

La base gráfica registral en el primer decenio de la entrada en vigor de la Ley 13/2015

The graphic registry base in the first decade since Law 13/2015 came into force

Pedro Fandos Pons

REVISTA **MAPPING**
Vol.34, 220, 48-58
2025
ISSN: 1131-9100

Resumen

La aspiración del legislador de la Ley 13/2015 era doble:

- 1.- Dotar al Registro de una base física, partiendo de los pronunciamientos oficiales sobre la realidad física del territorio:
 - a) Utilizando la cartografía catastral como básica para identificar las fincas registrales.
 - b) Regulando unos procedimientos jurídicos, con suficientes garantías para subsanar una discordancia con la realidad física, extendiendo a la georreferenciación los efectos jurídicos de la inscripción, con aplicación de los principios hipotecarios.
- 2.- Establecer un sistema de coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad, mediante un procedimiento de intercambio de información, basado en el uso de nuevas tecnologías.

El objetivo del presente artículo es analizar la situación actual, para evaluar el impacto de la Ley, cumplidos diez años de vigencia y reflexionar sobre la evolución de la situación en un futuro.

Abstract

The legislator's 13/2015 aspiration was twofold:

- 1.- To provide the Registry with a physical base, based on official pronouncements on the physical reality of the territory, through:
 - a) Using of cadastral cartography as the basis for identifying registered properties.
 - b) Designing a series of legal procedures, provided with sufficient guarantees to remedy a disagreement with physical reality, extending to georeferencing the legal effects of registration, applying mortgage principles.
- 2.- To achieve the long-awaited coordination within Cadaster and Property Registry, configured as an information exchange procedure, through the use of new ICT technologies.

The objective of this article is to analyse the current situation, to see law's impact, after these first ten years of validity, and to reflect on how the situation should evolve in the future.

Palabras clave: Registro de la Propiedad, Inscripción, Catastro, Notario, Ingeniero en Topografía y Geomática, Coordinación, Realidad Jurídica.

Keywords: Land Registry, Registration, Cadaster, Notary, Topography and Geomatics Engineer, Coordination, Legal reality.

Registrador de la Propiedad. Doctor en Derecho
pfandosramone@gmail.com

Recepción 22/09/2025
Aprobación 26/09/2025

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 13/2015, de 13 de junio, era una Ley necesaria. El Registro no podía permanecer sin una base física conectada con el derecho, ni descoordinado con el Catastro. El Anteproyecto de Ley tenía aspectos positivos, como la extensión de los efectos jurídico-sustantivos a la inscripción de la georreferenciación de la finca, como realidad conceptual diferente de la parcela catastral; establecía un procedimiento de coordinación gráfica, a partir de la inscripción de la georreferenciación, basado en el intercambio de información, usando las nuevas tecnologías y partiendo de la cartografía catastral como básica para identificar fincas registrales (art. 10 de la LH), como preveía la IDGRN de 2 de marzo de 2000; y la preeminencia de la georreferenciación catastral, como georreferenciación de la finca registral. Esta es la unidad de tráfico del mercado inmobiliario, donde se transmiten derechos reales, siendo el Registro de la Propiedad quien controla su legalidad, como Registro de derechos, que se lleva por fincas, que no se definen ni en la Ley ni en el Reglamento Hipotecario¹. Mientras que la parcela catastral es la unidad del inventario general de la riqueza inmobiliaria, catalogada mediante la observación de la realidad y sometiendo a tributación la capacidad económica que resulta de ella, por el Catastro, como institución principalmente fiscal, sin perjuicio de otras funciones auxiliares. Consciente de la posible inexactitud catastral, el legislador permitió utilizar georreferencias alternativas, con los requisitos necesarios para su alta en la cartografía tras su inscripción.

Pero el Anteproyecto tenía aspectos negativos, como la extinción de los efectos jurídicos de la inscripción de la georreferenciación por la descoordinación catastral posterior de la parcela y la dificultad de inscribir la georreferenciación, si siempre había que notificar a colindantes. Dichas aspectos se eliminaron en la tramitación parlamentaria, gracias a la oposición del CORPME y la comprensión de los intervinientes en la tramitación legal.

2. SITUACIÓN PREVIA A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY 13/2015

Antes de entrar en vigor la Ley 13/2015, el art. 9 de la LH, redactado por la Ley 24/2001 obligaba a los registradores a disponer de aplicaciones informáticas para tratamiento

de las bases gráficas registrales «que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente», respaldando la RDGSJFP de 31 de agosto de 1.987 y la IDGRN de 2 de marzo de 2000, cuyo objeto era la implantación de una base cartográfica en los Registros de la Propiedad.

El originario proyecto Geo-Base, iniciado por el registrador Jorge Requejo Liberal, evolucionó hacia un sistema de información geográfica (GIS), con GEOREG, sustituido después por el programa Geo-Base Web, basado en el intercambio de información registral y catastral, mediante servicios de intercambio de información centralizada, modelo que utiliza la Ley 13/2015.

Dicho programa no cumplía con el mandato del art. 9, que hablaba de aplicaciones informáticas que permitieran al registrador coordinar la descripción de la finca con su base gráfica. Ello requería de un procedimiento jurídico por el cual el registrador debía identificar y ubicar la finca, siendo la referencia catastral su principal, que no único localizador, relacionarla con su descripción registral, basándose en el contenido del Registro y los datos aportados, que el registrador debía custodiar, culminando con un asiento que reflejara esa acción registral². Un programa Web centralizado era extraño a la técnica registral de calificación, inscripción y archivo. Para cumplir el mandato del art. 9, un grupo de registradores desarrolló, como proyecto de I+D+I, la aplicación TEMPLE SIGREG.

Cuando entra en vigor la Ley13/2015, existían más de15 millones de finca registrales con identificación geográfica, provisional o positiva, según el resultado de la calificación registral, realizadas de oficio por el registrador, sin un procedimiento homologado y por funcionarios de gran formación jurídica, pero sin conocimientos técnicos suficientes en información geográfica. Por ello, esa actuación:

- a) No tenía efectos jurídicos.
- b) Solo originaba una nota marginal informativa del resultado de una acción registral sobre la coherencia o incoherencia de la descripción literaria de la finca.
- c) No trascendía a terceros, pues no se expedía publicidad registral, más allá del dictamen entregado al usuario con el resultado del análisis registral.

²Calificamos ese asiento, en su día, como «asiento registral gráfico» por su contenido. En contra se muestra Fenech Ramos, J. (2024) en La descripción de inmuebles en el Registro de la Propiedad. Madrid, Aranzadi, p.72, por la falta de reconocimiento legal, pero el artículo 9.1 ordenaba coordinar las descripciones de la finca con su base gráfica y esa era la previsión legal, que indudablemente, debiera haber sido desarrollada reglamentariamente, pero la técnica registral solo podía ser la de calificar y reflejar el resultado de la calificación en un asiento complementario, que no producía efectos jurídicos, pero cuyo contenido era gráfico.

¹Jiménez Gallego, C. (2016): La nueva coordinación Catastro-Registro. Tirant Lo Blanch, p. 27.

3. LAS NOVEDADES INTRODUCIDAS POR LA LEY 13/2015

Podemos sistematizar las principales novedades introducidas de Ley en dos partes distintas:

3.1.- La parte interna registral

3.1.1.- Introducción de una nueva fase del procedimiento registral: la calificación registral gráfica

Con la calificación registral gráfica, en terminología acuñada por la práctica registral, se pasa de un sistema de transcripción a un sistema de calificación de las circunstancias descriptivas de la finca, según la RDGSJFP de 12 de mayo de 2022, trascendiendo de lo jurídico³. Pero, la calificación gráfica negativa no siempre impedirá la inscripción del acto o negocio jurídico, pues es potestativa para el registrador, salvo en los casos en que sea circunstancia obligatoria del asiento.

La RDGSJFP de 24 de julio de 2024 describe la calificación registral gráfica como la operación de comparación de recintos o términos homogéneos. El juicio registral ha de ser objetivo y razonado, consistiendo en juicio de correspondencia consistente en el análisis de la coherencia interna entre las descripciones (registral y del título), regulada en el art. 45 del TRLCI. Solo si es positivo, el registrador procederá al análisis de la coherencia externa o geográfica, comparando dos recintos, el auxiliar de calificación y el aportado, superponiéndolos en la aplicación homologada prevista por el art. 9, según la RDGSJFP de 5 de diciembre de 2023. También la inscripción una obra nueva, según las RDGRN de 4 de enero y 23 de abril de 2019, requiere la comparación de recintos, el de la finca en que se declara la obra nueva y el formado por las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación, ex art. 202 de la LH, para calificar que la obra se ubica íntegramente sobre el terreno de la finca.

3.1.2.- Posibilidad de inscribir la georreferenciación de la finca registral: la base gráfica registral

El procedimiento diseñado por la Ley es:

- Aportación por el solicitante de la inscripción de una georreferenciación, preferentemente catastral y subsidiariamente alternativa.
- Calificación registral positiva, que permite al registrador incorporar la georreferenciación, como circunstancia del asiento, ya de modo potestativo, junto con la inscripción del acto o negocio, aunque la calificación

registral gráfica negativa no impide su inscripción, o de modo obligatorio, cuando trate de un acto jurídico con reordenación de terrenos.

Nace, entonces lo que denominamos base gráfica registral, como georreferenciación del dominio inscrito con proyección geográfica, a la que se aplican, independientemente de su origen, los principios hipotecarios, terminando con el debate doctrinal sobre su naturaleza jurídica, indiscutible tras la entrada en vigor de la Ley⁴ y que es susceptible de publicidad registral, sin que su visualización en el geoportal registral tenga tal carácter.

El art. 9 de la LH regula la forma de redactar el asiento por el registrador, que debe extraer del título las circunstancias con trascendencia real, entre ellas las referidas a la georreferenciación de la finca. La aplicación informática homologada configura un archivo GML registral con el código registral único de la finca, el asiento de presentación, las coordenadas de georreferenciación y la superficie de la finca, que se inscribe. Para incorporar al asiento, por aquel entonces literario, el archivo GML registral se firma con el certificado de firma electrónica del registrador, generando un Código Seguro de Verificación (CSV), que se incrusta en el asiento, con las coordenadas, llevando a su visualización en el Geoportal Registral y en la aplicación GIS registral, adquiriendo trascendencia real las coordenadas de georreferenciación acreditadas de los vértices que conforman la geometría de la finca, según la RDGSJFP de 4 de noviembre de 2021, considerándolas no como simple dato de hecho, sino como pronunciamiento jurídico formal y solemne que, tras los procedimientos, trámites, garantías, alegaciones y calificación registral, proclama y define con plenos efectos jurídicos la delimitación del objeto del derecho real inscrito.

3.1.3.- Regulación de expedientes para concordar la realidad registral con la extrarregistral

El Título VI de la Ley regula una serie de expedientes a tramitar para subsanar una discordancia entre la descripción registral de la finca y la realidad física, sin alteración del contenido amparado por el folio registral, presumiendo el legislador esa discordancia cuando no se cumplan los requisitos del art. 9. Esos expedientes son los regulados en los arts. 199 y 201 de la LH, en régimen de alternatividad, dada su naturaleza de jurisdicción voluntaria.

3.2.- La parte externa de la coordinación entre el Registro y el Catastro

De los diversos sistemas de coordinación en Derecho

³Puyal Sanz, P. (2016): El nuevo régimen de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, Tuant Lo Blanch, p. 77

⁴Sobre el particular ver Prado Gascó, V. (2013): «Aproximación a la base gráfica registral: un nuevo enfoque metodológico», en blog Auctoritas, <http://www.blogauctoritas.es/aproximacion-a-la-base-grafica-registral-un-nuevo-enfoque-metodologico>.

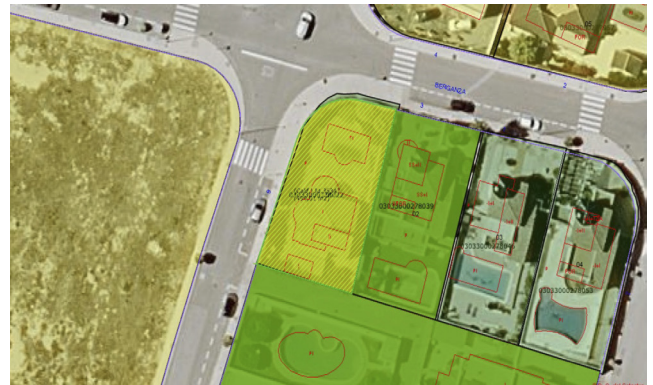
Comparado⁵, la Ley 13/2015 diseña un modelo de coordinación imperfecto, de carácter gráfico y no obligatorio, configurando la cartografía catastral como básica para identificar fincas registrales (art. 10.1 de la LH), como mejor cartografía oficial disponible, que cubre todo el territorio, salvo el País Vasco y Navarra. Declara que la georreferenciación a inscribir ha de ser, preferentemente catastral, cuando se cumplan los requisitos del artículo 9, respetando la distinta naturaleza de finca registral y parcela catastral, que habrán de coordinarse gráficamente, una vez inscrita la georreferenciación de la finca, mediante un procedimiento de intercambio de información, basado en el uso de las tecnologías de comunicación e intercambio de información (TIC'S), según la RDGSJFP de 29 de julio de 2.024.

Finca registral y parcela catastral contemplan al territorio desde puntos de vistas diferentes, el físico del Catastro y el jurídico del Registro, que son instituciones de distinta naturaleza, pues aplican Derechos distintos: el Civil por el Registro de la Propiedad y el Administrativo por el Catastro; tienen directrices operativas diferentes, actuando el Registro finca por finca, a requerimiento de sus titulares y el Catastro de oficio o a instancia del administrado, pudiendo operar parcela a parcela o sobre polígonos completos, para garantizar la homogeneidad de la cartografía catastral. Así lo reconoce la Exposición de Motivos de la Ley 13/2015 y la RDGSJFP de 5 de diciembre de 2.023. Esa dicotomía no se altera por adoptar como cartografía básica la catastral para identificar fincas registrales. El legislador no ha querido partir de cero, sino de una ya elaborada e interoperable⁶, cuya estructura parte de una Red Geodésica y de las líneas municipales límite, dividido en polígonos, parcelas y subparcelas⁷, que puede adaptarse a la cartografía registral, basada en fincas registrales integradas en la malla de Distritos Hipotecarios, en que se divide el territorio nacional, sin exclusiones.

Surge aquí la tensión entre precisión y homogeneidad de la cartografía. Al Registro le interesa la primera, al operar finca por finca, mientras que el Catastro debe velar por la segunda, debiendo aspirarse al equilibrio, para lograr la coordinación gráfica que, según la Resolución de 5 de diciembre de .2023, es la operación mediante la que el registrador expresa la correspondencia geográfica de la georreferenciación inscrita y su descripción registral con la realidad física extrarregistral representada sobre la cartografía catastral, distinguiendo la Resolución citada como estados de coordinación, como he-

cho que no produce efectos jurídicos:

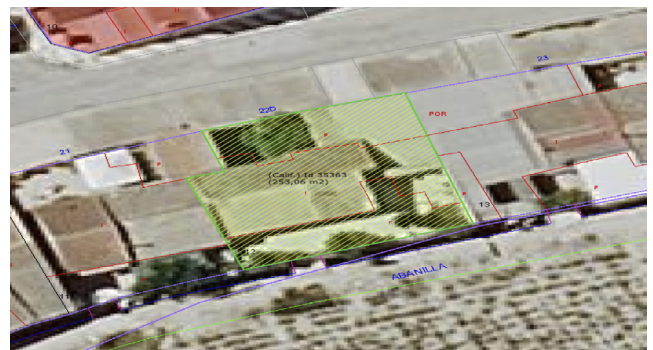
- a) Finca coordinada gráficamente con el Catastro, cuando se ha inscrito la base gráfica catastral.



- b) Finca precoordinada pendiente de procesamiento, cuando se inscribe una base gráfica alternativa con informe positivo de validación catastral.



- c) Finca no coordinada gráficamente con el Catastro, por discordancia entre realidad física extrarregistral y registral, sin solicitud de subsanación expresándose su causa en el cuerpo de la inscripción, como fundamentación del juicio registral. En el ejemplo, la discordancia consistía en que la superficie registral era de 53 m², siendo la de la georreferenciación catastral de 253, no pudiendo establecerse la correspondencia entre linderos registrales y catastrales.



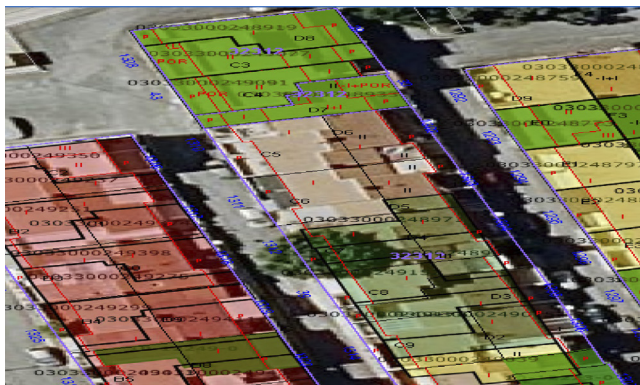
- d) Finca no coordinada gráficamente con el Catastro por imposibilidad de incorporación directa de la base gráfica alternativa inscrita, con informe de validación catastral negativo. En el ejemplo vemos como las tres

⁵Sobre el particular, Durán Boo, I. y Velasco Martín-Varés, A. (2007): «La relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en los países de Unión Europea», Revista CT Catastro, nº 61.

⁶Fenech Ramos, J (2024): La descripción de los inmuebles en el Registro de la Propiedad, Aranzadi (2024), p. 85.

⁷Sobre el particular, Femenia Ribera, C (2003): «La cartografía en el Registro de la Propiedad (I): Técnicas de ejecución de la cartografía catastral», Boletín del Colegio de Registradores, nº 97 (2ª época).

primeras georreferenciaciones (en verde) están inscritas con alternativa, siendo la geometría diferente de la catastral, como se observa en la cuarta georreferenciación no inscrita, siendo su IVG negativos.



En el caso de las georreferenciaciones alternativas, la coordinación se culmina cuando Catastro contesta a la comunicación registral de la inscripción, con la nueva georreferenciación ya catastral y con la nueva referencia catastral de la parcela, en su caso, haciéndose constar por nota marginal el hecho de la coordinación gráfica, a la fecha del asiento.

La coordinación gráfica tiene la naturaleza de hecho, sin efectos jurídicos. Por ello, la descoordinación gráfica posterior no tiene otro efecto que la necesidad de una nueva coordinación, pero no afecta a los efectos jurídicos de la inscripción, como se pretendía en la redacción inicial del Anteproyecto. Y ello debe ser así pues dichos efectos jurídicos arrancan del asiento y del folio real y no pueden depender de una Institución ajena a la registral.

4. DIFICULTADES EN LA APLICACIÓN DE LA LEY 13/2015

La densa redacción de la Ley, excesivamente ordenacionista y su errónea sistemática provocaron dificultades de interpretación, entre los cuales destacamos:

- Desacertada fue la utilización en el art. 9 b) párrafo 1º de la expresión «*incorporación de la representación gráfica a la finca*» para referirse a la inscripción de la georreferenciación, que carece de rigor técnico registral. La Ley 11/2023, termina con esas dudas, al disponiendo hoy el art. 238.4 de la LH que la «*representación gráfica de las fincas será objeto de inscripción específica*».
- Desacertada es la expresión del art. 9 b) párrafo 2º «*con carácter potestativo*», que llevó a ciertos operadores jurídicos a considerar que el juicio de correspondencia y coordinación de la finca era potestativo para los otorgantes, tratando de excluirlo en los títulos. Dicha

interpretación es errónea, dada la ubicación sistemática y finalidad del art. 9, que regula las circunstancias generales del asiento, excluidas de la autonomía de la voluntad, siendo destinatario el registrador como redactor del asiento, que podrá inscribir el acto o negocio jurídico, aunque la calificación registral gráfica sea negativa, salvo en los supuestos de georreferenciación como circunstancia obligatoria del mismo, donde una calificación negativa impide la práctica del asiento.

- Errónea interpretación sobre la necesidad de petición expresa de inscripción de la georreferenciación de la finca. La Ley 13/2015 no introduce ninguna modificación en el principio hipotecario de rogación y la petición de inscripción se entiende solicitada por la sola presentación del título en el Registro, cuya calificación corresponde al Registrador competente y, de ser positiva, la redacción del asiento, con las circunstancias del art. 9. Esta interpretación derivaba de la remisión del art. 9 b) 2º párrafo a la aplicación de los requisitos del artículo 199 para inscribir la georreferenciación de la finca, lo que lleva a DELGADO RAMOS a afirmar que la inscripción de la georreferenciación de la finca requiere siempre tramitar un expediente del artículo 199, con petición expresa o tácita, por implicar la notificación a colindantes. Pero, la Ley no ordena dicha tramitación, sino que se apliquen los requisitos materiales, entre ellos la notificación a «*colindantes afectados*» por la inscripción de la georreferenciación. Estos no son afectados en todo caso, sino cuando haya solape con su finca, por existir discordancia con la realidad física, a subsanar tramitando el expediente. Ese era el objetivo de la introducción del término «*afectados*» en la tramitación parlamentaria, para fomentar la inscripción de georreferenciaciones indubitadas, sin necesidad de expediente, pues en ellas ya se cumplen los requisitos materiales del expediente del artículo 199. Será la calificación registral la que determine si puede inscribirse la georreferenciación de la finca, o si no puede inscribirse por discordancia a subsanar en el expediente, que incluso el registrador puede iniciar de oficio, en ciertos casos, para disipar dudas. Así lo confirmó la RDGSJFP de 17 de noviembre de 2015 al permitir rectificar la descripción de la finca, por cumplirse los requisitos del art. 9 en procedimiento registral ordinario, sin necesidad de expediente.

5. LA APLICACIÓN DE LA LEY Y LA DOCTRINA DE LA DGSJFP

Todas estas dificultades interpretativas han ido resolviéndose por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe

Pública. Pero para inscribir la georreferenciación de la finca ha formulado una doctrina que podemos sistematizar en los siguientes puntos.

5.1.- La realidad física de la finca no determina la seguridad jurídica

Solo pueden inscribirse las alteraciones de la realidad física que tengan trascendencia jurídica, cumpliendo las exigencias legalmente previstas (licencias de división u obra nueva, georreferenciación...), como declaró la Resolución de 29 de julio de 2024. Las que carecen de tal trascendencia, o no reúnan el juego de consentimientos que transformen la sustancia física en jurídica no pueden inscribirse, según la Resolución de 27 de septiembre de 2023, para la cual no es suficiente para la adecuada delimitación de una parcela que esté acotada por mojones o piquetas, sino se acredita su colocación con consentimiento de los colindantes. Por ello, declaró la Resolución de 25 de septiembre de 2024 que, el resultado de un procedimiento de subsanación de discrepancias del art. 18 TRLCI no puede trasladarse sin más al Registro de la Propiedad, si cumplir los requisitos previstos en la legislación hipotecaria.

5.2.- Inscribir la georreferenciación de la finca no requiere tramitar siempre un expediente

No lo requieren los supuestos en que la georreferenciación de la finca es circunstancia necesaria del asiento, según la RDGSJFP de 23 de febrero de 2023. Sin embargo, para DELGADO RAMOS, la inscripción de la georreferenciación de la finca debe ir precedida de la tramitación de un expediente del artículo 199, con trámite de notificación a colindantes, que requiere petición expresa o tácita⁸, concluyendo que el expediente puede y debe tramitarse:

- a) Siempre con georreferenciación potestativa, «al tiempo de formalizarse cualquier acto inscribible, o como operación registral específica», pues conforme al art. 9 de la LH «en ambos casos se aplicarán los requisitos establecidos en el artículo 199». Pero, la Ley no ordena dicha tramitación, en cualquier caso, sino que se apliquen los mismos requisitos materiales del art. 199, es decir, cuando existan «colindantes afectados» por la inscripción de la georreferenciación. Esta expresión solo puede referirse al supuesto de no cumplimiento de los requisitos del art. 9, por referirse la georreferenciación a recinto distinto del de la finca, por no ser su realidad indubitada, por existir solape con la georreferenciación de finca colindante, o existir diferencias superficiales superiores al 10 % de la superficie registral, lo que

presupone discordancia a subsanar. Carece de sentido generalizar su aplicación a supuestos en los que, según la calificación registral, no resulta afectado colindante alguno. Este fue el criterio de las Resoluciones de 17 de abril de 2023 y 30 de mayo de 2024.

- b) En la georreferenciación obligatoria, cuando se aporte georreferenciación alternativa a la catastral, con IVG del que resulten colindantes afectados, o catastral con diferencia superficial superior al 10 % de la inscrita.
- c) Cuando el registrador lo estime conveniente para disipar sus dudas de identidad de la finca, con tutela efectiva de colindantes y terceros.

5.3.- La georreferenciación es obligatoria en todo acto jurídico de reordenación de terrenos

Cualquier acto de modificación de entidad hipotecaria, con reordenación de terrenos, requiere aportación de la georreferenciación de las fincas resultantes, ya sea de carácter público, como una concentración parcelaria o una reparcelación, o de carácter privado, como una división, segregación, parcelación, agregación o agrupación, donde debe aportarse la georreferenciación de todas las fincas resultantes, como declaró la RDGSJFP de 30 de octubre de 2024, criterio ratificado por la Sentencia del JPI número 1 de Tenerife de 29 de enero de 2025, quedando obsoleto y sin posibilidad de aplicación práctica el art. 47 del RH, que permitía, cuando existían segregaciones sin acceso registral, que los actos o contratos sobre la finca resto, se practicarán en su folio, expresando su superficie y haciendo constar por nota marginal la descripción del resto y la superficie pendiente de segregación. Para la RDGSJFP de 1 de febrero de 2022, el precepto era perturbador para el buen funcionamiento de los índices y bases de datos registrales, pues bajo un mismo folio real y un mismo número de finca, se cobijan dos fincas distintas y vigentes, la finca «resto», y la «superficie pendiente de segregar», contraviniendo los arts. 8 y 9 de la LH. La RDGSJFP de 30 de octubre de 2024 formula una solución alternativa, pues la parte pendiente de segregar no debe quedar alojada en el mismo folio real y bajo el mismo código registral único que la finca resto sino que, por claridad de los asientos registrales, y congruencia de la base de datos registral y para que el código registral único cumpla eficazmente su misión, el registrador debe dejar la parte pendiente de segregar en el folio real y bajo el código registral único de la finca matriz y abrir folio nuevo y con código registral único nuevo a la parte resto no expropiada.

En la agrupación, según la RDGSJFP de 8 de junio de 2016, puede prescindirse de la inscripción de la georreferenciación de una finca segregada, si carece de existencia actual por agruparse con otra, accediendo la segregación y la agrupación simultáneamente al Registro, aportando la georreferenciación resultante de la agrupación, como caso de tracto sucesivo abreviado gráfico.

⁸Delgado Ramos, J. (2023): «RDGSJFP 23-2-2023: «Cuando se debe y puede aplicar el art. 199 de la LH» Regipro.es, entrada de 21 de marzo de 2023.

La RDGSJFP de 13 de marzo de 2023 exige la georreferenciación del suelo de la finca matriz con elementos comunes, al constituirse una propiedad horizontal, como supuesto de ordenación de terrenos, sin que sea precisa la georreferenciación de los elementos privativos sobre el suelo de la finca. Pero, hay excepciones, como el caso de la RDGSJFP de 8 de junio de 2016, que permitió prescindir de la georreferenciación de una finca segregada, si carece de existencia actual por agruparse con otra, accediendo al Registro simultáneamente la segregación y la agrupación, aportándose la georreferenciación resultante de la agrupación, como caso de tracto sucesivo abreviado gráfico.

5.4.- La inscripción de la georreferenciación, tramitado un expediente del Título VI

En caso de tramitación de expediente de los artículos 199 o 201 de la LH, la DGSJFP ha sentado la siguiente doctrina:

- a) Su ámbito de aplicación propio es el de la resolución de un discordancia con la realidad física, como rectificación de una descripción errónea, sin que tal rectificación altere la realidad física exterior amparada por el folio registral, siendo la descripción que ahora se pretende inscribir es la que debió reflejarse en su día, por ser la realmente contenida en los linderos registrados. Si se pretende incluir en la finca una porción adyacente de terreno, ello excede del ámbito de aplicación del expediente, según la RDGSJFP de 13 de noviembre de 2024, entre otras.
- b) Su naturaleza de expediente de jurisdicción voluntaria, sin contradicción ni trámite de prueba, pues no puede resolver una controversia. La documentación aportada por quien se opone a la inscripción tiene por objeto justificar su alegación, para que el registrador califique si, a su juicio, hay o no controversia que, de existir, solo puede resolverse judicialmente con las pruebas que el juez estime convenientes (RDGSJFP 10-10-2024).
- c) La legitimación para iniciarlo, cuando no se tramite de oficio por el registrador, corresponde al titular de cualquier derecho real sobre la finca, notificándose su inicio al titular del dominio, si no es el promotor. En caso de comunidad, cualquiera de los comuneros puede iniciarlo, pues puede hacer lo que sea útil a los demás, con notificación a estos del inicio del expediente, según la RDGSJFP de 31 de enero de 2024.
- d) Puede iniciarse por escritura pública, al inscribir un acto o negocio jurídico, o por instancia privada con firma legitimada notarialmente o ratificada ante el registrador, como operación registral específica, solicitando su inicio expresa, o tácitamente, si se adapta la descripción del título a la que resulte de la georreferenciación, ya sea catastral, acreditada por certificación catastral descriptiva y gráfica, aportada o solicitada al

registrador, o alternativa con IVG de la Dirección General del Catastro, sin necesidad de documento público adicional, según la RDGSJFP de 20 de noviembre de 2019.

- e) Son causas de denegación automática de su tramitación:
 - 1) La invasión de dominio público deslindado y georreferenciado en cartografía oficial expresándose en la calificación. Si la invasión deriva de una apreciación visual al contrastar la georreferenciación con la ortofotografía, o con la capa de dominio público clasificado, con efectos informativos, el registrador debe tramitar el expediente, notificando a la Administración titular del terreno afectado, según la RDGSJFP de 5 de abril de 2022. La posible alegación de la Administración debe venir acompañada del título que inicie, o que haya declarado el inicio del expediente de deslinde parcial, según la RDGSJFP de 12 de junio de 2025 y practicar la nota marginal de inicio del expediente de deslinde, cuya resolución es la única que puede rectificar situaciones registrales contradictorias, sin perjuicio de las posibles demandas judiciales.
 - 2) La invasión de finca colindante con georreferenciación inscrita, protegida por los principios hipotecarios de inoponibilidad de lo no inscrito y legitimación registral, sin ser necesaria la notificación a su titular registral, como declaró la RDGSJFP de 19 de abril de 2022. Solo, por excepción, la de 31 de mayo de 2022 permitió tramitar el expediente por proceder la georreferenciación inscrita invadida de una inmatriculación del art. 205 de la LH, antes de transcurrir los 2 años de limitación de los efectos de la fe pública registral del art. 207 de la LH.
 - 3) Por objeciones del registrador, al inicio del expediente, de tal entidad que no puedan solventarse durante su tramitación, según la RDGSJFP de 25 de abril de 2024, entre otras.
- f) Respecto a su calificación registral, la doctrina reiterada de la Dirección General, formulada en multitud de resoluciones, entre las que podemos destacar, la de 8 de mayo de 2025, puede resumirse en los siguientes puntos: «a) el registrador ha de calificar la existencia o no de dudas en la identidad de la finca, que pueden referirse: a que la representación gráfica aportada coincida en todo o en parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, o a que se invadan fincas colindantes inmatriculadas, o a que se encubra un negocio traslativo u operación de modificación hipotecaria; b) el registrador podrá utilizar, con carácter meramente auxiliar, las representaciones gráficas de que disponga; 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 ahora aportada con otras fincas inmatriculadas con anterioridad a dicha ley; d) el registrador, a la vista de las alegaciones eventualmente presentadas, debe decidir motivadamente según su prudente criterio, sin que la sola formulación de oposición por alguno de los interesados tenga la virtualidad de convertir en contencioso el expediente o de impedir que continúe su tramitación, y e) el juicio de identidad de finca que en su caso formule el registrador habrá de ser motivado, y fundado en criterios objetivos y razonados. En el presente caso, procede determinar si se ha respetado, especialmente, el punto a) de esta doctrina».

La sola existencia de la alegación no es suficiente para una calificación registral negativa, pues el registrador debe fundamentar las dudas de identidad. Esta puede sustentarse en documentación técnica, como un levantamiento topográfico o una delimitación georreferenciada de su finca, pero es una exigencia legal, según la RDGSJFP de 13 de enero de 2021, aunque, según la de 10 de julio de 2024, es de suma importancia sustentar la alegación de prueba técnica, aunque sea potestativa y no obligatoria, como reconoce la RDGSJFP de 14 de mayo de 2024. Tampoco el hecho de presentar documentación técnica es garantía de la denegación de la inscripción de la georreferenciación, pues deberá ser analizada por el registrador. Y ese análisis registral de la alegación ha de fundamentar su juicio, de un modo objetivo, indicando como afectaría la inscripción de la georreferenciación de la finca al colindante que formula alegaciones, previa valoración de la verosimilitud de su alegación, como jurídico expresando como se han infringido los preceptos de la Ley Hipotecaria

6. LA GEORREFERENCIACIÓN ALTERNATIVA

6.1.- Supuestos en que puede utilizarse

6.1.1.- Defecto o inexactitud de la cartografía catastral

Uno de los aciertos de la Ley 13/2015 es la posibilidad de utilizar una georreferenciación alternativa por posible inexactitud o defecto de la cartografía catastral, conforme al art. 10.3 de la LH. En este campo está siendo esencial la aportación de los técnicos en la confección de la cartografía registral con efectos jurídicos.

Los interesados pueden subsanar previamente la discrepancia en el Catastro, pero la celeridad del tráfico jurídico inmobiliario determina que se acuda primero al Registro y que el procedimiento de coordinación gráfica se realice entre ambas instituciones.

Por contra, uno de los mayores defectos de la Ley 13/2015 es que no reconozca expresamente la posibilidad de utilizar la georreferenciación alternativa en la inmatriculación de fincas de titularidad privada en los arts. 203 y 205, como si permite para las de titularidad pública en el art. 206. La Dirección General ha subsanado este error de la Ley, al declarar en sus Resoluciones de 6 de marzo y 10 de octubre de 2024 que debe admitirse el uso de la georreferenciación alternativa en la inmatriculación de una finca, cuando exista inconsistencia catastral, de cualquier tipo (giro o desplazamiento cartográfico, inexistencia, errores en la fijación de linderos o caminos, etc.), pues esa inconsistencia técnica no debe obstaculizar el tráfico jurídico de la finca. Admite la Dirección General que la solución más ortodoxa de subsanar previamente el Catastro no es asumible para la institución registral ni para el particular, por suponer una dilación temporal incompatible con la celeridad y seguridad del tráfico jurídico inmobiliario. Si el registrador albergase dudas sobre la identidad de la finca y la eventual invasión de parcelas colindantes, deberá tramitar el expediente del art. 199.

6.1.2.- Mejorar la precisión métrica de la cartografía catastral

Así la RDGSJFP de 8 de septiembre de 2021 permitió utilizar una georreferenciación alternativa para mejorar la precisión métrica de la cartografía catastral, conforme al anexo II de la Resolución Conjunta de las Direcciones Generales de Seguridad Jurídica y Fe Pública y del Catastro de 23 de septiembre de 2020, pues aun existiendo identidad gráfica entre la georreferenciación alternativa aportada y la catastral, por estar sus discrepancias dentro del margen de tolerancia fijado por la Resolución Conjunta de 23 de septiembre de 2020, conforme al apartado 6 del punto 3º y su anexo II, ello no impide al interesado solicitar la inscripción de la georreferenciación alternativa, tramitando el expediente del art. 199, según la RDGSJFP de 20 de noviembre de 2020.

6.2.- Requisitos de la georreferenciación alternativa

Conforme al art. 9 de la LH debe respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de fincas que resulte de la cartografía catastral, precisando de ser la afección parcial, las parcelas catastrales afectadas y no afectadas, respetando la delimitación de la cartografía catastral y cumplir con los requisitos técnicos que permitan su incorporación al Catastro, una vez inscrita, determinados en el apartado 7º de la Resolución Conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y del Catastro de 26 de octubre de 2015. Dicho

cumplimiento podía acreditarse con un informe catastral de validación gráfica (IVG), previsto en el número 4 de la citada Resolución Conjunta, como ha declarado la RDGSJFP de 20 de junio de 2022, pero que pueden acreditarse por el propio técnico que realiza la georreferenciación alternativa, siendo responsable de las declaraciones que hace en su informe.

6.2.1.- Mediante IVG Catastral

Según la RDGSJFP de 6 de julio de 2021, el IVG no precisa de firma de técnico alguno, por no ser una exigencia legal, pues el IVG permite verificar, con las garantías necesarias, que la georreferenciación alternativa cumple las condiciones del formato y estructura de la información previstas en el anexo de la citada Resolución. Ello no obsta a que, suprimidos los IVG de resultado negativo, desde el 12 de marzo de 2025, la importancia del trabajo del técnico crece, pues para obtener el IVG de resultado positivo se requiere de más conocimientos técnicos sobre la materia.

Según la RDGSJFP de 19 de julio de 2022, la sola aportación del IVG acredita el cumplimiento de los requisitos técnicos, independientemente de su resultado positivo o negativo.

- a) Si es positivo, la georreferenciación es técnicamente incorporable al Catastro, de modo directo, sin que ello signifique que sea inscribible en el Registro, mientras no se cumplan los requisitos establecidos por la legislación hipotecaria.
- b) Si era negativo, técnicamente no puede incorporarse la georreferenciación alternativa de modo directo y automatizado, sino mediante inserción manual supervisada por los técnicos catastrales, sin que ello obste a la posible inscripción registral de la georreferenciación de la finca, tras la correspondiente calificación positiva, tramitado el expediente del art. 199.2 de la LH. Así, la consecuencia del resultado negativo del informe era meramente técnica. Eliminados estos de la Sede Electrónica de Catastro, desde el 12 de marzo de 2025, sin IVG, el cumplimiento de los requisitos puede certificarse por el técnico que elabora el archivo GML y, registralmente, la oficina registral cargará directamente el archivo GML certificado en su aplicación homologada del sistema de bases gráficas registrales de su Distrito Hipotecario y no a través del IVG.

6.2.2.- Por el técnico que elabora la georreferenciación alternativa

Al técnico firmante del informe en el que figura la base gráfica no le es exigible una determinada cualificación profesional, como declaró la RDGSJFP de 26 de abril de 2024. En el caso debatido, el técnico no era Ingeniero en Topografía y Geodesia, sino un Ingeniero Técnico Agrícola y la forma de acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos se determina en el Apartado 7 de la Resolución Conjunta de 26 de diciembre de

2015. Y ello porque la Ley no restringe el ejercicio de la delimitación inmobiliaria a determinados profesionales, permitiendo el libre ejercicio de dicha prestación a otros colectivos.

Tales restricciones, desde la perspectiva del art. 5 de la Ley de Garantía de Unidad de Mercado, están justificadas por razones de interés general. En el presente caso, la Ley no restringe, por lo que la resolución citada es coherente con la doctrina de la STS 1144/2023, de 18 de septiembre, que restringe la competencia para la inspección técnica de los edificios a los técnicos habilitados para la elaboración de proyectos, dirección de la obra y dirección de la ejecución de la obra. Es decir, a arquitectos, y arquitectos técnicos, con exclusión de los ingenieros técnicos, porque ello deriva de la propia Ley de Ordenación de la Edificación 38/1999, por razones de interés público, a diferencia de lo que ocurre con la Legislación Hipotecaria, que no establece ningún tipo de restricción.

El criterio del Tribunal Supremo es el de la «libertad de acceso con idoneidad sobre el de exclusividad y monopolio competencial», según el Fundamento Jurídico 3º de la STS 2156/2014, de 25 de abril. Y como declaró la STS de 22 de abril de 2009: «[...] no puede partirse del principio de una rigurosa exclusividad a propósito de la competencia de los profesionales técnicos, ni se pueden reservar por principio ámbitos excluyentes a una profesión, y aun cuando cabe la posibilidad de que una actividad concreta pueda atribuirse, por su especificidad, a los profesionales directamente concernidos, esta posibilidad debe ser valorada restrictivamente, toda vez que la regla general sigue siendo la de rechazo de esa exclusividad, pues, como se recoge en aquella sentencia, la jurisprudencia ha declarado con reiteración que frente al principio de exclusividad debe prevalecer el de libertad con idoneidad, ya que, al existir una base de enseñanzas comunes entre algunas ramas de enseñanzas técnicas, éstas dotan a sus titulados superiores de un fondo igual de conocimientos técnicos que, con independencia de las distintas especialidades, permiten el desempeño de puestos de trabajo en los que no sean necesarios unos determinados conocimientos sino una capacidad técnica común y genérica que no resulta de la situación específica obtenida sino del conjunto de los estudios que se hubieran seguido».

Pero, según el Fundamento de Derecho 2º de la STS 1144/2023, esa interpretación jurisprudencial debe proyectarse sobre los preceptos legales que invocan la intervención del técnico, pues toda la restricción debe derivar de la Ley y la Ley 13/2015 no establece restricción en cuanto al técnico que puede georreferenciar la finca.

Ello no es óbice para destacar la conveniencia de alcanzar un grado de homogeneización en la calidad de los trabajos, fijando unos conocimientos mínimos en la delimitación de la propiedad inmobiliaria por la DGSJFP, por razones de seguridad del tráfico jurídico, como ocurre en la LOE con arquitectos, y arquitectos técnicos para la inspección técnica de los edificios.

6.3.- Expedientes en los que puede utilizarse

No hemos de olvidar que la subsanación de una discordancia de la realidad jurídica registral con la física extrarregistral se ha configurado como un acto de jurisdicción voluntaria, que puede tramitarse mediante los expedientes de los artículos 199 o 201 de la LH, en régimen de alternabilidad, aunque el primero se ha impuesto estadísticamente al segundo, por razón de los costes, pero sin olvidar la posibilidad de llegar a un acuerdo sobre controversia inmobiliaria, mediante un expediente de conciliación registral del art. 103 bis de la LH, cuyo objetivo es lograr un acuerdo entre las partes implicadas, ante cualquier registrador, que actúa de mediador en el acuerdo jurídico, donde es posible la intervención de los técnicos, como especie de mediadores en el acuerdo geográfico sobre la delimitación geográfica de las fincas implicadas, sin perjuicio de la calificación registral que proceda del registrador territorialmente competente. En este campo, la prestación del consentimiento sobre delimitación precisa de la finca, elaborada por un técnico, elimina cualquier posibilidad de contienda, siendo aplicable sin limitación a la georreferenciación así conformada, el principio de fe pública registral, con todas sus consecuencias.

7. LOS DESPLAZAMIENTOS CARTOGRÁFICOS COMO SUSPUESTO ESPECIAL

El desplazamiento cartográfico es el desajuste entre la representación gráfica del inmueble en la cartografía catastral y la realidad, representada por la ortofoto, resultante de comparar ambas, como abstracciones de la realidad. Solo el levantamiento topográfico representa la realidad, ante la que debe ceder la georreferenciación sobre ortofoto, sin perjuicio de la homogeneidad de la cartografía.

El giro o desplazamiento cartográfico es un patología cartográfica. Un defecto de carácter técnico, distinto del inexacto levantamiento cartográfico, por dibujar sobre ortofoto poco precisa, que determina una geometría errónea del recinto, que debe corregirse finca a finca, como en este ejemplo, donde se aprecia que la georreferenciación catastral superpuesta sobre la ortofoto, solapa con la finca colindante por el sur.

El desplazamiento cartográfico puede afectar a una sola finca o un polígono o unidad de actuación, siendo correcta la geometría de las fincas o parcelas, pero sin ajuste a la ortofoto. Este solo puede ser corregido por el técnico, que calcula los parámetros del desplazamiento para desplazar todo el polígono afectado a su correcta georreferenciación, sin que puede corregirse finca a finca, por lo que no puede resolverse por el Registro, que carece de los medios técnicos y actúa finca a

La base gráfica registral supuso un avance en la prestación del servicio de publicidad inmobiliaria por el Registro de la Propiedad y precursora en su tránsito hacia el Registro Electrónico

finca, a requerimiento de sus titulares registrales, pero como defecto técnico, no puede afectar al tráfico jurídico de la finca.

La solución al problema, registralmente, la da la RDGS-JFP de 4 de noviembre de 2021, donde la Dirección General señala que cuando las coordenadas UTM aportadas de una finca adolecen de un desplazamiento cartográfico, no existe en la realidad una invasión, sino un defecto técnico, que no puede afectar al tráfico de la finca. Por ello, admite que pueda inscribirse la georreferenciación de una finca aportando una georreferenciación alternativa que corrija la inconsistencia catastral por desplazamiento de cartografía y con la georreferenciación correcta, manteniendo la forma, dimensiones y superficie del inmueble y su posicionamiento relativo con respecto a los de su entorno, pero corrigiendo los errores de posicionamiento absoluto de las coordenadas de sus vértices respecto de la superficie de la Tierra. Y a tal efecto, habría que aportar dos ficheros en formato GML:

- a) Uno, referido a las coordenadas derivadas del levantamiento técnico
- b) Otro, referido a las coordenadas catastrales, con los parámetros de transformación utilizados. Y

El primer fichero GML (previa, calificación registral) sería objeto de inscripción formal y el segundo se incorporará a una capa específica, para utilizar en el proceso de coordinación gráfica.

CONCLUSIONES

1. Cumplidos 10 años de vigencia de la Ley, su repercusión práctica es innegable, como lo demuestra las aproximadamente 2 millones de fincas con georreferenciación inscrita, los 20 millones de fincas con georreferenciación con valor auxiliar de calificación y la multitud de recursos gubernativos resueltos por la DGSJFP, que con su doctrina ha ido facilitando la aplicación de esta Ley. La aplicación de la Ley no ha tenido la misma intensidad en todos los registros; han existido reticencias en su aplicación, pero

vencidas estas, con el tiempo, el Registro dispondrá de su propia cartografía registral, dejando de ser un gigante con pies de barro, extendiendo la publicidad registral al objeto del derecho, apoyado en datos físicos.

2. Todas las fincas nacidas tras su entrada en vigor, se han inscrito con su georreferenciación, posibilitando su coordinación gráfica con el Catastro.
3. Se ha intensificado la relación de los técnicos con el Registro de la Propiedad, siendo su actuación esencial para resolver problemas de georreferenciación y desplazamientos cartográficos, aunque sería deseable una homologación en la calidad de los informes.
4. Se ha logrado la coordinación gráfica entre fincas con georreferenciación inscrita y parcelas catastrales, quedando la descoordinación catastral posterior, por aplicación de su normativa específica, como una fase más del procedimiento de coordinación gráfica.

ABREVIATURAS

- Art.: Artículo
- CORPME: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España
- CSV: Código Seguro de Verificación
- DGSJFP: Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.
- GIS: Sistema de Información Geográfica.
- GML: Geographical Market Language
- JPI: Juzgado de Primera Instancia
- IDGRN: Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado
- LH: Ley Hipotecaria
- RDGSJFP: Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.
- RH: Reglamento Hipotecario
- STS: Sentencia del Tribunal Supremo.
- TRLCI: Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario.

BIBLIOGRAFÍA

- DELGADO RAMOS, J.: *Georreferenciación de fincas registrales y su coordinación con el Catastro*. Barcelona, Aferre (2022).
- «RDGSJFP 23-2-2023: Cuando se debe y puede aplicar el art. 199 de la LH» Regispro.es
- DURÁN BOO, I. y VELASCO MARTÍN-VARÉS, A. (2007): «La relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en los países de Unión Europea», *Revista CT Catastro*, nº 61.
- FANDOS PONS, P. (2016): *Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales: la base gráfica registral*, Tirant Lo Blanch.

FEMENIA RIBERA, C (2003): «La cartografía en el Registro de la Propiedad (I): Técnicas de ejecución de la cartografía catastral. Boletín del Colegio de Registradores, nº 97 (2ª época).

FENECH RAMOS, J. (2024): *La descripción de inmuebles en el Registro de la Propiedad*, Aranzadi.

JIMÉNEZ GALLEGU, C. (2016): *La nueva coordinación Catastro-Registro*. Valencia, Tirant Lo Blanch (2016).

PRADO GASCÓ, V. (2013): «Aproximación a la base gráfica registral: un nuevo enfoque metodológico», en blog Auctoritas, <http://www.blogauctoritas.es/aproximacion-a-la-base-grafica-registral-un-nuevo-enfoque-metodologico>.

PUYAL SANZ, P. (2016): *El nuevo régimen de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad*, Tirant Lo Blanch.



Sobre el autor

Pedro Fandos Pons

Licenciado en Derecho por la Universidad de Valencia, promoción 1989-94.

Registrador de la Propiedad de Dolores.

Doctor en Derecho.

Director del Servicio de Bases Gráficas Registrales del Colegio de Registradores 2013- 2017.