble del país.