

Inicios de un sistema

The beginnings of a system

Gabriel Gragera Ibáñez

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 38-46

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

En este artículo se traza la evolución histórica del sistema catastral y registral en España, destacando los hitos institucionales y normativos que permitieron su coordinación. Desde 1987, con la creación del Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria (CGCCT), se consolidó la gestión catastral centralizada y comenzó la colaboración con el Registro de la Propiedad. La Ley 13/1996 introdujo la referencia catastral en los documentos notariales y registrales, marcando el primer paso hacia la vinculación formal entre ambas instituciones. En 1998, se incorporó la base gráfica al Reglamento Hipotecario, y aunque fue anulada por el Tribunal Supremo, la Ley 24/2001 la restableció con rango legal. En 1999 se firmó el Convenio de Cooperación para la digitalización cartográfica entre Catastro, Registro y Colegio de Registradores, dando origen al proyecto «Geo-Base». Posteriormente, la Directiva Inspire (2007) y la Ley 14/2010 impulsaron la apertura de datos espaciales, consolidada por la Ley 13/2015, que reguló por primera vez la inscripción de bases gráficas y la coordinación Catastro-Registro.

Abstract

This article outlines the historical development of Spain's cadastral and property registry system, highlighting the key institutional and legal milestones that enabled their coordination. Since 1987, with the establishment of the Center for Cadastral Management and Tax Cooperation (CGCCT), centralized cadastral management was strengthened, and collaboration with the Property Registry began. Law 13/1996 introduced the cadastral reference in notarial and registry documents, marking the first formal step toward linking the two institutions. In 1998, the graphic database was incorporated into the Mortgage Regulations; although later annulled by the Supreme Court, it was reinstated with legal authority by Law 24/2001. In 1999, a Cooperation Agreement for cartographic digitization between the Cadastre, the Registry, and the College of Registrars was signed, launching the "Geo-Base" project. Later, the INSPIRE Directive (2007) and Law 14/2010 promoted the opening of spatial data, a process consolidated by Law 13/2015, which for the first time regulated the registration of graphic databases and the coordination between the Cadastre and the Registry.

Palabras clave: Catastro, Registro de la Propiedad, Notariado, Geo-Base, Coordinación.

Keywords: Cadastre, Property Registry, Notaries, Geo-Base, Coordination.

Registrador de la Propiedad
galigragera@gmail.com

Recepción 27/09/2025
Aprobación 02/10/2025

1. AÑO 1.987: EL CENTRO DE GESTIÓN CATASTRAL Y COOPERACIÓN TRIBUTARIA

La historia catastral en España cobra importancia a partir del siglo XVIII, destacando el Catastro de Ensenada. Durante gran parte del siglo XIX el principal organismo encargado del catastro fue el Instituto Geográfico y Catastral. En 1964 se implanta el Catastro Urbano y desde 1978 se traspasaron a las Administraciones Locales la recaudación de las contribuciones territoriales.

A partir del año 1980 la gestión recayó en la figura de los Consorcios para la Gestión e Inspección de las Contribuciones Territoriales, organismos autónomos de la Administración General del Estado, integrados tanto por ésta como por las diferentes Administraciones Locales, que tenían como objeto realizar aquellos trabajos técnicos de formación, conservación y revisión de los catastros rústicos y urbano, la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales Rústica y Pecuaria y Urbana y la colaboración en la realización de las valoraciones inmobiliarias a efectos tributarios locales.

Cuatro años después, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985 suprimió los 65 consorcios entonces constituidos, transfiriendo sus funciones a un nuevo organismo autónomo centralizado, el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria (CGCT), punto de partida del actual Catastro (Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985).

Este centro pasó a denominarse en 1987 **Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria** (CGCCT) adscrito al Ministerio para las Administraciones Públicas pero posteriormente el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero lo integra dentro del Ministerio de Economía y Hacienda. La Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 atribuyó en exclusiva al CGCCT las competencias en materia de formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios y a los Entes Locales la gestión, liquidación, inspección y recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Posteriormente, mediante el Real Decreto 1725/1993, de 1 de octubre, de modificación parcial de la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, necesidades de reducción presupuestaria para atacar el déficit público llevó a reducir o transformar los órganos y organismos públicos, transformándose el CGCCT en una Dirección General, adscrita al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda.

También debemos citar el Real Decreto 585/1989,

de 26 de mayo, por el que se desarrolla la Ley 7/1986, de 24 de enero, en materia de cartografía catastral. Según su Exposición de Motivos: «*La cartografía catastral, base geométrica del Catastro, fue producida y conservada por el Instituto Geográfico Nacional desde 1906 y hasta 1980, en que el Real Decreto 1365/1980, de 13 de junio, atribuyó tales funciones a los antiguos Consorcios para la gestión e inspección de las Contribuciones Territoriales, asumidas después en virtud del Real Decreto 1279/1985, de 24 de julio, por el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria y con posterioridad y mediante el Real Decreto 222/1987, de 20 de febrero, que estructura el Ministerio de Economía y Hacienda, por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria, que es el que desarrolla en la actualidad las competencias de formación, conservación y revisión de los catastros inmobiliarios rústicos y urbanos*».

En 2004 amplió sus competencias con motivo del TR la Ley del Catastro Inmobiliario aprobada por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo y se estructuró mediante una secretaría general y las subdirecciones generales de Valoración e Inspección, de Estudios y Sistemas de Información, y de Procedimientos y Atención al Ciudadano, estructura que se mantuvo hasta el año 2020, cuando se suprimieron las dos últimas y se reemplazaron por las subdirecciones de Gestión Catastral, Colaboración y Atención al Ciudadano y de Tecnología y Despliegue Digital.

En enero de 2024 el Catastro contaba, en números redondos, con un presupuesto de 114.000.000 de euros, unos 2000 empleados públicos, y un censo inmobiliario de 40.000.000 de inmuebles urbanos, 14.000.000 de parcelas urbanas y 38.800.000 parcelas rústicas. Su director general es actualmente y desde 2016 D. Fernando de Aragón Amunarriz, a quien desde estas líneas quiero manifestar mi profunda gratitud por su espíritu de colaboración en estos años.

Pues bien, al tratar de los inicios del actual sistema de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad debemos destacar que, al frente del **Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria** (CGCCT) se designó a D. Francisco Javier Russinés Torregrosa, como Director del Centro entre los años 1987-1991.

Por aquel entonces era Decano del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España D. Carlos Hernández Crespo, hombre de maneras sencillas que encubrían una profunda inteligencia. Una mañana, no recuerdo con qué motivo, me dijo aproximadamente: «...oye Gabriel, ha nacido un nuevo Centro de Gestión Catastral y entre sus finalidades, según su normativa, están las jurídicas. Necesito un registrador que se estudie bien el Catastro a nivel nacional y extranjero, ten presente que ellos van a cartografiar los inmuebles, fijar su valor, con

consecuencias fiscales y económicas, pero siempre debéis defender que el Registro de la Propiedad es el «Registro Jurídico de los Inmuebles en España, el que determina los derechos existentes sobre los mismos. Hay que evitar colisiones, pero si se producen no se puede poner en duda la titularidad registral pues ello quiebra el sistema de seguridad jurídica en España. Respetando esto la colaboración debe ser sin reserva mental».

Esto me sucedió en 1987 y desde entonces la colaboración con el Catastro se convirtió en una de las prioridades profesionales de mi carrera como Registrador de la Propiedad, no sé si exitosamente, aunque puedo afirmar que mi compromiso ha sido total. Nunca faltaré a mi palabra dada a Carlos Hernández Crespo.

2. AÑO 1996. LA LEY 13/1996 DE 30 DE DICIEMBRE

En estos inicios, se hace preciso referirnos, como un hito importante, a la Ley 13/1996 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, siendo entonces directora general del Catastro Doña **María Jesús LLombart Bosch**. En esta normativa, en el Título I, Capítulo IV, se contiene una Sección Cuarta sobre la Referencia Catastral (RC), que desarrolla la primera regulación completa de la RC, su constancia registral, sus efectos y prevé un sistema de comunicaciones trimestrales de las titularidades y otros actos (obras nuevas y propiedades horizontales entre otros) que hubiesen sido objeto de inscripción.

De manera muy sintética podemos destacar que esta Ley regula:

1. la constancia de la RC en los documentos notariales, judiciales, administrativos, así como en su inscripción registral siempre que haya correspondencia entre finca registral y la parcela catastral a que la RC se refiere;
2. la RC se configura como uno de los «datos que afectan a la descripción de la finca»;
3. se determina que la correspondencia con los requisitos alfanuméricos de situación, denominación y superficie del inmueble con una tolerancia del 10%;
4. la falta de aportación o constancia documental de la RC no impedirá la inscripción, pero se comunicará al Catastro y se hará constar en el Registro por nota marginal;
5. se configura como requisito de la inmatriculación de fincas;
6. se excluyen de la constan registral de la RC las anotaciones preventivas derivadas de resoluciones

judiciales o procedimientos de apremio administrativo y las cancelaciones de derecho de garantía real;

7. se prevé un sistema de comunicaciones de los notarios y registradores de la propiedad de los documentos otorgados y de sus inscripciones de los que se deriven alteraciones catastrales. Este sistema de comunicaciones fue posteriormente desarrollado por abundante normativa posterior (véase, por ejemplo, la Orden del Ministerio de la Presidencia de 23 de junio de 1999; la RS del mismo Ministerio, por la que se publica la Resolución Conjunta de 7 de agosto de 2006 y otras posteriores) dando lugar al protocolo de comunicaciones Catastro-Registro de la Propiedad que, con el tiempo, ha sufrido bastantes modificaciones.

Las comunicaciones afectaban tanto a las modificaciones de titularidades de derechos reales sobre inmuebles, como a los actos y negocios jurídicos de alteración física de los mismos, tales como la declaración de obra nueva, constitución de un edificio en régimen de propiedad horizontal, agrupaciones, segregaciones, divisiones, agregaciones y actos de ejecución del planeamiento urbanístico que implicasen la modificación de inmuebles o de sus titulares.

Esta normativa fue profundamente innovadora, pues reguló muchas de las cuestiones que todavía hoy nos estamos planteando en los Registros. Cambió sustancialmente las relaciones con Catastro que pasan a ser una rutina por imperativo legal y, hasta cierto punto, una importante complicación en la operativa registral, pues la comunicación derivada del cambio de titularidad objeto de una inscripción en el Registro iba conectada necesariamente con la RC del inmueble, lo que suponía la previa comprobación de la correspondencia. Por primera vez en mis 15 años de ejercicio profesional se coló en mi vida la complejidad técnica de este análisis de la correspondencia.

Al principio, el análisis de esta correspondencia se efectuaba sólo en base a datos alfanuméricos: situación, denominación y superficie con una tolerancia del 10%, pero pronto resultó claro que no se podía establecer la correspondencia entre una finca registral y una parcela catastral sólo en base a datos alfanuméricos: el nombre de las partidas rústicas no era homogéneo, los nombres y números de las calles variaban, la superficie declarada por los propietarios era aproximativa e influenciada por motivos económicos y fiscales (para pagar el impuesto territorial la finca era siempre más pequeña, pero para ser reparcelada o expropiada la finca tenía siempre más superficie que la que figuraba inicialmente en el Registro).

3. AÑO 1998.- LA MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO HIPOTECARIO (RH) Y LA INTRODUCCIÓN DE LA BASE GRÁFICA. SU ANULACIÓN POR EL TRIBUNAL SUPREMO. POSTERIOR MODIFICACION DE LA LEY HIPOTECARIA

El RD 1867/1998, de 4 de septiembre modificó, entre otros, el artículo 51 del RH, e introdujo en su regla cuarta, la reglamentación de la Base Gráfica y su constancia registral. Esta normativa señalaba:

«Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica, conforme a lo dispuesto en el artículo 398.b) de este Reglamento o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referido a las Redes Nacionales Geodésica y de Nivelación en proyecto expedido por técnico competente.

La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en ejemplar duplicado. Uno de sus ejemplares se retendrá por el Registrador para su archivo en el legajo abierto a este efecto, sin perjuicio de su traslado o incorporación directa a soportes informáticos. Del archivo del duplicado se tomará nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el Registrador hará constar el folio, tomo y número de finca a que corresponde.

También podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral independiente, a cuyo efecto se incorporará al acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral, en la que describirá la finca en los términos previstos en las reglas anteriores.

También servirán a los efectos identificadores previstos en esta regla los planos expedidos conformes a la normativa específica, en particular en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de fincas edificadas cuya declaración de obra nueva se haya formalizado con las exigencias previstas en la legislación urbanística.
- b) Cuando se trate de fincas resultantes de proyecto de expropiación, compensación o reparcelación o cualquier otro de contenido similar previsto por la legislación urbanística.
- c) Cuando se trate de fincas resultantes de procedimientos de concentración parcelaria.
- d) Cuando el título se refiera a fincas correspondientes

a Distritos Hipotecarios o a términos municipales en los que sean de aplicación las normas vigentes sobre coordinación planimétrica entre el Registro y el Catastro.

- e) Cuando se trate de fincas que hayan sido objeto de tasación a efectos de garantía hipotecaria de préstamos que forman parte de la cartera de cobertura de títulos emitidos al amparo de la legislación del mercado hipotecario o de cobertura de las previsiones técnicas de las entidades aseguradoras o de determinación del patrimonio de las instituciones de inversión colectiva.
- f) Cuando se trate de montes o fincas colindantes con el demanio público marítimo terrestre y se aporten planos conforme a la legislación de montes o costas.

También podrá aportarse acta notarial de deslinde con citación de colindantes.

Una vez aportado al Registro la base gráfica, el plano o acta notarial relacionados, bastará con que los otorgantes manifiesten que la descripción no ha variado.

Los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística o administrativa correspondiente.»

Pero esta regulación fue anulada por **Sentencia de 31 de enero de 2001, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo**, a instancias del Notariado, que siempre miro con desfavor que el Registro tuviese una Base Gráfica específica de las fincas registrales. El argumento fundamental del TS fue que la normativa reglamentaria suponía una extralimitación porque carecía de soporte en la Ley Hipotecaria.

Pero estaba claro que los registradores de la propiedad no pensábamos renunciar a tener una base gráfica para nuestras fincas registrales y así la **Ley 24 de 31 de diciembre de 2001, Disposición adicional vigésima octava. Utilización de bases gráficas en el Registro de la Propiedad**.

Se adicionan los siguientes párrafos al único actual de la regla 1.^a del artículo 9 de la Ley Hipotecaria con el siguiente contenido:

«Podrá completarse la identificación de la finca mediante la incorporación al título inscribible de una base gráfica o mediante su definición topográfica con arreglo a un sistema de coordenadas geográficas referido a las redes nacionales geodésicas y de nivelación en proyecto expedido por técnico competente.

La base gráfica catastral o urbanística y el plano topográfico, si se utilizasen, deberán acompañarse al título en

ejemplar duplicado. Uno de sus ejemplares se archivará en el Registro, sin perjuicio de su incorporación a soportes informáticos. Del archivo del duplicado se tomará nota al margen del asiento correspondiente a la operación practicada y en el ejemplar archivado el registrador hará constar referencia suficiente a la finca correspondiente. Podrá obtenerse el archivo de la base gráfica como operación registral específica mediante acta notarial autorizada a requerimiento del titular registral en la que se describa la finca y se incorpore la base gráfica.

Los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».

Esta normativa quedó modificada y superada por la Ley 13/2015 en la que se aborda el problema de forma mucho más completa, como todos conocen.

4. AÑO 2.002. EL CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE CARTOGRAFÍA INFORMATIZADA

Poco a poco se ha llegado a la conclusión de que el Registro de la Propiedad necesitaba una base gráfica informatizada de las fincas inscritas y además una aplicación para gestionar la inscripción de las mismas y su conexión con los demás datos del Registro de la Propiedad. Simplemente no se podía seguir inscribiendo fincas que no sabíamos dónde estaban situadas, o qué geometría y superficie tenían objetivamente. Era imprescindible abordar el problema.

Así, en 1998 el entonces Decano del Colegio de Registradores, Excmo. Sr. D. Antonio Pau Pedrón, encomienda al registrador D. Jorge Requejo Liberal la creación de unas bases gráficas de las fincas registrales. Jorge Requejo contesta que para esa labor necesitaba un compañero de viaje dada la complejidad técnica de la tarea recomendada y Antonio Pau le sugirió que hablase conmigo. De esta forma nació el proyecto «Geo-Base», sin duda el más apasionante de mi vida profesional.

Lo primero que hicimos Jorge Requejo y yo fue apuntarnos a un curso de cartografía que se impartía en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), departamento de Geografía, que tenía un servicio de cartografía. El curso lo daba el profesor D. Javier Espiago, ayudado por su adjunto Carlos Almonacid. Este curso de 100 horas nos

permittió conocer mejor el incipiente mundo de los SIG (sistemas de información geográfica) o GIS en inglés. Además, nos permitió conocer las tecnologías y aplicaciones que entonces se abrían paso en muchas Administraciones Públicas gestoras del territorio, nos permitió entrar en contacto con las personas responsables de los distintos proyectos en las diferentes Administraciones (Catastro, IGN, Ministerio de Agricultura, Ayuntamiento de Madrid, etc.). Conseguimos implicar personalmente al profesor Espiago para el asesoramiento de nuestro proyecto de Bases Gráficas Registrales.

La primera conclusión clara que sacamos de nuestras pesquisas es que la única cartografía parcelaria completa que existía en España era la catastral, por lo que era imprescindible hablar con el Catastro para obtenerla. Pero la obtención de cartografía catastral estaba sujeta al pago de una tasa, la denominada Tasa de Acreditación Catastral, que grava la expedición de documentos gráficos y alfanuméricos por el Catastro. El problema es que nosotros necesitábamos toda España, por lo que se hizo necesario llegar a un acuerdo de colaboración.

Y así nació el CONVENIO DE COOPERACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE CARTOGRAFÍA INFORMATIZADA E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN GRÁFICA ENTRE LA DIRECCIÓN GENERAL DEL CATASTRO, LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO Y EL COLEGIO DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD.

Este Convenio fue suscrito el 11 de noviembre de 1.999 por D. Jesús Salvador Miranda de Hita, director general del Catastro; por D. Luis María Cabello de los Cobos y Mancha, director general de los Registros y del Notariado; y por D. Antonio Pau Pedrón, decano-presidente del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España (CORPME)

El Convenio se refería inicialmente a la cartografía catastral urbana en formato digital y la solución que, en síntesis, se buscó en el Convenio fue que el Catastro hacía entrega de la cartografía urbana digitalizada (primero de 4 provincias de Badajoz, Castellón, Ciudad Real y Jaén y luego del resto) y, a cambio, el CORPME digitalizaba a su costa y entregaba después al Catastro aquellos municipios cuya cartografía analógica estuviese suficientemente actualizada, sin ser necesario la revisión catastral del municipio, pudiéndose quedar el CORPME con una copia para usos propios del Registro.

En cuanto a la cartografía rústica digitalizada de las cuatro provincias se preveía su entrega al CORPME en un plazo de 2 meses. La que se entregase en lo sucesivo digitalizada estaría sujeta a una Tasa de acreditación catastral de 20 pesetas por hectárea o la que esté vigente en el momento de la entrega.

El intercambio de cartografía se efectuaría en el For-

mato de Intercambio de Cartografía Catastral (FICC) y la cartografía analógica que entregase el Catastro al CORPME en soporte estable (*acetato o papel de calidad suficiente que permita su fiel reproducción o su digitalización*).

Por su parte el CORPME debía entregar la cartografía urbana informatizada conforme a los pliegos de condiciones establecidas en los vigentes Pliegos de Cláusulas de prescripciones técnicas del Catastro.

En la cláusula sexta del Convenio se previó una Comisión de Seguimiento integrada por dos miembros del CORPME (D. Jorge Requejo y Gabriel Gragera -quien suscribe-), un miembro de la DGRN y tres miembros de la DGC (Dª Dolores Aguado Fernández, D. Pablo Puyal Sanz y D. Fernando Serrano Martínez). Esta comisión tenía un mes para constituirse. Hubo una primera convocatoria realizada por la DGRN, pero fue a la segunda convocatoria realizada por la DGC en la que quedó formalmente constituida la Comisión de Seguimiento con fecha 17 de diciembre de 1999.

A partir de ese momento se pusieron en marcha las maquinarias tanto de la DGC como del CORPME. En éste, el trabajo nos lo repartimos: J. Requejo como director del proyecto registral asumió el tema de la aplicación informatizada (Geo-Base) y yo me quedé la digitalización de la cartografía catastral.

La aprobación de la contratación de la digitalización de la cartografía catastral urbana de las provincias anteriormente expuestas incluidas en las dos fases relacionadas, lo que supone la digitalización en la primera fase de 68.090 hectáreas de urbana, 42.775 volcados de CU-1 (*documento gráfico que muestra la representación a escala de la planta de un edificio o los locales dentro de una finca urbana, incluyendo linderos y superficies*. Este documento, generado en un formato específico llamado FX-CC, era un componente esencial de la cartografía catastral para la gestión de la información gráfica y el enlace con los datos alfanuméricos en el sistema catastral español), y un coste total aproximado de 1.436.405,4 €, a lo que habrá que añadir la cantidad de 144.242,9 € procedente de la digitalización de la ortofoto de la provincia de Valencia. Aunque no conservo en mi poder todos los datos de aquella época, sí que puedo decir que fueron más de 700 pequeños municipios, cuya cartografía catastral fue digitalizada por el CORPME en un plazo que no excedió de cuatro años. Fue un trabajo muy importante porque las cartografías en formato digital que enviaban las empresas eran validadas en primer término por el departamento de cartografía de la UAM; lo que estaba bien se enviaba al Catastro para su validación en el mismo, y lo que presentaba algún defecto, si era de escasa significación, se subsanaba en el propio departamento o, en otro caso, se devolvía a las empresas para su subsanación.

5. AÑO 2007 Y 2010. APERTURA DE DATOS ESPACIALES Y DE LA CARTOGRAFÍA CATASTRAL.

El Convenio de Cooperación visto dejó de tener sentido con la apertura de datos espaciales y cartografías derivados de la aplicación de la **Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (Inspire)**.

En sus consideraciones preliminares señala:

(4) «Los problemas relativos a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y puesta en común de información espacial son comunes a un gran número de políticas y de temáticas, y se hacen sentir en los diferentes niveles de la autoridad pública. La resolución de estos problemas requiere medidas que atiendan al intercambio, puesta en común, acceso y utilización de datos espaciales interoperables y de servicios de datos espaciales, medidas que conciernen a los diferentes niveles de la autoridad pública y a los diferentes sectores. Por consiguiente, debe establecerse una infraestructura de información espacial en la Comunidad».

(6) «Las infraestructuras de información espacial de los Estados miembros deben concebirse de forma que se garantice el almacenamiento, disponibilidad y mantenimiento de datos espaciales al nivel más adecuado; que sea posible combinar, de forma coherente, datos espaciales de diversas fuentes en toda la Comunidad, y puedan ser compartidos entre distintos usuarios y aplicaciones; que sea posible que los datos espaciales recogidos a un determinado nivel de la autoridad pública sean compartidos con otras autoridades públicas; que pueda darse difusión a los datos espaciales en condiciones que no restrinjan indebidamente su utilización generalizada; que sea posible localizar los datos espaciales disponibles, evaluar su adecuación para un determinado propósito y conocer las condiciones de uso».

La directiva citada fue objeto de trasposición en España mediante la **Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España**.

Exposición de Motivos. «.....En consonancia con la referida Directiva, las Infraestructuras de información geográfica que se establezcan en España deben concebirse de forma que se garantice el almacenamiento, disponibilidad y mantenimiento de datos geográficos al nivel más adecuado; que sea posible combinar, de forma coherente, esos datos provengan de cualesquier fuentes en toda España y en la Unión Europea, y puedan ser compartidos entre distintos usuarios y aplicaciones; que sea posible que los datos geográficos recogidos a un determinado nivel de las Administraciones y organismos del

sector público sean compartidos con otras Administraciones y organismos del sector público; que pueda darse difusión a los datos geográficos en condiciones que no restrinjan indebidamente su utilización generalizada; y que sea posible localizar los datos geográficos disponibles, evaluar su adecuación para un determinado propósito y conocer sus condiciones de uso, así como sus efectos jurídicos y técnicos de conformidad con el Ordenamiento vigente».

5.1 Artículo 8. Puesta en común de los datos geográficos y servicios interoperables de información geográfica.

1. Las Administraciones Públicas adoptarán las medidas necesarias para la puesta en común de los datos geográficos y servicios de información geográfica bajo su responsabilidad, mediante una relación de cooperación entre ellas y con las instituciones y órganos de la Unión Europea. Estas medidas permitirán que las Administraciones y organismos del sector público tengan acceso mutuo a los datos geográficos y a los servicios de información geográfica y puedan intercambiarlos y utilizarlos en el desempeño de sus respectivas competencias. Entre estas medidas comunes estarán las tendentes a establecer las infraestructuras de información geográfica bajo su responsabilidad, asegurando, simultáneamente, que sean accesibles e interoperables a través del Geoportal de la Infraestructura de Datos Espaciales de España.
2. Salvo que así lo disponga una ley, las medidas citadas en el apartado anterior excluirán todo tipo de restricciones que puedan originar obstáculos prácticos para la puesta en común de datos geográficos y servicios interoperables de información geográfica.
3. Las Administraciones Públicas podrán permitir que los órganos y organismos del sector público que suministran datos geográficos digitales y servicios interoperables de información geográfica lo hagan mediante la concesión de las correspondientes licencias a las entidades públicas, Administraciones u organismos del sector público e instituciones y órganos de la Unión Europea. De igual forma, conforme a la norma correspondiente, podrán exigir el pago de tasas o precios públicos por la cesión de los datos o por la prestación de los servicios de información geográfica. Cualquier medida deberá ser compatible con el objetivo de facilitar la puesta en común de datos geográficos y servicios interoperables de información geográfica entre las Administraciones u organismos del sector público. En caso de que se cobren tasas o precios públicos, éstos deberán limitarse al mínimo requerido para garantizar la calidad y el suministro necesarios de los datos geográficos digitales y servicios interoperables de información geográfica, al tiempo que se respetan los requisitos de autofinanciación de las Administraciones y organismos del sector público que los suministren, si procede.

No podrán estar sujetos a tasa o precio público alguno los datos geográficos y servicios interoperables de información geográfica que las Administraciones u organismos del sector público proporcionan a las instituciones y órganos de la Unión Europea a fin de cumplir las obligaciones en materia de información establecidas por la legislación comunitaria relacionada con el medio ambiente.

4. Las referidas medidas facilitarán la puesta en común de datos geográficos y servicios interoperables de información geográfica con las Administraciones u organismos del sector público de los Estados miembros de la Unión Europea y con las instituciones y órganos de la Unión Europea en materia de medio ambiente, en condiciones armonizadas y conforme a las normas de ámbito europeo que se definan en desarrollo de la Directiva europea 2007/2/CE, de 14 de marzo de 2007.
5. Las medidas anteriores facilitarán, sobre una base de reciprocidad y de igualdad de trato, a las entidades instituidas mediante acuerdos internacionales de los que sean parte la Unión Europea y los Estados miembros de la Unión Europea, el desempeño de funciones que puedan incidir en el medio ambiente. Estos acuerdos podrán incluir exigencias que impongan condiciones a la utilización siempre que sean conformes con lo establecido por la legislación en España.
6. El acceso a los servicios de información geográfica especificados en el apartado 1 del artículo 11 de esta ley será gratuito para las entidades que formen parte del Sistema Cartográfico Nacional.
7. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, se podrá limitar la puesta en común de los datos geográficos o de los servicios interoperables de información geográfica cuando ello ponga en peligro la seguridad pública, incluida la acción ante emergencias, la defensa nacional o las relaciones internacionales o así lo acuerde un tribunal conforme a la legislación procesal.

5.2 Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, modifica el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Así en el art 33, dentro del Título III correspondiente a la Cartografía Catastral señala:

Artículo 33. Concepto.

1. La representación gráfica de los bienes inmuebles a que se refiere el artículo 3 comprenderá en todo caso su descripción cartográfica en el modo que en este título se establece.
2. La base geométrica del Catastro Inmobiliario está constituida por la cartografía parcelaria elaborada por la Dirección General del Catastro. Dicha cartografía cata-

tral constituirá la base para la georreferenciación de los bienes inmuebles.

3. La cartografía catastral estará a disposición de los ciudadanos y de las empresas, así como de las Administraciones y entidades públicas que requieran información sobre el territorio o sobre bienes inmuebles concretos, preferentemente a través de un servidor de mapas gestionado por la Dirección General del Catastro o de los servicios que a tal efecto se establezcan en su sede electrónica. Mediante Resolución de la Dirección General del Catastro se determinarán los formatos, condiciones de acceso y suministro, así como las restantes características necesarias para la prestación de dichos servicios.
4. Con el fin de facilitar la utilización de la cartografía catastral como cartografía básica para la identificación de las fincas en el Registro de la Propiedad, la Dirección General del Catastro proporcionará acceso al servicio de identificación y representación gráfica de dichas fincas sobre la cartografía catastral, mediante un sistema interoperable que responderá a las especificaciones que se determinen por Resolución de la Dirección General del Catastro. En los supuestos en que se hubieran utilizado medios o procedimientos distintos de la cartografía catastral para la identificación gráfica de las fincas en el Registro de la Propiedad podrá aplicarse el procedimiento de rectificación por ajustes cartográficos establecido en el artículo 18.3 de esta Ley.
5. Será de aplicación a la cartografía catastral lo dispuesto en la Ley 7/1986, de 24 de enero, de Ordenación de la Cartografía, en las escalas y con las especialidades establecidas reglamentariamente.

Como consecuencia de esta normativa el Convenio de Cooperación dejó de aplicarse y el Catastro empezó a suministrar gratuitamente su cartografía al Registro de la Propiedad con la finalidad de servir de base gráfica a las fincas registrales.

Durante estos años el proyecto de Bases Gráficas Registrales se puso en marcha y la aplicación Geo-Base diseñada por una empresa pública, Tragsatec, adscrita al Ministerio de Agricultura comenzó su incierta andadura, pues una corriente importante de compañeros deseaba que la aplicación fuera controlada por el CORPME, pues las modificaciones en sus funcionalidades eran constantes, lo que ralentizaba y encarecía el proyecto.

Además, la falta de una regulación pormenorizada de la inscripción de las Bases Gráficas Registrales (BGR) estaba produciendo confusión entre registradores y falta de homogeneidad en los resultados. Así llegamos a la Ley 13/2015.

6. AÑO 2015: 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 DE CATASTRO INMOBILIARIO, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2004, DE 5 DE MARZO.

Esta Ley regula por primera vez en España la inscripción de la base gráfica de las fincas registrales y establece como finalidad esencial la coordinación de la información, tal y como puede desprenderse de su Exposición de Motivos: «*El Registro de la Propiedad y el Catastro Inmobiliario son instituciones de naturaleza y competencias diferenciadas que, no obstante, recaen sobre un mismo ámbito: la realidad inmobiliaria. La coordinación de la información existente en ambas instituciones resulta indispensable para una mejor identificación de los inmuebles y una más adecuada prestación de servicios a ciudadanos y Administraciones.*»

Los principios esenciales en que se fundamenta esta regulación pueden sintetizarse:

- Primera vez que hay una regulación de la inscripción de la delimitación cartográfica de la propiedad inmobiliaria
- Sólo se refiere al objeto del dominio, el inmueble, sin entrar en el problema de la coordinación de las titularidades.
- La cartografía catastral es la base de la representación gráfica de las fincas registrales. Sin embargo, se admite la representación gráfica georreferenciada alternativa subsidiariamente en los casos de modificaciones físicas de inmuebles (agrupaciones, segregaciones y asimilados) y de no adecuación de la representación gráfica catastral a la realidad física de la finca. -
- El registrador debe calificar la idoneidad de la representación aportada catastral o alternativa y el cumplimiento de los requisitos de su inscripción.
- La inscripción de la base grafica es potestativa salvo algunas excepciones de obligatoriedad como las inmatriculaciones, las modificaciones físicas de fincas voluntarias (división agrupación), los expedientes administrativos que conlleven alteraciones físicas

como las reparcelaciones, expropiaciones, deslindes, concentraciones parcelarias etc.

- Se regulan procedimientos específicos de inscripción de la base gráfica como el registral art 199 y el notarial art 201 ambos de la Ley Hipotecaria
- La regla general es que la inscripción gráfica debe notificarse a titulares registrales y colindantes, pero cada procedimiento tiene sus especialidades.
- Se pueden formular alegaciones que el registrador debe calificar, pero sin que ello suponga la existencia de un procedimiento jurisdiccional.
- Se prevé un Geoportal de Alertas Gráficas en el que se publican las geometrías presentadas a inscripción, las que son objeto de inscripción y las publicadas en el BOE. Además, el Geoportal tiene la delimitación de los distritos registrales y otras funcionalidades que permiten la edición y descarga de geometrías.

No es objeto de estas líneas efectuar un análisis de la Ley 13/2015, pues he centrado mi atención en sus antecedentes, pero debe ponerse de manifiesto que los resultados obtenidos han sido más limitados de los previstos. A fecha 12 de agosto de 2025 los datos acumulados son:

- *Inscripciones catastrales: 1.257.015*
- *Inscripciones alternativas: 464.058*
- *Inscripciones con IVGA: 140.823*
- *Notificaciones a colindantes: No tenemos este dato vía alerta*
- *Denegaciones: No tenemos este dato vía alerta.*

Es posible que haya que trabajar más la línea de las referencias catastrales que constan inscritas en los históricos de las fincas. Anteriormente, en distintos foros, he propuesto la generación de un mapa de situación de coordinación entre las parcelas catastrales y las fincas registrales. Partiendo de áreas definidas, en cada distrito hipotecario, por el Registrador como prioritarias, sobre la base del mapa catastral se podrían distinguir las siguientes situaciones debidamente tematizadas y metadatadas:

1. No analizado
2. No geolocalizado
3. Geolocalización parcial (2 o más fincas en una parcela)
4. Geolocalizado SIN RC asociada
5. Geolocalizado CON RC asociada
6. Con RGG CATASTRAL inscrita
7. Con RGG ALTERNATIVA inscrita

La razón de definir previamente estas áreas prioritarias, es que las mismas concentran más del 95% del tráfico inmobiliario que mueve el distrito registral. Así, por ejemplo, el MUNICIPIO que yo llevé en los últimos años,

PATERNA (Valencia), el 40% de la superficie (casco urbano, polígono industrial «Parque Tecnológico», polígono industrial «Fuente el Jarro», polígono industrial «La Andana», «Parque Natural del Turia», concentraba casi el 95% de las operaciones registrales que se efectuaban en un año. Parece razonable centrar en esta porción del territorio nuestros esfuerzos para, posteriormente, entrar a trabajar en áreas de poco o inexistente movimiento inmobiliario.

Este mapa puede dar una visión mucho más completa de las diversas situaciones de geolocalización de una finca registral y de su relación con el Catastro. Pero yo ya dejé atrás esta línea de trabajo porque he llegado a mi jubilación. El tiempo no perdona.



Sobre el autor

Gabriel Gragera Ibáñez

Registrador de la Propiedad desde octubre de 1.981 a mayo de 2.025. He servido, como titular, los Registros de Valverde del Camino, Briviesca-Belorredo, Villarcayo, Burgos 4, Nules 1 y Paterna 2. Director del Servicio de Bases Gráficas Registrales del CORPME desde 2018 a 2.021.