

IMAPPING

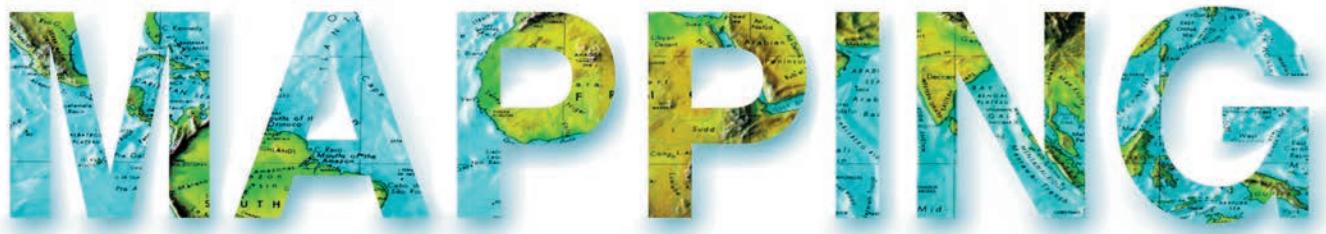
VOL. 34 • Nº 220 • 2025 • ISSN: 1131-9100

Lecciones aprendidas tras 10 años de coordinación Catastro-Registro en España

Una década de interoperabilidad
y seguridad jurídica sobre el territorio

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



VOL.34 N° 220 2025 ISSN 1131-9100

Sumario

Pág. 04

Editorial

- 04 Carmen Femenia Ribera. *Lecciones aprendidas tras una década de Coordinación Catastro-Registro en España*
- 06 Fernando de Aragón Amunarriz. *Diez años de la Ley 13/2015: una década de avances en la coordinación Catastro-Registro de la Propiedad*
- 08 María Emilia Adán García. *Una década de la Ley 13/2015, de 24 de junio*
- 10 Concepción Pilar Barrio del Olmo. *Correcta descripción catastral de los bienes inmuebles: elemento clave de la seguridad jurídica*
- 13 Andrés Díez Galilea. *Una década reforzando la seguridad jurídica del territorio: la aportación del COIGT*

Pág. 14

El proceso de aprobación y puesta en marcha de la Ley 13/2015, de 24 de junio. *The process of preparation of Law 13/2015, of June 24.*

Pablo Puyal Sanz

Pág. 22

La tecnología como catalizador: arquitectura técnica del ecosistema Catastro-Registro. *Technology as a catalyst: technical architecture of the Cadastre-Registry ecosystem.*

Carlos Alonso Peña

Pág. 28

Evolución de la Ley 13/2015 en su décimo aniversario. *The development of Law 13/2015: a decade after its enactment.*

Juan Carlos Ojeda Manrique, Fernando Serrano Martínez

Pág. 38

Inicios de un sistema. *The beginnings of a system.*

Gabriel Gragera Ibáñez

Pág. 48

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

Pág. 60

Ley 13/2015: el día que el legislador llevó la calificación y el control de legalidad del registrador a la realidad gráfica de las parcelas. *Law 13/2015: the day the legislator brought the qualification and control of legality of the registrar to the graphical reality of the parcels.*

Rocío Perteguer Prieto

Pág. 68

La coordinación Catastro-Registro en España: oportunidades de mejora. *Cadastre-Registry coordination in Spain: opportunities for improvement.*

Luis Manuel Benavides Parra

Pág. 76

La coordinación de la descripción de los terrenos, en las escrituras, en el Registro de la Propiedad y en el Catastro. *The coordination of the description of the land in the deeds, in the Property Registry, and in the Cadastre.*

Carlos Marín Calero

Pág. 88

Coordinación Catastro-Registro: perspectiva notarial tras diez años de la Ley 13/2015. Aciertos, límites y propuestas. *Cadastre-Registry Coordination: notarial perspective ten years after law 13/2015. Successes, limitations, and proposals.*

Carmen Rodríguez Pérez

Pág. 94

La ley que revolucionó a los técnicos. *The law that revolutionized technicians.*

Carmen Femenia-Ribera

El conocimiento de hoy es la base del mañana

MAPPING es una publicación técnico-científica con 34 años de historia que tiene como objetivo la difusión de las investigaciones, proyectos y trabajos que se realizan en el campo de la Geomática y las disciplinas con ella relacionadas (Información Geográfica, Cartografía, Geodesia, Teledetección, Fotogrametría, Topografía, Sistemas de Información Geográfica, Infraestructuras de Datos Espaciales, Catastro, Medio Ambiente, etc.) con especial atención a su aplicación en el ámbito de las Ciencias de la Tierra (Geofísica, Geología, Geomorfología, Geografía, Paleontología, Hidrología, etc.). Es una revista de periodicidad bimestral con revisión por pares doble ciego. MAPPING está dirigida a la comunidad científica, universitaria y empresarial interesada en la difusión, desarrollo y enseñanza de la Geomática, ciencias afines y sus aplicaciones en las más variadas áreas del conocimiento como Sismología, Geodinámica, Vulcanología, Oceanografía, Climatología, Urbanismo, Sociología, Planificación, Historia, Arquitectura, Arqueología, Gobernanza, Ordenación del Territorio, etcétera.

La calidad de la geotecnología hecha revista

MAPPING is a technical- scientific publication with 34 years of history which aims to disseminate the research, projects and work done in the framework of the disciplines that make Geomatics (GIS, Cartography, Remote Sensing, Photogrammetry, Surveying, GIS, Spatial Data Infrastructure, Land Registry, Environment, etc.) applied in the field of Earth Sciences (Geophysics, Geology, Geomorphology, Geography, Paleontology, Hydrology, etc.). It is a bimonthly magazine with double-blind peer review. MAPPING is aimed at the scientific, academic and business community interested in the dissemination and teaching of Geomatics and their applications in different areas of knowledge that make up the Earth Sciences (Seismology, Geodynamics, Volcanology, Urban Planning, Sociology, History, Architecture Archaeology, Planning, etc.)

MAPPING

VOL.34 N°220 2025 ISSN 1131-9100

DISTRIBUCIÓN, SUSCRIPCIÓN Y VENTA

eGeoMapping S.L.
C/ Arrastaría 21.
28022. Madrid. España
Teléfono: 91 006 72 23
info@revistamapping.com
www.revistamapping.com

MAQUETACIÓN

elninjafluorescente.es

IMPRESIÓN

Podiprint

Los artículos publicados expresan solo la opinión de los autores. Los editores no se identifican necesariamente con las opiniones recogidas en la publicación.

Las fotografías o imágenes incluidas en la presente publicación pertenecen al archivo del autor o han sido suministradas por las compañías propietarias de los productos. Prohibida la reproducción parcial o total de los artículos sin previa autorización y reconocimiento de su origen. Esta revista ha sido impresa en papel ecológico.



FOTO DE PORTADA:

«Composición de cartografía catastral y fotografía aérea»

Fuente: Dirección General del Catastro

Depósito Legal: M-14370-2015

ISSN: 1131-9100 / eISSN: 2340-6542

Los contenidos de la revista MAPPING aparecen en: Catálogo BNE, CIRC, Copac, Crue-Red de Bibliotecas REBUN, Dialnet, DULCINEA, EBSCO, GeoRef, Geoscience e-Journals, Gold Rush, Google Académico, ICYT-CSIC, IN-RECS, Latindex, MIAR, SHERPA/RoMEO, Research Bible, WorldCat.

PRESIDENTE

Benjamín Piña Patón

DIRECTOR

Miguel Ángel Ruiz Tejada
maruiz@egeomapping.com

REDACTORA JEFA

Marta Criado Valdés
mcriado@egeomapping.com

CONSEJO DE REDACCIÓN

Julián Aguirre de Mata
ETSITGC. UPM. Madrid

Manuel Alcázar Molina
UJA. Jaén

Marina A. Álvarez Alonso
ETSII. UPM. Madrid

Gersón Beltrán
FGH. UV. Valencia

Carlos Javier Broncano Mateos
Escuela de Guerra del Ejército. Madrid

José María Bustamante Calabuig
Instituto Hidrográfico de la Marina. Cádiz

Antonio Crespo Sanz
Investigador

Efrén Díaz Díaz
Abogado. Bufete Mas y Calvet. Madrid.

Mercedes Farjas Abadía
ETSITGC. UPM. Madrid

Carmen Femenia Ribera
ETSIGCT. UPV. Valencia

Javier Fernández Lozano
ESTMinas. Ule. León

Mª Teresa Fernández Pareja
ETSITGC. UPM. Madrid

Carmen García Calatayud
Biblioteca Nacional de España

Florentino García González
Abogado

Diego González Aguilera
EPSA. USAL. Salamanca

Álvaro Mateo Milán

CECAF. Madrid.

Israel Quintanilla García
ETSIGCT. UPV. Valencia

Pilar Sanz del Río
URBASANZ Estudio Jurídico S.L.

Roberto Rodríguez-Solano Suárez
EUITF. UPM. Madrid

Andrés Seco Meneses
ETSIA. UPNA. Navarra

Cristina Torrecillas Lozano
ETSI. US. Sevilla

Antonio Vázquez Hoehne
ETSITGC. UPM. Madrid

CONSEJO ASESOR

Ana Belén Anquela Julián
ETSICT. UPV. Valencia

Maximiliano Arenas García
Contratas Vilor. Madrid

José Juan Arranz Justel
ETSITGC. UPM. Madrid

César Fernando Rodríguez Tomeo
IPGH. México

Ignacio Durán Boo
Ayuntamiento de Madrid

Francisco Javier González Matesanz
IGN. Madrid

Ourania Mavrantza
KTIMATOLOGIO S.A. Grecia

Julio Mezcua Rodríguez
Fundación J. García-Siñeriz

Ramón Mieres Álvarez
TOPCON POSITIONING SPAIN. Madrid

Benjamín Piña Patón
Presidente

LECCIONES APRENDIDAS TRAS UNA DÉCADA DE COORDINACIÓN CATASTRO-REGISTRO EN ESPAÑA

En el sistema de administración del territorio en España coexisten el Catastro, como base gráfica de los bienes inmuebles del país, que nació con el fin fiscal del cobro del impuesto sobre estos bienes; y por otro lado el Registro de la Propiedad como un registro de derechos. Instituciones separadas con funciones y fines claramente distintos, pero condenadas a entenderse ya que trabajan sobre un mismo territorio; por ello la necesidad de coordinación entre ellas es indiscutible. Dicha coordinación ya se plantea desde hace más de un siglo, pero no ha sido hasta en estas últimas décadas cuando empezó a hacerse efectiva realmente, con unos inicios en la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social que señalaban a la referencia catastral como nexo de unión entre el Catastro y los documentos notariales y registrales. Y posteriormente con la Ley de 2015 de coordinación gráfica entre Catastro y Registro llamada 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.

Ya han pasado diez años de la tan anhelada Ley de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en España y en este monográfico especial queremos celebrarlo. La Ley entró en vigor el 1 de noviembre de 2015. Por ello, tras estos 10 años, en el número 2020 de la Revista Mapping hacemos un recopilatorio de artículos directamente relacionados con este periodo, de la mano de sus directos protagonistas.

En este monográfico se presentan diez artículos divulgativos en español sobre la experiencia vivida y las lecciones aprendidas desde el punto de vista del Catastro, el Registro, el Notariado y el Técnico; ordenados por este orden y desde la experiencia más antigua hasta la más actual, incluso con experiencias anteriores a la propia ley que ayudan a entender sus inicios y cómo se gestó. Todos los autores tienen dilatada experiencia sobre la temática de la que hablan, y

han ocupado algún puesto de decisión a lo largo de la historia de la ley; algunos de ellos siguen en los mismos puestos, otros han cambiado y otros ya jubilados. Como inicio, siguiendo esta editorial se ha invitado a participar a los distintos directores actuales de las instituciones de la Dirección General del Catastro (DGC), el Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España (CORPME), el Consejo General del Notariado (CGN) y el Colegio de Ingenieros en Geomática y Topografía (COIGT) con un breve escrito; ellos son: D. Fernando de Aragón, Dña María Emilia Adán, Dña. Concepción Barrio y D. Andrés Diez. Agradecemos a todos ellos su implicación y predisposición a escribir un artículo en este número cuando los invité a participar.

Además de la editorial con cinco autores hay un total de once autores y coautores de los artículos y son los siguientes, según orden de aparición: Pablo Puyal, Carlos Alonso, Juan Carlos Ojeda y Fernando Serrano (de Catastro); Gabriel Gragera, Pedro Fandos, Rocío Perteguer y Luis Benavides (de Registro); Carlos Marín y Carmen Rodríguez (de Notariado); y Carmen Femenia (como Técnico).

Los artículos presentados son los siguientes:

- **El proceso de aprobación y puesta en marcha de la Ley 13/2015, de 24 de junio.** Por Pablo Puyal Sanz
- **La tecnología como catalizador: Arquitectura técnica del ecosistema Catastro-Registro.** Por Carlos Alonso Peña
- **Evolución de la Ley 13/2015 en su décimo aniversario.** Por Juan Carlos Ojeda Manrique y Fernando Serrano Martínez
- **Inicios de un sistema.** Por Gabriel Gragera Ibañez
- **La base gráfica registral en el primer decenio de la entrada en vigor de la Ley 13/2015.** Por Pedro Fandos Pons
- **Ley 13/2015: El día que el legislador llevó la calificación y el control de la legalidad del registrador a la realidad gráfica de las parcelas.** Por Rocío Perteguer Prieto

- **La coordinación Catastro-Registro en España: Oportunidades de mejora.** Por Luis Benavides Parra
- **La coordinación de la descripción de los terrenos, en las escrituras, en el Registro de la Propiedad y en el Catastro.** Por Carlos Marín Calero
- **Coordinación Catastro-Registro: Perspectiva Notarial tras diez años de la Ley 13/2015. Aciertos, límites y propuestas.** Por Carmen Rodríguez Pérez
- **La Ley que revolucionó a los Técnicos.** Por Carmen Femenia Ribera

Espero que estos artículos sirvan para ver desde distintos puntos de vista la Ley, lo que hemos aprendido y los retos a los que nos hemos enfrentado y que aún quedan. Que ello pueda servir para reflexionar sobre lo que hemos hecho bien y sobre lo que aún podemos mejorar, y del mismo modo sirva como lecciones aprendidas para otros países que empiezan con el reto de la coordinación. Cualquier aportación, sugerencia o comentario se puede hacer llegar a nuestras redes sociales o a nuestro correo que será bienvenido. Email CCASAT UPV: ccasat@upv.es.

Carmen Femenia Ribera

*Grupo Coordinación Cartográfica en el Sistema de Administración del Territorio (CCASAT)
Universitat Politècnica de València (UPV), España*



DIEZ AÑOS DE LA LEY 13/2015: UNA DÉCADA DE AVANCES EN LA COORDINACIÓN CATASTRO–REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Este año 2025 se cumple una década desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Su publicación supuso un hito histórico para la seguridad jurídica preventiva en España, al establecer un marco normativo que reforzó el papel de las instituciones responsables de la delimitación y representación de la propiedad: Catastro, Registro de la Propiedad y Notariado.

Desde la Dirección General del Catastro, esta efeméride nos invita a reflexionar sobre los logros alcanzados, los retos superados y el camino que aún queda por recorrer. Diez años de trabajo conjunto han consolidado un sistema más preciso, transparente y seguro, en el que la información gráfica y alfanumérica del Catastro se ha convertido en una referencia compartida y fiable para todos los actores implicados.

Un marco legal que impulsó la coordinación

La Ley 13/2015 introdujo un nuevo paradigma en la gestión de la información territorial, estableciendo la necesidad de una coordinación gráfica entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Esta coordinación ha permitido que la representación gráfica de los inmuebles sea la catastral, permitiendo manejar una base común, precisa y accesible, facilitando la identificación de las fincas registrales.

Este marco legal ha sido el catalizador de una intensa colaboración institucional, que se ha materializado en múltiples iniciativas conjuntas, tanto normativas como técnicas, orientadas a garantizar la correcta aplicación de la Ley y resolver las dudas que su implementación planteaba.

Una década de trabajo conjunto

La aprobación de la Ley abrió un nuevo escenario que exigió un esfuerzo conjunto para armonizar procedimientos, resolver dudas interpretativas y crear cauces de entendimiento entre instituciones con naturalezas jurídicas diferentes. Conscientes de esta necesidad, se constituyeron grupos de trabajo específicos, integrados por representantes de la Dirección General del Catastro, del Registro de la Propiedad y del Notariado.

Estos grupos han sido fundamentales para la aplicación efectiva de la Ley, permitiendo avanzar en la elaboración de

criterios comunes y en la resolución de los problemas prácticos que planteaba la coordinación de la información gráfica y jurídica de los inmuebles.

Hitos normativos y técnicos

Entre los logros más destacados de este periodo, cabe mencionar la aprobación de resoluciones conjuntas que han consolidado un marco técnico estable y fiable:

- La **Resolución conjunta de 7 de octubre de 2020**, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral y otros requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, que estableció especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral, así como los requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad.
- La **Resolución conjunta de 29 de marzo de 2021**, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución de 29 de marzo de 2021, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales, que aprobó las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales.

Ambas resoluciones son fruto de un trabajo riguroso y colaborativo, que ha contado con la participación activa de técnicos de las tres instituciones implicadas, y que han contribuido decisivamente a consolidar un sistema de coordinación eficaz y transparente.

Resultados tangibles y mejoras operativas

Los avances alcanzados en esta década son medibles y reflejan la eficacia del trabajo conjunto. A fecha de **29 de septiembre de 2025**, se han coordinado **1.749.981 in-**

muebles, correspondientes a **1.277.411 parcelas**. Esta cifra representa no solo el éxito de los mecanismos de coordinación, sino también la voluntad compartida de garantizar a los ciudadanos que la representación gráfica de su propiedad es coincidente y coherente en todas las instituciones.

Además, las comunicaciones electrónicas con notarios y registradores se han perfeccionado de manera significativa, reduciendo tiempos de tramitación, minimizando errores y facilitando la gestión documental. La interoperabilidad entre sistemas ha sido clave para este progreso, y ha requerido un esfuerzo técnico y organizativo considerable por parte de todas las instituciones implicadas.

Formación, divulgación y presencia internacional

La implementación de la Ley 13/2015 no habría sido posible sin una apuesta decidida por la formación y la divulgación. Numerosos cursos, seminarios y jornadas técnicas se han organizado de manera conjunta con notarios y registradores, permitiendo una mejor comprensión de las herramientas y procedimientos de coordinación.

Asimismo, la participación en congresos nacionales y en foros internacionales ha reforzado el papel de España como referente en materia de seguridad jurídica y gestión catastral. Especialmente relevante ha sido la cooperación con países de Iberoamérica, donde la experiencia española en la coordinación entre Catastro, Registro y Notariado se ha compartido como modelo inspirador para procesos de modernización institucional.

Retos afrontados y lecciones aprendidas

No cabe ocultar que el camino recorrido no ha estado exento de dificultades. La diferente naturaleza de las instituciones implicadas ha planteado retos en la interpretación de la normativa y en la adaptación de procedimientos. Sin embargo, precisamente esa diversidad ha constituido un estímulo para encontrar soluciones innovadoras, basadas en el respeto mutuo, la búsqueda de consensos y la voluntad de servicio público.

La experiencia demuestra que la cooperación interinstitucional, cuando se sustenta en la confianza y en objetivos comunes, es capaz de superar barreras históricas y de generar resultados de gran valor para los ciudadanos y los profesionales.

Mirando hacia el futuro

La conmemoración de estos diez años no es solo una mirada retrospectiva, sino también una invitación a seguir avanzando. El futuro inmediato plantea nuevos desafíos

vinculados a la digitalización integral de los procedimientos, al uso de la inteligencia artificial en la gestión de datos, al desarrollo de gemelos digitales y a la necesidad de reforzar aún más la interoperabilidad entre plataformas.

El Catastro, junto con notarios y registradores, seguirá impulsando la innovación tecnológica y normativa, siempre con un objetivo claro: ofrecer un servicio público de calidad que garantice seguridad jurídica, transparencia y confianza.

Conclusión

La década transcurrida desde la aprobación de la Ley 13/2015 ha demostrado que la cooperación entre instituciones es no solo posible, sino imprescindible para alcanzar metas de gran envergadura. Los avances logrados en la coordinación Catastro–Registro–Notariado representan un beneficio directo para la ciudadanía, que dispone hoy de un sistema más claro, seguro y moderno.

Desde la Dirección General del Catastro reafirmamos nuestro compromiso de mantener y fortalecer esta senda de colaboración, convencidos de que el futuro de la seguridad jurídica en España y en Iberoamérica depende de la unión de esfuerzos y del trabajo conjunto.

Fernando de Aragón Amunarriz

*Director General del Catastro
Ministerio de Hacienda*



UNA DÉCADA DE LA LEY 13/2015, DE 24 DE JUNIO

Ha transcurrido ya una década desde que la ley 13/2015 de 24 de junio, conocida como la ley de coordinación catastro inmobiliario y registro de la propiedad, abrió una nueva etapa en esta materia, la definitiva. La coordinación de dos instituciones que, como señala la propia exposición de motivos de la ley, «son instituciones de naturaleza y competencias diferenciadas que, no obstante, recaen sobre un mismo ámbito: la realidad inmobiliaria» es imprescindible. Como señala la propia ley, esta relación es necesaria «para una mejor identificación de los inmuebles y una más adecuada prestación de servicios a ciudadanos y Administraciones». Diez años después el balance del camino recorrido es positivo.

El anhelo por obtener la coordinación entre catastro y registro, se remonta a la propia génesis de ambas instituciones. El artículo 38 de la ley del catastro de 24 de marzo de 1906, ya existente el registro de la propiedad, señalaba: «*A partir de la fecha en que comenzará a regir el avance catastral, ningún Juez, Tribunal, oficina administrativa, Notario ni Registrador de la propiedad, admitirán reclamación alguna, ni otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones ni asientos en los Registros de la propiedad que se refieran a un inmueble perteneciente al solicitante sin que acompañe al título de propiedad el plano correspondiente, si está formado el Catastro, o una hoja del Registro del Catastro, debidamente autorizada, en el período del avance. (...)*»

No procede ahora examinar las causas que motivaron que el deseo de esa coordinación no llegara a materializarse. Procede celebrar que hoy es una realidad, de la que debemos sentirnos todos orgullosos.

No sería justo desconocer los antecedentes inmediatos de la ley, que mostraron el camino sobre el que profundizar la coordinación. Fueron menos ambiciosos que la ley del catastro de 1906, pero más realistas, me estoy refiriendo, entre otros, a la ley 13 /1996, de 30 de diciembre, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, que exigió para inmatricular una finca en el registro de la propiedad, la aportación de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la misma en términos coincidentes. Del mismo modo, se incorporó al folio registral la referencia catastral del inmueble. También hay que tener en cuenta, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se apro-

baron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, que abrió la puerta a la coordinación mediante la documentación administrativa, tan relevante en esta materia. Por último, la trascendente ley 48/2002, de 23 de diciembre, del Catastro Inmobiliario, en donde se explica claramente la función diferenciada de ambas Instituciones, sin que ello sea óbice para avanzar.

En su clarificadora exposición de motivos, la ley del Catastro, recuerda que el registro de la propiedad es la «*institución a la que el ordenamiento jurídico atribuye la esencial función, propia de todo Estado moderno, de garantizar la protección de los derechos inscritos y, con ello, del tráfico jurídico-inmobiliario, es el único registro que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles*», y el catastro «*un registro administrativo, proclamando su disposición al servicio de los principios constitucionales ya citados y, por ende, del conjunto de las Administraciones públicas, fedatarios y ciudadanos, todo ello sin perjuicio de la competencia y funciones atribuidas al Registro de la Propiedad*». Fijó así el punto de partida en sus justos términos.

Desde esta autonomía Institucional, no se puede soslayar que, el Registro de la Propiedad y el Catastro, convergen en la necesidad de garantizar al ciudadano, no sólo seguridad jurídica, sino también «*una simplificación administrativa en sus relaciones con ambas instituciones*».

Hoy, diez años después de la entrada en vigor de la ley 13/2015, podemos afirmar, que ese impulso no ha sido, una vez más, baldío, sino que ha dado los frutos esperados, no habiendo vuelta atrás. Gracias, entre otras circunstancias, a la tecnología, «*a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones*», la interoperabilidad es un hecho, los procedimientos son ágiles, y la litigiosidad entre colindantes ha disminuido hasta ser prácticamente inexistente.

Esta ley ha permitido que todos los actos administrativos que supongan una equidistribución de la propiedad, concentración parcelaria, expropiación forzosa, etc. puedan ser coordinados de forma ágil y segura, lo que supone un claro beneficio a la sociedad.

No sólo las distintas Administraciones Públicas,

también la ciudadanía va exigiendo la coordinación catastral, no sólo en los supuestos en que es obligatorio, sino también con carácter voluntario y autónomo, al solicitar la inscripción en el Registro de la Propiedad de sus derechos sobre el inmueble. El procedimiento establecido en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, que «permite al titular registral del dominio o de cualquier derecho real sobre finca inscrita podrá completar la descripción literaria de la misma acreditando su ubicación y delimitación gráfica y, a través de ello, sus linderos y superficie, mediante la aportación de la correspondiente certificación catastral descriptiva y gráfica», es utilizado asiduamente en la práctica.

La doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en diversas resoluciones desde el 2021, y muy especialmente durante el año 2024, incentiva e impulsa la coordinación catastral, entendiendo tácitamente solicitada la misma, sin que cláusulas de estilo frecuentes en el título notarial, puedan ser tenidas en cuenta.

He de agradecer la estrecha colaboración entre la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y la Dirección General del Catastro. En su impulso inicial, contó con Joaquín Rodríguez y Belén Navarro, que pusieron en marcha el proyecto, posteriormente con el resto de Directoras y Directores Generales que se han ido sucediendo en el ejercicio del cargo, hasta la actualidad con Ester Pérez Jerez y Fernando Aragón quienes siguen trabajando, mirando al futuro. Colaboración que se ha instrumentado en las resoluciones conjuntas, en su continuo impulso, de tal modo que algo que parecía difícil de conseguir ya no tienen vuelta atrás. Gracias a todos ellos.

He de agradecer, muy especialmente, a mis compañeros, los sucesivos vocales de bases gráficas, a Jesús Camy, a Pedro Fandos, a Rocío Perteguer, a Gabriel Grajera y a Luis Benavides su excelente trabajo, agradecimiento que hago extensivo a sus equipos. Mi

reconocimiento a todos los compañeros que día a día hacen posible la coordinación desde sus oficinas. La junta nacional, que tengo el honor de presidir, creó una vocalía específica de bases gráficas, como muestra de la decidida voluntad, por parte de los registradores, de subrayar la relevancia e importancia que este proyecto tiene para la sociedad, y que nos concierne de manera tan directa.

Este aniversario nos estimula a seguir por la senda iniciada, desde cada una de las Instituciones Implicadas, en un proceso de mejora continua.

Termino agradeciendo a la revista MAPPING que, desde 1991, apoya esta coordinación.

*María Emilia Adán García
Decana de los Registradores de España*



CORRECTA DESCRIPCIÓN CATASTRAL DE LOS BIENES INMUEBLES: ELEMENTO CLAVE DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

Declara la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, que «*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*», [Preámbulo Apartado I párrafo 3].

Como el principio constitucional de capacidad contributiva exige tributar por la finca real, el Catastro solo puede tener como referente el que le impone el artículo 18.1 del Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (en adelante, LCI), la realidad inmobiliaria, pero si cada institución, Catastro y Registro de la Propiedad define su propia finca, se acaba la coordinación, lo contrario de lo que pretendía la Ley 13/2015. La presunción de exactitud del Catastro (artículo 3 LCI) nada tendría que ver con la presunción de exactitud del Registro aplicada a la descripción de la finca.

En una correcta descripción catastral de los bienes inmuebles, elemento clave de la seguridad jurídica y la valoración, juegan un papel protagonista el Catastro, los topógrafos y los notarios, tal como voy a explicar.

La Dirección General del Catastro ha venido apostando por una constante e intensa digitalización de sus bases de datos. Esta evolución en la digitalización, además de las importantes consecuencias que tiene en la gestión de la actividad catastral, también las tiene en los servicios de atención a los ciudadanos.

El intercambio de información con los notarios, posibilitado por el nivel de informatización o tecnificación de las Notarías del que es un destacado exponente el Índice Único Informatizado, es fluido y elevado, en beneficio de la ciudadanía.

Desde el 1 de enero de 2004, los notarios debemos

trasladar a campos parametrizados el contenido de los escrituras y actas que autorizamos o pólizas que intervenimos dando lugar a los índices informatizados. Esta obligación ha generado el Índice Único Informatizado del que es titular el Consejo General del Notariado.

Los datos del Índice Único Informatizado son completos, actualizados cada quince días, y auténticos, en el sentido de que provienen de documentación notarial y, por tanto, auténtica. Dado su carácter de auténticos estos datos han sido utilizados, por ejemplo, para establecer los valores de referencia por el Catastro.

La Ley 13/2015, con finalidad desjudicializadora y modernizadora [Preámbulo, Apartado IV párrafo 2], modifica, entre otros, y por lo que se refiere a competencias notariales, los artículos 198 a 210 LH y regula una serie de expedientes como son el deslinde fincas inscritas, el expediente para rectificar la descripción, superficie o linderos, el expediente de dominio para la inmatriculación, o la reanudación del trámite sucesivo.

La finalidad perseguida por esta Ley, definida en su Preámbulo, debe ser valorada muy positivamente. Sin embargo, la extensión del procedimiento del artículo 199 LH más allá de la previsión legal, a través de resoluciones de la actualmente Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, antes Dirección General de los Registros y del Notariado, solo genera disfunciones en perjuicio de la ciudadanía.

Como el registrador, a diferencia del Catastro, no tiene competencia para proceder en caso de duda a realizar las comprobaciones sobre el terreno, no tiene otra opción que iniciar un procedimiento del artículo 199 LH consultando a los vecinos para que formulen alegaciones. Por ello, la DGSJFP, a partir de la Resolución de 17 de noviembre de 2015 y la Resolución Circular de 3 de noviembre de 2015, ha ampliado el procedimiento del artículo 199 LH para que:

- Se equipare al procedimiento del artículo 201.1 LH.
- Se entienda rogado siempre que se solicita una rectificación.
- Queda al arbitrio del registrador siempre que considere que puede haber colindantes registrales que

pudieran resultar afectados por la inscripción de dicha representación (vid. resolución de. 21 de marzo de 2018).

Buena parte de la doctrina considera que las anteriores resoluciones de la DGSJFP son abiertamente contrarias a la Ley 13/2015. No cabe dar al procedimiento del artículo 199 LH el mismo ámbito que al procedimiento del artículo 201 LH. Es decir, el artículo 199 LH no debe aplicarse a las modificaciones que impliquen más de un 10% de la superficie registral porque es un procedimiento con menos garantías que las contempladas en el artículo 201 LH. Es evidente cuando comparamos las notificaciones previstas en cada uno de estos dos preceptos, el elenco de notificados en el artículo 199 LH no recoge a todos los titulares de derechos afectados por la modificación que se pretende. Generaría indefensión en todos los titulares a los que no contempla, a diferencia del artículo 201.1 LH. Además, los efectos que derivan del artículo 199 LH sólo pueden producirse sin perjuicio de terceros.

El momento idóneo para alcanzar la concordancia entre la realidad física y la documental es el momento en que se perfecciona el negocio jurídico, por ello el papel del notario es esencial en ese periodo, incluso en la etapa de la prefirma. Es en el momento del otorgamiento de la escritura pública cuando la descripción de la finca ha de quedar convenientemente fijada. Entonces, el notario recaba la información de los comparecientes sobre cuál es el estado de la finca, y les aconseja de los medios más adecuados para lograr el fin que todos persiguen, que no es otro que la descripción de la finca coincida con la realidad.

Por ello, el Consejo General del Notariado adoptó diferentes medidas, entre ellas reforzar la estrecha colaboración ya existente con la Dirección General de Catastro. El 17 de julio de 2024 se firmó entre ambas instituciones un Protocolo General de Colaboración y Buenas Prácticas para reforzar el intercambio de información. Por parte del Centro Tecnológico del Notariado (ANCERT) se redoblaron los esfuerzos para lograr una intercomunicación directa con la Dirección General de Catastro.

Así, en la actualidad a través de la Sede Electrónica Notarial los notarios comunicamos los cambios de titularidad. Solo por dar un dato, en el año 2024 comunicamos a través de la Sede Electrónica del Notariado más de un millón y medio de cambios de titularidades a la Dirección General de Catastro, con las consecuencias que conlleva tal comunicación como son que automáticamente, y sin necesidad de intervención de funcionario público

de Catastro, en Hacienda se modifica la titularidad del inmueble transmitido. Esta simple actuación implica que Hacienda tiene actualizado quincenalmente los datos del parque inmobiliario, con base en la información proporcionada por el Notariado, al ser tales datos auténticos por provenir de una escritura pública.

Esta circunstancia ha conllevado que, por ejemplo, el padrón municipal de viviendas respecto de la exacción del Impuesto de Bienes Inmuebles o de Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana se actualice con información verificada, lo que redunde en una eficaz recaudación de las Entidades Locales, y que al ser el Catastro obligatorio, ya que es un registro fiscal, la inscripción en el Registro de la Propiedad disminuya, pues con relación a la Administración Pública la titularidad es cierta por provenir del documento público notarial.

Como la comunicación con el Catastro es bidireccional, a través de la Sede Electrónica de Catastro, por medio de un acceso propio, los notarios podemos acceder a un importante elenco de información y servicios catastrales, entre los que podemos destacar el servicios de consulta y certificación de bien inmueble, con y sin valor catastral; de referencia catastral; por titular catastral (por NIF); antecedentes de un inmueble en Catastro y en cartografía; consulta de certificaciones solicitadas; consulta masiva; consulta de valor de referencia, etc.

Además, los notarios tenemos servicios de intercambio de información basados en el registro, cierre y consulta de expedientes. Precisamente en estos últimos servicios se basa el de comunicación de modificaciones físicas del artículo 14.1 LCI, y las subsanaciones de discrepancias del artículo 18.2 LCI, que nos permite presentar al Registro de la Propiedad la copia autorizada electrónica del título que se pretende inscribir con la diligencia conteniendo la nueva certificación catastral descriptiva y gráfica, que coincidirá con la descripción contenida en el título y con la realidad.

Del mismo modo, podemos comunicar al Catastro una segregación, división, agregación, agrupación o parcelación de fincas. Otorgada la escritura se procederá a realizar la comunicación al Catastro que en un breve plazo de tiempo tramitará el expediente y remitirá al notario, a través de la aplicación, las nuevas certificaciones catastrales descriptivas y gráficas de las parcelas resultantes para su incorporación mediante diligencia a la escritura con carácter previo a su remisión al Registro de la Propiedad.

Y seguimos avanzando. Así, por ejemplo, la Comisión de Seguimiento del Protocolo de Buenas Prácticas de la

Editorial

Dirección General de Catastro y el Consejo General del Notariado está trabajando en un piloto a fin de asignar una referencia catastral a los elementos resultantes de una división horizontal de la manera más ágil posible, aprovechando las sinergias ya existentes entre ambas instituciones, ahorrando de este modo trámites al ciudadano sin merma de la seguridad jurídica.

Para cerrar el círculo de seguridad jurídica y agilidad en beneficio de los ciudadanos el 22 de abril de 2025, el Consejo General del Notariado y el Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica hemos firmado un convenio de colaboración para facilitar la tramitación on line de los procedimientos de subsanación de discrepancias físicas catastrales.

Son puntos clave del acuerdo:

- Permite que los cerca de 3.000 notarios y más de 4.500 ingenieros técnicos en topografía y geomática colegiados intercambien información de forma rápida y segura a través de la Sede Electrónica Notarial, accesible desde el Portal Notarial del Ciudadano.
- Los ingenieros colegiados pueden depositar certificaciones e informes técnicos y solicitar la legitimación on line de sus firmas, lo que agiliza y da mayor seguridad a los trámites.
- Los notarios pueden verificar en tiempo real la identidad, habilitación profesional y autenticidad de las firmas de los técnicos del Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica.
- El convenio incluye planes de formación conjunta para notarios, topógrafos y personal de notarías.

Concluyo señalando que la aplicación de la Ley 13/2015 ha generado dificultades prácticas, que inciden directa y negativamente en la ciudadanía, y de las que el Notariado ha sido testigo de excepción por su posición

central en el tráfico inmobiliario.

Tras diez años de su entrada en vigor todavía queda mucho por hacer, por ello considero imprescindible, y estoy segura de que será así, seguir avanzando en la fructífera colaboración existente entre el Notariado, el Catastro y el Colegio de Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica, conforme al compromiso de las tres instituciones con la sociedad y el servicio público.

Concepción Pilar Barrio del Olmo

*Presidenta del Consejo General del Notariado
Decana del Ilustre Colegio Notarial de Madrid*



UNA DÉCADA REFORZANDO LA SEGURIDAD JURÍDICA DEL TERRITORIO: LA APORTACIÓN DEL COIGT

En los últimos años, el papel del COIGT ha cobrado una relevancia especial a raíz de la **Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario**. Aquella norma supuso un antes y un después en la relación entre la propiedad inmobiliaria y la cartografía oficial: su objetivo principal fue **coordinar Catastro y Registro de la Propiedad** para que los datos jurídicos (titularidad y cargas) y los datos físicos (forma, superficie y localización) de las parcelas coincidieran plenamente. Hoy, **diez años después**, esa coordinación es una realidad creciente.

Antes de la Ley 13/2015 existía una separación notable entre ambos ámbitos. El Catastro ofrecía una **descripción gráfica y fiscal** de los inmuebles, mientras que el Registro se centraba en los **derechos jurídicos**. Esta dualidad generaba conflictos de **superficie, linderos e identificación**, al carecer de una base geoespacial única y precisa. La ley abrió el camino para resolverlo al **introducir la representación gráfica georreferenciada** como elemento esencial en la inscripción registral; es decir, incorporó las **coordenadas georreferenciadas** a la descripción jurídica de parcelas y fincas.

Desde su entrada en vigor, para inscribir operaciones como subsanaciones, segregaciones, agrupaciones, divisiones o rectificaciones de cabida es obligatorio aportar una representación gráfica alternativa validada por la Dirección General del Catastro. Dicha representación debe cumplir requisitos técnicos de componente geoespacial y apoyarse en coordenadas en el sistema oficial ETRS89 para garantizar la correspondencia con la realidad física del terreno. Aquí, el papel del **ingeniero técnico en topografía o grado en ingeniería geomática** es determinante: somos los especialistas en todas las disciplinas necesarias para asegurar esa calidad técnica.

Consciente de la trascendencia de la reforma, el COIGT ha impulsado durante esta década una intensa labor de formación, divulgación y asesoramiento. Ha promovido herramientas y protocolos para la elaboración de **Informes de Validación Gráfica Alternativa (IVGA)** basados en ficheros GML normalizados, claves para la comunicación entre técnicos, notarios, registradores y Catastro. Además, ha defendido la alta competencia de los ingenieros en geomática y topografía en cartografía de precisión y deli-

mitación de fincas georreferenciadas, firmando convenios con las instituciones del ecosistema inmobiliario en España y **creando el primer esquema de certificación** siguiendo los requisitos de la **UNE-EN ISO/IEC 17024** en España centrada en el ámbito del catastro, propiedad inmobiliaria y valoración.

En este contexto, el Colegio se erige como garante de la calidad técnica en la aplicación de la Ley 13/2015, reforzando la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario y la transparencia de la información territorial. Gracias a esta actuación, los profesionales colegiados contribuyen activamente a **modernizar la administración del territorio**, integrando la **tecnología geoespacial** en los procedimientos registrales y catastrales. En definitiva, la sinergia entre el **COIGT** y la **Ley 13/2015** simboliza la consolidación de una nueva era de **precisión, interoperabilidad y seguridad jurídica** en la gestión del suelo y la propiedad en España.

*Andrés Díez Galilea
Decano del COIGT
Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica*



El proceso de aprobación y puesta en marcha de la Ley 13/2015, de 24 de junio

The process of preparation of Law 13/2015, of june 24

Pablo Puyal Sanz

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 14-21

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

El presente artículo describe el proceso de negociación, elaboración, aprobación y puesta en marcha de la Ley 13/2015, de 24 de junio, que estableció la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro en la descripción gráfica georreferenciada de las fincas con base en la cartografía catastral. Fundamentalmente se centra en las posturas que defendieron los diferentes grupos de interés: registradores, notarios, técnicos, Administraciones públicas y los representantes de los ministerios de Justicia y Hacienda, así como el papel que desempeñaron hasta la aprobación de la ley y en su ejecución posterior.

Abstract

This article describes the process of negotiation, preparation, approval and implementation of Law 13/2015, of June 24, which established coordination between the Property Registry and the Cadastre in the georeferenced graphic description of the properties based on cadastral cartography. Fundamentally, it focuses on the positions defended by the different interest groups: registrars, notaries, technicians, public administrations and representatives of the Ministries of Justice and Finance, both the role they played until the approval of the law and in its subsequent execution.

«Un mapa siempre toma partido»
Juan Mayorga. *El Cartógrafo*

Palabras clave: Registro de la Propiedad, Catastro Inmobiliario, Cartografía georreferenciada, Coordinación, Propiedad inmobiliaria.

Keywords: Property registration, Real Estate Cadastre, Georeferenced cartography, Coordination, Real estate property.

Ministerio de Hacienda
Vocal asesor
puyalsp@gmail.com

Recepción 11/09/2025
Aprobación 16/09/2025

1. INTRODUCCIÓN. LOS ANTECEDENTES DE LA LEY

Los mapas son una representación abstracta de fenómenos localizados en el territorio que toman sólo unos pocos elementos de la realidad. Son útiles para muchas cosas: para representar el espacio y del territorio, para orientarse, para ubicar objetos y analizar relaciones espaciales, para visualizar la información, para medir, planificar, comunicar... Por eso hay muchos mapas temáticos diferentes, según la finalidad para la que se elaboran. Ese uso determina también la precisión métrica que necesitan y la técnica utilizada para su elaboración y actualización.

La cartografía parcelaria representa los bienes inmuebles. Está por tanto condicionada por el concepto de finca o parcela que se maneje. Debe reflejar las características principales de las propiedades inmobiliarias existentes, sobre todo su delimitación que en ocasiones no es apreciable directamente de la realidad física, o las nuevas parcelas que se pretende configurar para el futuro. Y pueden utilizarse para múltiples finalidades. Por eso hay varios tipos de planos o mapas parcelarios, desde el levantamiento topográfico que pueda hacer un particular sobre sus fincas para su segregación, parcelación o para la realización de proyectos de transformación o explotación, hasta los que se elaboran sobre una porción del territorio para actuar sobre la ordenación y configuración de la propiedad (planificación urbana, expropiaciones forzadas, reparcelaciones, concentraciones parcelarias...), pasando por los que dispone el Catastro Inmobiliario de todo el territorio para la valoración de las fincas con fines fiscales.

Sin detenernos en otros antecedentes más remotos, desde los años 90 del siglo pasado los registradores de la propiedad estaban intentando disponer de unas «bases gráficas» para la descripción más fiable de las fincas registrales, utilizando aquellas cartografías que en cada momento y territorio sirvieran mejor a su finalidad. No descartaban la utilización de la cartografía catastral, de hecho desde 1999 habían colaborado con la administración catastral en su actualización y digitalización, pero no querían renunciar a la utilización de otros planos más actualizados, más precisos o que se ajustaran mejor a la descripción de las fincas registrales.

Por el contrario el Catastro Inmobiliario quería que la cartografía de los registradores fuera la catastral únicamente, pues entendía que la existencia de cartografías parcelarias oficiales paralelas, elaboradas con conceptos de finca distintos aunque parecidos, mé-

todos de elaboración heterogéneos, procedimientos de inscripción diferentes (universales y obligatorios los del Catastro e individuales y voluntarios los del Registro de la Propiedad) o con características técnicas y escalas diversas, sólo llevaría a discrepancias que incrementarían la litigiosidad.

La coordinación del Registro de la Propiedad con el Catastro Inmobiliario, en lo que se refiere a la descripción de las fincas, era una antigua aspiración puesta de manifiesto por la doctrina y que había sido recogida por el legislador en la Ley de 23 de marzo de 1906 por la que se estableció el Catastro Topográfico Parcelario. Pero se había visto frustrada por la diferente naturaleza, intereses y propósito de ambas instituciones.

Tras muchos vaivenes e intentos de coordinación durante el siglo XX, la primera iniciativa que logró acercar ambos entornos en la práctica fue la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que estableció la obligación de identificar las fincas registrales con la referencia catastral, tanto en los documentos públicos o privados como en las inscripciones del Registro de la Propiedad. La medida era modesta en apariencia, porque se trataba de incluir un código en documentos e inscripciones registrales que permitiera situar cada finca en la cartografía catastral. El desarrollo del sistema informático que habilitaría la puesta en práctica de esta medida, así como el incipiente intercambio de información del Catastro con notarios y registradores, tuvo que superar muchas dificultades, sobre todo por la precariedad de los medios técnicos disponibles. Pero la medida con los años ha venido dando resultados cada vez más satisfactorios.

Posteriormente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible estableció la obligación de incorporar la certificación catastral descriptiva y gráfica, que incluía los datos cartográficos del inmueble, en los documentos públicos que contuvieran hechos, actos o negocios susceptibles de generar una incorporación en el Catastro Inmobiliario, así como en el Registro de la Propiedad en los supuestos previstos por ley, supuestos que en esos momentos afectaban a las inmatriculaciones de fincas. Para entonces, los medios informáticos del Catastro Inmobiliario y de los fedatarios públicos habían mejorado notablemente y, con ellos, la calidad, fiabilidad y accesibilidad de los datos. Por ello, la obtención de esas certificaciones pudo hacerse de modo inmediato a través de la Sede Electrónica del Catastro en Internet y hoy se emiten por millones anualmente.

A pesar de estas experiencias positivas, que intensificaron las relaciones entre el Catastro Inmobiliario y los fedatarios públicos, nadie ignoraba que seguir

avanzando en el proceso de describir las fincas en el Registro de la Propiedad con base en la cartografía catastral, después de muchas décadas de descripción literaria de las fincas, suponía modificar procedimientos técnicamente complejos que tendría importantes efectos jurídicos, lo que afectaba a los intereses económicos y profesionales en juego de quienes debían intervenir en el mercado inmobiliario. A estas dificultades se añadía el hecho de que España es un país con un gran dinamismo del sector inmobiliario en el que se hacen anualmente millones de operaciones, que los nuevos procedimientos de coordinación no debían paralizar.

En este trabajo voy a valorar desde mi experiencia personal el proceso en el que tuve la suerte de participar, de redacción, negociación, aprobación y puesta en marcha de la ley de coordinación del Registro de la Propiedad con el Catastro para compartir la descripción gráfica georreferenciada de las fincas registrales con base en la cartografía catastral, a cuyo décimo aniversario de su entrada en vigor la revista *Mapping* dedica este número monográfico.

2. LOS ACTORES DEL PROCESO

Eran muchos los agentes afectados por una ley cuya aprobación afectaría plenamente a sus intereses, funciones, costes y procedimientos de trabajo.

- a) Estaba en primer lugar, el colectivo de los registradores, responsables de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos reales sobre los inmuebles. Eran conscientes de que el tradicional sistema de descripción literaria de las fincas registrales debía ser superado, pues la falta de una descripción técnica impedía otorgar plenos efectos jurídicos a los datos descriptivos de las fincas, debido a la indeterminación de su localización, cabida y linderos. Existían factores que dificultaban enormemente que el Registro de la Propiedad pudiera elaborar una cartografía continua del territorio para reflejar de modo fiable la descripción de los inmuebles, tales como la voluntariedad de la inscripción registral, que sólo podía practicarse a instancia de los interesados, el importante volumen de fincas no inscritas o la deficiente descripción de las que ya lo estaban.
- b) Junto con los registradores, la Dirección General del Catastro pretendía mejorar sus bases de datos como elemento de lucha contra el fraude, no sólo en las características jurídicas de los inmuebles, en lo que se había avanzado mucho en los

cambios de titularidad gracias al procedimiento de comunicación de notarios y registradores, sino mejorando la cartografía catastral, que siempre estaba puesta en cuestión por no tener suficiente precisión métrica o por estar desactualizada, dolencias de las que era plenamente consciente la organización catastral y a cuya solución debía contribuir el nuevo sistema.

- c) En tercer lugar, el colectivo de notarios que elaboran las escrituras públicas otorgadas en los negocios inmobiliarios, que son el principal instrumento inscribible en el Registro, pretendían apoyarse en la cartografía catastral casi exclusivamente para la elaboración de los títulos de propiedad, sin depender de la calificación con los registradores en esta materia. Su intensa colaboración con el Catastro en los últimos años y su contacto directo con las partes intervenientes en el tráfico inmobiliario les hacían ser un elemento clave en el proceso de implantación de cualquier medida.
- d) En cuarto lugar, los técnicos competentes en la elaboración de cartografía (arquitectos, ingenieros en topografía, ingenieros agrónomos, etc.), reclamaban una mayor participación en el levantamiento topográfico de las fincas como paso previo a su inscripción en el Registro, función que desarrollaban en aquellos otros países de Europa que tienen un sistema registral radicalmente diferente del español.
- e) En quinto lugar, las Administraciones públicas que tenían competencias en la reordenación de la propiedad, bien por tener competencias urbanísticas (planes de urbanismo, licencias de segregación o reparticiones), agrarias (procesos de concentración parcelaria, licencias de segregación...), de inversión en infraestructuras (expropiaciones forzosas), o bien como responsables del dominio público (deslindes administrativos, etc.), frecuentemente utilizaban cartografías de elaboración propia y omitían el deber de inscripción del dominio público en el Registro de la Propiedad.
- f) Los particulares que intervienen en las transacciones inmobiliarias estaban acostumbrados a utilizar una descripción de las fincas marcada por una inercia que arrastraba frecuentemente las deficiencias de las descripciones anteriores, o a elaborar nuevas descripciones sin mayores exigencias técnicas, lo que facilitaba el fraude inmobiliario. Toda medida legal que quebrara esa tendencia se encontraría con la resistencia

de propietarios o promotores inmobiliarios que solo podría superarse con la colaboración de los restantes operadores.

Obviamente, la cartografía «siempre toma partido» y adoptar una u otra solución no era una cuestión exclusivamente técnica. Por tanto, a nadie se le escapaba que, cualquiera que fuese la solución a que se llegara en el texto de la Ley, el proceso de negociación debía, además de hacer compatibles los intereses en juego, implicar a todos los agentes afectados en su aplicación, que iba a requerir importantes cambios, con mayor carga de trabajo, participación de múltiples agentes, más dificultad técnica y unos desarrollos informáticos innovadores.

3. EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN

El proceso estuvo impulsado directamente por la Presidencia del Gobierno, que en 2012 se fijó el objetivo de aprobar una Ley de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro.

A diferencia de las anteriores medidas legales que hemos mencionado, en las que el proceso de elaboración de las normas se negoció entre el Catastro y los colegios de notarios y registradores, en este caso los contactos para redactar la ley se iniciaron directamente entre de la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, cuyo titular era Joaquín José Rodríguez Hernández, y la Dirección General del Catastro del Ministerio de Hacienda, cuya titular era Belén Navarro Heras. Tenían un encargo decidido del Gobierno de llegar a un acuerdo entre ambos. Sólo posteriormente se quería incorporar al proceso negociador a las organizaciones colegiales de los fedatarios públicos.

La primera actuación que se realizó fue acordar entre ambos ministerios las bases generales de lo que debía recoger el articulado de la Ley. La Dirección General de los Registros y del Notariado elaboró una primera propuesta de redacción, que fue objeto de discusión y modificación con la Dirección General del Catastro durante buena parte del año 2013. Sobre estas bases se logró un acuerdo. Hasta ese momento el texto no había salido del ámbito de ambos ministerios.

El borrador acordado inicialmente del anteproyecto de Ley obtuvo el visto bueno de la directiva del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercan-

A pesar del saldo positivo de la Ley, resulta necesario incrementar el ritmo de la coordinación para que no se quede en algo residual y dar nuevos pasos para coordinar más fincas reformando la Ley

tiles de España, favorable a un texto que imponía un protagonismo esencial a la cartografía catastral. Esta postura del Colegio, cuyo Decano era a la sazón Alfonso Candau Pérez, coincidía con el sentir de una parte de los registradores de la propiedad que no se veían metidos a cartógrafos y querían dejar a otras instituciones con técnicos y competencias en la materia la elaboración de la cartografía parcelaria que debía utilizar el Registro de la Propiedad. Pero en octubre de 2013 hubo elecciones en el Colegio de Registradores, de las que salió elegido decano Gonzalo Aguilera Anegón al frente de un equipo mucho más proclive a la postura contraria, que defendía que, dado que la descripción gráfica georreferenciada de las fincas registrales iba a ser una parte de la inscripción registral, con consecuencias jurídicas reforzadas, era una labor propia e ineludible del registrador de la propiedad no solo calificarla sino también elaborarla cuando fuera preciso. Pretendían además tener una total autonomía en la incorporación de otras cartografías «propias» de cada registro, pretensión cuyo origen estaba en las anteriores «bases gráficas», que algunos registradores llevaban manejando varias décadas, aunque como elemento auxiliar y sin efectos jurídicos.

Por su parte, el Consejo General del Notariado, presidido por José Manuel García Collantes, se opuso inicialmente a la medida, alegando que el principio de legitimación registral no debía extenderse a la descripción física de las fincas. Eran contrarios a que esta fuera obligatoria y también a que fueran los registradores los que pudieran incorporar en la inscripción una u otra cartografía según la documentación aportada por los intervinientes. Defendían que fuera el Catastro el que, en todos los casos, proporcionara la descripción gráfica de las fincas que fueran objeto del tráfico inmobiliario y que las incorporaciones al Catastro de las modificaciones cartográficas fueran previas a la inscripción registral. Había implícita en esta postura una división de funciones: el Registro debía ser

el responsable de los datos jurídicos de las fincas y el Catastro de los datos físicos. Pero esto condicionaba la inscripción en el Registro a la respuesta previa del Catastro, cuyos responsables eran plenamente conscientes de la falta de medios de la Administración catastral para realizar actualizaciones inmediatas de la cartografía a instancia de los interesados, lo que paralizaría tales operaciones.

El Colegio de Ingeniería Geomática y Topográfica, que participó cuando del proceso estaba más avanzado, defendía que dotar de una descripción cartográfica a las fincas registrales solo era posible con la intervención de los técnicos. Aducían que en muchas ocasiones la cartografía catastral no servía para acreditar con plena seguridad jurídica la situación, superficie y linderos de las fincas, dado que adolecía de importantes defectos de delimitación de las parcelas, de desactualización y de precisión métrica, tanto absoluta como relativa, por desplazamiento, giro o deformaciones. Por eso abogaban por la participación obligatoria de los técnicos en todos supuestos de inscripción registral para lograr la cabal descripción de las fincas.

Por su parte, la Dirección General del Patrimonio del Estado hizo alegaciones técnicas al anteproyecto de Ley referidas a la protección de los bienes de dominio público y al procedimiento de su inmatriculación. Otros organismos del Estado, que manejaban cartografía, como el Ministerio de Medio Ambiente, habían negociado con el Colegio de Registradores textos legislativos sectoriales que afectaban a bienes de dominio público que eran contrarios a los principios de la nueva Ley y que quedaron paralizados. El resto de las Administraciones públicas apenas participaron en la elaboración de la Ley, lo que ha producido posteriormente cierta inhibición en su aplicación.

El proyecto finalmente fue aprobado en junio de 2014 por el Gobierno. Incorporaba un sistema mixto, en el que se mantenía el principio de que la única base gráfica del Registro de la Propiedad fuera la cartografía catastral y la exigencia de que la inmatriculación (primera inscripción) de las fincas en el Registro debía hacerse con fincas coordinadas, es decir, con una descripción gráfica georreferenciada coincidente plenamente con la catastral.

Pero se estableció que la descripción gráfica no fuera obligatoria para todas las inscripciones, sino solo para las inmatriculaciones y demás inscripciones que supusieran una modificación de la entidad hipotecaria, siendo voluntaria y rogada para el resto de los casos. Se reformaron los procedimientos de concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad

física y jurídica extraregistral y se crearon otros nuevos, en los que descripción gráfica georreferenciada era obligatoria para la inscripción registral, si bien no siempre tenía que ser la catastral, sino que podía aportarse una representación gráfica alternativa, en cuya elaboración los técnicos tendrían un importante papel que jugar, cuyas características permitirían incorporar las modificaciones inscritas a la cartografía del Catastro posteriormente.

Los procedimientos de coordinación también quisieron garantizar los derechos de los propietarios y la protección del dominio público, no solo con la utilización de una cartografía fiable, sino también con la participación de los técnicos, la audiencia a los propietarios colindantes y los informes de las Administraciones públicas titulares del dominio público.

Las posturas divergentes siguieron defendiéndose por los diferentes grupos de presión durante la tramitación en el Congreso, como ocurre en numerosos proyectos de ley, que intentaron introducir enmiendas en el texto que reforzaran las posturas a favor de cada cual. A los pocos meses de presentarse el proyecto de Ley ante las Cortes fue nombrado un nuevo Ministro de Justicia, y se produjo también la sustitución del Director General de Registros y del Notariado, que había sido un decidido impulsor del proyecto de Ley, en ocasiones con la oposición de los colegios profesionales de registradores y notarios. La postura más atemperada del nuevo Director General, Francisco Javier Gómez Gállico, reabrió las negociaciones con los colectivos implicados, lo que produjo el retraso de unos meses en la tramitación parlamentaria, pues los plazos de enmiendas se prolongaron hasta febrero de 2015. Fruto de este retraso fue la reestructuración de la sistemática de la ley, la maduración de los pros y contras del articulado y el acercamiento de posturas. El largo proceso de elaboración y aprobación del texto legal, lejos de ser un inconveniente, permitió profundizar en los problemas técnicos y operativos existentes y avanzar soluciones que facilitaron su aplicación.

Una vez solventados los diferentes escollos, la tramitación parlamentaria no introdujo cambios que no estuvieran previamente negociados, casi no hubo repercusión en los medios de comunicación y los debates en el Parlamento fueron desganados y confusos, por tratarse de una materia técnica y más bien árida. Finalmente, se aprobó Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2005 de 5 de marzo.

El texto legal sufrió algunas críticas. Ninguno de los

agentes implicados quedó totalmente satisfecho con las concesiones que hubieron de hacerse con respecto a sus posturas iniciales, pero una vez aprobado, todos convinieron en que su aprobación fue un gran avance. A partir de entonces, la respuesta de los notarios y registradores, con independencia de sus posturas iniciales, no fue otra que la de cumplir la Ley, como hombres de Derecho que eran. La Dirección General del Catastro y los Colegios de Notarios y Registradores se dispusieron a adoptar las medidas para su implantación.

4. LA ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY

La entrada en vigor de la Ley 13/2015 contenía dos disposiciones finales que eran decisivas. La disposición final quinta retrasaba su entrada en vigor en lo que afectaba a la coordinación entre el Catastro y el Registro al 1 de noviembre de 2015. La disposición final tercera disponía que antes de dicha fecha, las Direcciones Generales del Catastro y de los Registros y del Notariado aprobarían, tras otro proceso negociador, una resolución conjunta que regulara los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad. Dicha resolución se aprobó con fecha de 29 de octubre de 2015, posibilitando la entrada en vigor de la ley. A esta resolución han seguido otras complementarias posteriores como las de 7 de octubre de 2020 y 8 de abril de 2021.

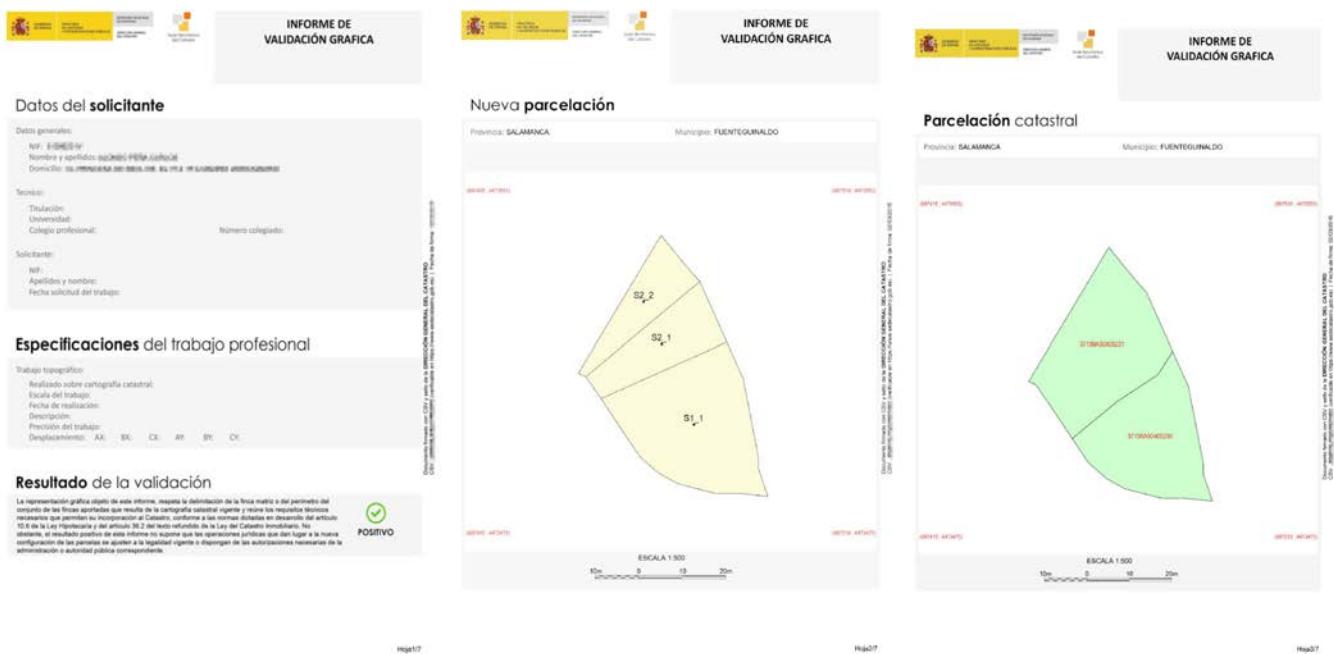
Además, se implantaron los nuevos procedimientos de coordinación que preveía la ley, tanto los registrales como los catastrales, dictándose instrucciones internas en ambos colectivos. Se desarrollaron nuevos sistemas y aplicaciones informáticos. Hubo que desplegar una intensa labor divulgativa y de formación a todos los agentes implicados, tanto internos como externos.

Transcurridos diez años desde la entrada en vigor de la Ley, el balance ha de ser positivo. Entre los logros alcanzados podemos citar los siguientes:

- Se han coordinado más de 1.200.000 parcelas que afectan a más de 1.700.000 fincas, de toda clase de tipologías, demostrando que la Ley puede dar solución a los múltiples casos existentes en la realidad.
- No se ha incrementado la litigiosidad en la delimitación de las fincas, pese a que el procedimiento de coordinación hace aflorar divergencias latentes en la delimitación de la propiedad, gracias al

imprescindible *corpus* de doctrina administrativa sobre la aplicación de la ley elaborado por la Dirección General de los Registros y del Notariado, labor que continúa la actual Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública.

- Está siendo esencial la labor calificadora de los registradores en la descripción de las fincas, a la que anteriormente se prestaba menos atención, al incluir la representación gráfica georreferenciada, y extender a los datos descriptivos de las fincas coordinadas los potentes efectos protectores que el Registro de la Propiedad dota al tráfico inmobiliario.
- Se han automatizado los procedimientos registrales de coordinación en lo relativo a los datos cartográficos, con el desarrollo de la aplicación informática registral para el tratamiento de representaciones gráficas, homologada con el informe favorable de todos los ministerios competentes en materia cartográfica.
- Se han creado nuevos servicios electrónicos del Catastro específicos para la aplicación de la ley, generalizándose el uso de documentos electrónicos plenamente accesibles, que contienen la georreferenciación de cada finca en lenguajes abiertos: la certificación catastral descriptiva y gráfica que recoge la descripción catastral que se pretendía inscribir; el informe de validación gráfica, que se genera cuando se quiere aportar a la inscripción una descripción gráfica alternativa a la catastral, que permite contrastar las diferencias entre ambas descripciones, su compatibilidad y la posterior actualización cartográfica; o el informe sobre ubicación de construcciones.
- Tanto el Catastro como el Registro han mantenido su autonomía en el ejercicio de sus propias funciones, incrementando a la vez su colaboración, basada en la interoperabilidad de ambas instituciones con la mejora de sus sistemas de intercambio de información.
- Ha crecido la participación de los técnicos en la elaboración de los instrumentos públicos inscribibles en el Registro de la Propiedad.
- Se ha mejorado la cartografía catastral que ha superado la mayor exigencia en precisión y calidad, aunque necesita continuar mejorando, tanto en actualizaciones puntuales, a través de la descripción gráfica georreferenciada alternativa recibida de las fincas registrales, como de otros procesos masivos que solventen problemas de posicionamiento de la cartografía catastral.
- La sociedad, en fin, está cambiando poco a poco los hábitos heredados de no realizar una correcta de-



Informe catastral de validación de una representación gráfica georreferenciada alternativa

limitación y medición de las fincas para operar con ellas en el tráfico inmobiliario. La incorporación de las descripciones gráficas, aunque sea parcial, está trayendo una nueva «cultura cartográfica», que no las ve como un requisito burocrático más, sino como un elemento que contribuye a ganar seguridad y certeza en el mercado inmobiliario.

A pesar del saldo positivo de la Ley, hay que tener a la vez un planteamiento crítico con ella. La experiencia ganada en estos diez años nos muestra que lo que pudo ser un elemento de comprensible prudencia en el momento de su implantación inicial, hoy suponen un freno para su aplicación efectiva, que debe levantarse.

El mayor obstáculo para la implantación de esta Ley está siendo su complejidad técnica y el coste de los procedimientos que regula. La ley tuvo que permitir, para no paralizar el tráfico, que fuera voluntaria y rogada la inscripción de la representación gráfica, y por tanto la coordinación, en la mayor parte de las transacciones inmobiliarias como son las transmisiones de titularidad (compraventas, hipotecas, donaciones y herencias). Pero cuando los procedimientos son voluntarios los operadores, tanto los propietarios como el colectivo notarial o las administraciones públicas, han tendido a evitar su aplicación para esquivar las dificultades de los nuevos procedimientos de coordinación.

La deficiente situación de partida de la descripción física de las fincas registrales tampoco facilita la coordinación al obligar a tramitar procedimientos de

rectificación de la descripción de las fincas.

Por estas razones los resultados cuantitativos son escasos: en estos diez años, menos del tres por ciento de las parcelas existentes en este país tienen una descripción gráfica coordinada entre en el Catastro y el Registro de la Propiedad. A este paso se necesitarían más de trescientos años para completar la tarea.

Resulta necesario, por tanto, incrementar el ritmo de la coordinación para que no se quede en algo residual. Se necesita dar nuevos pasos para coordinar más fincas, reformando la ley. Los propietarios y notarios ya están obligados por la normativa catastral a aportar la certificación catastral descriptiva y gráfica y a manifestarse sobre su concordancia con la realidad, por lo que en caso positivo el procedimiento para su inscripción registral debería iniciarse obligatoriamente. Resulta inaplazable obligar a los ayuntamientos y demás administraciones públicas a que, cuando gestionan el dominio público o reconfiguran la propiedad, tramiten sus procedimientos administrativos con una cartografía georreferenciada compatible con la catastral antes de su aprobación definitiva y para su inscripción registral posterior. También debería obligarse a aportar una descripción gráfica georreferenciada en todos los procedimientos de rectificación de la descripción y cabida de los inmuebles, sin excepciones. Ha de regularse la extensión de la coordinación a todas las fincas incluidas en edificios en régimen de propiedad horizontal o cuando la parcela que ocupan esté coordinada, etc.

Continuar avanzando en esta línea es factible y re-

sulta imprescindible, porque lo que ya no es posible es ignorar la cartografía oficial en la descripción de la propiedad si queremos asegurar su adecuada protección, que es lo que reclama el principio constitucional de seguridad jurídica.

AGRADECIMIENTOS

Hubo muchas personas, además de las mencionadas en el texto de este artículo, que trabajaron intensamente en la elaboración, aprobación e implantación de la Ley. No estuvimos en primera línea, discutimos intensamente su contenido y acabamos trabajando en equipo. A ellas debo agradecer su lealtad a las instituciones que representaban, su amor por el trabajo bien hecho, su responsabilidad y compromiso con los resultados, el profundo conocimiento técnico que tenían y lo mucho que me enseñaron. Fue un placer. Gracias a todas, así como a los equipos que dirigieron. Sin ellas no hubiera sido posible.

Se trata de los registradores de la propiedad Joaquín Delgado Ramos, Pedro Fandos Pons, Antonio Giner Gargallo, Jose María de Pablos O'Mullony y Óscar Germán Vázquez Asenjo; de los notarios César Belda Casanova y Antonio Jiménez Clar; y de los funcionarios del Catastro, Carlos Alonso Peña, Carmen Conejo

Fernández, Roberto Fernández Gómez, Fernando Serrano Martínez y Luis Virgós Soriano.

REFERENCIAS

El presente artículo está basado fundamentalmente en la experiencia del autor que coordinó el equipo de la Dirección General del Catastro en la elaboración y ejecución de la Ley, por lo que las referencias contenidas en el mismo se basan en los recuerdos de dicho período. Los interesados en profundizar en los aspectos técnicos y jurídicos de la Ley, pueden consultar las siguientes obras:

- Delgado Ramos, J. (2022). Georreferenciación de fincas registrales y su coordinación con el Catastro. Barcelona, Ed. Aferré.
- Fandos Pons, P. (2016) Los efectos jurídicos de la identificación y descripción gráfica de fincas registrales. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- Jiménez Gallego, C. (2016) La nueva coordinación Realidad-Catastro-Registro. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- Puyal Sanz, P. (2016) El nuevo régimen de coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Valencia, Ed. Tirant lo Blanch.
- Trujillo Cabrera, C. (2017). Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad. Ed. BOE.



Sobre el autor

Pablo Puyal Sanz

Licenciado en Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid en el año 1982. Pertenece al cuerpo de Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional desde el año 1985 y ha trabajado en diversos ayuntamientos. Durante 19 años desempeñó puestos de trabajo en el Catastro, como Gerente Territorial y Regional, Subdirector General de Estudios y Sistemas de Información o Adjunto a la Dirección General. Durante los últimos cinco años ha sido Subdirector General de Gestión de la Financiación Local y actualmente es vocal asesor en la Secretaría General de Financiación Autonómica y Local del Ministerio de Hacienda.

Es autor de numerosas publicaciones y artículos sobre Financiación y Tributación local, Catastro Inmobiliario, sistemas de información catastral, y coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. También ha publicado un tratado, Derecho Catastral, en 2018.

La tecnología como catalizador: arquitectura técnica del ecosistema Catastro-Registros

Technology as a catalyst: technical architecture of the Cadastre-Registry ecosystem

Carlos Alonso Peña

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 22-27

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

El artículo, desde la perspectiva de un tecnólogo partície en su gestión, ofrece un análisis técnico y estratégico de la arquitectura tecnológica que ha sustentado el éxito de la coordinación Catastro-Registro en España. Se argumenta que el triunfo del modelo no reside únicamente en la norma, sino en las decisiones conceptuales y de ingeniería que lo hicieron viable. Se profundiza en los cuatro pilares tecnológicos clave: el documento electrónico inteligente (PDF con GML/XML incrustado), que eliminó el error de transcripción; la estandarización mediante GML-INSPIRE de parcela catastral, que garantizó la certeza matemática sobre la confianza visual; el Código Seguro de Verificación (CSV), como sello de integridad y habilitador de la automatización; y los servicios web, que orquestaron un ecosistema de interoperabilidad en tiempo real. El texto concluye posicionando este modelo como un caso pionero de espacio de datos sectorial, adelantándose a la actual Estrategia Europea de Datos y sentando las bases para la futura gestión inteligente del territorio.

Abstract

From the perspective of a technologist involved in its development, this article offers a technical and strategic analysis of the technological architecture that has underpinned the success of the Cadastre-Land Registry coordination in Spain. It argues that the model's triumph lies not solely in the legislation, but in the conceptual and engineering decisions that made it viable. The analysis delves into the four key technological pillars: the intelligent electronic document (PDF with embedded GML/XML), which eliminated transcription errors; standardization through the cadastral parcel GML-INSPIRE format, which ensured mathematical certainty over visual trust; the Secure Verification Code (CSV), as a seal of integrity and an enabler for automation; and the web services that orchestrated a real-time interoperability ecosystem. The text concludes by positioning this model as a pioneering case of a sectoral data space, anticipating the current European Data Strategy and laying the groundwork for the future intelligent management of the territory.

Palabras clave: Coordinación Catastro-Registro, Arquitectura técnica, Interoperabilidad, GML-INSPIRE, Código Seguro de Verificación (CSV), Servicios Web, Espacio de datos, Seguridad jurídica, Modernización administrativa.

Keywords: Cadastre-Land Registry Coordination, Technical architecture, Interoperability, GML-INSPIRE, Secure Verification Code (CSV), Web Services, Data space, Legal certainty, Administrative modernization.

Director de División

Dirección General del Dato

Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia artificial

Ministerio para la Transformación digital y de la Función pública

carlos.alonso@digital.gob.es

Recepción 23/09/2025

Aprobación 25/09/2025

1. INTRODUCCIÓN

Agradezco profundamente la invitación a participar en este monográfico. Aunque mi trayectoria profesional me sitúa hoy fuera del Catastro, tras veintidós años de servicio en la institución, me siento parte indisoluble de su trayectoria y, en particular, un coadyuvante en la gestación del marco de coordinación que hoy celebramos. Es imposible abordar este análisis sin un cierto grado de reflexión personal. Visto en retrospectiva, aquel esfuerzo fue impulsado por la convicción, quizás impetuosa, de que era posible rediseñar desde sus cimientos las dinámicas de funcionamiento de instituciones tan trascendentales como notarías, registros y el propio Catastro. El hecho de que la arquitectura tecnológica concebida en aquellos días, debidamente perfeccionada, siga siendo el pilar del sistema, confirma que no fue solo un proyecto exitoso, sino un verdadero proyecto país.

La coordinación, culminada con la Ley 13/2015, fue la crónica de esa revolución silenciosa: una transformación profunda que sustituyó décadas de intentos de coordinación por un ecosistema digital robusto y coherente. Desde el punto de vista de la institución catastral, se culminó la visión estratégica de consolidar al Catastro como un sistema de información territorial abierto y digital al servicio de la sociedad. Fue el resultado de una voluntad política decidida que comprendió, que la seguridad jurídica del siglo XXI debía fundamentarse en la exactitud geométrica y en la interoperabilidad real de sus sistemas. Por ello, este análisis se adentra, desde una perspectiva de tecnólogo, en la arquitectura y las decisiones conceptuales que hicieron posible este modelo, un referente internacional en la materia.

2. EL FUNDAMENTO DEL ÉXITO: UN CATASTRO DIGITAL Y ABIERTO COMO PRECONDICIÓN

La Ley 13/2015 no surgió en el vacío. Su éxito se cimentó sobre una decisión estratégica previa y fundamental: la transformación del Catastro en un auténtico sistema de información territorial digital y la apertura de sus datos a la sociedad. Esta apertura no fue un acto aislado, sino la culminación de un esfuerzo interno, sostenido durante años, para aprovechar los medios

digitales con el fin de transformar radicalmente los procesos, no para limitarse a digitalizar las ineficiencias del pasado. Esto implicó una evolución informática sin precedentes que incluyó la consolidación de la información dispersa en las distintas gerencias territoriales en una única base de datos nacional, la depuración sistemática de dicha base para garantizar su coherencia, y la unificación de identificadores de personas en colaboración con la información de renta de la AEAT. Este trabajo, silencioso pero masivo, fue lo que dotó a la base de datos catastral de la fiabilidad necesaria para poder ser expuesta al público con garantías.

Sobre estos cimientos de un dato depurado y centralizado, se pudo erigir la Sede Electrónica del Catastro, no como un mero portal de consulta, sino como una plataforma de publicidad universal y activa. Al democratizar el acceso a la cartografía, convirtiéndola en un bien público, gratuito y permanentemente disponible, se logró que la base catastral se erigiera como el estándar de facto para el tráfico inmobiliario mucho antes de que la ley lo elevara a estándar de jure. La georreferenciación de la finca registral, utilizando como base la cartografía catastral, aporta mayor seguridad a sus datos de ubicación, delimitación y superficie, facilitando el tráfico jurídico y aumentando su transparencia.

Esta transparencia radical generó un efecto de red: técnicos, notarios, registradores y ciudadanos adoptaron la cartografía catastral como la fuente más completa y fiable para identificar la realidad física de los inmuebles. Sin embargo, la genialidad del modelo no residió únicamente en la publicidad pasiva, sino en dotar a la Sede Electrónica de un rol como motor de validación y certificación. Herramientas como el servicio del Informe de Validación Gráfica (IVG) transformaron la SEC de una biblioteca digital a un laboratorio interactivo. Ya no se trataba solo de «ver» el mapa, sino de poder «dialogar» con él: proponer modificaciones geométricas y obtener una respuesta técnica e instantánea sobre su viabilidad.

Esta doble condición —fuente de información universal y validador técnico indispensable— creó el círculo virtuoso que dio forma a la reforma. La confianza generada por su accesibilidad y la fiabilidad aportada por sus servicios crearon la masa crítica necesaria para que el legislador pudiera designar la base catastral como la representación gráfica oficial del Registro con plenas garantías. La ley no impuso una realidad nueva, sino que formalizó y dio amparo jurídico a una práctica que la tecnología y la estrategia de datos abiertos del Catastro ya habían consolidado en el mercado, convirtiendo a la Sede Electrónica en la herramienta donde forjar la unión definitiva entre la realidad física y la seguridad jurídica.

3. LA ARQUITECTURA DE LA CERTEZA: PRODUCTOS Y PILARES TECNOLÓGICOS

El éxito del modelo no reside en una única aplicación, sino en un conjunto de herramientas y flujos de datos interconectados, construidos sobre decisiones tecnológicas clave que buscaban aportar un valor público real y tangible. A continuación, intentando mantener el tono divulgativo del artículo, se desglosan los productos clave del ecosistema y los pilares tecnológicos que los sustentan.

3.1. La piedra angular estática: la Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica (CCDG)

La CCDG es el documento fundacional de cualquier operación en el mercado inmobiliario, el punto de partida que refleja el estado de una parcela en el Catastro en un momento determinado. Dejó de ser un mero certificado informativo para convertirse en un producto tecnológico complejo, sustentado en dos pilares:

- El documento inteligente en acción (PDF + GML/ XML): la CCDG se materializa como un fichero PDF, pero su naturaleza es la de un contenedor de datos estructurados. Mientras el operador jurídico visualiza un plano y datos legibles, los sistemas informáticos pueden acceder a los ficheros incrustados en su interior: el GML de la parcela, que contiene su georreferenciación, y un formato XML con todos los datos alfanuméricos (titularidad, superficies, usos, valores) presentes en el documento. Esta dualidad eliminó el error de transcripción manual y convirtió un documento estático en un paquete de información activa y procesable.
- El sello de integridad (CSV): cada CCDG está firmada digitalmente y dotada de un Código Seguro de Verificación (CSV). Este CSV de 16 dígitos funciona como su huella digital, garantizando su autenticidad e integridad a través del servicio de cotejo de la Sede Electrónica. Resuelve el problema del versiónado —la única versión válida es la que reside en el

Catastro— y actúa como la llave que permite a los sistemas telemáticos acceder al documento original de forma automatizada.

3.2. El guardián dinámico de la coherencia: el Informe de Validación Gráfica (IVG)

El sistema es robusto porque reconoce que la cartografía catastral puede no ser perfecta o no reflejar una alteración inminente. Aquí entra en juego el flujo más sofisticado del modelo, que permite gestionar el cambio de forma controlada.

La propuesta de cambio (Representación Gráfica Alternativa - RGA): cuando un propietario, a través de un técnico, necesita reflejar una realidad física que difiere de la catastral (una segregación, la corrección de un lindero), genera una RGA. La decisión técnica crucial fue exigir que esta RGA se presente obligatoriamente en el formato estándar GML-INSPIRE de parcela catastral. Esto asegura que la propuesta de cambio no es un simple dibujo, sino un modelo de datos geoespacial preciso, estructurado e interoperable, el «ADN geométrico» de la nueva realidad propuesta.

El motor de validación (Servicios Web): la RGA no se acepta sin más. Debe ser validada a través del Informe de Validación Gráfica, un servicio web automatizado en la SEC. Este servicio es el verdadero guardián de la integridad del mapa. Al recibir el GML de la RGA, el sistema realiza una serie de comprobaciones geométricas cruciales en tiempo real: compara la propuesta con las parcelas afectadas, verifica que no invade el dominio público, asegura que no se solapa con colindantes y comprueba que la nueva geometría encaja topológicamente con el perímetro de las parcelas originales. El principal desafío tecnológico, superado con una notable dosis de innovación, fue precisamente construir este motor para que fuera capaz de realizar dichas validaciones contra una base de datos de escala nacional, garantizando la escalabilidad necesaria y con tiempos de respuesta mínimos.

El resultado es el IVG, un informe firmado con su propio CSV que dictamina, con un resultado positivo o negativo, la viabilidad técnica de la inscripción. Este mecanismo de validación previa es la pieza más innovadora del ecosistema: evita que los errores se propaguen, resolviendo los conflictos geométricos antes de que la alteración se inscriba y llegue al Registro.

3.3. La orquestación del ecosistema (La Sede Electrónica y sus servicios)

La Sede Electrónica del Catastro (SEC) es la columna vertebral que orquesta todo el



flujo. Su poder reside en haber evolucionado de un portal de consulta a una plataforma de servicios web (WS) que permite una comunicación desatendida «máquina a máquina». Los sistemas de notarías y registradores pueden llamar directamente a la SEC para obtener un CCDG, validar una RGA, comunicar una alteración ya inscrita o verificar un documento mediante su CSV. Esta automatización es la clave de la eficiencia del modelo, creando un flujo de información bidireccional y casi en tiempo real que ha eliminado el papel y los errores manuales.

El intercambio entre los diferentes agentes que intervienen en el tráfico inmobiliario sólo precisa de los 16 dígitos del CSV, condensando la información gráfica precisa para alcanzar la Coordinación Catastro-Registro. Se evita así, el intercambio físico de archivos informáticos, se garantiza la correspondencia entre imagen y coordenadas, se permite la visualización de la nueva representación sin herramientas GIS, y se habilita la captura automática de su contenido, evitando posibles errores de transcripción.

4. LA PUESTA EN PRÁCTICA: FLUJOS DE TRABAJO DEL ECOSISTEMA

La arquitectura del sistema se materializa en dos flujos principales, interconectados y automatizados, que garantizan la coherencia del dato.

El proceso se inicia ante notario, donde la descripción gráfica del inmueble se basa en la Certificación Catastral (CCDG) si esta es correcta, o en una Representación Gráfica Alternativa (RGA), previamente validada mediante un Informe de Validación Gráfica (IVG), si la realidad física difiere de la catastral. Una vez formalizada la escritura con una base gráfica fehaciente, el notario comunica telemáticamente la alteración al Catastro para una primera actualización.

Posteriormente, al presentarse el documento en el Registro de la Propiedad, el registrador califica la operación y, si procede, inscribe la representación gráfica y comunica la coordinación al Catastro. Es en este punto donde se cierra el gran bucle del ecosistema: el Catastro no solo actualiza su cartografía si es necesario, sino que anota el estado de «finca coordinada», un atributo que blindará la coherencia geométrica en todos sus procesos de mantenimiento futuros. De este modo, el sistema funciona como un circuito de retroalimentación de alta fidelidad que garantiza la sincronía permanente entre la realidad física, catastral y registral.

5. MÁS ALLÁ DE LA TECNOLOGÍA: ESTRATEGIA, COLABORACIÓN Y CALIDAD DEL DATO

Un sistema técnico como el planteado habría fracasado sin un marco estratégico que lo sustentara, pudiendo mencionar los siguientes factores determinantes:

- Visión estratégica y apoyo político (sistema Win-Win): el modelo fue concebido como una solución beneficiosa para todos. El ciudadano gana una seguridad jurídica sin precedentes sobre lo que compra. Los notarios y registradores obtienen herramientas que les dan certeza sobre la realidad física del inmueble que autorizan o inscriben. La Administración logra una base de datos territorial coherente. La sociedad una paz social derivada del fortalecimiento de la seguridad jurídica. Esta visión, respaldada por una voluntad política firme para superar las inercias institucionales, fue el verdadero motor del cambio.
- La calidad del dato como prioridad absoluta: toda la arquitectura descrita tiene una premisa y un fin que salvaguardar: garantizar la calidad y actualidad del dato catastral. El sistema no solo consume información, sino que la retroalimenta. Cuando un registrador inscribe una RGA validada, comunica esa nueva geometría al Catastro, que la utiliza para rectificar su propia cartografía. Es un círculo virtuoso de mejora continua, que se apoya en décadas de trabajo previo en la consolidación de la información catastral, la depuración de bases de datos y la asignación de identificadores únicos y fiables.
- Integración sistémica: la coordinación en el núcleo catastral. Uno de los factores estratégicos menos visibles, pero más determinantes fue la decisión de no construir el sistema de coordinación como un módulo externo o un apéndice. Por el contrario, la coordinación se diseñó para estar profundamente imbricada en los procedimientos catastrales ordinarios. La información proveniente de notarios y registradores no llega a un «departamento de coordinación», sino que alimenta directamente los flujos de trabajo troncales de alteración de la base de datos, convirtiéndose en un insumo más, aunque de altísima calidad, para el mantenimiento del núcleo catastral. Esto significó una reingeniería interna para que los servicios de validación y

los mecanismos de ingesta de datos fueran parte integral de cualquier modificación parcelaria, sin importar su origen. No es un miembro externo, sino parte del sistema nervioso central de la institución. Esta imbricación se extiende a la coherencia con el resto de los procedimientos de comunicación y mantenimiento. El Catastro es una base de datos viva que se actualiza desde múltiples frentes: declaraciones de los ciudadanos (modelo 900D), comunicaciones de ayuntamientos (planeamiento urbanístico), actos de otras administraciones (expropiaciones, deslindes) y, por supuesto, la información del tráfico jurídico-inmobiliario. Tratar estos canales de forma aislada habría creado silos de información y conflictos de datos. La solución fue establecer un modelo de mantenimiento unificado, donde las reglas de validación geométrica y topológica son universales. Esta madurez operativa ha sido acompañada por un refinamiento normativo continuo. La experiencia práctica de miles de operaciones diarias reveló la necesidad de afinar los detalles del marco inicial. Así, la publicación de nuevas Resoluciones Conjuntas, como la de 2020, ha sido fundamental para dotar al sistema de mayor flexibilidad y pragmatismo. Estas resoluciones han abordado cuestiones críticas, como la definición de tolerancias gráficas admisibles, estableciendo un criterio técnico claro para aceptar pequeñas discrepancias métricas que no comprometen la seguridad jurídica. Este diálogo técnico constante entre Catastro y Registros demuestra que la colaboración no fue un hito único, sino un proceso dinámico de mejora continua, ajustando la norma a la realidad operativa para optimizar la eficiencia del ecosistema.

- El cambio cultural: de la fe literaria a la certeza geométrica. La transformación más profunda, y quizás la más compleja, fue la cultural. El ecosistema tecnológico obligó a los operadores jurídicos, acostumbrados durante siglos a depositar la fe pública en la palabra escrita, a adoptar un nuevo paradigma basado en la certeza matemática de las coordenadas georreferenciadas. Las herramientas como la CCDG y, sobre todo, el IVG, no se diseñaron solo para ser eficientes, sino también para ser instrumentos de generación de confianza. Al ofrecer una validación técnica previa, objetiva e instantánea, permitieron a notarios y registradores sentirse seguros al incorporar una realidad gráfica a sus instrumentos y asientos, extendiendo la fe pública desde el «quién» y el «qué» hasta el «dónde» exacto del inmueble.
- El factor humano y el reto organizativo: es fundamental subrayar que esta arquitectura tecnológica

no fue el resultado de un proveedor externo o de un mandato impuesto, sino que fue concebida, diseñada y construida desde dentro. Esto representó un desafío organizativo tan complejo como el tecnológico. El éxito residió en la capacidad de forjar equipos multidisciplinares donde juristas, ingenieros en geomática, y por supuesto, informáticos, aprendieron a hablar un lenguaje común. Superar las barreras departamentales y crear una cultura de colaboración real fue la verdadera sala de máquinas humana que impulsó el proyecto, demostrando que la tecnología más sofisticada solo alcanza su verdadero potencial cuando está al servicio de un equipo cohesionado y con un propósito compartido.

- Divulgación y formación como gestión del cambio: la implantación de una solución como la comentada exige un enorme esfuerzo de gestión del cambio. La Dirección General del Catastro, en colaboración con los Consejos Generales del Notariado y el Colegio de Registradores, los Colegios de Ingenieros en Geomática y Topografía y resto de agentes intervinientes en el tráfico inmobiliario, llevaron a cabo una intensa labor de divulgación y formación. La creación de guías de uso, FAQs, manuales técnicos y la celebración de jornadas formativas fueron fundamentales para que miles de profesionales comprendieran y adoptaran las nuevas herramientas y flujos de trabajo.

6. CONCLUSIÓN: DE UN ECOSISTEMA DIGITAL A UN ESPACIO DE DATOS TERRITORIAL PIONERO

La coordinación Catastro-Registro en España es, sin duda, un caso de éxito de modernización de la Administración Pública. Su genialidad reside en haber diseñado un ecosistema digital donde la tecnología no es un fin en sí mismo, sino la herramienta para materializar un principio jurídico claro: la realidad física, garantizada por una representación gráfica georreferenciada y validada, debe ser el fundamento de la seguridad jurídica inmobiliaria.

En perspectiva, este modelo se adelantó una década a su tiempo, construyendo lo que hoy la Estrategia Europea de Datos denomina un espacio de datos sectorial. El sistema Catastro-Registro-Notariado no es simplemente una interconexión de bases de datos;

es un ecosistema federado donde múltiples actores (administraciones, fedatarios públicos, técnicos y ciudadanos) comparten datos de forma soberana, segura y gobernada para un fin común. Cumple con todos los principios de un espacio de datos: utiliza estándares comunes (GML-INSPIRE), garantiza la confianza y la integridad (CSV), se rige por una gobernanza clara (la Ley 13/2015 y sus desarrollos técnicos) y permite la creación de servicios de valor añadido (la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario).

Este logro no habría sido posible sin la visión y el esfuerzo incansable de los compañeros de Catastro, quienes supieron traducir un complejo problema de negocio en una solución tecnológica elegante y robusta. Ahora, el reto es no caer en la complacencia. Debemos seguir profundizando en el camino marcado, manteniendo una mentalidad abierta a la evolución tecnológica. La madurez del sistema ha permitido ya abordar desafíos de enorme complejidad, como la coordinación masiva del Dominio Público (carreteras, costas, montes), demostrando la escalabilidad de la arquitectura para integrar cartografías sectoriales y construir un mapa completo y coherente de la propiedad pública y privada. La Inteligencia Artificial ofrece posibilidades inexploradas para el control de calidad automatizado de la cartografía, la detección de inconsistencias o la optimización de los procesos de actualización, es el

momento de aprovecharla. La revolución silenciosa de hace una década no solo nos trajo certeza y estabilidad; nos legó la infraestructura fundamental para la gestión inteligente del territorio del siglo XXI, y es nuestra responsabilidad seguir construyendo sobre ella.

REFERENCIAS

- Alonso Peña Carlos, Alcázar Montero Raquel (2016): «La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la Coordinación Catastro-Registro» [https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct88/Catastro_88.pdf].
- Alonso Peña Carlos, Fernández Gómez Roberto (2017): «Validación catastral de representaciones georreferenciadas: El Informe de Validación Gráfica» [https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct88/Catastro_90.pdf].
- Navarro Heras Belén (2015): «Una reforma muy esperada», [<https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct84/CT-Catastro%2084-web.pdf>].
- Puyal Sanz Pablo (2015): «La coordinación con el registro de la propiedad: Un reto para el catastro», [<https://www.catastro.hacienda.gob.es/documentos/publicaciones/ct/ct84/CT-Catastro%2084-web.pdf>].



Sobre el autor

Carlos Alonso Peña

Licenciado en Informática por la Universidad Politécnica de Madrid, máster en Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información por la Universidad Politécnica de Madrid. Grado en Ciencia Política y de la Administración por la UNED y Máster en Gestión y Análisis de Políticas Públicas por la Universidad Carlos III de Madrid.

Actualmente ejerce su trabajo como Director de División en la Dirección General del Dato. La Dirección General del Dato Oficina tiene como misión dinamizar la participación, la gestión y el uso de los datos a lo largo de todos los sectores productivos de la economía y la sociedad.

Con anterioridad ha sido Jefe del Departamento TIC del FROB, Jefe de Auditoría Informática en la IGAE y ha desempeñado diversos puestos de responsabilidad en el Catastro Inmobiliario tanto desde el punto de vista de negocio como técnico, contribuyendo a su transformación digital.

Evolución de la Ley 13/2015 en su décimo aniversario

The development of Law 13/2015: a decade after its enactment

Juan Carlos Ojeda Manrique, Fernando Serrano Martínez

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 28-37

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

La entrada en vigor de la Ley 13/2015, de 24 de junio, marcó un punto de inflexión en el marco jurídico inmobiliario español al reformar tanto la Ley Hipotecaria como el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Esta reforma introdujo un modelo de coordinación gráfica entre el Registro de la Propiedad y la Dirección General del Catastro, integrando la cartografía catastral como parte esencial del folio registral.

Los protocolos de intercambio de información durante esta última década entre ambas instituciones se ha consolidado mediante resoluciones conjuntas que definen conceptos, procedimientos, formatos, contenido y validaciones. Entre los avances más destacados figuran los informes de validación gráfica alternativa y el concepto de margen de tolerancia gráfica, herramientas clave para garantizar la precisión y coherencia en la delimitación de fincas.

Gracias a esta reforma, se ha fortalecido la seguridad jurídica, se ha incrementado la eficiencia administrativa y se ha mejorado la transparencia en el tráfico inmobiliario, mejorando las comunicaciones físicas entre ambas instituciones. La implicación activa de técnicos, notarios y registradores ha sido determinante en la consolidación del nuevo sistema.

No obstante, la consolidación del sistema enfrenta desafíos significativos. Es esencial mejorar la calidad de la información gráfica catastral y asegurar su coherencia con los registros. Para ello, es necesaria la implicación activa de todos los registros, la armonización de los criterios técnicos entre ambas instituciones y la integración con otras fuentes geoespaciales. Asimismo, se requiere optimizar las herramientas registrales para facilitar el intercambio de información, minimizar los errores en las comunicaciones y, de forma crucial, aumentar el número de parcelas coordinadas por los registradores. En conjunto, la Ley 13/2015 constituye un hito legislativo que ha transformado la gestión territorial en España, estableciendo una base gráfica única, fiable y orientada al servicio del ciudadano.

Palabras clave: Coordinación, Georreferenciación, Cartografía catastral, Seguridad jurídica, Interoperabilidad, Representación Gráfica Georreferenciada, Margen de tolerancia gráfica, Informe de Validación Gráfica Alternativa, Tráfico inmobiliario, Registro de la Propiedad, Catastro.

Dirección General del Catastro. Ministerio de Hacienda

Jefe de Área Técnica y Coordinación

jcarlos.ojeda@catastro.hacienda.gob.es

Vocal Asesor

fernando.serrano@catastro.hacienda.gob.es

Abstract

The enactment of Law 13/2015, of June 24, marked a turning point in the Spanish real estate legal framework by reforming both the Mortgage Law and the revised text of the Real Estate Cadastre Law. This reform introduced a model of graphical coordination between the Land Registry and the Directorate General for Cadastre, incorporating cadastral cartography as an essential component of the land registry folio.

Over the past decade, the protocols for information exchange between both institutions have been consolidated through joint resolutions that define concepts, procedures, formats, content, and validation mechanisms. Among the most significant advances are the alternative graphical validation reports and the concept of graphical tolerance margin, which have become key tools to ensure accuracy and consistency in property boundary delimitation.

As a result of this reform, legal certainty has been strengthened, administrative efficiency increased, and transparency in the real estate market improved, while enhancing communication flows between the two institutions. The active involvement of surveyors, notaries, and registrars has been decisive in consolidating the new system. Nevertheless, the consolidation of the system still faces significant challenges. It is essential to improve the quality of cadastral graphical information and ensure its consistency with the registry. This requires the active engagement of all registries, the harmonization of technical criteria between institutions, and integration with other geospatial sources. Furthermore, it is necessary to optimize registry tools to facilitate information exchange, minimize communication errors, and, crucially, increase the number of coordinated parcels registered.

Overall, Law 13/2015 represents a legislative milestone that has transformed territorial management in Spain, establishing a unique, reliable graphical framework oriented towards serving citizens.

Keywords: Coordination, Georeferencing, Cadastral cartography, Legal certainty, Interoperability, Georeferenced graphical representation, Graphical tolerance margin, Alternative graphical validation report, Real estate market, Land Registry, Cadastre.

Recepción 26/09/2025

Aprobación 01/10/2025

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, ha constituido un hito en la evolución del sistema jurídico-inmobiliario español al establecer un marco normativo de coordinación efectiva entre ambas instituciones. Esta coordinación, largamente demandada por el conjunto de operadores jurídicos y técnicos, pretendía superar la desconexión entre ambas instituciones, cuyas competencias convergen sobre una misma realidad territorial: el inmueble. Contar con una información gráfica precisa, con garantía legal y compartida entre instituciones se convirtió en un requisito esencial para reforzar la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

Desde un punto de vista histórico, los esfuerzos por lograr esta coordinación han sido reiterados a lo largo de la historia, pero insuficientes. La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, introdujo por primera vez la referencia catastral como elemento identificador en el Registro de la Propiedad. Posteriormente, la Ley 48/2002, del Catastro Inmobiliario, y su refundición en el Real Decreto Legislativo 1/2004 consolidaron las obligaciones de colaboración institucional. Sin embargo, la ausencia de un procedimiento normativo estructurado y de medios electrónicos interoperables impidió que dicha coordinación fuera efectiva. Así lo recoge el propio preámbulo de la Ley 13/2015, que identifica la duplicidad de datos y la falta de comunicación bidireccional como una fuente de ineficiencia y de inseguridad jurídica.

La reforma de 2015 se enmarca en el proceso de modernización administrativa promovido por la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas). Esta comisión identificó la necesidad de racionalizar estructuras y mejorar la interoperabilidad entre organismos públicos. En este sentido, la relación Catastro-Registro se identificó como un ámbito prioritario de reforma estructural, con impacto directo tanto en la seguridad jurídica como en la eficiencia administrativa y la transparencia en el mercado inmobiliario.

La Ley 13/2015 introdujo cambios sustanciales tanto en la Ley Hipotecaria como en el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Uno de sus elementos centrales fue la incorporación de la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales, utilizando como base la cartografía catastral. Esta representación permite identificar de forma precisa la ubicación, forma y superficie de la finca, mejorando su descripción registral y facilitando la detección de solapamientos, cabidas erróneas o posibles invasiones de dominio público.

El artículo 10 de la Ley Hipotecaria, tras la reforma, establece que la base gráfica registral será la cartografía catastral, salvo que se aporte una representación gráfica georreferenciada alternativa que cumpla los requisitos técnicos y sea validada conforme a lo previsto en la normativa, para los casos previstos en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria. Esta regla general

de utilización de la cartografía catastral no solo ha dotado de seguridad técnica al sistema, sino que ha unificado los criterios entre instituciones, contribuyendo a crear una única base de datos gráfica oficial, evitando de esta manera la duplicidad de información que pretendía el proyecto CORA.

Desde una perspectiva técnica, la Ley supuso también un punto de inflexión al reconocer el valor jurídico de la información gráfica. Tradicionalmente relegada a un plano auxiliar frente a la descripción literaria, la cartografía pasa a convertirse en elemento esencial para la determinación del objeto del derecho real inscrito. Esta circunstancia adquirió especial relevancia en procedimientos como la inmatriculación, la rectificación de cabida, el deslinde o la reanudación del tramo sucesivo interrumpido, los cuales fueron profundamente modificados para garantizar que cualquier alteración sobre la realidad física de la finca quede reflejada gráficamente con las coordenadas que definen su ubicación.

Adicionalmente, la Ley potenció los medios electrónicos y la interoperabilidad entre Catastro y Registro. La disposición final tercera previó la aprobación de una resolución conjunta que definía los mecanismos técnicos de intercambio de información, los requisitos de las representaciones gráficas y los servicios de consulta cartográfica en línea. Con esta medida se pretendió una mejora sustancial de la eficiencia y una reducción de cargas administrativas para los ciudadanos, para que vieran simplificados los trámites y unificados los procedimientos ante ambas instituciones.

Asimismo, desde la óptica del ciudadano, esta reforma ha representado una mejora cualitativa. Al simplificar los procedimientos, evitar la duplicidad de trámites y garantizar que la información catastral y registral estén coordinadas, se pretende reducir el riesgo de conflictos por linderos, facilitar el acceso a la información y promover una mayor transparencia en el tráfico jurídico inmobiliario. La presunción de veracidad que se atribuye a la representación gráfica incorporada al folio real constituye un elemento de estabilización que refuerza la función preventiva del sistema registral.

A este contexto jurídico debe añadirse el avance de las tecnologías de captura de datos geoespaciales, que han permitido mejorar la precisión y calidad de la información gráfica. La utilización de sistemas GNSS de alta precisión, plataformas aéreas no tripuladas (drones) equipadas con sensores fotogramétricos y LIDAR, y escáneres láser terrestres (tanto fijos como móviles), han permitido obtener modelos del territorio o gemelos digitales con un altísimo grado de resolución. Estos datos gráficos, siguiendo los procedimientos jurídicos previstos, pueden ser integrados en los sistemas de información catastral, para posteriormente ser incorporados al folio registral, facilitando una delimitación más precisa de las fincas. El reconocimiento normativo y operatividad de estas tecnologías marca una nueva etapa en la construcción de un sistema de información territorial unificado, preciso y confiable.

En suma, la Ley 13/2015 no solo modificó aspectos técnicos o procedimentales, sino que redefinió el propio concepto de finca registral al integrarlo con su representación geográfica. Su aprobación ha supuesto una apuesta por un modelo de gestión inmobiliaria basado en la seguridad jurídica, la tecnología, la eficiencia administrativa y la protección de los derechos de los ciudadanos. En los siguientes apartados se analizará su desarrollo normativo, la aplicación práctica en estos diez años de vigencia y los retos que se plantean de cara a su plena consolidación y evolución futura.

2. LA LEY 13/2015: HITOS Y DESARROLLO NORMATIVO

La Ley 13/2015, de 24 de junio, constituyó no solo una reforma sustantiva del derecho hipotecario y catastral, sino el inicio de un nuevo paradigma en la configuración jurídica y técnica del inmueble. El aspecto más disruptivo y con mayor impacto operativo fue la incorporación de la representación gráfica georreferenciada como componente esencial del folio registral, anclando esa descripción literal a una realidad territorial, objetiva, y con base matemática sobre una información gráfica siendo esta la cartografía oficial catastral.

La reforma afectó sustancialmente a la Ley Hipotecaria, introduciendo una regulación detallada del procedimiento de incorporación de la representación gráfica al Registro, así como de los supuestos de rectificación de cabida, deslinde y alteraciones físicas en general. En paralelo, el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario se adaptó para contemplar la coordinación con el Registro de la Propiedad, otorgando rango legal al principio de interoperabilidad institucional.

El artículo 9 de la Ley Hipotecaria, tras su reforma, estableció la obligación de que la descripción registral de las fincas incluya una representación gráfica georreferenciada cuando se pretenda su inmatriculación o se realicen operaciones de reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos. El artículo 10 precisa que esta representación deberá basarse, con carácter general, en la cartografía catastral, salvo en los casos en los que no coincida con la realidad o se produzca una reordenación del terreno, siendo condición necesaria que la geometría sea validada por el Catastro. Este marco normativo consagró a la cartografía catastral como componente esencial y no accesorio de la finca registral.

En consonancia con lo previsto en la disposición final tercera de la Ley 13/2015, se aprobó resolución conjunta entre la Dirección General del Catastro y la Dirección General de los Registros y del Notariado, para asegurar la interoperabilidad entre ambos sistemas de información.

La Resolución conjunta del 26 de octubre de 2015 estableció los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad, reforzando su colaboración. La reforma amplió la información que los registradores debían comunicar, incluyendo cambios de titularidad, parcelaciones, y otras alteraciones en la configuración de los inmuebles. El objetivo fue lograr la coordinación entre el Catastro y el Registro, permitiendo que el folio real incorpore la representación gráfica georreferenciada de la finca. Para ello, el Catastro creó servicios web que permitieron la validación técnica de las representaciones gráficas alternativas y la remisión de información de forma telemática en plazos cortos, como cinco días desde la inscripción del acto. Esto reduce las cargas administrativas para los ciudadanos, ya que el Catastro utiliza la información de los registradores para suplir la obligación de los titulares de presentar declaraciones catastrales.

Adicionalmente, se publicó la Resolución de 26 de octubre de 2015 de la Dirección General del Catastro que reguló los requisitos técnicos para que los notarios cumplan con sus obligaciones de suministro de información. La reforma amplió el ámbito de la información a comunicar, incluyendo transmisiones de propiedad, usufructo, y otras alteraciones como agrupaciones, segregaciones o divisiones de inmuebles. Los notarios deben remitir esta información telemáticamente en el plazo de cinco días desde la formalización de la escritura. Además, pueden acceder a información catastral protegida para una correcta descripción de las fincas. El suministro de información se realiza a través de la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro mediante medios electrónicos, garantizando su autenticidad e integridad. Para alteraciones de fincas, la representación gráfica debe cumplir especificaciones técnicas, como el uso de coordenadas georreferenciadas en formato GML. Se estableció un servicio de validación técnica que permite a los notarios y a los interesados comprobar la idoneidad de las representaciones gráficas antes de su envío. La Dirección General del Catastro remitiendo la nueva referencia catastral en veinticuatro horas para su constancia en la escritura.

Pese a estos avances iniciales, la práctica registral y notarial reveló ciertos problemas interpretativos y técnicos que no fueron tenidos en cuenta, ni resueltos con precisión en la Ley 13/2015. El concepto de representación georreferenciada, los criterios de validación, el grado de precisión admisible y la interacción con el dominio público generaron controversias. Además, el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, pese a establecer un procedimiento general de incorporación gráfica con notificación a colindantes y resolución por el registrador, resultaba excesivamente abierto a interpretaciones.

Ante ello, y con el objetivo de dotar de mayor seguridad técnica a estos procedimientos, se aprobó una nueva Resolución conjunta Catastro-Registro de 7 de octubre de 2020, publicada en el BOE el 10 de octubre del mismo año. Esta

resolución tiene un carácter eminentemente técnico y regula aspectos clave del modelo de coordinación. Entre sus contribuciones principales refuerza la utilización de los informes de validación gráfica positivos, la definición del margen de tolerancia gráfica e identidad gráfica de parcela, entendido como como un instrumento que permite comparar la geometría catastral con otras de mayor precisión, establece los criterios para la inscripción de representaciones gráficas alternativas, la rectificación de los errores en la coordinación, tema que no fue contemplado en la Ley 13/2015.

Asimismo, se introdujo de forma expresa la referencia al dominio público, estableciendo que cuando la representación gráfica invada vías pecuarias, cauces o bienes demaniales, deberá comunicarse a la Administración titular para su verificación. Esta cuestión ha resultado especialmente relevante en procedimientos de rectificación de cabida en suelo rústico, donde la delimitación del dominio público puede resultar imprecisa o inexistente, y finalmente unas instrucciones para la inscripción de los supuestos de reordenación.

En línea con este esfuerzo clarificador, se aprobó también la Resolución conjunta de 8 de abril de 2021 entre la Dirección General del Catastro y el Consejo General del Notariado. Esta resolución, estandariza los procedimientos de remisión de información notarial y los criterios para la incorporación de datos gráficos a las escrituras. A pesar de su carácter eminentemente técnico, recoge también aspectos clave como la responsabi-

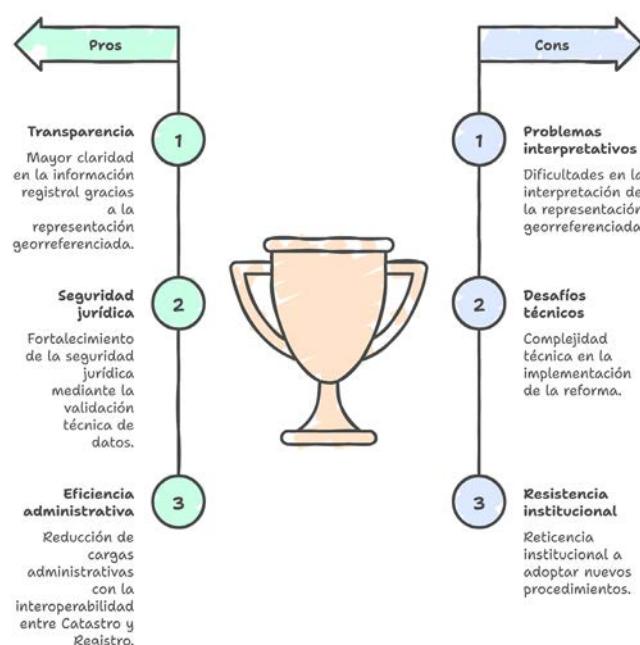
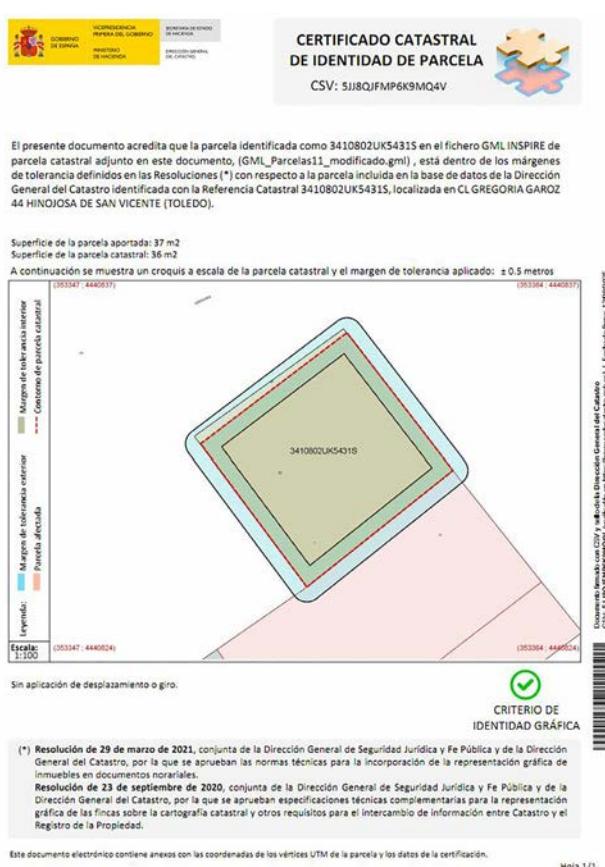
dad del notario en la verificación de la información catastral y la posibilidad de incorporar informes de validación gráfica positivos en sede notarial, facilitando con ello la coordinación desde el origen del acto jurídico.

En conclusión, la Ley 13/2015 ha sido el catalizador de un proceso normativo de enorme complejidad técnica y jurídica, que ha requerido un desarrollo progresivo mediante resoluciones conjuntas que han complementado, precisado y adaptado los principios generales contenidos en el texto legal. El nuevo modelo de finca registral, basado en la representación georreferenciada y en la interoperabilidad con el Catastro, constituye una apuesta decidida por la transparencia, la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa. No obstante, su aplicación plena requiere no solo voluntad institucional, sino también formación técnica, desarrollo de herramientas informáticas, y participación activa del colectivo técnico en la generación de las representaciones gráficas alternativas.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE EL CATASTRO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: UNA DÉCADA DE COORDINACIÓN

La aprobación de la Ley 13/2015, de 24 de junio, supuso un verdadero cambio de paradigma en la relación entre el Catastro Inmobiliario y el Registro de la Propiedad. Esta reforma legislativa trajo consigo una transformación concep-

Ley 13/2015



tual y operativa que no se había producido en los cien años anteriores, a pesar de que ya desde principios del siglo XX se había planteado la necesidad de coordinar ambas instituciones en aras de una mayor seguridad jurídica del tráfico inmobiliario.

Durante las últimas décadas del siglo XX y comienzos del XXI, los avances en la coordinación Catastro-Registro fueron escasos, centrados fundamentalmente en la referencia catastral como dato accesorio. La Ley 13/2015 rompe esta inercia al otorgar a la representación gráfica catastral un rol esencial en la configuración de la finca registral. Desde entonces, los diez años transcurridos han constituido un ejemplo sin precedentes de cooperación institucional, con resultados tangibles en la interoperabilidad de sistemas, la calidad de la información y la simplificación de los procedimientos administrativos.

Esta cooperación se ha manifestado, entre otros aspectos, en la constitución de grupos de trabajo técnico-jurídicos integrados por representantes del Catastro y del Registro de la Propiedad.

Durante la última década, la Ley 13/2015 ha consolidado un modelo de coordinación gráfica entre el Catastro y los fedatarios, basado en la interoperabilidad institucional y el uso de la cartografía catastral como referencia oficial. Gracias a resoluciones técnicas conjuntas, se han definido procedimientos claros para la validación de geometrías, el intercambio electrónico de datos y la incorporación de representaciones gráficas georreferenciadas a las escrituras notariales y al folio registral. Este marco ha permitido mejorar la precisión de la información territorial, reducir duplicidades, agilizar trámites y reforzar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario, situando la información geoespacial como eje vertebrador de la gestión registral y notarial.

Junto a estas resoluciones, se ha potenciado la utilización de los nuevos Sistemas de Comunicación Física de Fedatarios (CFFS), que han posibilitado a los notarios remitir de forma automatizada expedientes completos al Catastro, incluyendo representaciones gráficas e informes de validación gráfica alternativa positivos. Este canal ha permitido reducir los tiempos de tramitación drásticamente y ha facilitado la emisión de Certificaciones Catastrales Descriptivas y Gráficas, imprescindibles para completar el procedimiento de inscripción registral.

Un aspecto especialmente destacable de esta década ha sido la consolidación de la relación institucional entre Catastro y Registro, incluso a pesar de los cambios introducidos en la dirección del Servicio de Bases Gráficas Registrales. Esta estabilidad se ha materializado en la organización de jornadas de formación conjunta y en la creación de grupos de trabajo especializados. Estos grupos analizan cuestiones problemáticas no previstas en la Ley 13/2015, con el objetivo de mejorar la calidad de la información gráfica, armonizar

criterios entre los diferentes registros y resolver los cuellos de botella que impiden la inscripción de determinadas operaciones sobre fincas.

El objetivo compartido sigue siendo evitar que las limitaciones técnicas o las imprecisiones gráficas se traduzcan en barreras al tráfico jurídico, o lo que es peor, en cargas administrativas innecesarias para la ciudadanía. La colaboración Catastro-Registro se revela, así como un modelo de gobernanza interinstitucional eficaz, que aúna seguridad jurídica, eficiencia administrativa y modernización tecnológica.

En definitiva, los diez años transcurridos desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015 han marcado una etapa de transformación estructural en el sistema de información inmobiliaria en España. La base gráfica ya no es un acceso, sino el eje vertebrador de la identificación física del derecho de propiedad, y su consolidación exige mantener y profundizar el esfuerzo conjunto entre Catastro, Registro y Notariado. La experiencia acumulada demuestra que la coordinación no solo es posible, sino que es imprescindible para construir un sistema jurídico más transparente, preciso y centrado en el ciudadano.

4. PROBLEMAS EN EL PROCESO DE COORDINACIÓN

A pesar de los logros alcanzados desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015, el proceso de coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro no ha estado exento de dificultades técnicas, jurídicas y operativas. Estos problemas, en muchos casos no previstos por el legislador, han condicionado la implantación progresiva del modelo y han obligado a adaptar procedimientos, emitir resoluciones aclaratorias y reforzar la cooperación interinstitucional.

El primer gran obstáculo al que se enfrentó la aplicación de la Ley fue la falta de preparación de los sistemas informáticos para el intercambio de información gráfica. Aunque la Ley exigía la interoperabilidad plena entre Catastro y Registro, lo cierto es que las plataformas no estaban adaptadas, lo que generó importantes retrasos y falta de sincronización en los primeros años. Esta situación obligó a un esfuerzo intenso por parte de la Dirección General del Catastro para dotar de operatividad al modelo, especialmente en lo que respecta a las comunicaciones de coordinación iniciadas por los registradores. El desarrollo de un sistema de comunicación, que permitiera validar, remitir y recibir información gráfica y alfanumérica con garantías fue fundamental para garantizar que el proceso de coordinación, evitando la desactualización o la superposición de operaciones.

Otro problema estructural fue y es la dificultad que existe

actualmente para establecer una correspondencia única entre finca registral y parcela catastral. La Ley 13/2015 no impone una identidad absoluta entre ambas entidades, permitiendo que una finca registral pueda estar compuesta por varias parcelas catastrales, lo cual tiene lógica si se considera que la definición de parcela catastral responde a criterios fiscales, y está condicionada por límites administrativos como municipios, polígonos o manzanas.

No obstante, lo que resulta extraño desde el punto de vista registral es que varias fincas registrales se correspondan con una única parcela catastral. Este supuesto implica, en la práctica, un proceso de división o segregación, que por las razones que sean no han llegado a Catastro. Esta discrepancia ha generado incertidumbre en numerosos procedimientos y exige una coordinación entre ambas instituciones que se está empezando a realizar ahora.

Un problema aparentemente menor, pero que ha demostrado tener importantes implicaciones prácticas, es la ausencia de un procedimiento normativo para la cancelación de la coordinación. La Ley 13/2015 regula la inscripción de la representación gráfica, pero no contempla la posibilidad de dejarla sin efecto cuando se produzcan modificaciones sustanciales, errores detectados o transformaciones urbanísticas. Esta omisión ha dificultado la actualización de los asientos registrales y ha requerido interpretaciones ad hoc por parte de los registradores.

También ha generado debate la determinación de la fecha de coordinación. Al no establecer la Ley un criterio unificado, los registradores han optado por diversas alternativas: algunos consideran como fecha de coordinación la de la emisión de la certificación catastral descriptiva y gráfica; otros, la fecha de inscripción en el folio registral; y un tercer grupo, la fecha de comunicación al Catastro. Este último criterio parece el más ajustado al principio de interoperabilidad efectiva, pero la falta de homogeneidad dificulta el seguimiento estadístico y la evaluación del proceso.

Desafíos Persistentes en la Coordinación del Registro de la Propiedad y el Catastro



Uno de los temas que ha generado mayor controversia es la mejora de precisión de la geometría catastral y el tratamiento de los errores. Aunque en la mayoría de los casos la información gráfica catastral es fiable y suficiente, existen supuestos en los que presenta desplazamientos, solapamientos o imprecisiones. La Ley no establece un procedimiento específico para la corrección de estas situaciones, lo que ha generado dudas en los técnicos y una excesiva dependencia de la interpretación registral, no obstante, desde la Dirección General del Catastro se está llevando a cabo un plan para la mejora de la calidad de la información gráfica.

En algunas ocasiones, los registradores o los propios técnicos han intentado resolver estas discrepancias mediante la comparación con ortofotografías aéreas, especialmente en zonas urbanas. Sin embargo, estas imágenes no son siempre una fuente válida para determinar linderos, debido a los efectos de abatimiento y deformaciones geométricas, especialmente cuando no son interpretadas por profesionales cualificados. Esta cuestión ha puesto de relieve la necesidad de que solo determinados perfiles técnicos puedan intervenir puedan realizar análisis de este tipo.

La falta de criterios técnicos básicos y normalizados también ha sido una fuente de conflictos. La Ley y sus soluciones complementarias no establecen de forma clara cuestiones como el número de decimales a utilizar, las cifras significativas o los métodos de redondeo. Estos aspectos, que podrían parecer menores, generan diferencias de metros cuadrados en fincas de gran extensión que pueden condicionar la inscripción. En estos casos, debería prevalecer el criterio técnico frente al puramente formal, y ser la Dirección General del Catastro la encargada de establecer estos estándares.

Otro ámbito problemático ha sido el de las grandes actuaciones urbanísticas o concentraciones parcelarias. En muchos de estos procesos no se ha delimitado con precisión el ámbito de actuación, ni se ha realizado una comparación previa con la información gráfica catastral. Esto ha provocado que, una vez ejecutadas, la representación gráfica de las fincas no coincida con la base catastral, generando problemas de coordinación que podrían haberse evitado con una correcta planificación previa.

Por último, conviene destacar que muchos de estos problemas están siendo abordados de forma activa mediante la cooperación institucional. En particular, el Servicio de Bases Gráficas del Colegio de Registradores está colaborando estrechamente con la Dirección General del Catastro para analizar los casos complejos, establecer buenas prácticas y desarrollar herramientas que faciliten la coordinación efectiva. Esta labor conjunta es imprescindible para seguir avanzando hacia un modelo de información territorial fiable, interoperable y centrado en el servicio al ciudadano.

5. LA IMPORTANCIA DE UNA BASE GRÁFICA

Uno de los logros más trascendentales derivados de la aplicación de la Ley 13/2015 ha sido la consolidación de una base gráfica oficial única y continua, sustentada en la cartografía catastral, que sirve como referencia para el conjunto del territorio nacional. Esta base gráfica, a gran escala, representa una infraestructura esencial para la seguridad jurídica inmobiliaria y para la eficiencia en la gestión pública.

La cartografía catastral es hoy, por disposición legal, la cartografía oficial del Registro de la Propiedad. Esta decisión normativa no solo unifica criterios y evita duplicidades, sino que garantiza que las descripciones registrales se correspondan con una representación objetiva, pública y sujeta a procedimientos jurídicos tasados en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (Real Decreto Legislativo 1/2004).

La disponibilidad de una base cartográfica única, continua y oficial presenta importantes ventajas desde el punto de vista de la Administración Pública. En primer lugar, optimiza el uso de los recursos humanos y económicos, evitando la generación de cartografía paralela por parte de distintas instituciones. En segundo lugar, ofrece garantías jurídicas y técnicas, al estar sujeta a un marco normativo detallado y a controles de calidad permanentes. Finalmente, favorece la interoperabilidad y el intercambio de información entre administraciones, operadores jurídicos y ciudadanos.

Uno de los valores añadidos de la cartografía catastral es su actualización en tiempo real. Gracias a los procedimientos establecidos en la legislación catastral, cualquier alteración física en la realidad inmobiliaria (segregaciones, divisiones, agregaciones, agrupaciones, subsanaciones, etc.) puede incorporarse al sistema mediante expedientes, con garantías jurídicas y técnicas. Esto permite que la base gráfica refleje fielmente la situación actual del territorio.

En un ejercicio de transparencia, la información catastral está disponible para cualquier ciudadano a través de la Sede Electrónica del Catastro y mediante servicios interoperables Web Map Service (WMS). Esta accesibilidad facilita el cumplimiento de las obligaciones legales relacionadas con la actualización de los datos de los inmuebles, fomenta y facilita el acceso a los Registradores y Notarios, y empodera al ciudadano en su relación con la Administración.

Para los técnicos, la existencia de una cartografía oficial compartida y accesible constituye una herramienta de primer orden. Permite verificar si la información catastral se corresponde con la realidad física y, en caso contrario, generar y validar nuevas geometrías para su incorporación mediante los informes de validación gráfica positivos. Esta

participación de los técnicos contribuye a mejorar la precisión del sistema y a reducir las discrepancias que pudieran generar inseguridad jurídica.

Instrumentos como la certificación catastral descriptiva y gráfica, los informes de validación gráfica alternativa (IVG) o los informes catastrales de ubicación de construcciones, se han convertido en piezas fundamentales del tráfico jurídico-inmobiliario. La posibilidad de generar y descargar de forma masiva estos documentos ha permitido agilizar notablemente los procedimientos notariales y registrales, facilitando la actividad de estos.

Sin embargo, este modelo basado en una única base gráfica también plantea retos importantes. El principal de ellos es el de garantizar su interoperabilidad con otras fuentes de información geoespacial, tales como cartografías municipales, planeamiento urbanístico o dominios públicos. Es esencial establecer mecanismos normativos y técnicos que permitan integrar estos datos de forma coherente, sin comprometer la consistencia del sistema.

La coexistencia de múltiples fuentes de datos gráficos puede generar confusión entre los usuarios y dar lugar a interpretaciones contradictorias. Esta multiplicidad de información, cuando no está debidamente coordinada, socava la confianza del ciudadano en el sistema y puede dar lugar a conflictos sobre la extensión, delimitación o situación de los inmuebles.

En este contexto, la apuesta por una base gráfica única, pública, actualizada, interoperable y con garantías jurídicas, no es solo una decisión técnica, sino una cuestión de seguridad jurídica y eficiencia institucional. La cartografía catastral ha demostrado su idoneidad para asumir este rol, convirtiéndose en un pilar estructural del nuevo modelo de coordinación Catastro-Registro.

6. LOGROS Y RETOS FUTUROS

A una década de la aprobación de la Ley 13/2015, los avances en la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad no solo han sido notables, sino estructurales. Por primera vez en la historia registral y catastral de España, se ha establecido un principio efectivo de coordinación institucional y técnica, sustentado en la información catastral como eje central de la seguridad jurídica inmobiliaria.

Uno de los logros más evidentes ha sido la posibilidad de comunicar la coordinación de fincas registrales en tiempo real desde el Registro a la Dirección General del Catastro. Este hito ha permitido avanzar hacia un modelo de interoperabilidad automatizada y eficaz, en el que los flujos de información son ágiles y sincronizados. Asimismo, se ha consolidado la capacidad de los registradores para cancelar y volver a coordinar fincas cuando la situación lo requiera,



dotando al sistema de una flexibilidad adaptativa imprescindible para reflejar la dinámica de la realidad inmobiliaria.

Este proceso ha estado guiado por objetivos comunes entre instituciones que, aunque distintas en su origen y función, han convergido en una finalidad compartida: garantizando la localización inequívoca de las fincas registrales y dotar al sistema de una mayor seguridad jurídica. Gracias a la representación gráfica, hoy es posible identificar un inmueble no solo por su descripción literal, como tradicionalmente se ha hecho, sino mediante un sistema de referencia y sus correspondientes coordenadas asociadas a cada vértice, con dos cifras significativas, que permiten obtener su posición de una forma precisa.

La Dirección General del Catastro ha impulsado una serie de planes y proyectos enfocados en la mejora continua de la calidad de su base de datos. En particular, se han centrado en sus datos espaciales: las parcelas, los edificios y las direcciones. Mediante procesos automáticos, se identifican áreas con huecos, solapes, elementos duplicados, etc., lo que permite actuar de forma selectiva en los municipios que lo necesiten. Este enfoque estratégico garantiza una mejora progresiva y sostenida del sistema catastral en su conjunto.

No obstante, más allá de las cuestiones técnicas, el mayor logro alcanzado en estos diez años ha sido el establecimiento de un lenguaje común sobre la información gráfica que debe acompañar a las inscripciones registrales. Esta convergencia se materializó en la Resolución conjunta de 7 de octubre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro,

que supuso un antes y un después en la forma de entender la representación gráfica de las fincas.

La elaboración de dicha resolución y de muchas otras actuaciones ha sido posible gracias a los diversos grupos de trabajo formados por ambas instituciones. Estos espacios de colaboración técnica han permitido detectar lagunas normativas, armonizar interpretaciones y desarrollar soluciones operativas que hoy se aplican de manera uniforme en todo el territorio.

Entre los retos futuros, destaca como prioridad la mejora de la calidad de la cartografía catastral. Para ello, es imprescindible reforzar la comunicación con los técnicos, de modo que, cuando estos detecten discrepancias entre la realidad física y la información catastral, puedan corregirla y validarla para evitar bloqueos en el Registro de la Propiedad. Esta colaboración activa entre técnicos y administraciones es fundamental para mantener actualizada y fiable la base gráfica.

Otro frente de trabajo abierto es el relacionado con las reparticiones urbanísticas y las concentraciones parcelarias. Se ha constituido un grupo específico para definir protocolos que aseguren que la información gráfica generada desde el inicio de estos procedimientos respete la delimitación catastral vigente, y que, en caso de existir diferencias, éstas se corrijan de forma ordenada antes de la inscripción definitiva.

En paralelo, se está trabajando en el análisis y corrección de desplazamientos sistemáticos en la cartografía catastral, a partir de comunicaciones realizadas por registradores. Estos estudios se están realizando en una serie de distritos hipotecarios piloto, de tal manera que un momento previo a la inscripción, si existe algún problema con la cartografía catastral, sea corregido.

Uno de los proyectos más ambiciosos para el próximo periodo, y que ya se ha iniciado en varios distritos hipotecarios piloto, es el **plan de convergencia de información gráfica** entre el Catastro y el Geoportal de los registradores. Este proyecto estratégico permitirá la **coherencia y actualización constante** de los datos mostrados en ambas plataformas. Para lograrlo, se están implementando procedimientos de **cruce de información semiautomáticos** que armonizan de manera eficiente ambas bases de datos.

Desde el ámbito registral se está llevando a cabo una labor de identificación y correspondencia de fincas inscritas que carecen de referencia catastral, bien por tratarse de inscripciones antiguas o por errores en la asignación. Esta tarea, que implica revisar la descripción literal y vincularla con la geometría catastral correspondiente, es clave para completar el proceso de coordinación gráfica y garantizar la coherencia entre ambas bases de datos.

En definitiva, el reto principal sigue siendo facilitar el tráfico jurídico inmobiliario, evitando cargas innecesarias a la ciudadanía y garantizando la certeza y la publicidad del

contenido registral. La experiencia de estos diez años demuestra que el camino iniciado con la Ley 13/2015 ha sido el correcto, y que solo a través del diálogo, la cooperación institucional y la mejora continua será posible consolidar un sistema de información territorial que responda a las necesidades del siglo XXI.

7. CONCLUSIONES

La aprobación de la Ley 13/2015 ha supuesto un paso decisivo en la evolución de la relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, consolidando un modelo de coordinación basado en la integración de la información gráfica georreferenciada como parte esencial de la descripción registral. Esta reforma ha dado continuidad a una aspiración histórica de convergencia institucional, fortaleciendo un sistema más eficiente, transparente y seguro desde el punto de vista jurídico, y alineado con los principios de modernización administrativa.

La consolidación de la cartografía catastral como base gráfica oficial del Registro representa uno de los logros más significativos de esta década. La posibilidad de incorporar, validar y actualizar en tiempo real la información territorial ha dotado al sistema registral de una precisión y fiabilidad inéditas hasta la fecha. El uso de sistemas de referencia y de coordenadas georreferenciadas asociadas a cada vértice permite identificar las fincas registrales de forma objetiva, superando las limitaciones y la incertidumbre que genera la descripción literal clásica.

No obstante, el proceso de implantación no ha estado exento de dificultades. Los problemas técnicos iniciales derivados de la falta de preparación de los sistemas, la ausencia de procedimientos de cancelación, la inexistencia de criterios únicos sobre la fecha de coordinación o la compleja relación entre finca registral y parcela catastral, han



supuesto retos que solo han podido ser abordados desde la colaboración institucional.

El impulso de resoluciones conjuntas, como la de octubre de 2020 entre Catastro y Registro, y la de abril de 2021 con el Notariado, ha sido clave para clarificar conceptos, armonizar procedimientos y consolidar un lenguaje común sobre la información gráfica. La figura del técnico ha cobrado especial relevancia como garante de la calidad geométrica y como puente entre la realidad física y la representación jurídica.

Los grupos de trabajo conjuntos, la evolución de los sistemas de validación y los planes de mejora de la cartografía catastral son muestras del compromiso continuo con la mejora y la adaptación. La interoperabilidad entre la Dirección General del Catastro y el Registro de la Propiedad, el análisis de casos piloto y la creación de protocolos para situaciones complejas, evidencian una voluntad real de convergencia.

A futuro, el éxito del sistema dependerá de su capacidad para consolidar una base gráfica de alta calidad, adaptarse a los cambios normativos y tecnológicos, y mantener una comunicación fluida con todos los actores implicados. La formación, la digitalización de procedimientos y la participación de los técnicos seguirán siendo pilares fundamentales.

En definitiva, la Ley 13/2015 no solo ha transformado el sistema jurídico inmobiliario, sino que ha demostrado que la colaboración entre instituciones, cuando está guiada por objetivos comunes y respaldada por el rigor técnico, es capaz de generar avances estructurales. El camino recorrido en estos diez años es la mejor garantía para afrontar con solvencia los retos que plantea el futuro.

REFERENCIAS

Normativa (Legislación publicada en BOE)

Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, 25 de junio de 2015, núm. 151.

Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de marzo de 2004, núm. 58.

Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la **Ley Hipotecaria**. *Boletín Oficial del Estado*, 27 de febrero de 1946, núm. 58.

Resolución conjunta de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la

que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de octubre de 2015, núm. 260.

Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos

técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. *Boletín Oficial del Estado*, 30 de octubre de 2015, núm. 260.

Resolución conjunta de 23 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban especificaciones técnicas complementarias

para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral y otros requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de octubre de 2020, núm. 268.

Resolución d 8 de abril de 2021, de la Subsecretaría,

por la que se publica la **Resolución conjunta de 29 de marzo de 2021**, conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales (publicada por Resolución de la Subsecretaría de 8 de abril de 2021) *Boletín Oficial del Estado*, 15 de abril de 2021, núm. 90.

Documentos y recursos institucionales

Dirección General del Catastro – Portal DGC: Coordinación

Catastro-Registro (Información oficial sobre la coordinación de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, incluyendo normativa, servicios y FAQs). Ministerio de Hacienda, Gobierno de España. Enlace: <https://www.catastro.hacienda.gob.es/esp/CoordinacionCatastroRegistro.asp>

Dirección General del Catastro – Sede Electrónica del Catastro (SEC). (Oficina virtual para consultas y trámites catastrales en línea, con servicios de consulta de datos, obtención de certificaciones catastrales descriptivas y gráficas, validación de representaciones gráficas alternativas, etc.). Ministerio de Hacienda, Gobierno de España. Enlace: <https://www.sedecatastro.gob.es>

Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España – Geoportal Registral (Geoportal del Colegio de Registradores). (Visor geográfico web que permite la localización de fincas registrales coordinadas con el Catastro y la obtención de información geográfica relacionada, en cumplimiento de la Ley 13/2015). Enlace: <https://geoportal.registradores.org>



Fernando Serrano Martínez



Juan Carlos Ojeda Manrique

Sobre los autores

Fernando Serrano Martínez

Vocal Asesor de la Dirección General del Catastro.
Cuerpo de Ingenieros Agrónomos.

Juan Carlos Ojeda Manrique

Jefe de Área Técnica y de Coordinación de la Dirección General del Catastro y Profesor Asociado de la Universidad Politécnica de Madrid. Cuerpo de Ingenieros Geógrafos y Doctor Ingeniero en Geodesia y Cartografía.

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 implantó 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 insituidas 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.

Instituto Geográfico Nacional

O. A. Centro Nacional de Información Geográfica



DESCARGA NUESTROS PRODUCTOS
consulta@cnig.es



General Ibáñez de Ibero 3, Madrid, 28003
91 597 95 14 - consulta@cnig.es - www.ign.es



www.ign.es

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

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 48-58

2025

ISSN: 1131-9100

Pedro Fandos Pons

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 analyses 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 georreferenciaciones 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 intervenientes 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 Ley 13/2015, existían más de 15 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.

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

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.

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 extraregistral

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 nevo 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 2.023, es la operación mediante la que el registrador expresa la correspondencia geográfica de la georreferenciación inscrita y su descripción registral con la realidad física extraregistral representada sobre la cartografía catastral, distinguiendo la Resolución citada como estados de coordinación, como he-

cho que no produce efectos jurídicos:

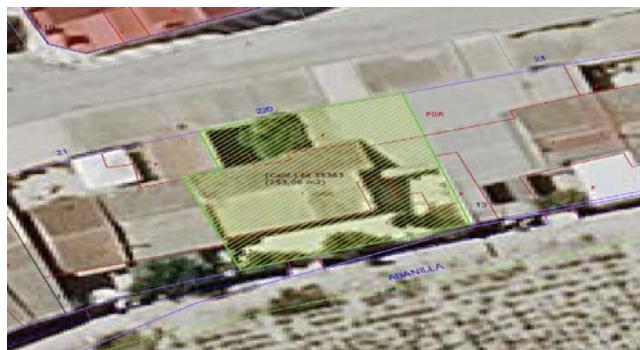
- Finca coordinada gráficamente con el Catastro, cuando se ha inscrito la base gráfica catastral.



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



- Finca no coordinada gráficamente con el Catastro, por discordancia entre realidad física extraregistral 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.



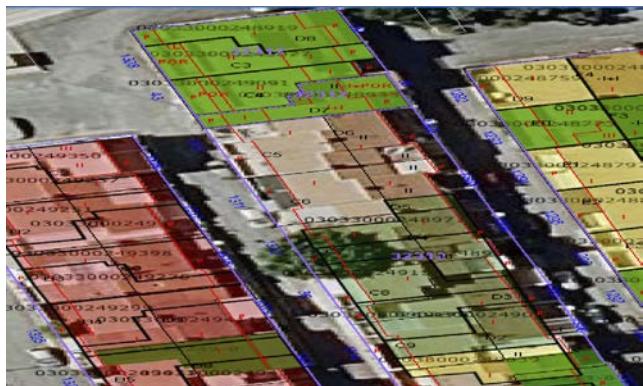
- Finca no coordinada gráficamente con el Catastro por imposibilidad de incorporación directa de la base gráfica alternativa inscrita, con informe de validación catastral negativo. En el ejemplo vemos como las tres

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 sistématica provocaron dificultades de interpretación, entre los cuales destacamos:

- a) 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*».
 - b) 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.

- c) 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 e 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 para adecuada la 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:

- 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 indubitable, 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.

- 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.
- 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 repartición, 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 2.024, 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 practicaran 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 2.022, 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 trámite sucesivo abreviado gráfico.

⁸Delgado Ramos, J. (2023): «RDGSJFP 23-2-2023: «Cuando se debe y puede aplicar el art. 199 de la LH» Regispro.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 vuelo 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 trámite 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 iniciarla, 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 iniciarla, 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 deslindeado 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 llevar 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 extraregistral 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 del alternatividad, 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 SUSPUUESTO 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 pueda 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 GALLEGOS, 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*, Tuant 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.

Jornada Catastro Internacional:

JORNADA ONLINE GRATUITA

“ORGANISMOS INTERNACIONALES QUE GESTIONAN EL TERRITORIO”

Lunes, 27 Octubre 2025

15:30 h. Valencia, España

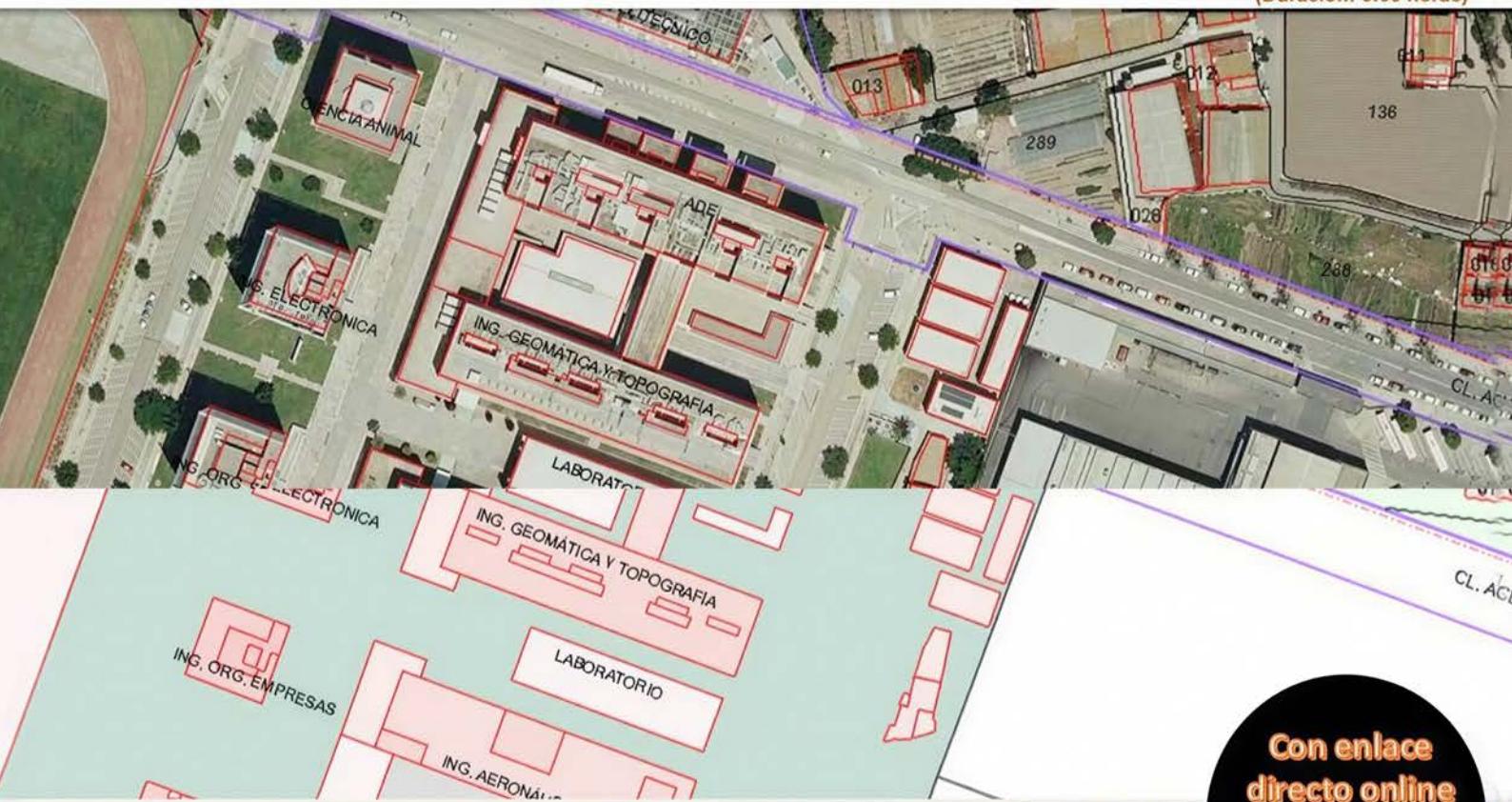
17:30 h. Kenia

11:30 h. Santiago de Chile / Rio de Janeiro, Brasil

9:30 h. Bogotá, Colombia

8:30 h. México / San José, Costa Rica

(Duración: 3:30 horas)



Con enlace
directo online



Ponente invitado:



OBJETIVO: Exponer y dar a conocer distintos organismos internacionales que gestionan el territorio, desde la perspectiva del catastro y los sistemas de administración del territorio (SAT), enfocado fundamentalmente en el entorno Iberoamericano. Con el punto de vista centrado en la cartografía, los técnicos y su relación con los SAT.



Ricardo López Rivera

Presidente del Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica (CPCI)

Ponencias online y videos.
Colaboradores:



Sin inscripción. Enlaces de acceso directo en:

<https://ccasat.webs.upv.es/iorn-internacionales/>

Organizado y patrocinado por:
Universitat Politècnica de València
Catedra Nova Cartografía



Registradores
SE PONCH



Ley 13/2015: el día que el legislador llevó la calificación y el control de legalidad del registrador a la realidad gráfica de las parcelas

Law 13/2015: the day the legislator brought the qualification and control of legality of the registrar to the graphical reality of the parcels

Rocío Perteguer Prieto

Resumen

El presente artículo tiene por objeto rememorar desde la perspectiva del Colegio de Registradores como fue la implementación de la inscripción de las bases gráficas en el Registro de la Propiedad como objetivo del IV Plan de Gobierno Abierto, la adaptación de algunas estructuras jurídicas anteriores a la norma proyectadas sobre el territorio como las Concentraciones Parcelarias, así como la apertura a nuevas estructuras de gran interés para las incipientes «Comunidades energéticas» como el caso de los eólicos y las placas solares.

Abstract

This article aims to recall, from the perspective of the Land Registers, how the registration of graphic bases in the Land Registry was implemented as a goal of the IV Open Government Plan, the adaptation of some previous legal structures projected onto the territory, such as land consolidation, and the opening up to new structures of great interest to the emerging 'energy communities', such as wind farms and solar panels.

Palabras clave: Registrador de la Propiedad, Base gráfica, Inscripción gráfica, Base gráfica alternativa y Catastral, Plan de Gobierno Abierto, Registro de la Propiedad, Calificación gráfica y control de legalidad, Eólicos, Placas solares, Finca, Metadatos, Hub-finca, Comunidades energéticas, Construcción industrializada.

Keywords: Land registry, Graphical base, Graphical inscription, Graphical base alternative and cadastral, Open government plan, Land registry, Graphical qualification and legal control, Wind turbines, Solar panels, Plot, Metadata, Hub-plot, Energy communities, Industrialised construction.

Vocal de Bases Gráficas, Medioambiente, Consumidores y Usuarios del Colegio de Registradores de España.

Vocal de Medioambiente, Consumidores y Usuarios.

Registradora de la Propiedad

directora.smacyu@registradores.org

1. INTRODUCCIÓN

Hablar hoy en día de la Ley 13/2015 de coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad supone volver la vista atrás para contemplar el hito y revulsivo normativo como reto y proyecto de mejora que a la profesión supuso la aplicación efectiva de la misma.

Así, podemos decir que la introducción de la inscripción de la base gráfica en el Registro de la Propiedad completando la descripción literaria de las fincas en el Registro y asignando a la misma los poderosos efectos del artículo 38 de la Ley Hipotecaria¹, llevó consigo la asignación de «ojos» al Registro de la Propiedad reforzando de este modo la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario sobre las fincas, dotando al «objeto» del negocio en cuestión de una especialidad gráfica determinada y erga omnes a través del principio de legitimación registral.

Si bien los Registradores de la Propiedad ya venían desde hacía años trabajando gráficamente sobre las fincas y tradicionalmente sobre los planos, primero en su versión física, para incorporarse inmediatamente a las tecnologías de topografía mediante las coordenadas UTM de las parcelas, la Ley al ordenar la creación de una herramienta de bases gráficas en el seno del ejercicio de la profesión para facilitar la calificación gráfica de la finca, pone la semilla de lo que hoy es una realidad informática de gran despliegue y relevancia para la profesión como es el Geoportal de los Registradores y el Portal Registral de Emergencias.²

El avance de la calificación gráfica permite a la sociedad que se produzca el control de legalidad sobre las posibles limitaciones no solo jurídico civiles que puedan afectar a la finca objeto del negocio, sino también el control y la información sobre las limitaciones urbanísticas, medioambientales o administrativas que pudieran afectar a la misma.

Esta información cobra gran relevancia en relación al diseño de los proyectos que los particulares quieran desarrollar sobre una finca en cuestión, pues habida consideración de toda la información existente sobre la misma en el registro se determinará la idoneidad o no según el tipo de proyecto en concreto. Se avanza así en un nuevo, pero ya consolidado tipo de publicidad registral: La publicidad «gráfica», como informe que determina el grado y porcentaje exacto de afectación de la parcela objeto de examen de cada limitación estudiada sobre la misma. Del mismo modo que en el día de hoy nadie en su sano juicio se plantearía comprar una finca sin obtener el pronunciamiento previo registral sobre quién es el verdadero dueño, que no existen cargas sobre la misma (hipotecas, em-

bargos...etc.) Nadie se plantea ya embarcarse en proyectos sobre fincas sin tener un informe de publicidad gráfica registral de la misma para saber a qué atenerse en su inversión.

La protección del dominio tanto público (en cuanto a la necesaria protección del mismo) como privado (en cuanto que no se permite el solapamiento con otras bases gráficas inscritas) junto con el sistema de notificaciones por el Registrador en los procedimientos de inscripción gráfica a los colindantes (no solo a los registrales sino también a los catastrales en caso de modificación del mismo) conllevan un marco de seguridad en las relaciones y una información homogénea entre las instituciones habida consideración de que el estado de Coordinación de una finca se da por el registrador, provocando incluso en caso de ser necesario el cambio de la cartografía catastral a través del sistema de comunicaciones previstos en la Instrucción-Resolución de desarrollo de la Ley.³

2. PRECEDENTES Y DESPLIEGUE DE LA NORMA, ESPECIAL MENCIÓN A LA CONCRECIÓN DEL III PLAN DE GOBIERNO ABIERTO

Como comentábamos anteriormente los Registradores ya habían venido trabajando desde hacía años con relación a las bases gráficas y a la cartografía. Ejemplo de ello lo encontramos en normas anteriores a la Ley 13/2015 como es el caso de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, la cual regulaba ya la incorporación de la información geográfica al Registro de la Propiedad en su artículo 53 como algo elemental y de tradición en relación a la protección registral de los espacios naturales protegidos. Pero es realmente con la Ley 13/2015 con la que se despliega la extensión de la referida protección a todas las fincas. Los trabajos preliminares de la norma y la norma en sí encuentran su justificación en un mandato supranacional como fue el III Plan de Gobierno Abierto.⁴

Dicho Plan tenía un ámbito temporal de desarrollo comprendido entre los años 2017 y 2019 y al determinar la relevancia del mismo señalaba realidades hoy existentes gracias al mismo como:

Esta iniciativa facilitará la calidad de la información y reducirá los costes de su obtención a la misma por parte de los ciudadanos. Se consigue una mayor precisión en la descripción de las fincas, se fija un sistema cartográfico de referencia único a través

¹Principio del Art. 38 de la Ley hipotecaria: A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo.

²<https://geoportal.registradores.org/>
<https://geoportal.registradores.org/emergency>

³Instrucción-Resolución Conjunta de 26 de octubre de 2015.

⁴Spain_III_Plan_GA_v2018_vf.pdf

de un **Código Registral Único** que permite identificar inequívocamente las fincas y se evita la duplicidad de costes y confusión para el ciudadano que suponía contar con dos bases gráficas que reflejaran la propiedad. Esta iniciativa facilitará la transparencia y el acceso a la información dado que la publicación en formatos accesibles y amigables (por ejemplo mapas y alertas gráficas registrales <https://geoportal.registradores.org>) de la identificación de los inmuebles, y de la porción concreta del territorio sobre el que se asientan, evitará posibles casos de fraude ligados al propio mercado y su proceso de generación y puesta en circulación de activos inmobiliarios. El ciudadano, los técnicos y administraciones que actúan sobre el territorio y las empresas del sector infomediatorio pueden conocer con exactitud la delimitación espacial de los bienes inmuebles y la información jurídica sobre el territorio y las notificaciones edictales, evitando los costes de desplazamiento a las oficinas. El dato es públicamente accesible, mejorando la calidad y garantizándose la adecuada protección de datos personales. Esta iniciativa facilitará la participación en términos de coproducción, ya que los ciudadanos podrán describir y rectificar la realidad física inmobiliaria para ajustar la descripción de los inmuebles a la realidad. Esta iniciativa constituye un desarrollo tecnológico y de innovación que ha aumentado la eficacia y eficiencia del propio mercado inmobiliario, generando ahorros económicos y riqueza más allá del propio sector. Se estima que deberán presentarse 22.000 declaraciones anuales menos ante Catastro equivalente a un ahorro para los ciudadanos de 1.760.000 € anuales.

Efectivamente el hito ha sido no solo conseguido sino superado. Este camino recorrido supuso una secuenciación programada de creación de geoportal, integración en los registros de la Propiedad, formación del personal de los mismos y de los Registradores, divulgación de la norma y de la función gráfica que se reportaba por el Colegio de Registradores conforme a lo ordenado por el Mecanismo de Revisión Internacional a su unidad de información de Gobierno Abierto (en este caso Ministerio de Justicia). Los reportes del estado del proyecto, así como las fichas informativas requeridas eran publicadas en el portal de transparencia mediante un sistema de testigos de cumplimiento que el Colegio de registradores siempre consiguió.

De este modo contemplamos hoy el pasado hecho presente: a fecha de 12 de agosto de 2025 se han inscrito en el Registro de la Propiedad 1.257.015 bases gráficas catastrales, 464.058 bases gráficas alternativas y 140.823 bases gráficas con Informe de Validación Gráfica positivo. Pero este avance no queda aquí, sino que el crecimiento exponencial en la investigación sobre la materia ha llevado a otras aplicaciones de la referida norma de gran relevancia en nuestra sociedad y que sin duda son de objeto detenido de estudio más profundo en otros artículos de la presente revista como el Portal Registral de Emergencias, la consulta del SIGPAC y gestiones de la información asociada a los derechos de PAC en el visor, la

localización masiva de fincas a través del Proyecto Talavera...y un sinfín de casos de uso de gran relevancia y que se alimentan sobre la base del trabajo gráfico hecho por el Registrador por un lado y por el CORPME en los desarrollos realizados en las herramientas de gestión gráfica registral.

Es más, del avance e implementación de la norma y de la apertura que supuso en las reuniones técnicas con numerosas instituciones implicadas en los tratamientos de bases gráficas e información medioambiental, nos encontramos con que el trabajo materializado y realizado por los Registradores suscitó tal interés que fue objeto de reconocimiento y reutilización en otros cuerpos normativos. Así, el trabajo en reuniones que constan en la agenda pública de la implementación del III Plan de Gobierno Abierto nos devuelven un sentimiento de satisfacción al ver como la creación del grupo de trabajo en marzo de 2018 nos informa: «Se han mantenido reuniones de distintos grupos de trabajo formados por todos los actores para fijar criterios y reforzar la coordinación: - Grupo Técnico sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) en el MAPAMA. Esta Ley se ha parado y vuelve a período de información pública. La capa de suelos contaminado es de utilización en la herramienta y se traslada en el GT para su información». Este trabajo por los actores implicados se concretó en la Ley de residuos y suelos contaminados para una economía circular⁵ que recoge la labor que se venía haciendo ya en esta materia a través de los Registros de la Propiedad en cuanto la constancia de la declaración de haberse realizado una actividad potencialmente contaminante al margen de la finca con ocasión de su transmisión, así como la constancia de declaración por una Administración de suelo contaminado e igualmente en relación a las actividades de descontaminación que se puedan realizar en una finca.

Redacta la ley esta obligación para cualquier transmisión y en cualquier documento, recogiendo específicamente para las obras nuevas por cualquier título, en aras de una agilidad y tramitación de las mismas, acordes con la digitalización de los procesos, la eliminación de trabas y las garantías técnicas de los operadores implicados (arquitectos e ingenieros técnicos) y coordinación con Catastro.

Esta regulación se completa con las comunicaciones que ordena la Ley a los Registradores para la elaboración del inventario nacional de suelos contaminados, en las que además de las notas marginales se habrán de comunicar las certificaciones emitidas y las manifestaciones realizadas, junto con la temporalidad de las mismas realizando el envío de un fichero estructurado con carácter anual de dicha información.

Continuando con la publicidad jurídica que se realiza de estas situaciones en el Registro de la Propiedad establece también la Ley la obligación de comunicar la Administración

⁵Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

competente la situación de declaración expresa y oficial de un suelo contaminado, determinando que, la forma de realizar la cancelación de esta nota marginal es expresamente la declaración de suelo descontaminado por la misma Administración a la que el particular tendrá que acreditar las actividades realizadas para dicha descontaminación junto con los informes correspondientes. Esta publicidad es una publicidad jurídica y no de mero hecho, siendo consecuencia de actos expresos de la Administración competente tanto para su nacimiento como para su extinción.

Por otro lado, también se realizará una comunicación a los particulares cuando la nota marginal sea consecuencia de una actuación administrativa expresa declarando el suelo como contaminado, en cuyo caso se realizará o bien al domicilio que a efectos de notificaciones conste al margen del folio de la finca (ex artículo 9 de la Ley Hipotecaria) 6 o bien en el propio domicilio de la finca o que consten en el registro, culminando con la publicación en el BOE en el caso de desconocerse el domicilio del interesado. Esta razón, entre otras muchas pone de relieve la importancia de la constancia en el Registro de dicho domicilio a efectos de notificaciones. No obstante, además de esta constancia, en línea con la digitalización de los procedimientos y la era de la información en la que se relaciona la sociedad, existe la posibilidad para cualquier particular con su firma electrónica y a través de la web www.registradores.org de obtener mediante un sistema de alertas información en tiempo real sobre cualquier documento que se presente en el Registro de la Propiedad relativo a una finca de su propiedad. Tenemos así un acceso de alertas digitales (que comenzó con la Ley 13/2015 para las inmatriculaciones) disponibles para cualquier persona en tiempo real, pero, además, la ley prevé la individualización de la comunicación en aras a salvar la brecha digital, utilizando esta doble vía a través de las comunicaciones del Registrador configurando un régimen de justicia e igualdad en las oportunidades de conocimiento de los ciudadanos. Circunstancia esta derivada como consecuencia de la capilaridad de las oficinas del Registro de la Propiedad repartidas por todo el territorio nacional y con atención presencial al ciudadano, equilibrando y ofertando así tanto el acceso y relación digital con el mismo, como el acceso y atención presencial en el mismo.

Con este mismo espíritu de utilizar el Registro como mecanismo de seguridad jurídica y de defensa de la tutela judicial efectiva, el legislador acude al sistema de publicidad para el inicio de los expedientes de reorganización de la propiedad en sede administrativa, (Concentraciones Parcelarias, reparcelaciones y reordenaciones forestales, segregaciones, agrupa-

⁶Artículo 9.e) segundo párrafo: «El titular inscrito podrá instar directamente del Registrador que por nota marginal se hagan constar las circunstancias de un domicilio, dirección electrónica a efectos de recibir comunicaciones y notificaciones electrónicas y telemáticas relativas al derecho inscrito».

ciones y expropiaciones y declaraciones administrativas de situación de suelo contaminado) exigiendo como requisito previo la petición de certificación al Registro de la Propiedad de una certificación de dominio y cargas del inicio del mismo⁷ para que conste así con efectos frente a posteriores adquirentes de la finca, prevaleciendo la situación del trámite iniciado y provocando que no se pueda alegar el desconocimiento de dicha situación aunque el suelo sea declarado contaminado después de una eventual transmisión.

Es de resaltar como el legislador en numerosas ocasiones (como el ejemplo que acabamos de exponer), ha recogido la labor realizada por los Registradores para fortalecer la seguridad jurídica en esta materia, utilizando un recurso nacional, como es el Registro de la Propiedad y su Geoportal para garantizar el cumplimiento de la Ley, incentivar la información homogénea, e indicadores taxonómicos estandarizados, relacionando Registro de la Propiedad, Administración y particulares, fortaleciendo la seguridad jurídica y aumentando las garantías para la seguridad en el mercado inmobiliario evitando cargas ocultas y determinando el valor del suelo a través del conocimiento efectivo del mismo y dando un paso más para evitar el greenwashing. No es necesario a nuevos inventos, ni a Registros administrativos ad hoc, ni malgastar los fondos públicos, ni los recursos humanos, espaciales y técnicos de la administración para realizar una tarea que ya se realiza con éxito a través del Registro de la Propiedad.

3. PROYECTO INFORMÁTICO Y DISEÑO JURÍDICO DE LAS CONCENTRACIONES PARCELARIAS. UNA NUEVA REALIDAD JURÍDICA POR AVANZAR.

Otro reto considerable que nos encontramos en la implementación y utilización de la calificación gráfica en su día fueron las concentraciones parcelarias que en algunas Comunidades Autónomas se encontraban colapsadas en su tramitación puesto que había discrepancias institucionales en cuanto al enfoque jurídico que darle a la luz de la Ley 13/2015.

Sabido es que la referida Ley establece determinados supuestos de inscripción gráfica obligatoria como son las inma-

⁷Artículo 99.1 segundo párrafo: «Se iniciará el expediente para declarar un suelo como contaminado, solicitándose certificación de dominio y cargas de la finca o fincas registrales dentro de las cuales se halle el suelo que se vaya a declarar como contaminado. Su expedición se hará constar por nota marginal que advertirá a los terceros del inicio del expediente».

triculaciones⁸, segregaciones, agrupaciones, reparcelaciones, concentraciones parcelarias, declaraciones de obra nueva, disminuciones y excesos de cabida (modificaciones del actual expediente del artículo 199 de la Ley hipotecaria).. y en general podemos decir, que todos aquéllos actos que conlleven una modificación jurídico hipotecaria de la finca en cuestión.

Así se comenzó a trabajar con la Xunta de Galicia en su normativa sectorial sobre la materia, así como en la elaboración de protocolos informáticos de suministros de información sobre las geometrías afectadas por la reparcelación para su tratamiento por el CORPME de forma integral, es decir analizando el polígono sobre el cual recaían las actuaciones en cuestión como un todo y no solamente como fincas de origen o de resultado. Reduciendo de este modo la necesidad de notificaciones de colindantes puesto que tal consideración solamente se realizaba en relación a los colindantes con el perímetro de la unidad completa de actuación sobre la que recaía la reordenación de la propiedad por la concentración.

De este modo se trataba la base gráfica suministrada junto con la Xunta para su encaje dentro de la planimetría Catastral, para procederse a la reorganización gráfica interior por parte del registrador en función de las aportaciones realizadas por la Administración Autonómica del tal modo que cuando accedían los títulos de concentración al Registro (en los que cuales no se había producido ninguna modificación del documento administrativo –acta administrativa de concentración parcelaria-) como no puede ser de otra manera, para procederse a la inscripción del mismo.

El sistema de comunicaciones interoperables con Catastro nos permite además una vez que les remitimos la información gráfica calificada obtener las referencias catastrales, que no han sido suministradas antes, pudiendo dar con posterioridad la coordinación de las fincas en cuestión.

Cabe resaltar del estudio de la normativa aplicable del caso de uso en Concentraciones Parcelarias así como del resto de regulación autonómica que recae sobre la misma institución, que la Ley originaria de regulación la encontramos en la Ley de Reforma y Desarrollo de 12 de Enero de 1973. En dicha regulación y por la época de su promulgación se establecía la protocolización del acta administrativa de concentración parcelaria. Este requisito ha sido arrastrado por las diferentes legislaciones autonómicas habida consideración de que el acceso de los actos o negocios jurídicos al Registro de la Propiedad se mantuvo en la misma ley por ser regulación estatal conforme al artículo 149.1.8 de la Constitución española en cuanto a la regulación de los registros jurídicos.

Pues bien, a nivel nacional la Ley 13/2015 podemos considerar que hizo una derogación tácita en este sentido por las siguientes razones:

⁸Acceso de una finca por primera vez al Registro de la Propiedad.

Así la **Ley de Reforma y desarrollo agrario de 12 de Enero de 1973** establecía en su artículo 223 la protocolización del Acta de reorganización de la propiedad notarialmente y en los artículos 235 y siguientes las normas relativas a la inscripción en el Registro de la Propiedad. En dichas normas se establecía: la remisión al Registro de dichos documentos por la Notaría y los requisitos de la inscripción. Entre ellos figuraba también la limitación de efectos de 90 días desde su inscripción constando expresamente en la inscripción, así como los requisitos de transmisión posterior de las fincas de reemplazo.

Dicho procedimiento establecido en el año 1973 como consecuencia de refundición normativa como indica su propia exposición de motivos recogiendo la norma precedente del año 1969 (**Decreto 2799/1962, de 8 de noviembre**), por el que se aprueba el texto refundido de la legislación sobre concentración parcelaria en materia de Concentración Parcelaria obedece a situaciones y procedimientos vetustos, anclados en el pasado que suponen cargas y trabas de coste y tiempo que no encuentran justificación en los tiempos actuales, procediendo el legislador a su derogación a través de la Ley 13/2015.

Las legislaciones autonómicas en materia de concentración parcelaria son anteriores a la Ley 13/2015 por lo que las mismas han ido recogiendo por «arrastre normativo» el requisito de protocolización de la Concentración Parcelaria, lo cual no surte efectos porque excede del ámbito de sus competencias y por aplicación de la Ley 13/2015 que establece una regulación novedosa en la materia.

Así en la actualidad la **Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria aprobada por Decreto de 8 de febrero de 1946 y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo** enmarca la Concentración Parcelaria como supuesto obligatorio de inscripción de base gráfica georreferenciada así en **el art. 9.1 b)**

Y en el art. 204 se incardina el proceso de Concentración Parcelaria dentro del ámbito de la inmatriculación y de una interpretación sistemática del precepto lo sitúa en el ámbito de la **titulación pública administrativa**⁹.

⁹El artículo 204 queda redactado del siguiente modo:

«Además del procedimiento previsto en el artículo anterior y la posibilidad de inscripción de los títulos previstos en los artículos 205 y 206, podrá obtenerse también la inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad en los siguientes supuestos:

1.º Cuando se trate de fincas aportadas a expedientes de transformación o equidistribución urbanística y se pretenda la inmatriculación en virtud de los documentos en cuya virtud se proceda a la inscripción de las fincas de resultado.
2.º Cuando se trate de fincas de reemplazo resultantes de expedientes de concentración parcelaria.
3.º Cuando se trate de fincas que hubieran sido objeto de expropiación forzosa.
4.º Cuando se trate de fincas de titularidad pública resultantes de procedimientos administrativos de deslinde.
5.º En virtud de sentencia que expresamente ordene la inmatriculación, obtenida en procedimiento declarativo en que hayan sido demandados todos los que, de conformidad con lo establecido en el artículo 203, deban intervenir en el expediente, observándose las demás garantías previstas en dicho artículo.

Del último párrafo del artículo se desprende claramente que este procedimiento se desarrolla estrictamente entre Administración competente de la Concentración Parcelaria, Registro de la Propiedad y Catastro.

La incidencia de la Ley 13/2015 en esta materia es tan relevante, que **deroga** la limitación de efectos durante el plazo de 90 días que establecía el artículo 235 de la LRDA de 1973 ampliándolo a los dos años previstos en el artículo 207¹⁰.

Asimismo, la **Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad**, que desarrolla la aplicación de la Ley 13/2015 sitúa también sistemáticamente la concentración parcelaria en el ámbito del documento administrativo en su apartado quinto:

Requisitos técnicos del intercambio de información sobre los procedimientos registrales que incorporen la representación gráfica alternativa.

1. Cuando se presenten en el Registro de la Propiedad documentos públicos derivados de la aprobación de **expedientes de concentración parcelaria, deslinde, expropiación forzosa, de transformación o equidistribución urbanística**(...)

El registrador de la propiedad, en los supuestos previstos en el artículo 204 de la Ley Hipotecaria, remitirá a la Dirección General del Catastro la representación gráfica alternativa contenida en el fichero a que se refiere el Anexo de esta resolución, el día siguiente al de su presentación para su validación técnica. En el resto de los casos, los registradores podrán solicitar al Catastro Inmobiliario, con carácter potestativo, el informe de validación de la representación gráfica alternativa, desde la presentación de la documentación en el Registro y antes de realizar la inscripción.

Por otro lado, en la **Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado sobre repercusión tributaria de la Ley 13/2015**, en respuesta a la consulta formulada por el Subdirector General de Impuestos Patrimoniales, Tasas y Precios Públicos, por el que se solicita informe sobre la vigencia y

Cuando las nuevas fincas creadas en virtud de los procedimientos a que se refiere este precepto no hubieran sido incorporadas previamente al plano parcelario catastral con delimitación de las parcelas que hayan de corresponderles, el Registrador remitirá por medios electrónicos a la Dirección General del Catastro copia de la representación gráfica aportada para la inmatriculación el día siguiente al de su presentación en el Registro de la Propiedad. El Catastro devolverá al Registrador las referencias catastrales de las fincas objeto del acto de que se trate para su incorporación al asiento, y la representación gráfica catastral indicando, en su caso, si la finca ha de entenderse coordinada con la descripción gráfica catastral.

Una vez practicada la inmatriculación, el Registrador expedirá el edicto a que se refiere la regla séptima del apartado 1 del artículo anterior.

¹⁰«Si la inmatriculación de la finca se hubiera practicado con arreglo a lo establecido en los números 1.^º, 2.^º, 3.^º y 4.^º del artículo 204, el artículo 205 y el artículo 206, los efectos protectores dispensados por el artículo 34 de esta Ley no se producirán hasta transcurridos dos años desde su fecha. Esta limitación se hará constar expresamente en el acta de inscripción, y en toda forma de publicidad registral durante la vigencia de dicha limitación.»

La Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario enmarca la concentración Parcelaria como supuesto obligatorio de inscripción de base gráfica georreferenciada

regulación de los distintos conceptos a que se hace referencia en el art. 7.2. C) del TRLITPAJD y dice: Los conceptos o procedimientos que, conforme a la nueva normativa, han dejado de estar vigentes; y los nuevos conceptos o procedimientos que, por su naturaleza y características, pueden constituir hechos imponibles de la modalidad de transmisiones patrimoniales onerosas del ITP y AJD, por considerar que efectivamente producen efectivamente una transmisión patrimonial onerosa de bienes y derechos, que constituye el hecho imponible de dicha modalidad.

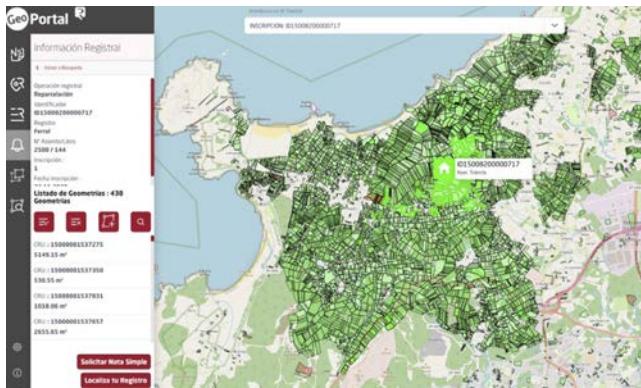
Pues bien, en el apartado 2º dispone: **Nuevos conceptos o procedimientos introducidos por la Ley 13/2015 que quedan sujetos al ITPOAJD: (...)**

2.- Artículo 204 de la Ley Hipotecaria. Inmatriculación por otros medios:

2.1.- Inmatriculación por **Certificación administrativa de reparcelación, concentración parcelaria, expropiación forzosa o deslinde administrativo**. Quedan sujetas a TPO pero exentas (art. 45.I.B.6 y 7).

De dicha regulación se desprende claramente la derogación tácita de la necesidad de la protocolización notarial, de la limitación de efectos de 90 días y la introducción clara y necesaria (gml en muchas ocasiones de más de 2000 fincas) de la necesidad de presentación directamente por la administración de la certificación administrativa de Concentración Parcelaria como título sujeto pero exento solamente por Transmisiones Patrimoniales Onerosas pero **nunca** ya por Actos Jurídicos Documentados ya que no se protocoliza y es directamente inscribible el documento administrativo el cual cumple los requisitos de los artículos 3 de la Ley Hipotecaria; así como 33 y 34 del Reglamento Hipotecario.

De este modo (suprimiendo el requisito vetusto de protocolizar un documento electrónico y público de la administración) en materia de Concentración parcelaria se elimina una carga y trámite económico, temporal y procedimental que no grava ningún otro procedimiento de la Administración. Un acierto de la Ley 13/2015 con el que han de cumplir las Administraciones autonómicas como medida de ahorro de tiempos, costes elevados y procedimientos innecesarios y que no aportan nada al documento público administrativo.



Actualmente se ha realizado por parte del SBGR (Servicio de Bases gráficas del Colegio de Registradores) la siguiente relación de proyectos: 1 proyecto en la Rioja (1301 fincas de reemplazo), 1 proyecto en Madrid (90 fincas), 1 proyecto en el País Vasco (848 fincas), 2 proyectos en Castilla La Mancha (1.023 fincas), 2 proyectos en Aragón (3.586 fincas), 63 proyectos en Castilla y León (68.086 fincas) y 28 proyectos en Galicia (43.771 fincas), que suman un total de 118.705 fincas sobre las que se ha realizado el análisis gráfico previo por el Registrador a la inscripción. *Ejemplo de concentración parcelaria en geoportal.*

4. GEORREFERENCIACIÓN DE PLACAS SOLARES Y DE EÓLICOS, ¿PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD GRÁFICA?

Una novedad de gran interés que se produce con la Ley 13/2015 es la modificación del artículo 22 de la Ley Hipotecaria en relación a la inscripción de las declaraciones de obra nueva y la necesidad de la inscripción gráfica referente a la misma. Si bien este tema lo consideramos absolutamente pacífico y que ya venía siendo exigido por los Registradores junto con el depósito del libro del edificio, hay otro tema dentro de la literalidad del artículo que amplía el espectro del mismo.

Contempla el mismo artículo la inscripción no solamente de edificaciones o nuevas construcciones sino también las plantaciones (pudiéndose proceder a su georreferenciaciación e inscripción gráfica)¹¹. Igualmente extiende el objeto de inscripción de base gráfica el mencionado artículo a las «mejoras e instalaciones». Esto ha llevado a la posibilidad de inscribir de forma independiente en el Registro de la Propiedad de forma

independiente y con inscripción de base gráfica para especializar el objeto jurídico en cuestión de determinadas instalaciones de gran valor como el caso de las placas solares y de los aerogeneradores (eólicos). Tradicionalmente este tipo de instalaciones acceden al Registro mediante el establecimiento de un derecho de superficie sobre la finca en cuestión para poder inscribir la propiedad de los mismos durante el tiempo de la duración del derecho al superficiario. Si bien en este caso también se puede hacer constar la base gráfica de cada una de las instalaciones, este hecho cobra especial relevancia e interés en las Comunidades Energéticas, ya que en las mismas intervienen muchas personas (miembros de la comunidad) que invierten un pequeña cantidad correspondiente al valor de una placa –se da este hecho sobre todo en huertos solares de cercanía al ámbito de residencia de la comunidad en cuestión– y además de procurar un autoconsumo a esa comunidad (habitualmente pequeñas poblaciones) se procede con posterioridad a la venta del excedente energético para rentabilizar la inversión. En estos supuestos el poder inscribir como elementos independientes cada una de las placas (con apertura de folio individual del dominio de cada una de las instalaciones e inscripción de su base gráfica), conlleva no solo una mejora necesaria en relación al principio de especialidad, sino además la atribución de los efectos del art.38 de la Ley Hipotecaria, así como la posibilidad de acudir a financiación hipotecaria cada uno de ellos por separado en relación al elemento independiente estructural en cuestión.

Una temática parecida se ha puesto de relieve en relación a las llamadas «casas prefabricadas» que se unen al terreno en el momento de su instalación siendo igualmente perfectamente hipotecables. Se ha planteado también la posibilidad de poder hipotecar en el Registro de Bienes Muebles los elementos constructivos relativos a las mismas mientras están en proceso de producción industrial para poder concretarse luego sobre el terreno en el Registro de la Propiedad al tiempo de la entrega o del fin de obra de las mismas. Esta toma de razón es perfectamente compatible y de hecho se hace con otras instituciones similares en las que el valor de una parte aun incidiendo en el todo puede ser objeto de financiación hipotecaria como en el caso de las oficinas de farmacia.

La flexibilidad que nos permite este sistema además conlleva la asignación de una propiedad superficiaria, incluso en la propia concesión de las licencias para el establecimiento de la instalación como título válido y que conllevará la especificidad del dominio directamente sobre nuestra instalación con la determinación gráfica de la misma, en vez de mediante atribución de una cuota en el dominio superficiario (superando los riesgos que conlleva la comunidad germánica –embargo por deudas de otro condómino, reglas de administración, inseparabilidad de los riesgos, imposibilidad de división de eventuales responsabilidades...etc–).

Este artículo 202 ha sido una de las mejores redacciones

¹¹Con el interés que revela en las arbóreas por georreferenciación individual de cada planta en relación al REGLAMENTO (UE) 2023/1115 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, de 31 de mayo de 2023, relativo a la comercialización en el mercado de la Unión y a la exportación desde la Unión de determinadas materias primas y productos asociados a la deforestación y la degradación forestal.

también de la Ley Hipotecaria tras la Ley 13/2015, adecuándose a la realidad de los tiempos y a la vis atractiva de la protección del Registro de la Propiedad no solamente a los inmuebles tradicionales sino a otros elementos constructivos, instalaciones, plantaciones...que dotan de gran valor y riqueza al tráfico inmobiliario y que han de venir unidos al mismo y como elemento diferenciador de las fincas sobre las que recaen. Posibilitando el acceso al crédito, nuevas vías de financiación y mejora de la información de los bienes objeto del tráfico en nuestro ordenamiento jurídico dando seguridad y certeza a las transacciones, así como a las ayudas y subvenciones dirigidas a los mismos.

5. BIBLIOGRAFÍA

Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.

Decreto 2871/1974, de 27 de septiembre, por el que se establecen provisionalmente normas sobre reintegro de las obras de interés común y régimen registral de las fincas reservadas en las grandes zonas de interés nacional.

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.

Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria.

Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se

publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad.

Resolución de 26 de octubre de 2015, de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para dar cumplimiento a las obligaciones de suministro de información por los notarios establecidas en el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.

Resolución-Circular sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la ley 13/2015, de 24 de junio.

Ley Foral 1/2002, de 7 de marzo, de concentración parcelaria. Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón.

Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura.

Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia.

Ley 12/2001, de 10 de septiembre, de modificación de la Ley de concentración parcelaria para Galicia.

Ley 1/2014, de 19 de marzo, Agraria de Castilla y León (arts. 34 a 61).



Sobre la autora

Rocío Perteguer Prieto

Vocal de la Junta nacional de gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles desde el año 2017 en el que comenzó el despliegue efectivo de la Ley 13/2015. Vocal de Consumidores y Usuarios y Bases Gráficas del Decanato de Extremadura. 2014-2016.

En los últimos 14 años ha servido los Registros de Mérida 2, Fuente de Cantos, Llerena, Bañolas, Arzúa, Alicante 7 y Roses 2. Representante del CORPME como patrono en materia de medioambiente y sostenibilidad en la Fundación Iberoamericana Empresarial.

Vocal del Consejo de Redacción de la Revista Derecho Privado y Constitución, de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Miembro del Consejo de Redacción de la Revista de Estudios Agrosociales y Pesqueros del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

La coordinación Catastro-Registro en España: oportunidades de mejora

*Cadastre-Registry coordination in Spain:
opportunities for improvement*

Luis Manuel Benavides Parra

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 68-74

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

La coordinación gráfica entre el Registro de la Propiedad y el Catastro en España en el ámbito gráfico, introducido por la Ley 13/2015, ha supuesto un hito importantísimo para la seguridad jurídica inmobiliaria siendo un proceso imparable. Transcurridos 10 años desde su entrada en vigor, creo que tanto los registradores como Catastro debemos mirar hacia atrás con satisfacción. Pero no podemos caer en la autocomplacencia. Ambas instituciones somos conscientes de los problemas que impiden un mayor avance en este campo, tanto jurídicas como técnicas, y debemos ser capaces, como ya hemos demostrado, de encontrar soluciones a estos problemas. En este artículo, junto con una breve mirada al pasado y al presente, abordaremos algunas de ellas, fundamentalmente desde el punto de vista jurídico, poniendo de manifiesto algunas carencias de la normativa existente bien porque no se abordaron en su día, porque no se desarrollaron de forma adecuada y, simplemente, porque no se contemplaron en su momento.

Abstract

The graphic coordination between the property registry and the Catastro in Spain in the graphic field, introduced by Law 13/2015, has been a crucial milestone for real estate legal security and is an unstoppable process. Ten years after its entry into force, I believe that both registrars and the Catastro should look back with satisfaction. But we cannot become complacent. Both institutions are aware of the problems that impede further progress in this field, both legal and technical, and we must be able, as we have already demonstrated, to find solutions to these problems. In this article, along with a brief look at the past and present, we will address some of these, primarily from a legal perspective, highlighting some shortcomings in the existing regulations, either because they were not addressed at the time, because they were not adequately developed, or simply because they were not considered at the time.

Palabras clave: Catastro, Registro de la Propiedad, Urbanismo, Obras nuevas, Código Registral Único (CRU), Referencia catastral.

Keywords: Catastro, Property Registry, Urban Planning, New construction, Single Registry Code (CRU), Cadastral reference.

Vocal Director del Servicio de Bases Gráficas Registrales
Colegio de Registradores de España (CORPME)
director.sbsr@registradores.org

Recepción 18/09/2025
Aprobación 22/09/2025

1. INTRODUCCIÓN: PASADO Y PRESENTE

La Ley 13/2015, de 24 de junio, cuya parte relacionada con la inscripción de las representaciones gráficas en el Registro de la Propiedad y coordinación con Catastro entró en vigor el 1 de noviembre de 2015, supuso una reforma profunda del título IV de nuestra Ley Hipotecaria de 1946 así como la reforma del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario de 2004. Esta norma nace para dar respuesta a una vieja aspiración del legislador español cual era y es la coordinación entre los Registros de la Propiedad y el Catastro pues, siendo consciente de las diferencias entre ambas instituciones, reconocía y veía la necesidad de alcanzar la coordinación sobre la misma realidad física sobre la que ambas actúan buscando con ello mejorar la identificación de las fincas incrementando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y agilizando la comunicación y cooperación entre ambas instituciones y simplificando la tramitación administrativa.

Y es que, junto con la coordinación, la identificación gráfica de las fincas registrales que permita su localización y mejora de su descripción es la finalidad esencial de la Ley 13/2015 como eje para dar aun mayor seguridad al tráfico jurídico inmobiliario. En palabras de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública: «*La finalidad esencial de la ley es aumentar la precisión y seguridad jurídica en la delimitación registral del objeto del derecho de propiedad, mediante procedimientos técnicos que permitan conseguir su coordinación gráfica con el Catastro, como hecho que tiene por finalidad posibilitar el intercambio de información entre las instituciones registral y catastral, sin que el estado de coordinación deba producir efectos jurídicos, pues los mismos se producen con el asiento registral y no por circunstancias externas a él*». Es por este motivo que el legislador centró el proceso de coordinación en el Registro de la Propiedad pues es la inscripción de las representaciones gráficas georeferenciadas en aquel, ya sean catastrales o alternativas a estas, lo que las dota de los efectos jurídicos que predica el Registro y desencadena, al mismo tiempo, el proceso de coordinación cuyo objetivo es que tanto registro como el parcelario catastral reflejen la misma realidad gráfica de un inmueble, tanto de la finca registral como de la parcela catastral, facilitando la colaboración y el mencionado cambio de información entre ambas instituciones.

Mirando al pasado podemos decir que la génesis de esta ley no fue fácil quizás porque ambas instituciones, Registros y Catastro, se han mirado tradicionalmente con recelo a pesar de que claramente ambas tienen una naturaleza y función totalmente distinta si bien, es innegable, tienen un nexo común: la realidad inmobiliaria. Pero, finalmente, salió

adelante gracias al compromiso de todas las partes implicadas. Y aquí quiero hacer un expreso reconocimiento a los compañeros que me han precedido en la vocalía que hoy me honro en dirigir, a los muchos que han colaborado de una u otra forma, así como al personal del Servicio de Bases Gráficas del CORPME por su inmensa labor pero, también a los integrantes de la Dirección General de Catastro y otros colectivos que han colaborado en la aparición y aplicación de esta reforma.

No obstante, tampoco los comienzos en la aplicación de la norma fueron fáciles. En primer lugar, porque el propio texto de la norma implicaba, dado los distintos principios que sustentaban la reforma, la derogación del Título IV del Decreto de 14 de febrero de 1947, por el que se aprobó el Reglamento Hipotecario y que desarrollaba el Título IV de la propia Ley Hipotecaria; así lo reconoció la propia Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública. En segundo lugar, porque ciertas cuestiones técnicas no podían abordarse por la norma legal siendo necesario elaborar una norma específica en materia de remisión e intercambio de información entre el Catastro y los Registradores de la Propiedad como fue la Resolución Conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro de 26 de octubre de 2015, publicada por Resolución de 29 de octubre de 2015. En tercer lugar, porque la propia reforma introducida por la Ley 13/2015 generó cierta incertidumbre en los operadores jurídicos que debían aplicarla. Las novedades en los procedimientos registrales así como la introducción de elementos técnicos en la calificación registral relativos a las representaciones gráficas hizo que en los primeros momentos la aplicación de la norma generaría problemas de interpretación que hizo necesarias, apenas tres días después de la entrada en vigor de la reforma, una serie de normas aclaratorias dictadas por la DGRN en la Resolución circular de 3 de noviembre 2015. Y, en cuarto lugar, puesto que la entrada en vigor de la Ley 13/2015 el 1 de noviembre de 2015 cuando, o eso parecía, tenía prevista su entrada en vigor en verano de 2016, supuso no pocos problemas técnicos. Tanto la propia ley como la Resolución de 26 de octubre introducían importantes novedades tecnológicas pues, por un lado y en el ámbito de los registros, obligaba a los Registradores a introducir en los programas de gestión empleados en los Registros los elementos técnicos necesarios para la visualización y calificación de las representaciones gráficas y, además, poniéndolas en relación con el dominio público y, por otro, introducía un sistema de alertas gráficas vía web que, hoy día, es conocido como Geoportal registradores. Pero, además, era necesario el desarrollo de todo el sistema bilateral de comunicaciones entre los Registros y el Catastro. Todas estas novedades, o al menos, una parte importante de estos desarrollos, no

estaban aun implementados. De hecho, la homologación de todos los desarrollos registrales necesarios lo fue casi un año después mediante Resolución de la DGRN de 2 de agosto de 2016.

Y si los comienzos no fueron fáciles, tampoco lo ha sido la aplicación práctica de la reforma en estos años. Por un lado, una reforma de este calado hizo probablemente imposible abordar todos los supuestos y situaciones que en el futuro se iban a generar y eso hizo necesario una nueva Resolución Conjunta de 23 de septiembre de 2020, de la ya Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, publicada por Resolución de 7 de octubre de 2020 que trataba de abordar, de nuevo, las disfunciones detectadas que dificultaban las comunicaciones y el suministro de información entre los registros y el Catastro. Y, por otro, la constante resistencia de algunos operadores jurídicos a favorecer la aplicación de la reforma y lograr tanto la definición gráfica de las fincas registrales y, con ello, la coordinación. Y, finalmente, no puedo dejar de mencionar la ingente cantidad de resoluciones dictadas por la Dirección General de los Registros, ahora de Seguridad Jurídica y Fe Pública, tratando de interpretar, unas veces solo desde la perspectiva jurídica y otras, también, técnica los distintos supuestos que han dado lugar a recursos contra las calificaciones registrales y que constituyen un importantísimo cuerpo doctrinal que ha dado forma, en muchos aspectos, a la aplicación de la reforma aun cuando, en otras ocasiones, no ha sido muy acertada.

Con todo, han pasado ya diez años desde la entrada en vigor de la reforma y aunque el resultado, reconocímoslo, no ha sido tan espectacular como en un principio podía esperarse, creo que se han sentado las bases necesarias para andar un camino que no tiene vuelta atrás. Y lo es no solo en el territorio donde es competente la Dirección General de Catastro sino, también en aquellos territorios que gestionan su propio Catastro; especialmente Navarra y las provincias de Álava y Bizkaia pues, gracias al esfuerzo del Colegio de Registradores y las administraciones competentes, ya se han puesto en marcha los mecanismos necesarios para que opere la coordinación en los términos previstos por la reforma operada por la Ley 13/2015.

Hoy, según la web del Catastro hay cerca de un millón trescientas mil parcelas coordinadas con una finca registral. Sin embargo, no puedo dejar de mencionar que, por los datos que manejamos en el Servicio de Bases Gráficas del Colegio de Registradores, los Registros de la Propiedad desplegados por el territorio donde es competente la Dirección General de Catastro han inscrito cerca de dos millones entre representaciones gráficas catastrales y alternativas y eso significa que tenemos en nuestros registros, por el momento, dos millones de fincas registrales perfectamente geolocalizadas y definidas gráficamente sobre el territorio

y, lo que es más importante, cuyas descripción, basada en la representación gráfica inscrita, queda amparada por los principios hipotecarios que rigen el sistema registral español pues, en palabras de la DGJFP, «*la inscripción de las coordenadas de los límites de una finca registral no son un simple dato de hecho, sino un pronunciamiento jurídico formal y solemne, que tras los procedimientos, trámites, garantías, alegaciones y calificación registral que procedan en cada caso, proclama y define con plenos efectos jurídicos y bajo la salvaguardia de los tribunales cuál es la delimitación del objeto jurídico sobre el que recae el derecho de propiedad inscrito*». Con esto, la finalidad esencial de la Ley 13/2015 en orden a mejorar la precisión de la finca registral se está cumpliendo aun cuando la coordinación vaya un poco por detrás.

Desde mi perspectiva, como ya he señalado, hace diez años se comenzó a andar un camino, con muchos baches, pero que no tiene vuelta atrás y eso ha sido gracias al esfuerzo de muchas personas que comprendieron la necesidad y utilidad de una reforma de este calado. En lo personal, me considero orgulloso heredero del trabajo que han venido realizando mis compañeros en este tema. A los que ahora nos corresponde asumir esta responsabilidad nos incumbe conservar ese legado y mejorarlo.

2. OPORTUNIDADES: FUTURO

La realidad vivida estos años pone de manifiesto situaciones que, como decíamos, hacen necesario un nuevo enfoque. La aplicación práctica del proceso de coordinación, no exenta de problemas técnicos que, sin embargo, tenemos la voluntad de ir mejorando o arreglando, reveló ciertas situaciones o realidades que, en mi opinión, la reforma no abordó o lo hizo de forma insuficiente o equivocada; a veces, incluso, debido a una interpretación errónea. Y creo que hoy estamos suficientemente maduros para abordarlas y contribuir a mejorar el sistema. No es este el lugar donde relatar de forma minuciosa todas las cuestiones que hay que abordar ni tampoco quiero excederme en cuestiones técnicas que, aun siendo complicadas, tienen una relativa fácil solución, pero si poner de relieve, aunque sea someramente, al menos dos cuestiones que pueden y deben tenerse en cuenta para mejorar el sistema, tanto desde la perspectiva de la propia inscripción gráfica como respecto de la coordinación puesto que ambas, en general, están indisolublemente unidas.

2.1 La representación gráfica en las declaraciones de obras nueva y su coordinación.

Dentro de estas mejoras está la que podríamos denominar como la «olvidada» importancia gráfica en las declaraciones de obra nueva. La ley 13/2015, al reformar el

artículo 202 de la Ley Hipotecaria, impuso desde el punto de vista gráfico y registral, que la porción de suelo ocupada por cualquier edificación, instalación o plantación habría de estar identificada mediante sus coordenadas de referenciación geográfica. Esta redacción planteaba dos dudas fundamentales; primero, si para inscribir una obra en el registro era requisito previo inscribir la base gráfica de la propia finca y, segundo, si la superficie de ocupación también debía entenderse como inscripción de base gráfica y, por tanto, debía aportarse en formato GML.

Respecto de la primera cuestión, Inicialmente y dado que la reforma hablaba siempre de representaciones gráficas georreferenciadas, muchos pensamos que este supuesto entraba dentro de lo que empezamos a conocer como «georreferenciación» en el sentido, podríamos decir, registral del término y referido a la necesidad de dejar constancia en el Registro de la representación gráfica de la superficie de ocupación en el registro; es decir, era necesario reflejar la base gráfica de la finca en el registro con carácter previo o simultáneo a la constancia de la superficie de ocupación; máxime cuando la Resolución de 3 de noviembre de 2015, en su número octavo, así parecía recogerlo. Con lo que parecía que la inscripción de la base gráfica de la finca era obligatoria a pesar de que el supuesto no se recogía como tal en el artículo 9, letra b) de la Ley Hipotecaria al igual que ocurría con una inmatriculación o con una segregación, por ejemplo. Sin embargo, la Dirección General, al menos de inicio, no lo consideró así al entender que la necesidad de inscribir previa o simultáneamente la base gráfica de la propia finca solo estaba justificada el registrador albergaba dudas acerca de la identificación de la parcela sobre la que se declara la obra y en cuanto a si la edificación se encontraba dentro del perímetro de ésta. Posteriormente, siguiendo esta interpretación inicial, la Dirección General si fue reconocimiento la innata relación que existe entre la georreferenciación de la propia finca y la delimitación gráfica de la superficie de ocupación en caso de declaración de una obra nueva y reconocía que, además de la georreferenciación de la edificación, también era necesaria la de la parcela para que el registrador pudiera calificar que la edificación esté efectivamente ubicada en su integridad dentro de la parcela y no se extralimite mediante, como es lógico, una comparación geométrica espacial entre ambas geometrías. No obstante, esta necesidad de inscripción previa se entendía admisible por la Dirección General si la obra declarada linda con fincas colindantes o si la edificación se ubica en los límites de la parcela, la georreferenciación de la obra nueva implica la delimitación, siquiera sea parcial, de la parcela sobre la que se ubica, y por extensión la de la parcela colindante (Supuestos 1 y 2).

Finalmente, hemos tenido que esperar a este año para

que la doctrina de la Dirección General vaya en la dirección correcta reconociendo abiertamente y, esperemos definitivamente, que constituye un presupuesto esencial para toda inscripción de obra nueva la previa inscripción de la representación gráfica georreferenciada de la finca, con independencia de que la edificación ocupe la totalidad de la superficie de la finca o se encuentre adosada a un lindero, incluso en el caso de que el registrador no aprecie dudas en cuanto a su concreta ubicación, pues únicamente a través de la inscripción de la base gráfica podrá realizarse a ese análisis geométrico espacial que permitirá comprobar que, efectivamente, la edificación se ubica dentro de los límites de la finca resultantes de las coordenadas georreferenciadas de sus vértices y, además, evitará que a través del reflejo registral de las coordenadas de la porción de suelo ocupada por la edificación tenga acceso al Registro un listado de coordenadas que ubiquen la finca (al menos parcialmente) en el territorio, sin sujetarse a lo previsto en los artículos 9.b) y 199 de la Ley Hipotecaria y, especialmente, a lo preceptuado en el artículo 10.5 de la Ley Hipotecaria.

De este modo, se introduce un nuevo supuesto de inscripción de representación gráfica que permitirá y aumentará las posibilidades de coordinación entre los Registros y el Catastro. Queda aún por resolver la segunda cuestión relativa a la constancia de las coordenadas de la superficie de ocupación respecto de la que la Dirección General sigue sin reconocer tanto la utilidad como la necesidad de



SUPUESTO 1 (Georreferenciación previa de la finca situada en Pepino (Toledo) al estar alguno de sus elementos construidos lindero con finca colindante).



SUPUESTO 2 (Georreferenciación previa de la finca situada en Madrid (Madrid) al ocupar la superficie construida casi toda la superficie de la finca).

que se aporten en un archivo GML y se inscriban desde el punto de vista técnico como cualquier supuesto de representación gráfica y que sin duda sería un avance en materia de coordinación pues no dejan de ser recintos gráficos. De hecho, la Resolución de 26 de octubre de 2015 dictada en cumplimiento del mandato legal contenido en el artículo 10 de la Ley Hipotecaria, ya establecía imperativamente, en su apartado séptimo, que en el caso de inscripción de edificaciones o instalaciones, habría de remitirse también por los registradores al Catastro las coordenadas de referenciación geográfica de la porción de suelo ocupada por las mismas y esta remisión exige cumplir con los estándares técnicos de comunicación entre ambas instituciones lo que supone, simplemente, aprovechar el sistema ya existente de comunicación de inscripciones gráficas y de sus archivos en formato GML.

2.2 El aspecto gráfico de los procedimientos de reorganización de la propiedad

Otra de las mejoras que hay que abordar es el tratamiento gráfico de los procedimientos de reorganización del territorio, especialmente las parcelaciones urbanísticas y las concentraciones parcelarias, pues su enfoque actual y los medios proporcionados para lograr una coordinación en «origen», como pedía la Ley 13/2015, pues dan origen a finca registrales y parcelas catastrales ex novo y coordinables desde que se inscriben en el Registro, quizás no son los adecuados y genera situaciones complicadas de resolver que, por desgracia, vivimos diariamente tanto los Registradores como las gerencias de Catastro.

Este tipo de procesos, especialmente las parcelaciones urbanísticas y las concentraciones parcelarias, tiene hoy día una vertiente jurídico-administrativa pero, innegablemente, una importantísima vertiente gráfica. La Ley 13/2015 introducía en el artículo 9 de la Ley Hipotecaria el carácter obligatorio de la inscripción de las representaciones gráficas en las operaciones de parcelación, reparcelación y concentración parcelaria pero, sin embargo, no establecía un artículo específico que regulara específicamente esta cuestión. La única norma al respecto es el artículo 204 de la Ley Hipotecaria que regula las inmatriculaciones de fincas fuera de lo dispuesto en los artículos 205 y 206. Efectivamente, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, consideraba la posibilidad de inmatricular fincas una vez aprobado el proyecto de equidistribución, es decir, en una parcelación o reparcelación urbanística e igual previsión contenía el Decreto 118/1973, de 12 de enero, para las concentraciones parcelarias. Sobre esta base, el párrafo primero, apartados 1º y 2º, permite la inmatriculación de fincas de resultado en expedientes de transformación o equidistribución urbanística, así como las resultantes de expedientes de concentración parcelaria.

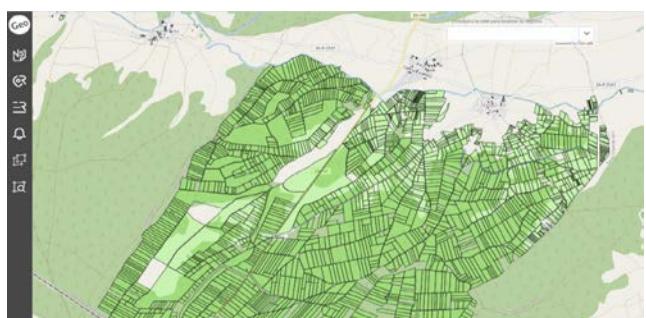
Gráficamente, es el apartado segundo de este precepto el que se encarga de la cuestión al disponer, básicamente, que cuando estas nuevas fincas y su geometría creadas en virtud de estos procedimientos no hubieran sido incorporadas previamente al Catastro, presentado el documento en el Registro, el Registrador remitirá electrónicamente al Catastro copia de la representación gráfica aportada el día siguiente al de su presentación en el Registro de la Propiedad y el Catastro devolverá al Registrador las referencias catastrales correspondientes así como la representación gráfica catastral indicando, en su caso, si la finca ha de entenderse coordinada. Con ello se pretendía arbitrar un sistema «ágil, sencillo y rápido» que permitiera al registro inscribir las geometrías de las fincas de resultado directamente con la representación gráfica catastral.

Pero el procedimiento ni es ágil ni sencillo ni, mucho menos, rápido. En primer lugar, porque estos procedimientos suelen afectar a un gran número de fincas o parcelas y la previsión de que el registro remitiera las bases gráficas al Catastro al día siguiente de la presentación es, en la mayoría de los casos, inviable; estamos hablando de operaciones que pueden dar lugar a más de quinientas nuevas fincas. Estos son dos ejemplos que ilustran muy bien esta cuestión (supuestos 3 y 4).

En estos casos, al menos y a efectos de la calificación gráfica, el Registrador tiene que comprobar que el límite exterior del recinto afectado, es decir, lo que se conoce como área de reparto y sobre la que se verifica la operación no invade ni afecta a fincas exteriores no incluidas en el procedimiento. Debe comprobar que el área no afecta a



SUPUESTO 3: PARCELACIÓN URBANÍSTICA "LOS BERROCALES" (MADRID)



SUPUESTO 4: CONCENTRACIÓN PARCELARIA "MELGAR DE TERA" (ZAMORA)

bienes de dominio público y si es así, que se han realizado las comunicaciones oportunas o recabado los informes procedentes. Y, finalmente, debe comprobar que todas y cada una de la geometría se corresponde con una finca de reemplazo o resultado y la descripción que de ella se hace en el documento presentado a inscripción. Realizar toda esta calificación en el plazo de veinticuatro horas es, cuando menos, una quimera. Pero es que aun cuando fuera posible, procesar toda esta información por las gerencias de Catastro se antoja también irrealizable y a ello hay que añadir que el precepto no establecía plazo para que Catastro remitiese las nuevas referencias catastrales y sus geometrías y el plazo de despacho de un documento por el registro es de 15 días.

Posteriormente, la Resolución Conjunta de 23 de septiembre de 2020, publicada el 7 de octubre de 2020, dedicó el apartado decimocuarto a la coordinación en estos procedimientos tratando de anticiparse, precisamente, a los problemas gráficos que puede presentar el área o ámbito de actuación puede presentar. De este modo, y por un lado, establece como requisito esencial que la delimitación perimetral externa de dichas áreas unidades, que se ha de corresponder con el perímetro exterior de las fincas resultantes, se defina previamente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9, letra b), de la Ley Hipotecaria, de modo que dicha delimitación respete a su vez la configuración perimetral externa de las parcelas catastrales afectadas. Y por otro, permite que la base gráfica de las fincas resultantes pueda ser realizadas con anterioridad al inicio del expediente administrativo o como un trámite más dentro del mismo, al objeto de hacer posible la asignación de la referencia catastral a cada una de ellas.

A pesar de estar previsiones la realidad sigue siendo la misma pues se siguen presentando en los Registros documentos a inscripción en los Registros que adolecen de problemas gráficos como invasión de fincas exteriores, algunas de dominio público y sin evacuar las comunicaciones o informes necesarios, o el empleo de técnicas o medios desfasados para la determinación gráfica de los ámbitos de actuación o de las fincas de resultado. Ante esta situación, al Registro no le queda más remedio que no inscribir aun cuando el procedimiento, en su vertiente jurídica y administrativa, haya cumplido con todos sus trámites y, por otro lado, al Catastro le resulta, en el mejor de los casos, complicado el encaje de las geometrías en el parcelario catastral. Y muchos de estos problemas vienen motivados por el desconocimiento de esa importancia gráfica que hoy día tiene estos procedimientos tanto a efectos de inscripción como de su coordinación.

Es necesario abordar definitivamente esta cuestión desde dos ángulos. Por un lado, cumpliéndose lo dispuesto en ese apartado decimocuarto de la Resolución

Conjunta de 23 de septiembre de 2020 de modo que el trabajo gráfico, tanto sobre el ámbito o área de ejecución como sobre la fincas que han de resultar tras la finalización del procedimiento, se ejecute al menos de forma simultánea a la propia tramitación del procedimiento utilizando los medios y las técnicas adecuadas y, por otro, que la definición gráfica y el archivo GML de dicha área o ámbito sea inmediatamente comunicada tanto al Catastro como al Registro o Registros afectados. El Catastro precisa de conocer cuanto antes dicha geometría para que pueda realizar su análisis gráfico y pueda ir determinando el encaje del área y, por tanto, de las futuras fincas resultantes en el parcelario catastral sin extralimitaciones. Pero el Registro también precisa conocerla pues ha de certificar de las fincas registrales incluidas en dicha área. Efectivamente, el artículo 5 del Real Decreto 1093/997 establece esta obligación del Registrador de certificar del dominio y las cargas de las fincas registrales incluidas en el ámbito de ejecución pues es la finca registral y la titularidad que publica el Registro el elemento clave en estos procedimientos y de esta expedición se deja constancia por nota al margen del dominio de la finca afectada. Pero hoy día, esa certificación debe completarse con la base gráfica de la finca si esta la tiene inscrita y que está amparada, como vimos, por los principios hipotecarios.

Creo que, en esto, probablemente y aunque hayan pasado ya diez años, aún queda mucha pedagogía por hacer.

3. CONCLUSIÓN

Han pasado diez años desde la entrada en vigor de la reforma y su aplicación no ha sido fácil pero frente a quienes auguraban su fracaso e, incluso, ha hecho y hacen lo posible para evitar su éxito, podemos estar relativamente satisfechos. Y podemos estarlo porque, como no me cansare de repetir, la inscripción de las representaciones gráficas en los registros y su coordinación con el Catastro es una realidad que ha venido para quedarse. La definición gráfica de la finca registral, elemento físico sobre el que se predican los principios hipotecarios, es algo esencial hoy día para dar certeza y seguridad al tráfico jurídico inmobiliario y a través de la coordinación no solo se mejora la información gráfica de que dispone Catastro sino también la certeza de la seguridad que da esa información lo que le permite, sin duda, cumplir mejor con su finalidad esencialmente fiscal. Eso no quita, en modo alguno, que el sistema tenga problemas, defectos, mejoras o nuevos retos o supuestos que debamos resolver, pero tengo la firme convicción de que tanto Catastro como nosotros, los Registradores, tenemos la voluntad de afrontarlos.

REFERENCIAS

- Ley 13/2015 (<https://www.boe.es/eli/es/l/2015/06/24/13/con>)
Dirección General de Catastro (<https://www.catastro.hacienda.gob.es/esp/CoordinacionCatastroRegistro.asp>)
Resolución de 17 de noviembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-13363)
Resolución de 29 de octubre de 2015, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, por la que se regulan los requisitos técnicos para el intercambio de información entre el Catastro y los Registros de la Propiedad ([https://www.boe.es/eli/es/res/2015/10/29/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2015/10/29/(1))).
Resolución-circular de 3 de noviembre de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley Hipotecaria operada por la ley 13/2015, de 24 de junio.
Resolución de 7 de octubre de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Resolución conjunta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública y de la Dirección General del Catastro, por la que se aprueban especificaciones técnicas complementarias para la representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral y otros requisitos para el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad ([https://www.boe.es/eli/es/res/2020/10/07/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2020/10/07/(1))).
Resolución de 5 de abril de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (<https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-6656>)
Resolución 3 de octubre de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-23616).
Resolución de 6 de marzo de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-6046).
Artículo 202 Ley Hipotecaria (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2024-23616).
Resolución de 8 de febrero de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (<https://www.boe.es/boe/dias/2016/03/10/pdfs/BOE-A-2016-2424>).
Resolución de 6 de septiembre de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (<https://www.boe.es/boe/dias/2016/09/30/pdfs/BOE-A-2016-8945>).
Resolución de 20 de enero de 2020, de la Dirección General de los Registros y del Notariado (<https://www.boe.es/boe/dias/2020/06/18/pdfs/BOE-A-2020-6368>).
Resolución de 10 de noviembre de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (<https://www.boe.es/boe/dias/2021/11/23/pdfs/BOE-A-2021-19271>).

Resolución de 30 de mayo de 2024, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (<https://www.boe.es/boe/dias/2024/07/05/pdfs/BOE-A-2024-13798>).
Resolución de 24 de junio de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (<https://www.boe.es/boe/dias/2025/07/26/pdfs/BOE-A-2025-15553>).
Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/07/04/1093/con>).
Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (<https://www.boe.es/eli/es/d/1973/01/12/118/con>).



Sobre el autor

Luis Manuel Benavides Parra

Licenciado en Derecho por la Universidad de Jaén. Mediador Civil y Mercantil. Registrador de la Propiedad, Mercantil y de Bienes Muebles promoción 2002. Programa de Desarrollo Directivo en ESADE en colaboración con el Colegio de Registradores. He desempeñado los cargos de coordinador de oficinas liquidadoras, así como el de delegado provincial del Colegio de Registradores en las provincias de Jaén y Toledo. Miembro del Decanato Territorial de Andalucía Oriental del Colegio de Registradores. Vocal de Bases Gráficas y Director del Servicio de Estudios Registrales del Decanato Territorial de Castilla La Mancha del Colegio de Registradores. Actualmente, Vocal Director del Servicio de Bases Gráficas Registrales en la Junta del Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles desde 2021.

Instituto Geográfico Nacional

O. A. Centro Nacional de Información Geográfica



www.ign.es

@ignspain



Tus mapas en papel en nuestras Casas del Mapa

Instituto Geográfico Nacional
O. A. Centro Nacional de Información Geográfica

General Ibáñez de Ibero 3. Madrid, 28003
91 597 95 14 - consulta@cnie.es - www.ign.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

INSTITUTO
GEOLÓGICO
NACIONAL



La coordinación de la descripción de los terrenos, en las escrituras, en el Registro de la Propiedad y en el Catastro

The coordination of the description of the land in the deeds, in the Property Registry, and in the Cadastre

Carlos Marín Calero

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 76-86

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

La coordinación de las distintas descripciones de los bienes inmuebles, en la escritura, el Registro de la Propiedad y el Catastro inmobiliario, no es ni exclusiva ni principalmente un problema técnico; los interesados pueden encontrar la colaboración que a ese respecto necesiten, en las Notarías y en el propio Catastro. La coordinación lo que necesita son actores y la descoordinación se puede decir que cuenta con ellos. El Estado, quizá el máximo responsable, no se ha decidido por una coordinación impuesta y los demás agentes convocados han encontrado la forma de oponerse, de algún modo y por uno u otro motivo.

Abstract

The coordination of the various descriptions of real estate properties—in the deed, the Land Registry, and the Cadastral Register—is neither exclusively nor primarily a technical problem. Interested parties can find the assistance they need in this regard at Notary offices and in the Cadastre itself. What coordination requires is active participants, and it could be said that lack of coordination already has them. The State, perhaps the main party responsible, has not opted for mandatory coordination, and the other involved agents have found ways to resist it, in one form or another and for various reasons.

Palabras clave: Registro-Catastro, Coordinación Notaria-Catastro, Descripción finca registral, Georreferenciación finca registral, Descripción gráfica alternativa a la catastral, Referencia catastral, Certificación catastral descriptiva y gráfica, Jurisdicción voluntaria, Ley Hipotecaria, Ley del Catastro, Objeto del contrato, Descripción finca en la escritura, Principio legitimación registral, Fe pública registral, Prueba de presunciones, Deslinde/Amojonamiento, Deslinde dominio público, Inmatriculación finca registral, Reforma legal.

Keywords: Registry-Cadastre coordination, Notary-Cadastre coordination, Description of registered property, Georeferencing of registered property, Alternative graphic description to the cadastral one, Cadastral reference, Descriptive and graphic cadastral certification, Voluntary jurisdiction, Mortgage law, Cadastral law, Object of the contract, Property description in the deed, Principle of registral legitimization, Registral public faith, Evidence through presumptions, Boundary demarcation/Marking, Demarcation of public domain, Registration of property for the first time, Legal reform.

Notario jubilado
carlosmarin@notariado.org

Recepción 22/09/2025
Aprobación 27/09/2025

1. LA DESCRIPCIÓN DE LA FINCA EN LAS ESCRITURAS (Y EN LOS CONTRATOS PRIVADOS)

La forma tradicional de describir las fincas, enumerando algunas de sus características y con especial y necesaria mención de las particularidades de ellas que exige la ley, sin duda, se presta a un cierto nivel de error y puede dar lugar a equívocos, más o menos involuntarios, más o menos intencionados.

Sin embargo, en líneas generales se puede considerar que dicha práctica es suficiente y adecuada, como lo acredita su propio uso a lo largo de siglos (especialmente, si se le añade la actitud diligente de los interesados, a que me referiré al final de este texto).

Por lo que conlleva un alto grado de exageración dejar caer, en los discursos públicos o en los considerandos de las decisiones o resoluciones de los organismos del Estado, que el modo que se tenía de describir las fincas antes de la reforma de la Ley Hipotecaria en el año 2015 (es decir, hacerlo en los términos en que lo demandaba la ley vigente hasta esa fecha, y no en una mera y mala costumbre de los particulares), mediante descripciones «meramente» literarias de la ubicación, localización y delimitación física, ha conllevado imprecisiones y «distorsiones». Aun siendo cierto, sólo lo es en parte y la reforma de 2015 no vino a salvar al mundo.

El tráfico inmobiliario ha sido siempre, en toda época, tan importante y lo es en tantos sentidos y no solamente en el económico, que sería inimaginable que los propietarios o titulares de derechos se hubieran conformado pacíficamente, siglo tras siglo, con una identificación de la finca que nada o poco les dijera sobre su realidad o que no les permitiera concretar sus derechos y sus obligaciones (siendo además esta última parte con mucho la más importante, como resaltaré al final).

No obstante, es igualmente cierto que ese modo tradicional de describir los terrenos no ayuda a solventar determinados supuestos de confusión y sobre todo de conflicto, en los que o bien las circunstancias o bien la mala voluntad de los sujetos puede pretender -y con frecuencia consigue- ampararse en esa pequeña o grande indefinición propia de la descripción literaria para sacar de ella un beneficio injusto. Por lo tanto y dada esa importancia social y económica que tienen las propiedades inmuebles, siempre será bienvenido un modo de describirlas que sea más completo y más preciso (al menos, en la medida en que no añada más dificultades de las que prometa resolver). Pero siempre sin dejar de tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, no es una necesidad insoslayable y, también, que probablemente no hay ningún método que pueda poner completamente a raya la mala

voluntad de los sujetos ni tampoco los más que tradicionales y posiblemente imperecederos conflictos entre colindantes.

Y es verdad que una posible forma de describir la finca, quizá la más clara y útil, es la de acompañar un plano de la misma; seguramente, tampoco, sustituir o eliminar la descripción literaria, sino sumar ambas descripciones, de modo complementario, tal y como se hace en la ordenación urbanística o en los edificios de viviendas (mediante el llamado libro del edificio); y será tanto mejor si se trata de un plano oficial y, sobre todo, de un plano oficial que venga acompañado de la decisión legal de imponerse a cualquier otra descripción e incluso de prevalecer sobre la propia realidad física (de la que más adelante hablaré). En definitiva, un plano elaborado y respaldado por una autoridad y mejor aún por el propio Estado, o sea, por el Catastro, al que, por ley, se dota de un valor objetivo, hasta cierto punto independiente de la realidad, porque el Estado decide dar preferencia a una apariencia que no es caprichosa, sino que previamente ha sido supervisada y validada por una autoridad. Es una técnica que el Derecho llama de presunciones, por la cual ciertas cosas se tienen por ciertas, lo sean o no, mientras -eso sí- no se demuestre lo contrario; es decir, dejando a los particulares la posibilidad de contradecirlas, pero no simplemente de palabra y a su personal criterio, sino mediante un procedimiento oficial que establece una nueva presunción.

De seguirse ese camino, el espacio físico que comprende una finca, a todos los efectos legales y especialmente de los contratos que se formalizan en las escrituras, será el que delimita el Catastro en su cartografía oficial.

A ese proceso, se le conoce como coordinación con el Catastro.

2. LOS SUCESIVOS INTENTOS LEGALES, EN ESPAÑA, DE COORDINACIÓN CON EL CATASTRO

En algunos países, históricamente, todo el sistema inmobiliario y el propio Registro de la Propiedad funcionan como acabo de decir, pues se iniciaron -o al menos se reinicieron- partiendo de la situación de que el Estado -el Rey- era el dueño único del país, de manera que sólo podían transmitirse las fincas que ese Estado había grafiado previamente de un plano oficial y con estricta sujeción a él. Pero, salvo esa situación, en casi todos los demás casos, los intentos históricos sobrevenidos de coordinación de las fincas con sus planos oficiales han sido siempre complicados y, por lo que se refiere a España, siempre fallidos.

Ya la ley de 1906, referente al Catastro parcelario de España, en su Capítulo sobre Aplicaciones del catastro, decía que «*a partir de la fecha en que comenzará á regir el avance catastral, ningún Juez, Tribunal, oficina administrativa, Notario ni Registrador de la propiedad, admitirán reclamación alguna, ni otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones ni asientos en los Registros de la Propiedad que se refieran á un inmueble perteneciente al solicitante sin que acompañe al título de propiedad el plano correspondiente, si está formado el Catastro, ó una hoja del Registro del Catastro, debidamente autorizada, en el período del avance».* Y que «*tampoco el Estado sacará á la venta propiedad alguna sin acompañar su plano, enlazado y referido al del término municipal».*

Casi huelga decir que nunca ha sido así, que ese mandato legal no se ha cumplido por parte de ninguno de los actores convocados, ni aún por parte del propio Estado, en tanto que propietario -transmitente o adquirente-.

Después de eso, diferentes leyes se propusieron y ciertamente lograron una coordinación limitada, restringida a ciertos sectores, a cierto tipo de fincas, que, aun siendo particulares, eran reordenadas por las autoridades estatales (como es el caso de la concentración parcelaria, el de las segregaciones bajo licencia municipal o el de las reparcelaciones y otras actuaciones urbanísticas), o eran terrenos públicos, deslindados por un acto de autoridad de su dueño, o sea, en propio Estado, que se supone que siempre lo ha hecho sirviéndose y respetando su propia cartografía, o sea, la del Catastro.

En 1996, se pensó en un proceso mixto, que respetaba la realidad descoordinada hasta ese momento existente, pero condicionaba el acceso de nuevas fincas al Registro de la Propiedad (el proceso conocido como inmatriculación) a que su descripción coincidiera exactamente con la catastral. Dado lo tardío del proyecto, afectaba a un número muy pequeño de fincas, puesto que, con alguna excepción territorial, por viejas costumbres, la mayoría de las propiedades en España ya estaban registradas. Por lo demás, se imponía una coordinación perfecta en ese momento inicial, pero no se aseguraba la permanencia de la misma en el devenir futuro de la finca.

A su lado, se procuró anudar la referencia o firma registral con la catastral, haciendo constar en el Registro de la Propiedad la referencia de la parcela catastral «correspondiente» a la finca. Todo ello con unos efectos limitados y con la lógica dificultad de un concepto tan indeterminado como el de la correspondencia, de manera que en algunas fincas registrales -y por ende en las que figuraban en las escrituras- no se pudo hacer constar tal referencia catastral.

En la actualidad, el intento de coordinación vigente es el resultante de la reforma de 2015 de la Ley Hipotecaria.

Que, en cierto modo, sigue la técnica de la inmatriculación, o sea, la exigencia de plena coordinación en cada finca «nueva», pero entendiendo por tales, ya no únicamente a las que acceden por primera vez al Registro de la Propiedad, que como digo es algo poco frecuente, sino a las que reciben una nueva descripción, como consecuencia de una alteración o manipulación posterior, sea por segregación, por división, por agrupación o agregación. En este otro enfoque, el proceso, aunque puede ser más o menos lento, es expansivo y acumulativo, por lo que se puede decir que, tarde o temprano, afectará a todas o a casi todas las fincas, pues la realidad histórica demuestra que éstas están en constante cambio en su composición interna.

No me puedo detener en el análisis de este último intento, que lógicamente tiene mil caras e infinitos matices. Baste decir ahora que (por supuesto, en mi particular opinión, que no tiene por qué ser compartida), en el esquema legal actual, nacido con tantas pretensiones, tras sus relativamente pocos años de puesta en práctica y por la decisión unilateral de la Dirección General de los Registros y del Notariado (hoy, de Seguridad Jurídica y Fe Pública), no sólo no se intenta siquiera un modo de coordinación con el Catastro que sea para todas las escrituras y para todas las inscripciones -que es lo que ordenaba la citada ley de 1906, del Catastro Inmobiliario-, sino que puede darse perfectamente el caso de que fincas que ya estaban coordinadas dejen de estarlo, por mor de esa reforma. Así, cabe:

- Que una finca acceda por primera vez al Registro de la propiedad (por inmatriculación o por modificación hipotecaria -división, segregación, agrupación o agregación-) y por lo tanto lo haga en la situación en la que la previsión legal es de obligada coordinación plena, si resulta que se hace en base a una certificación gráfica alternativa, o sea, una que por definición no es la catastral y que, aunque se predica que ése será su destino, finalmente puede ser que tal grafía alternativa no prospere y no termine incorporada al Catastro,
- Que se produzca la rectificación voluntaria de la descripción inscrita -y, tras ella, de su descripción escriturada-, pero de nuevo en base a una tal certificación gráfica alternativa y que igualmente ocurra que, tras intentarse, termine por no prosperar en el Catastro;
- Que tenga lugar una subsanación de discrepancias en el Catastro, en la fase de formalización de la escritura, como prevé la vigente Ley del Catastro de 2004, y que efectivamente tal subsanación prospere en esa institución, a la que accede una nueva -y se supone que mejor- descripción, que deja coordinada la escritura con el Catastro, pero que termine por no ser admitida en el Registro de la Propiedad (lo que, a la larga, llevará una futura descoordinación de la escritura, porque ésta no puede permanecer ajena a ese Registro).

3. IMPORTANCIA SOCIAL DE LA DESCOORDINACIÓN

La ausencia de una cartografía asociada a la descripción literaria y no la de una cartografía cualquiera (un plano privado aportado por el propietario), sino la de la oficial del Catastro inmobiliario es sin duda una carencia y aunque he de repetir que no es siempre un problema real y que, cuando se da, no es un problema demasiado frecuente, tampoco debe olvidarse que la pretendida coordinación Escrituras-Registro-Catastro estaba dirigida precisamente a solventar esos supuestos conflictivos, de modo que su éxito y su fracaso deben ser medidos con independencia de su alcance numérico.

Y es que (en ausencia, eso sí, de una estadística y de una valoración oficial del estado real del problema, pero da la sensación de que) el problema se ha ido solucionando en gran medida y de modo completo respecto de una gran parte de la propiedad inmueble y además de la parte económicamente más valiosa. Salvo raras excepciones, la coordinación descriptiva entre Escritura-Registro-Catastro es completa tras la concentración parcelaria, como lo es en todo proceso urbanizador reglado, en las urbanizaciones privadas -y casi con independencia de que sean legales o ilegales- y en todo núcleo de población bien asentado. Es igualmente el caso de las fincas que se segregan o dividen bajo una licencia administrativa, generalmente, la municipal, que se dan sobre un plano con cuya realidad el ayuntamiento esté conforme y, por lo tanto, sea también conforme con la cartografía catastral e, incluso más allá, con esos «avances» catastrales de los que ya hablaba la citada ley de 1906 y que precisamente elaboran los ayuntamientos.

Como también se encuentra -creo yo- bajo control (y, por lo tanto y como en los casos anteriores, está o puede llegar a estar bien trasladado a la cartografía catastral), la delimitación muy precisa de fincas rústicas que son objeto de explotación profesionalizada y que, en muchos casos, van a necesitar de grandes movimientos de tierras y de construcciones e instalaciones muy valiosas, imposibles de llevar adelante sin que los linderos sean pacíficos y estén perfectamente delimitados con las fincas vecinas (que también suelen ser explotaciones agrarias profesionales).

Los principales problemas subsistentes -graves, en cuanto afectan a un tipo de bien especialmente valioso, como siempre ha sido la propiedad inmueble, pero relativamente escasos- se reducen hoy día a situaciones tales como:

- Barrios urbanos perfectamente reconocibles en la planimetría municipal, pero en los que, por su origen histórico o por su pobreza relativa, se mezclan las casas con los patios, con los ejidos y tierras incultivables, con plazas que son públicas porque así las tratan sus vecinos, pero

que no constan como tales en el propio inventario del dominio público;

- Zonas perimetrales de algunas ciudades, que no están rodeadas por páramos o por tierras de cultivo en plena explotación, sino por construcciones diseminadas, casas unifamiliares rodeadas de zonas de recreo o de pequeñas huertas, sin cultivo o de tipo «aficionado»; grandes y a veces muy grandes cinturones semi urbanos, en donde la ocupación del terreno, los linderos, los cerramientos, los caminos, etc., se han ido perfilando y mutando incansablemente, a lo largo de los años, con propietarios más o menos audaces, de personalidad reivindicativa, tolerante o quizás claudicante;
- Fincas de uso que fue agrícola, pero que hoy está abandonado, cuya propiedad ha pasado por herencia a nuevas generaciones que apenas conocen la situación actual -y a veces ni siquiera la localización- como para poder visitarla- de fincas y suelos que no usan o aprovechan en modo alguno o que arriendan para la caza o el pastoreo, desde la distancia y sin control real. Terrenos en definitiva destinados a ser vendidos un tanto a ciegas, a veces expropiados, sin hacerse responsable el vendedor de si se corresponden o no con la descripción de la escritura.

4. RESPONSABLES INSTITUCIONALES DE LA DESCOORDINACIÓN

No me corresponde identificar a los responsables de la descoordinación descriptiva de las fincas, no ya con la realidad, sino entre unos y otros registros administrativos, y menos aún sin previamente agotar el listado de causas del desajuste; aunque sí considero que es siempre buena la ocasión de poner de relieve lo que la Administración pública no hace; incluso cuando la crítica pueda ser exagerada o parcialmente injusta, en cuanto que no respete alegaciones o justificaciones de contrario, si, a cambio, consigue llamar la atención sobre el problema y suscita rectificaciones en la actitud y mejoras en los procedimientos.

Hablo, por ejemplo, de la inacción de los Ayuntamientos:

- Que no tienen catastrados sus propios bienes patrimoniales, o que no lo han hecho con la debida precisión;
- Que no tienen claramente distinguidos los espacios públicos y privados de sus ciudades, barrios, pedanías o caseríos;
- Que, independientemente de que toleren mejor o peor las parcelaciones ilegales (atendiendo quizás a presiones económicas, turísticas o demográficas, en cuya evitabilidad o inevitabilidad no es necesario entrar ahora), sea

cual sea esa razón, se abstienen de conocer la realidad física de cada momento -y con ello y de nuevo de su deber de establecer la irrenunciable distinción y separación entre los espacios de uso público y privado-, como si «darse por enterados» del uso indebido del suelo supusiera renunciar preventivamente a su deber de sancionar irregularidades y de restaurar la legalidad urbanística o de regular el uso y destino de las edificaciones que efectivamente estén fuera de ordenación;

- Que se desentienden de las urbanizaciones fracasadas, especialmente las de origen y finalidad turística, que no llegaron a completarse o que directamente no llegaron a iniciar la vida como núcleo urbano, pero que permanecen como calles, plazas o aceras que la vegetación va invadiendo inexorablemente.

- Etc.

Pero, por ser más alta, también me parece más digna de ser destacada y criticada la inacción y, aún peor, la resistencia activa a la regularización y a la actualización de la descripción que procede del mismo Estado, de las propias leyes y de los organismos de la Administración pública, sea estatal o autonómica, según la distribución constitucional de competencias (con la misma y aún mayor dejadez antes citada de los ayuntamientos), respecto de la catalogación y catastro de sus bienes demaniales o de los propios de las Entidades titulares o gestoras del Patrimonio del Estado.

He dicho y me parece que es indiscutible que los sucesivos intentos legales de coordinación de Escrituras-Registro-Catastro han fracasado todos, pero ése no puede -no debe- ser el resignado final de una actuación pública; los objetivos que han provocado nada menos que una ley -que obliga a todos los ciudadanos- no deberían ser simplemente «olvidados» por parte de las autoridades, como si nunca hubieran sido formulados.

Además de que seguro que, durante su vigencia, habrán causado innecesarios perjuicios a simples ciudadanos privados que tuvieron la mala suerte de que les fuera aplicada tal normativa o de que se les sancionara por no cumplirla, es que todos esos proyectos fallidos -en éste y en cualquier otro campo de actuación pública- sobre todo señalan un deber del Estado, cuyo incumplimiento no puede ser sustituido, sin más, por una crítica a las «políticas» anteriores. Los deberes de los Gobiernos y agentes del Estado, en este asunto como en cualquier otro, deben sujetarse rigurosamente a las normas -que además han dictado ellos- y deben cumplirlas a toda costa, abandonarlas sólo tras un denodado esforzado intento de pleno cumplimiento y siempre tras explicar y «confesar» públicamente por qué no han podido superar los obstáculos de la realidad, los qué no supieron prever, o en qué medida no se han esforzado en ello lo suficiente.

Y del mismo modo que los objetivos de la ley no debe-

rían nunca decaer por consecuencia de la «política» propia de cada organismo o departamento gubernamental, que solamente atienda a los aspectos de la ley que le parecen más de su gusto o más ajustados a su *modus operandi*; rechazando, desentendiéndose o incluso criticando y refutando los criterios o procesos que no comparte, por parte de otra autoridad.

Sin pretender alcanzar una objetividad imposible para mí, sin querer ser exhaustivo y ni siquiera citar los principales ejemplos, y únicamente para mostrar algunos aspectos básicos del problema, creo que es adecuado señalar algunas cosas:

- Que la vigente ley del Catastro de 2004 debió ser objeto de una adaptación en el año 2015, para acomodarla mejor a la reforma de la Ley Hipotecaria, pero también para contemplar la incidencia del nuevo marco que entonces -ese mismo año- se dio a la Jurisdicción Voluntaria. Así, por ejemplo: ¿qué papel ocupa el notario en la subsanación de discrepancias descriptivas (art. 18 Ley del Catastro), que se sustancia en un expediente al hilo de o en el propio seno del otorgamiento de la escritura que denota tal discrepancia?; ¿es un mero colaborador -que además es uno obligado, en tanto que funcionario del Estado y sujeto a las leyes y a las jerarquías administrativas-? ¿o es la autoridad al cargo?, ¿ejerce verdadera jurisdicción, aunque sea «voluntaria», y por lo tanto una cuyos resultados vinculan a los sujetos sometidos al expediente, sin perjuicio de las eventuales apelaciones y revisiones por órganos también jurisdiccionales, pero ya de nivel y naturaleza judicial?; ¿no son nada de lo anterior ni nada realmente descriptible, y se limitan a hacer perder el tiempo a los particulares que otorgan la escritura pública y se dejan llevar por el aparente mandato legal de subsanar las discrepancias descriptivas?
- Que la Ley Hipotecaria debió extraer iguales consecuencias de esa ley de reforma radical de la Jurisdicción Voluntaria. Así: ¿es un expediente de tal naturaleza el que formaliza y dirige el notario (arts. 201, 203 o 208 de la Ley Hipotecaria)?; la misma pregunta, en relación con los expedientes a cargo del registrador; ¿lo es, pero uno que -por decisión de la Dirección General de los Registros y del Notariado- tiene una naturaleza tal que en él no hay partes, no hay periodo de prueba, ni plazos que vinculen a las partes; no hay autoridad decisoria, ni siquiera propiamente un instructor, sino un mero secretario -el notario- que recoge y da fe de las actuaciones que bueñamente se realizan a su presencia?, porque, de ser esto último, necesitaríamos un nombre propio en Derecho para tal modo de actuar una autoridad pública, uno que estaría lejos de cualquiera de las normas básicas de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.
- El que las decisiones del notario a cargo de un expedien-

te de jurisdicción voluntaria, para tener acceso al Registro de la Propiedad -que no a otros efectos- estén sujetas a la calificación del registrador, en los mismos términos en que la estarían las de un juez que instruyera los anteriores y equivalentes expedientes de dominio para la concordancia del Registro de la Propiedad y la realidad -que tampoco debería ser una revisión en términos diferentes-, ¿es motivo o razón suficiente para que la propia ley, de modo preventivo, haya negado a ese notario la posibilidad misma de adoptar y «decir» su decisión (que eso es la juris«dicción», voluntaria o contenciosa), valorando él -a su juicio y como autoridad ejerciente- si está acreditada o no la pretensión del promotor?; ¿cómo es posible que la ley del Catastro, desde el año 2011, cuatro años antes de la reforma de la Jurisdicción voluntaria pudiera prever que el notario «entienda suficientemente acreditada la existencia de la discrepancia», y que, por el contrario, la Ley Hipotecaria, ya en 2015, no contenga un juicio tal, ni favorable ni aún desfavorable?; porque lo cierto es que el expediente, termine o no por inscribirse, culmina igual y puede surtir todos sus efectos, con total independencia de que el notario entienda que no respecta la ley o que no lo hace con la realidad física del terreno.

- Pero, incluso aceptando las carencias de esa Ley Hipotecaria, que son responsabilidad del legislador, poco o nada ayuda que las instancias gubernamentales encargadas de regular y de conseguir su mejor cumplimiento, dos Direcciones Generales de la Administración Pública, la de los Registros y del Notariado y la del Catastro, hayan tomado el relevo en un egocentrismo, que recuerda las citadas disputas entre vecinos y colindantes, echándose en cara sus respectivas carencias y errores. Pretender y proclamar con el altavoz del BOE, por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que los procedimientos catastrales prescinden o, peor aún, que por su propio diseño carecen de control de legalidad, esto es, que son una isla exenta en el Estado de derecho y que con ello atentan, en su devenir cotidiano, contra los derechos constitucionales de los ciudadanos -al menos, en la medida en que no consiga salvarlos, más tarde, *in extremis*, el Registro de la Propiedad-, no es la manera adecuada de mostrar una obviedad, como es que son dos instituciones con objetivos diferentes (como en realidad demuestra el propio hecho de su existencia, pues lo contrario sería acusar a la Administración pública de malgastar los recursos públicos -y los privados-, duplicando innecesariamente sus servicios).

- Pero es que, además, la pretendida solución salomónica, también de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de abstenerse de resolver la controversia entre colindantes, «porque» hay conflicto entre ellos, además de negar la esencia y la razón de ser del servicio

La coordinación de la descripción de la finca, en la Escritura, el Registro y el Catastro, necesita captar actores, mientras que la descoordinación se puede decir que ya cuenta con ellos, entre las más altas autoridades

público jurisdiccional, es que ni siquiera es cierta, porque es más verdad que sí que impone un resultado (la no inscripción), con beneficio de una parte y con perjuicio de la otra. Afirmar como ha hecho en infinidad de casos esa última Dirección General que, ni el registrador ni ella, deben inmiscuirse en la controversia, sino que sólo les cabe remitir a las partes al juzgado, además de rechazar de nuevo toda utilidad a la jurisdicción voluntaria, es algo así como si todo juez de primera instancia, siempre que se contestara a la demanda, decidiera, sin más, negar de inicio la petición del demandante, porque, de todos modos, éste puede acudir al tribunal de segunda instancia, cuya decisión, de cualquier manera, será la que prevalezca. O, y también por esa misma Dirección General, decir hasta la saciedad que es obligado denegar la reforma descriptiva que propone el promotor del expediente de georreferenciación, «porque» ello impedirá en el futuro a su vecino en discordia describir su propia finca a su gusto, es tanto como invertir el sentido y la justificación de los llamados principios hipotecarios, cuya importancia debería ser -y de palabra es- la última en negar o hasta en desmerecer. Acudiendo de nuevo a la analogía, es como si la Ley Hipotecaria o el registrador o la propia Dirección General de la que éste depende dijeran o «interpretaran» el principio de prioridad y el de ineeficacia del acto no inscrito -no menos que el artículo 1473 del Código Civil-, en el sentido de que, una vez practicado el asiento de presentación en el Registro de la Propiedad, todos los demás interesados, el mundo, tienen cierto plazo para acudir y manifestar (simplemente manifestar, poniendo en evidencia «que es posible o cuando menos no incontrovertido» alguna clase de conflicto o perjuicio, en un modo de expresarse que todos cuantos sigan las resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado sabrán reconocer) que él o ellos tienen otros derechos, sobre la misma finca, que son contradictorios y que, por lo tanto, quedarán -quizá- perjudicados con la inscripción; «luego...», lo pertinente es suspender la calificación y la inscripción, hasta que se pronuncie un juez, acerca de quién tiene y quién no tiene «mejor derecho».

- Por último (en este breve y necesariamente incompleto listado de dificultades que emanan de la actuación del mismo Estado, la Dirección General de los Registros y del Notariado ha llegado a decir en varias de sus resoluciones del llamado recurso gubernativo (al que pertenecen todas sus decisiones que he citado anteriormente), que «ningún asiento», literalmente, ninguno, cabe practicar en el Registro de la Propiedad sin que el registrador identifique plenamente la finca, esto es, sin que la pueda situar con precisión en el territorio. Con la consecuencia añadida, no menor, pero no tan grave, de que los interesados no pueden sin más remitirse a la descripción inscrita y pretender operar sobre ella, salvo que, como en el punto anterior, el registrador pueda constatar que esa descripción inscrita es correcta.

Además de convertir la llamada georreferenciación de las fincas (con base catastral o no, pues la coordinación en este aspecto ni está ni se la espera) en un proceso obligado e imprescindible, sin amparo legal alguno y en realidad contra el texto de la ley, además, digo, es que de tal decisión se sigue nada menos que una ruptura gravísima de la fe pública registral, del cometido institucional del Registro de la Propiedad y de la protección que el llamado principio hipotecario de legitimación brinda al propietario y a todo titular de derechos reales, así como de la seguridad de las garantías reales (pues si no cabe ningún asiento, tampoco cabrá la inscripción de la ejecución de una hipoteca o de la sostenida por un embargo ni el adquirente alcanzará la protección del tercero hipotecario, por ejemplo).

Esta doctrina se mantuvo durante algunas resoluciones, en 2024, para, como primer paso, dejar de hablar de ella, imagino que para alivio de todo el mundo (también dentro del colectivo de Letrados de la Dirección General que elaboran esas resoluciones), y, seguidamente (mayo de 2025), pasar a admitir al menos en un caso la posibilidad de que los interesados se remitan a la descripción inscrita de la finca.

5. EL PAPEL DEL NOTARIO

La función encomendada por la ley a los notarios es mucho menos precisa, menos conflictiva y -quizá por eso- también bastante menos decisiva y útil. Cabe hablar de dos objetivos:

- De un lado, y según la Ley del Catastro, el notario es el responsable de la subsanación de discrepancias, con el grave inconveniente -ya indicado- de que esa ley -ni otra- no le atribuye un papel jurídicamente decisorio sobre ese proceso, ni su función va mucho más allá de la mera colaboración que le es exigible como funcionario público. Como consecuencia, y aunque la Ley del Catastro

contempla el expediente de subsanación como un deber -o eso parece-, ni se puede iniciar sin la colaboración del ciudadano ni es palmario que el notario deba aconsejar en todo caso a los otorgantes que promuevan y sigan ese expediente, puesto que, aun prosperando, puede ser perfectamente ineficaz, desde cualquier punto de vista práctico.

- De otro lado y al hilo de la reforma de la Ley Hipotecaria, ni esta ley ni la del Catastro, sino una resolución conjunta de las Direcciones Generales de Catastro y de la Seguridad Jurídica y Fe Pública articularon un detenido y meticoloso proceso de asignación de referencias catastrales a las distintas actuaciones que las escrituras podían documentar sobre las fincas registrales -en tanto que trasunto, más o menos fiel, de la parcela catastral-. Así, cabe citar los procesos de formalización de nuevas parcelas catastrales (divisiones, segregaciones, agrupaciones, etc.); la mejora de la precisión métrica en la cartografía catastral, solucionando problemas de giros y o desplazamiento; el supuesto especial de la cesión de viales; la declaración de obra nueva (con posible previa subsanación de discrepancias en la finca matriz) y la asignación de nuevas referencias catastrales (por obras nuevas y por consecuencia de divisiones horizontales).

Sin duda, este segundo aspecto es el que más probablemente puede obtener resultados no conflictivos -sin descartarlos, por supuesto, pero con una mayor frecuencia de utilidad práctica-, aunque sigue sin tener un elevado contenido jurídico y es más bien un proceso técnico, de buen manejo de las herramientas adecuadas y en el que además la práctica ha demostrado una buena y estrecha colaboración entre los funcionarios catastrales al cargo y la oficina notarial.

6. COORDINACIÓN DE LAS DESCRIPCIONES DE FINCAS CON LA REALIDAD

Para terminar este asunto de la coordinación, me referiré, no ya a la que se pueda conseguir entre instituciones públicas, escrituras, Catastro y Registro de la Propiedad, sino a la coordinación o concordancia de todas ellas con la realidad. La consecución de este objetivo es aun más improbable y la dificultad de lograrlo, en todo caso, mayor. Subsanar errores técnicos, debidos a la orografía o al error humano, resulta generalmente fácil y poco conflictivo, pero la descoordinación con la realidad, con mucha más frecuencia, no es inocente y se debe a la actividad y a la voluntad humanas.

La simple actualización de los linderos, obligada por el

hecho de estar referidos a los nombres de los colindantes que, siendo personas físicas, necesariamente cambian con el tiempo, ha sido desde siempre la regla general; pero también ha sido práctica tradicional la corrección de cualquier otro error o imprecisión en la localización o en la medida superficial -además, claro, de en los usos o cultivos-; mencionando generalmente el dato antiguo junto con el nuevo, para que el Registro correspondiente pudiera hacer la necesaria comprobación de identidad.

Pero ese proceso no se ha quedado siempre en la simple actualización o mejora de la descripción, sino que, como los niños, las fincas, especialmente las rústicas, han demostrado una irrefrenable tendencia a crecer.

Así, el alejamiento de la descripción de la finca en la escritura y en las inscripciones o descripciones catastrales (sea una descripción literaria o gráfica, que eso es ahora lo de menos), respecto de la llamada «realidad», puede obedecer a diversas causas espurias. Así:

- Unas veces, se debe a la incansable y posiblemente inextinguible voluntad humana, de los propietarios y de los aparceros, de modificar los linderos, moviéndolos, en beneficio propio;
- Otras, a los frecuentes y en el fondo legítimos propósitos de los vecinos de rediseñar sus límites comunes, en beneficio de ambos, pero haciéndolo de manera informal (que es como en realidad prevé el Código Civil que se haga, por más que eso pueda molestar a otros intereses del Estado, como son los fiscales);
- Como, otras veces, se trata de actos o negocios dispositivos, ventas, donaciones, etc., referidos a una porción de la finca, formando transitoriamente una nueva, que inmediatamente se refunde en la colindante que pertenece al perceptor; pero hecho también de un modo informal y, en el fondo, menos costoso, evitando gastos fiscales y de documentación; y -por acabar este listado que admite muchos más ejemplos-
- Otras veces, se trata de la apropiación de terrenos que no tienen un propietario claro o que éste no se preocupa de defenderlos adecuadamente (ejidos de núcleos de población surgidos al margen del planeamiento municipal, restos adyacentes a viales, tras su creación o remodelación, etc., etc.). Actuaciones que, con frecuencia, tienen el amparo de instituciones jurídicas como la prescripción o que, simplemente, terminan prosperando ante la incuria de la administración pública, como en el caso de fincas colindantes con la zona marítimo-terrestre o de terrenos contiguos a cauces de aguas públicas que se han secado con el paso del tiempo.

Tratar estos casos como un simple problema de descripción, de una mejor manera de delimitar gráficamente el terreno, es un claro error. Cuando el propietario -o el Catastro,

- de oficio- incluye -o excluye- porciones a su finca o a su parcela catastral con el simple argumento de que ésa es la realidad física, puede estar cometiendo -o colaborando en la comisión de- un error, pero también participando en una ilegalidad -quizá únicamente una fiscal- o en una extralimitación funcional, (supliendo una licencia municipal) fuera de su competencia.

Acomodar las escrituras o el Catastro o el Registro de la Propiedad a la nueva delimitación de la finca, sólo porque así lo diga el propietario, no es un avance en la descripción o no tiene por qué serlo, pues igualmente puede tratarse de la consolidación de una actuación indebida. Que ni siquiera queda sanada por la falta de oposición del colindante, cuando el motivo es una modificación hipotecaria (esto es, una segregación, agrupación o agregación, etc.), acordada por ambos y que no ha sido debidamente formalizada y declarada.

En realidad, como digo, este aspecto del problema involucra a todos los actores implicados en el proyecto o propósito de la coordinación, también a los propietarios (vendedores y compradores, en su caso) y no exclusivamente a las autoridades. Así como a los notarios, en cuanto que informadores de los otorgantes de las escrituras, haciéndoles saber sus derechos y deberes al respecto, y en cuanto que vehículo de comunicación de las rectificaciones descriptivas, hacia el Catastro, hacia las distintas agencias fiscales y hacia el Registro de la Propiedad.

Sin dejar de insistir en que los casos problemáticos son una minoría, lo cierto es que la actitud tradicional de esos actores con respecto a las irregularidades coloca a cada cual en su lugar y demuestra la escasa voluntad de coordinar voluntariamente sus resultados.

Los particulares que buscan -y que con mucha frecuencia obtienen- un beneficio propio se atienden a él y precisamente reivindican que, con la nueva descripción, «actualizada», el Catastro y el Registro de la Propiedad se acercan a la «realidad», a «su» realidad (ignorando o quizás restando importancia a que, en muchas ocasiones, la contribución territorial de la superficie añadida a una finca la sigue pagando el vecino). El Registro, que en sus orígenes consideraba incluso prescindible el dato de la superficie de la finca (el art. 9 de su Ley solicitaba mencionar en la inscripción la medida superficial de la finca..., «si constaren» del título; sólo parecía preocuparse por la doble inmatriculación (que necesariamente se produce en esos intercambios de terrenos con los que los propietarios «ajustan» sus linderos) y, en la práctica, no se preocupaba demasiado ni siquiera de esa duplicidad, pues, aunque los históricos registrales históricos están plagados de ellas, los propietarios implicados terminaban por compensarlas mediante nuevas adaptaciones a la realidad. Por su parte, el Catastro, es de por sí incompatible con tales solapamientos, que no pueden ser objeto de representación gráfica -salvo

en pequeña medida y por dificultades puramente técnicas-, pero es que tampoco experimentaba mayores inconvenientes en cambiar la titularidad de los terrenos sin la previa acreditación de una causa jurídica válida, prefiriendo potenciar su finalidad secundaria de servir de base a los tributos municipales, dado que el ayuntamiento siempre recibiría la contribución territorial total, hiciera quien hiciera el pago, y de modo que las distintas «realidades» que se suceden le parecen un problema menor, en la medida en que no sean conflictivas entre los vecinos. Por su parte, los notarios tienen una tendencia quizá inevitable a atender al interés del sujeto jurídico personado ante él, el otorgante, sin preocuparse demasiado por los efectos sobre terceros ausentes o sobre la integridad de los registros administrativos, pareciéndoles su deber reflejar esa realidad que manifiestan los otorgantes y que ellos no tiene medios ni motivos para negar o discutir.

Pero, en todo caso, es que un problema social, un objetivo público, como ya he dicho, no debería depender en ningún sentido de la buena o mala voluntad de los actores implicados. Siendo además, ya de por sí, francamente inaceptable que los objetivos de una ley dependan del interés en él que pongan los servidores públicos y los agentes gubernamentales. Es el Estado el que puede cortar este nudo gordiano y zanjar el problema de raíz; es el plenamente competente para decidir, si quiere, que, en adelante, los inmuebles, a efectos jurídicos, y cualquiera que sea la razón por la que se haya llegado a ello, no tengan otra dimensión física que la que publique el Catastro -o cualquier otra institución pública-, de modo que todo aquél -incluido el propio Estado- que considere que hay un error o una apropiación indebida deba promover y ganar la oportuna corrección, por vía administrativa (corrección de errores en el Catastro) o judicial que la ley señale para cada caso, pero siempre de modo previo, de manera que siga siendo siempre cierto el primer aserto.

Al fin y al cabo es lo mismo que el Estado ha hecho con el Registro de la Propiedad cuando ha decidido -y así figura en su ley reguladora- que, «a todos los efectos legales», «se presume» que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. Una presunción que no niega que pueda estar contradicha por la realidad o por el mejor derecho de un tercero, pero que el Estado hace prevalecer, hasta que se demuestre lo contrario. La Ley del Catastro también contiene esa misma presunción, diciendo que salvo prueba en contrario y sin perjuicio del Registro de la Propiedad, cuyos pronunciamientos jurídicos prevalecerán, «los datos» contenidos en el Catastro Inmobiliario «se presumen ciertos»; pero las autoridades al cargo no han sabido hacerla valer, como sí ha sabido el Registro de la Propiedad. Más aún, el Catastro ha permitido una «interpretación» formulada de tal modo que ese «sin perjuicio» del Registro de la Propiedad -que no debería estar referido sino a las disputas sobre la existencia y

titularidad de los derechos, y no a los datos físicos-, se entienda como que una descripción literaria, por el simple hecho de estar inscrita, incluso una que no contenga una medida superficial de la finca, predomine sobre la descripción descriptiva y gráfica obrante en el servicio público competente para asignar tal tipo de descripción a los bienes inmuebles, o sea, el Catastro.

En tanto el Estado no asuma la realidad del incumplimiento de sus mandatos y en tanto no sean el Registro de la Propiedad y el Catastro quienes demuestren su mejor disposición para colaborar y coordinarse entre sí, es absolutamente irregular la exigencia de responsabilidades a los particulares y la imputación a ellos de la culpabilidad en cualquier mal funcionamiento del sistema. Especialmente, en los relativamente pocos casos en que así ocurre.

7. LOS DERECHOS Y LAS OBLIGACIONES DE LOS PROPIETARIOS Y DE LOS CONTRATANTES

Al margen de todo lo anterior, la escritura pública, el documento notarial, en tanto que formalización y cobertura protectora de los derechos de los sujetos, no limita en absoluto sus objetivos y su razón de ser a tal colaboración o coordinación entre ciertos servicios públicos.

Los fines propios y esenciales de la escritura no son los de informar al Estado, pagarle impuestos o completar las bases de datos estatales, y menos aún los de mediar en disputas internas entre servicios públicos, quedando entre tanto los ciudadanos como rehenes de unos y otros.

Su finalidad propia y principal es la de formular, documentar y publicar acuerdos, compromisos y obligaciones, en definitiva, contratos, que, en su caso, estarán referidos a bienes inmuebles. Si, al hacerlo, mejoran o adaptan la descripción de los bienes implicados a la realidad física, será porque así sea conveniente para ellos -y sin duda lo es y mucho-, pero en su beneficio.

Y, en este sentido, todos los problemas anteriores deben ser vistos y enfocados quizá exactamente al revés.

Si los particulares acuden al notario (y no se limitan a firmar un documento privado entre ellos, uno que quizás esté dotado además de una firma electrónica reconocida y de un respaldo o copia del documento «en la nube» de la informática, si quieren algo más), es porque con ello añadirán mejor información y consejo y seguridad jurídica para sus derechos (o sea, recibirán protección por parte del Estado). Si inscriben su adquisición en el Registro de la Propiedad

y, antes de eso, buscan que su transmitente, su vendedor, actúe en calidad de titular registral, es por la misma razón, porque de ese modo el Estado, a través de ese servicio, protege su adquisición y preserva su dominio en adelante. Y aunque es verdad que no puede elegir entre catastrar su finca o no hacerlo, porque el Catastro existe por voluntad del Estado y mantenerlo siempre actualizado es un deber del ciudadano, lo cierto es que los particulares también saben apreciar los beneficios de un Catastro bien construido, que les permite conocer su finca mucho mejor de como se la muestran unos papeles escritos. A veces, incluso con fotografías aéreas, que les posibilitan recorrer su propiedad con la vista.

Por eso, desde la perspectiva de sus necesidades y de sus derechos, les conviene que el notario, que tiene ocasión de ello, cuando acuden a otorgar la escritura, informe a los contratantes de, al menos, las siguientes cosas:

El notario debe procurar que se entienda bien que son tareas del adquirente -y no del fedatario-, que es una precaución suya, obligada e insustituible:

- La de visitar y reconocer el espacio físico de la finca que compra,
- Que, entre otros posibles casos y sobre todo si se trata de una finca rústica o de una parcela que no procede de una actuación urbanística reglada o, aun siendo así, es una actuación muy antigua o está en una zona con baja densidad de edificación, debe además indagar con los vecinos el carácter pacífico de los linderos,
- Incluyendo como un vecino más al propio ayuntamiento, en cuanto a caminos, riegos y espacios públicos.

Así como debe hacerles comprender que, de contrario, la Notaría no dispone en absoluto de tal información. Esto es:

- No sabe dónde está la finca,
- No sabe si los linderos son pacíficos,
- No sabe qué tipo de delimitación tienen en la realidad física (muros, cauces, caminos, etc.),

No lo sabe más allá de lo que afirme la cartografía catastral, pero con la salvedad de que no es el notario -sino ellos- quien identifica la finca con la parcela catastral.

Una identificación que, como digo, es tarea de «las» partes, de todas y no de alguna de ellas. No tiene utilidad ni sentido que el vendedor o el comprador, por ejemplo, consensúen con el notario cuál es la realidad física de la finca, sino que deben hacerlo entre ellos. Cuando se trata de declarar una obra nueva o de segregar una porción de la finca, aún puede tener razón de ser un diálogo entre el otorgante y el notario, informando éste último a aquél de si es más o menos correcta, técnicamente hablando, la documentación que aporta y que soporta su actuación (licencias, georreferenciaciones, delimitación de la superficie

ocupada por la edificación, etc.), pero, en la transmisión de una propiedad o en la constitución de un derecho real a favor de tercero, el notario hará entender a los otorgantes que la delimitación de la finca es parte esencial de su negocio; que es nada menos que su objeto. Como dice el artículo 1254 del Código Civil, el contrato «existe» (o sea, no existe en otro caso), desde que una o varias personas consienten en obligarse, respecto de otra u otras, a dar alguna «cosa» o prestar algún servicio; el contrato no es un pacto en el vacío; todas las obligaciones del vendedor giran sobre la cosa vendida y están en función de ella. En la compraventa de bienes inmuebles y de modo aún más particular en la de las fincas equiparables a parcelas catastrales, la primera y principal obligación del vendedor es entregar «la cosa» vendida, y ésta no es otra que la que él mismo ha identificado en el contrato. Debe entregar la finca o la correspondiente parcela en el estado en el que él ha dicho que está, con la cabida que él ha dicho que tiene, con las cargas y ocupantes de cuya existencia ha informado al comprador. Nada de eso hace el notario, que no adquiere obligación alguna en este sentido con el adquirente. Si el vendedor no lo hace así, incumplirá sus obligaciones y estará poniendo en riesgo la propia pervivencia del negocio. Un vendedor no puede válidamente decir que vende no sabe qué, en un espacio que no identifica ni delimita, en una realidad que le es ajena. Ciertamente, puede desconocer la posición exacta de un lindero o no estar informado de la ocupación subrepticia de un extraño, que quizás haya consolidado su derecho por el transcurso del tiempo, pero entonces, si lo teme o sospecha, debe expresarlo en el contrato con la adecuada cautela, delimitando así su responsabilidad.

El anterior propietario que transmite puede acordar con el nuevo propietario que adquiere que el precio se mantenga «aunque» la cabida real de la finca o la calidad de la tierra sea inferior a la atribuida en su descripción, pero el contrato y por tanto la escritura debe reflejar el correspondiente pacto; y el notario debe advertir a las partes sobre esa necesidad y sobre las consecuencias legales de no hacerlo, que pueden llegar a la rescisión del contrato.

Los sujetos, los propietarios, los contratantes puede que estén obligados a delimitar gráficamente la finca y la razón de ello puede estar en su deber de colaboración con las autoridades del Estado, pero antes que nada deben convertirse y tratarse como dueños o como contratantes, porque es en su calidad de tales que puede tener sentido tal deber ciudadano.

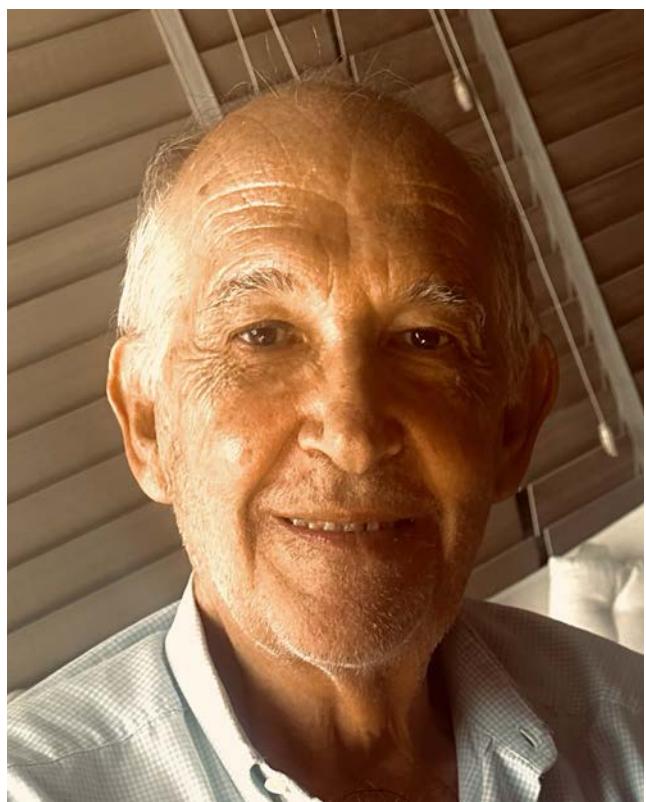
Llegados a ese punto, de nuevo la labor del notario debe ser la de asesorarles, informando a los otorgantes de los beneficios de la georreferenciación, puesto que es cierto que su seguridad jurídica aumenta notablemente; pero sin ocultar que los beneficios sólo serán predicables de una georreferenciación lograda, pues no puede silenciar que, hecha de

cualquier manera, la delimitación gráfica aportada, tanto una catastral como una confeccionada *ad hoc* por un técnico competente, puede no respetar la «realidad legal» y, por tanto, no conseguir alcanzar tal incremento en la protección del Catastro o del Registro de la Propiedad. Como debe informarles de que las actuales controversias y disputas entre instituciones pueden llevar el proceso de georreferenciación a un callejón sin salida y a un gasto inútil.

En mi opinión -según mi experiencia profesional como notario-, cuando hay discrepancias y son relevantes, es preferible comenzar por subsanarlas en el Catastro; incluso sabiendo -como es oportuno que a los otorgantes de la escritura pública se les diga- que ese primer paso no asegura el buen fin del procedimiento en el Registro de la Propiedad; y ello, no tanto porque la corrección del Catastro -a diferencia de la del Registro- sea obligada para los ciudadanos, sino porque, con la colaboración del técnico que les ayude en ese paso previo ante el Catastro, les será posible constatar el grado de aceptación que tienen entre los vecinos o colindantes las nuevas líneas de cada linderos.

Si esto fuera cierto y mi consejo, el adecuado, con mayor razón debe ser la estrategia a seguir cuando la georreferenciación no es una posibilidad admitida, pero voluntaria y no forzada, sino, por el contrario, un requisito obligado, conforme a la Ley Hipotecaria. Y, a este respecto, no solamente es obligado tener en cuenta los casos en que así lo prescribe la ley (inmatriculación, parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos y delimitación de la superficie solar que ocupa la edificación que se declara), sino también aquéllos otros en los que la Dirección General de los Registros y del Notariado ha estimado que hay equivalencia y la exigencia se les aplica por «interpretación» de la ley, esto es, en ciertos casos de declaración de obra nueva, respecto de la finca en que se ha levantado la edificación, y en también algunos supuestos de descripción del resto de la finca matriz, cuando se produce una segregación. En todos esas ocasiones, el consejo adecuado bien parece ser el de que el sujeto actuante indague personalmente, entre sus vecinos, el carácter pacífico de la representación gráfica catastral (que le puede proporcionar la Notaría, en caso de que no sepa cómo adquirirla) y, en el caso de que crea que el Catastro está equivocado, que lo corrija previamente, con ayuda de una representación gráfica alternativa a la catastral, elaborada por un técnico competente, y que sea ese mismo técnico, en contacto y con la colaboración de la Notaría y la información que por sí mismo o con la mediación del notario consiga del Registro de la Propiedad, el que igualmente sondee y consiga la colaboración de los vecinos o al menos la noticia de que no se opondrán. Al fin

y al cabo, la delimitación de una finca y el señalamiento de por dónde pasan sus linderos tienen un doble aspecto: son una cuestión técnica, a realizar con los aparatos adecuados, pero también el resultado del conocimiento que sólo da la experiencia de la realidad social por la que los hitos o mojones, incluso los imaginarios, son aceptados -o no- por todas las partes implicadas.



Sobre el autor

Carlos Marín Calero

Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia y Notario.

Notario jubilado. Autor de «Coordinación del Catastro con el Registro de la Propiedad y con las escrituras públicas, y de todos ellos con la realidad» - Revista Jurídica del Notariado, 2010. Números 73 (enero-marzo, 74 (abril-junio), 75 (julio-septiembre y 76 (octubre-diciembre); y de «La georreferenciación de fincas. Análisis de todas las resoluciones sobre la materia de la Dirección General de los Registros y del Notariado (y, en su momento, de la de Seguridad Jurídica y Fe Pública)» - en edición, por parte de la Fundación Notariado.



In collaboration with



INTERNATIONAL SEMINAR

"EXCHANGE OF GOOD PRACTICES IN LAND ADMINISTRATION"

virtual modality

WEBINAR N°2: DATA AND INNOVATION



October, 30 11:00 A.M (Chile,-3 UTC)



Experiences in:

- Implementation of the LADM ISO 19152 Model in Colombia
- Study on the Status of Cadastres in Latin America and the Caribbean
- Analysis of Land Survey and Registration Systems in Canada

**REGISTER BY
SCANNING THE
QR CODE!**



Contact us



mcespedes@mbienes.cl

**OR IN THE LINK
Registration Form**



www.ide.cl

Coordinación Catastro-Registro: perspectiva notarial tras diez años de la Ley 13/2015. Aciertos, límites y propuestas

*Cadastre-Registry Coordination: notarial perspective
ten years after law 13/2015. Successes, limitations,
and proposals*

Carmen Rodríguez Pérez

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 88-93

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

El artículo analiza la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en España desde el punto de vista notarial, abarcando desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015 hasta la actualidad. Se examinan los antecedentes legislativos y el papel del notariado en la aplicación de la reforma, destacando las fortalezas y debilidades del sistema actual. A través de un análisis detallado, se identifican las principales dificultades y aciertos en la implementación de la coordinación catastral-registro, con el objetivo de mejorar la seguridad jurídica y el servicio al ciudadano. Finalmente, se presentan conclusiones y recomendaciones para optimizar el sistema.

Abstract

This article examines the coordination between the Cadastre and the Property Registry in Spain from a notarial perspective, covering the period from the enactment of Law 13/2015 to the present. It reviews the legislative background and the role of notaries in implementing the reform, emphasizing the strengths and weaknesses of the current system. The article identifies the main challenges and achievements in cadastral-registry coordination, aiming to enhance legal certainty and citizen service. Finally, it offers conclusions and recommendations for optimizing the system.

Palabras clave: Catastro, Notariado, Seguridad jurídica, Informe de Validación Gráfica Alternativo, Coordinación.

Keywords: Cadastre, Notary, Legal security, Alternative Graphic Validation Report, Coordination.

Notaria de Cieza

Decana del Colegio Notarial de Murcia desde 2020-actualidad
Miembro de la Comisión de Seguimiento del Protocolo de Buenas Prácticas entre el Consejo General del Notariado y la Dirección General de Catastro
crodriguez@notariado.org

Recepción 18/09/2025
Aprobación 21/09/2025

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Los orígenes de la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad. La certificación catastral descriptiva y gráfica

La coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad ha sido una aspiración constante del legislador, ya desde la ley de 23 de marzo de 1906. La ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social estableció que la referencia catastral debía figurar en las escrituras o documentos relacionados con el dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, así como en los contratos de arrendamiento y otros documentos que reflejen alteraciones de los inmuebles. Este texto regulaba por primera vez la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, elemento clave para adecuada delimitación del objeto en la realidad del tráfico jurídico inmobiliario. Además, establecía la necesidad de que, para inmatricular una finca en el Registro de la Propiedad, se tenía que incorporar la certificación al título, tiendo que coincidir la descripción de la finca con la que resultara de la misma¹.

1.2 Avances y desafíos

Aunque se había avanzado, todavía quedaba mucho por hacer. La descripción de las fincas en el Registro de la Propiedad, basada en la escritura pública, era, hasta hace poco tiempo, una descripción puramente literaria. Así, por ejemplo, los linderos se basan en muchas ocasiones en el nombre de los propietarios originarios de las fincas colindantes y no se actualizaban a medida que éstos cambiaban. El Registro de la Propiedad es, después de todo, un registro de derechos, no de fincas. Gracias a la ley 13/1996 hoy en día la incorporación de la certificación catastral descriptiva y gráfica de las fincas en el título es una práctica habitual en las notarías, y una pieza fundamental a la hora de identificar la finca.

Otros hitos importantes fueron la Ley de Catastro Inmobiliario de 2002 y su posterior texto refundido, así como con la reforma realizada por la Ley 4/2011 de Economía Sostenible, llegando así a la Ley 13/2015 de modificación de la ley hipotecaria y de la ley de Catastro Inmobiliario, en la que se pretendía fuese el último escalón en la coordinación.

¹Para más información sobre los antecedentes véase Puyal Sanz, P. (2016) El Nuevo Régimen de coordinación Entre el Catastro y el registro de la propiedad. Valencia: Tirant lo Blanch.

2. PAPEL DEL NOTARIADO EN LA APLICACIÓN DE LA REFORMA

La colaboración del notariado y la Dirección General de Catastro.

El notariado y su colaboración con la Dirección General de Catastro es parte fundamental en el proceso de coordinación. Así el notario, antes del otorgamiento del negocio jurídico que tenga por objeto bienes inmuebles, pregunta al propietario si la parcela catastral se ajusta a la realidad y a la descripción del título. Asimismo, aconseja las mejores vías para delimitar el objeto del negocio en función del supuesto concreto, y garantizar así la seguridad jurídica. En el momento del otorgamiento, se hace constar en el título si hay correspondencia entre la realidad y la descripción que resulta de la certificación catastral descriptiva y gráfica (artículo 18 de la Ley de Catastro). También se verifica la correspondencia entre la descripción contenida en el título y la que resulta de la certificación catastral descriptiva y gráfica (artículo 45 de la Ley de Catastro) informando sobre las consecuencias de cada situación. Después del otorgamiento, la colaboración continúa a través del régimen de comunicación y suministro de información previstos en el artículo 14 y 36 de la Ley de Catastro Inmobiliario². Así, por ejemplo, el notario comunica telemáticamente a través de su Sede Electrónica en el plazo de cinco días los cambios de titularidad catastral que se producen en compraventas o adjudicaciones hereditarias.

2.1 Ley 13/2015 de modificación de la ley hipotecaria y de la ley de Catastro Inmobiliario

Lo que perseguía el texto, como el preámbulo de la ley señala «es conseguir la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro»³. Para ello, el artículo 10 de la Ley Hipotecaria establece que la base de la representación gráfica de las fincas registrales es la cartografía catastral. Sólo en los casos expresamente previstos en la ley se admite una representación gráfica alternativa, alternativa a la catastral.

Para la consecución de ese objetivo la ley establece algunos supuestos de coordinación obligatoria; básicamente los casos donde se forman nuevas fincas: modificaciones hipotecarias, reparcelaciones, e inmatriculaciones; en el resto de los casos la coordinación es potestativa. Ello con independencia de la necesaria constancia de la referencia catastral en el documento público, la incorporación de la certificación ca..

²Artículos 14, 18, 36 y 45 de la Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario (BOE 8 de marzo de 2004).

³Apartado II preámbulo la Ley 3/2015, 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.

La labor del notariado, asesorando al ciudadano, y su interacción con la Dirección General de Catastro, son pieza clave en la coordinación entre título, Catastro, Registro y realidad

tastral descriptiva y gráfica de la finca, la inclusión del juicio por parte del notario de si la descripción catastral coincide con la que consta en el título y la constancia de la manifestación de los interesados de si la descripción catastral coincide o no con la realidad, aspecto éste que es esencial para una adecuada delimitación del objeto del negocio jurídico, como hemos indicado.

En segundo lugar, la ley establece varios procedimientos de coordinación. En principio y de una interpretación literal del texto existían las siguientes vías:

1. Si la coordinación no implicaba alteraciones en la superficie de más de un diez por ciento, cabía tramitarlo a través del procedimiento previsto en el artículo 199 de la Ley Hipotecaria, al que se remite el artículo 9 b) del mismo texto para los casos de coordinación potestativa y obligatoria.
2. Para el resto de los casos había que acudir al procedimiento de los artículos 201 y 203 de la Ley Hipotecaria, expediente notarial.

Sin embargo, la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública a partir de la Resolución de 17 de noviembre de 2015⁴, y posteriores, distingue tres supuestos:

1. El del artículo 9 b) de la Ley Hipotecaria, como procedimiento independiente, que permite la incorporación de la representación gráfica sin tramitar procedimiento previo, siempre y cuando se cumplan los requisitos antes vistos, esto es, coincidencia con la descripción contenida en la descripción catastral descriptiva y gráfica o diferencias de superficie que no superasen el 10 por ciento, y que el Registrador no tuviera dudas fundadas.
2. El del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, que permitiría la coordinación sean cuales sean las diferencias de cabida y ya sea con certificación catastral descriptiva y gráfica o georreferenciada alternativa.
3. Y el de los artículos 201 y 203 de la Ley Hipotecaria que serviría para los mismos casos.

⁴Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de noviembre de 2015 (BOE 9 de diciembre de 2015).

Este criterio genera una de las primeras dudas⁵ que se plantean en la aplicación de la ley. Hasta la resolución de la Dirección General se entendía mayoritariamente que el procedimiento del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, que exige menos trámites, solo cabía en los casos en los que implicara modificación de superficie inferior al diez por ciento⁶. Sin embargo, tras la interpretación de la resolución, los procedimientos del artículo 199 y el del 201 se podrían aplicar para los mismos casos de coordinación. No se explica bien entonces por qué el legislador introduce diferencias entre los dos procedimientos. Así, en el procedimiento del artículo 199 el legislador solo señala que hay que notificar a los titulares registrales del dominio de la finca si no hubieran iniciado éstos el procedimiento, así como a los de las fincas registrales colindantes afectadas. Frente a ello, el artículo 203, al que se remite el artículo 201, exige notificar, además de a los anteriormente citados, a la persona de quien proceden los bienes, al titular catastral, al Ayuntamiento en que está situada la finca, y a los titulares de cargas de la finca. En ocasiones la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública ha señalado la posibilidad de utilizar el procedimiento del artículo 201 para solventar las posibles dudas planteadas en la tramitación del 199, sin embargo, hay otras resoluciones en las que no menciona esa posibilidad⁷.

Dejando al margen lo anterior, y centrándonos en el ámbito notarial, la aplicación de la ley en el día a día generó una primera dificultad. En aquellos supuestos donde la realidad física coincidía con la descripción de la parcela catastral contenida en la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca el procedimiento estaba claro. En función de las diferencias existentes, y según lo antes reseñado, se adaptaba la descripción literaria de la finca a la catastral y se tramitaba el expediente notarial del 201 de la Ley Hipotecaria o en su caso el 199 del mismo texto. La práctica sin embargo también ha demostrado escollos incluso en esos casos, sobre todo en caso de lindes con dominio público, o en grandes diferencias de cabida⁸.

La cuestión era mucho más complicada cuando la descripción catastral no coincidía con la realidad. Como ya hemos apuntado, en esos casos el interesado debía aportar una

⁵Véase entre otros Sanz Pérez, C. (2016). El artículo 199 de la Ley Hipotecaria en el marco de la coordinación Catastro-Registro, *El Notario del Siglo XXI*, 65.

⁶Así en ese sentido, aunque distinguiendo según la coordinación sea obligatoria (artículo 9 LH) o potestativa (artículo 199 LH), pero en ambos casos con correspondencia (diferencias no superiores al diez por ciento), Esquivel Jiménez, V. (2022). *La realidad física de la finca en la escritura pública, registro y catastro*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

⁷Así la resolución de 9 de junio de 2017 (BOE 5 de julio de 2017) menciona expresamente esta posibilidad, lo que no hace, por ejemplo, la resolución de 7 de noviembre de 2023 (BOE 30 de noviembre de 2023), donde se pretendía coordinación con arreglo a certificación catastral descriptiva y gráfica, que con tramitación de 199 y sin oposición a colindantes, y tras calificación negativa, no admite el recurso y no hace referencia al 201 de la Ley Hipotecaria para solventar dudas

⁸Véase la resolución anterior como ejemplo.

representación gráfica georreferenciada alternativa. La resolución conjunta de 26 de octubre de 2015 de la Dirección General de Catastro y la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy de Seguridad Jurídica y Fe Pública, estableció qué requisitos debía de tener esa representación gráfica georreferenciada alternativa⁹. Para poder incorporarla a la escritura pública se aportaba un CD, que incorporaba un archivo GML, al que se acompañaba un certificado firmado por el técnico competente autor de la representación, en el que indicaba que la medición se había hecho cumpliendo los requisitos exigidos por la resolución conjunta. Este sistema generaba varias complicaciones prácticas en los despachos notariales. En la notaría no se tenían por qué tener los conocimientos técnicos suficientes para leer el archivo y saber superponerlo a la cartografía catastral y de este modo asesorar adecuadamente al ciudadano. El asesoramiento notarial es fundamental para garantizar la seguridad jurídica; para que el ciudadano tenga conocimiento de los tipos de procedimientos que se pueden iniciar, en función de la diferencia de cabida, de los linderos afectados, de si invade dominio público... y que de este modo pueda prestar un consentimiento totalmente informado. Así, por ejemplo, no es lo mismo enfrentarse a una diferencia superior al 20%, que a una apenas por encima del 5% o que estemos dentro del margen de tolerancia catastral. Debemos saber en qué situación nos encontramos para poder asesorar convenientemente, lo que el formato CD hacía extremadamente complejo.

Esta primera dificultad se solventó con otra resolución conjunta, la de 29 de marzo de 2021 de la Dirección General de Catastro y la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales. En ella se introduce el informe de validación gráfica alternativo (IVGA) que permite acreditar el cumplimiento de los requisitos técnicos de las representaciones gráficas georreferenciadas alternativas (RGGA) para poder ser incorporadas a Catastro. Como dice la resolución, este informe es condición indispensable en el proceso de coherencia entre la información de Catastro, el instrumento público y el Registro de la Propiedad. La única vía para obtener el informe de validación gráfica alternativo es a través de la sede catastral y con él se acredita que el técnico que ha efectuado la representación gráfica alternativa ha subido el archivo correspondiente a la sede electrónica de Catastro (el archivo GML) y que ese archivo ha sido validado por Catastro como apto para lograr esa modificación. Por tanto, el IVGA lo hace el técnico. Como es sabido, el informe por sí no implica que modifique la cartografía catastral, sino que es apto

para hacerlo a través del procedimiento correspondiente. Ese informe se puede descargar en formato PDF, y es muy sencillo de leer incluso para el que no tiene conocimientos específicos en cartografía. Lleva además el CSV que permite descargar el GML en catastro, y verlo también en la sede catastral, para el que quiera profundizar más.

El IVGA supuso un cambio enorme en la manera de funcionar en las notarías, donde lo principal es que el informe fuese positivo (apto por tanto para lograr la modificación catastral) y coherente con la operación que se realiza. Pese a ello, y aunque el sistema está muy bien diseñado, seguían incorporándose al Registro de la Propiedad GML basados en informes de validación negativos, que no podían por tanto lograr la modificación catastral. Desde el doce de marzo de dos mil veinticinco la Dirección General de Catastro ha eliminado la posibilidad de emitir este tipo de informes.

La resolución conjunta introdujo también el concepto de margen de tolerancia e identidad gráfica, y, junto con ello, se creó el informe de identidad gráfica que puede obtenerse desde la sede catastral, fundamental para un adecuado asesoramiento por parte del técnico y del notario al ciudadano, antes de iniciar un procedimiento de modificación catastral.

Asimismo, y en cumplimiento de lo indicado en la Disposición adicional primera de la Resolución Conjunta, la Dirección General de Catastro y del Consejo General del Notariado, se crea una funcionalidad en la Sede Electrónica Catastral que permite al notariado comunicar las operaciones de modificación hipotecaria por un lado y los procedimientos de subsanación de discrepancias tramitados en notaría y regulados en el artículo 18.2 de la Ley de Catastro, siempre que se aporte informe de validación gráfica alternativo y, de nuevo, este sea positivo y coherente con la operación. Ya la reforma de la Ley de Catastro hecha por la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible establecía la comunicación por parte del notario de la alteración «telemáticamente» a Catastro, pero no estaba habilitado el procedimiento técnico para hacerlo. Fue la resolución conjunta la que estableció los requisitos necesarios. De esta manera, la interacción entre Catastro y Notariado es casi total: antes, solo cambios de titularidad; ahora, además, modificación de la configuración física de la parcela sin que el ciudadano tenga que ir a Catastro, lo que supone una simplificación administrativa máxima. Así, si la parcela catastral no coincide con la realidad, el notario, si el ciudadano así lo desea, puede instar el procedimiento de subsanación de discrepancias, si se le aporta un IVGA positivo y de subsanación. El notario notifica a los colindantes afectados por la subsanación, solo a los afectados, no a todos, y una vez tramitado el procedimiento y si no hay oposición fundada el notario lo comunica a través de la Sede Electrónica a Catastro. La Dirección General de Catastro, en un plazo muy breve de tiempo, comunica por la misma vía al notario la subsanación, con lo que el ciudadano tendrá ya su parcela catastral modificada. De este modo, y una vez

⁹Apartado séptimo de la Resolución de 26 de octubre de 2015, conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General de Catastro (BOE 30 de octubre de 2015).

cambiado catastro, se podrá instar el procedimiento de coordinación con el Registro de la Propiedad que corresponda, contando con que ya hay un procedimiento anterior y que la descripción contenida en la certificación catastral descriptiva y gráfica, ahora sí, coincide con la realidad.

La resolución además establecía en su disposición adicional segunda la creación de un «Protocolo interno de buenas prácticas para facilitar una gestión armonizada de los expedientes de coordinación», previendo la creación de un grupo mixto de trabajo entre la Dirección General de Catastro y el Colectivo Notarial. Así, el 17 de julio de 2024 la Dirección General de Catastro y el Consejo General del Notariado suscriben el Protocolo General de Colaboración y Buenas Prácticas para reforzar el intercambio de información entre ambas instituciones. De conformidad con la cláusula cuarta de dicho protocolo, quedó constituida la Comisión de Seguimiento del mismo; en cuyas reuniones, entre otras cuestiones, se ha trabajado sobre el cómo se ha de recoger la manifestación de las partes acerca de la concordancia entre la realidad física y la descripción catastral, la actualización de la descripción de la finca a la catastral, en caso de coincidencia de catastro con la realidad, o cómo se ha de actuar en caso de representación gráfica alternativa. Además, en cumplimiento de lo previsto en el Protocolo de Buenas Prácticas, se han desarrollado jornadas conjuntas de formación destinadas tanto al notariado y empleados de notaría como a técnicos de catastro. Todo ello destinado a que por parte del notariado se tengan los adecuados conocimientos técnicos para leer adecuadamente los informes de validación gráficos alternativos, y en qué consisten conceptos como identidad gráfica o giros o desplazamientos de la cartografía y por parte de las diferentes Gerencias de Catastro se tenga en cuenta la existencia de la vía del procedimiento notarial de subsanación de discrepancias y la posibilidad de comunicarlo por parte del notariado a través de la Sede Electrónica Catastral.

El procedimiento del artículo 18.2 de la Ley de Catastro debe ser, desde mi punto de vista, paso previo para lograr la coordinación en caso de que la parcela catastral no coincida con la realidad. El ideal debe ser que la solicitud al Registro de la Propiedad de la coordinación se haga siempre con arreglo a Catastro, y no a través de representaciones gráficas alternativas, sobre todo, como ha ocurrido en muchas ocasiones, si estas no han sido validadas por catastro y por tanto no son susceptibles de generar modificación catastral.

El Informe de Validación Gráfica alternativo y la posibilidad de comunicar telemáticamente la tramitación del artículo 18.2 de la Ley de Catastro ha supuesto, por tanto, un avance importante para lograr la adecuación de la parcela catastral a la realidad. Sin embargo, la práctica ha ido mostrando otro tipo de cuestiones:

En primer lugar, la importancia de que el Informe de Validación Gráfica alternativo se elabore correctamente. En

ocasiones, por ejemplo, en el informe de validación se incorporan como titulares colindantes afectados a titulares que verdaderamente no lo son, porque la parcela de resultado es la misma que la de origen, o porque la variación es mínima; o se creaban en los informes los denominados «cuchillos», parcelas muy pequeñas, que no pueden generar referencia catastral porque no son en realidad fincas independientes. Recordemos que en el procedimiento del artículo 18.2 de la Ley de Catastro se notifica sólo a los colindantes afectados por la modificación, no a todos los colindantes.

En segundo lugar, los problemas que se generan cuando no se haya hecho un trabajo previo de campo, hablando con los colindantes, delimitando la parcela sobre el terreno con el consenso de los vecinos. Si no se hace ese trabajo previo el expediente puede no dar un resultado positivo por la oposición en notaría de alguno de los colindantes afectados.

Estos dos escollos pueden salvarse en muchas ocasiones contando con técnicos que tengan la formación adecuada en esta materia. Por ello, el 22 de abril de este año el Consejo General del Notariado y el Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica suscribieron un convenio marco de colaboración para que, entre otras cosas, ambos colectivos que puedan intercambiar información de manera rápida y segura en la Sede Electrónica Notarial. Se prevé asimismo la legitimación de firma del técnico a través de la misma Sede. Todo ello enmarcado en facilitar la colaboración entre ambas instituciones en el marco de los procedimientos notariales de subsanación de discrepancias, entre otros aspectos. Fruto de este convenio se van a ir celebrando jornadas de colaboración entre Notarios, Ingenieros en Geomática y Topografía y responsables del Catastro. La primera de ellas se celebró en Toledo, el dos de julio, y se prevé que se replique el formato en otras comunidades Autónomas. El objetivo de estas jornadas y las sucesivas es claro; fomentar el entendimiento, la formación y la cooperación entre los tres colectivos, para lograr que se tramiten cada vez más procedimientos del artículo 18.2 de la Ley de Catastro, y que éstos culminen con éxito, logrando de este modo que la delimitación catastral de las parcelas se adecúe cada vez más a la realidad.

3. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL SISTEMA

Como hemos ido viendo, desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015 se han realizado avances muy importantes, y todas las instituciones implicadas han puesto manos a la obra para intentar lograr la consecución de un objetivo que debería ser común, que la descripción de las parcelas coincida con la realidad física de las fincas. Algunas de las dificultades del día a día se han ido solventado y para ello han sido claves las

Resoluciones conjuntas de la Dirección General de Catastro y de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Sin embargo, también la aplicación de la ley ha mostrado ciertas dificultades y ámbitos de mejora.

En primer lugar, se partía y, se parte, de que la cartografía de base es la catastral y que solo en determinados casos se podría incorporar la alternativa. Esa representación alternativa debía ser validada por catastro, para ello el informe de validación gráfica alternativo, y además posteriormente debía ser comunicado por el registrador para que se lograra la modificación catastral. Sin embargo, en numerosas ocasiones, sobre todo antes de las resoluciones conjuntas, pero también en la actualidad, acceden al Registro de la Propiedad representaciones gráficas alternativas no validadas por catastro, y en las que no es posible la validación. Esto va a hacer muy difícil la coordinación de la finca, y no solo eso, va a impedir por ejemplo que un colindante que intente coordinar su parcela de acuerdo a la cartografía de base, que es la catastral, pueda hacerlo. En otras ocasiones se modifica la parcela catastral sin consiguiente modificación de la finca registral, por lo que una vez coordinada una finca queda «descoordinada».

En segundo lugar, la ingente cantidad de resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública sobre el artículo 199 y 201 de la Ley Hipotecaria muestra la inseguridad que su tramitación genera en numerosas ocasiones, lo que puede desincentivar el interés en la tramitación de estos procedimientos. También genera dificultades la delimitación del dominio público, que en algunas ocasiones es imprecisa, como ocurre con las vías pecuarias, o la utilización de conceptos jurídicos indeterminados como las dudas fundadas, o la oposición fundada por parte de un colindante, lo que genera una casuística enorme.

4. CONCLUSIONES

Concluyendo el de la coordinación, es un objetivo loable aunque presenta muchas dificultades dado que partimos de dos sistemas totalmente distintos, como hemos ido viendo.

Desde mi punto de vista, la solución parte por no perder de vista que ya tenemos una base gráfica, perfectamente delimitada, como es la catastral, y que es desde esa desde la que tenemos que trabajar en las notarías. Que, como he señalado, en los casos en los que catastro no coincide con la realidad, que se trate el procedimiento del artículo 18.2 de la Ley de Catastro, con un informe de validación gráfica alternativo que cuente con un trabajo previo por parte de un técnico competente, que haya contado con los colindantes, evitando de este modo oposiciones posteriores. Y que, una vez modificado catastro, se inste el procedimiento que corresponda de cara a lograr la coordinación con el registro,

delimitándose de manera objetiva qué casos pueden generar dudas a la hora de inscribir la base gráfica catastral, de manera que el ciudadano sepa a qué atenerse. Sólo cuando la cartografía catastral refleje fielmente la realidad física y se articule una vía eficaz para la coordinación con el registro, podremos alcanzar el ideal de la Ley 13/2015. En definitiva, que los árboles no nos impidan ver el bosque. La coordinación entre catastro y registro es un fin loable, pero no olvidemos que la coordinación última ha de ser con la realidad; que la única finca existente es la finca sobre el terreno; que el auténtico refuerzo para la seguridad jurídica preventiva está en que el objeto del negocio quede perfectamente delimitado, para todas las partes implicadas; y es por ello que ahora, como antes, la labor notarial deviene imprescindible.



Sobre la autora

Carmen Rodríguez Pérez

Notaria de Cieza. Decana del Colegio Notarial de Murcia. Miembro de la Comisión Permanente del Consejo General del Notariado. Miembro de la Comisión de Seguimiento del Protocolo de Colaboración entre la Dirección General de Catastro y el Consejo General del Notariado y de la Comisión de Seguimiento del Convenio Marco de Colaboración entre el Consejo General del Notariado y el Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica.

La ley que revolucionó a los técnicos

The law that revolutionised technicians

Carmen Femenia-Ribera

REVISTA MAPPING

Vol.34, 220, 94-100

2025

ISSN: 1131-9100

Resumen

La coordinación catastro-registro se ha ido gestando en España desde hace más de un siglo. Pero fue a final del siglo XX, y posteriormente con la entrada en vigor de la Ley 13/2015 cuando realmente se ha llegado a avanzar en la coordinación gráfica parcela catastral-finca registral. En los primeros dos años de implantación fue una verdadera revolución para todos los actores que intervienen en el tráfico inmobiliario. La georeferenciación, el GML o el Informe de Validación Gráfica (IVG) puso de manifiesto la gran importación de la información gráfica en la correcta delimitación de la propiedad del inmueble, para poder así dar seguridad jurídica en la transacción inmobiliaria. En este aspecto la ley señala al «técnico competente» como especialista; así que los técnicos tuvieron que adaptarse a las nuevas normas rápidamente, las cuales se siguen desarrollando e implican aprendizaje continuo. Después de 10 años, algunas lecciones se han aprendido, y se incluyen aquí unas breves propuestas resumidas que, echando la vista atrás, podrían mejorar el proceso. Estas pudieran servir de aprendizaje en algún otro país, con un sistema similar al español, y que iniciara el proceso de la coordinación.

Abstract

The coordination of cadastral and land registry data has been developing in Spain for over a century. However, at the end of the 20th century, and subsequently with the entry into force of Law 13/2015, real progress was made in the graphic coordination of cadastral parcels and land registry units. In the first two years of implementation, it was a real revolution for all those involved in real estate transactions. Georeferencing, GML and the Graphic Validation Report (IVG) highlighted the importance of graphic information in the correct demarcation of property ownership, thus providing legal certainty in real estate transactions. In this regard, the law designates the “competent technician” as the specialist; therefore, technicians had to adapt quickly to the new regulations, which are still being developed and require continuous learning. After 10 years, some lessons have been learned, and here are some brief summarised proposals that, looking back, could improve the process. These could serve as a learning experience for other countries with a system similar to Spain's that are beginning the coordination process.

Palabras clave: Catastro, Registro de la Propiedad, Cartografía, Técnico, Coordinación, Administración territorio, España, GML, Georreferenciación, Revolución.

Keywords: Cadastre, Land registry, Cartography, Technician, Coordination, Land administration, Spain, GML, Georeferencing, Revolution.

Profesora Titular de Catastro
Universitat Politècnica de València (UPV), España
Desde 1998-actualidad
cfemenia@cfg.upv.es

Recepción 25/09/2025
Aprobación 29/09/2025

1. INTRODUCCIÓN

Soy Carmen Femenia Ribera, profesora en la Universitat Politècnica de València (UPV) desde el año 1998. Solo un año después empecé a impartir clases de catastro en la Universidad, desde entonces soy la profesora titular de Catastro. Impartí clases en las titulaciones de Ingeniería Técnica en Topografía (ITT, antiguo nombre titulación) y posteriormente con la implantación de los grados en España, en el año 2010, a partir del plan Bolonia en Europa, en la titulación de Ingeniería en Geomática y Topografía (IGT); y en el máster de Ingeniería en Geomática y Geoinformación (IGG). La asignatura de Catastro se imparte de modo obligatorio en España, y sólo en la titulación universitaria de Ingeniería en Geomática y Topografía. Ya desde el plan de estudios inicial la temática a impartir en esta asignatura es: catastro, registro de la propiedad y coordinación (Femenia-Ribera & Mora-Navarro, 2015).

En esa época me enamoré del catastro y de todo lo que lo relaciona, por ello elegí para mi tesis doctoral presentada en el año 2003 el tema de la coordinación del catastro- registro en España. El título de esta tesis fue: Sistema de Administración Territorial en España para el siglo XXI (SAT XXI). Análisis de características físicas en el Registro de la Propiedad y su coordinación con el Catastro en zonas rústicas de la CV (Femenia-Ribera, 2002), (Femenia-Ribera & Berné Valero, 2003). Desde entonces he seguido investigando, escribiendo, e impartiendo docencia sobre esta temática. (Femenia-Ribera et al., 2011), (Femenia-Ribera & Mora-Navarro, 2014), (Femenia-Ribera, 2017a), (Femenia-Ribera et al., 2016), (Femenia-Ribera, 2017c, 2017d), (Femenia-Ribera & Mora-Navarro, 2018a), (Femenia-Ribera & Mora-Navarro, 2018b).

Incluyendo también algunas aclaraciones y recomendaciones. (Femenia-Ribera, 2018, 2020c).

Y algunos vídeos explicativos para mis alumnos. (Femenia-Ribera, 2020b).

Aunque aquí, en este monográfico, lo dedicaremos a los 10 años de implantación y publicación de la Ley 13/2015; sobre el tema de la coordinación en España ya hace más de un siglo que se está hablando de él. Desde los inicios del Registro de la Propiedad hace ya 160 años y con la ley de 1906 del Catastro (preursora de la ley catastral actual) ya se consideraba el tema de la coordinación, aunque más bien era un planteamiento de intenciones; la falta de recursos y tecnología adecuada en la época la hacía prácticamente inviable (Femenia-Ribera, 2020a). Quisiera destacar una conferencia en el año 1943 donde se hablaba directamente de la coordinación del Catastro y Registro titulada: «Coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad» y pronunciada por el vicedecano del Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la

Propiedad (Carazony-Liceras, 1943). Una verdadera joya, que recomiendo su lectura, ya que el problema en la coordinación, tras tantos años, sigue siendo el mismo, aunque actualmente con muchos mayores avances que permiten hacerlo realidad.

Con la puesta en marcha de la ley se escribió mucho al respecto y después de 10 años se sigue haciendo, son innumerables los artículos, libros, conferencias, proyectos (Sánchez Jordán et al., 2018), escritos y opiniones en multitud de medios sobre la coordinación tanto a favor, como en contra, en algunos casos explicando cómo se deben hacer las cosas y en otros simplemente opinando o criticando. Muchas de las personas con las que comparto este monográfico han realizado publicaciones extensas hablando del tema. Y en los primeros años de implantación de la ley, también con una difusión internacional (Femenia-Ribera, 2018c).

2. LA HISTORIA DE UNA NECESIDAD

Durante todo el siglo XX, el planteamiento y la necesidad de la coordinación del catastro y el registro de la propiedad en España ha estado latente en todas las normativas, con mayor o menor éxito. En general, con muchos intentos diversos, pero que no llegaron a fructificar. Hay que destacar, el punto de inflexión que significó La Ley 13/1996 (hoy derogada) donde se incluyó la referencia catastral como nexo de unión en la coordinación. Por primera vez existe un nexo que permite enlazar la parcela catastral gráfica con su correspondiente finca registral descrita de modo literal. Después de tantos intentos normativos llegó esta ley que empezó a hacer efectiva la coordinación, no era una ley específica al respecto, pero sirvió para dar los primeros pasos. Ello sirvió para hacer camino a la ley posterior casi veinte años después: la Ley 13/2015. Tras más un siglo de historia con múltiples normativas, la necesidad de una coordinación era más que latente.

Tal como indica ya el propio prólogo de la Ley: «... medidas que dotaran a la Administración del tamaño, eficiencia y flexibilidad que demandan los ciudadanos y la economía del país. ... 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. ... Esta necesidad ha sido sentida desde tiempos pretéritos y numerosos han sido los intentos realizados para conseguirlo. ... la finalidad de esta Ley es conseguir la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro, con los elementos tecno-

lógicos hoy disponibles, a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas y dotando al procedimiento de un marco normativo adecuado, y así de un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles, incrementando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa.

El primer efecto de la reforma será favorecer la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad. Desde el punto de vista económico y de la seguridad jurídica es esencial para el Registro determinar con la mayor exactitud posible la porción de terreno sobre la que proyecta sus efectos. Para el Catastro es esencial conocer y reflejar en cartografía todas aquellas modificaciones o alteraciones registrales que se produzcan sobre las realidades físicas de las fincas mediante cualquier hecho, negocio o acto jurídico. Esta coordinación debe realizarse mediante procedimientos ágiles pero, al mismo tiempo, dotados de las suficientes garantías jurídicas para los posibles afectados, a través de procedimientos que eviten cualquier situación de indefensión».

Esta necesidad se ha visto durante muchísimos años en la historia de España; pero no ha sido hasta que la tecnología y los recursos lo permitían cuando se ha podido abordar de manera más efectiva. A partir de un estudio de investigación que analizaba los avances que llevan a la coordinación durante los primeros 20 años del siglo XXI en España se pueden ver que muchos de los problemas existentes en el siglo anterior fueron resueltos, aunque quedan aún algunos pendientes que se encuentran en proceso. Como fueron: la falta de legislación catastral y de cartografía o falta de elemento de conexión, falta de colaboración y voluntad de coordinación, lentitud en la adaptación a normas internacionales, ... (Femenia-Ribera et al., 2021).

Con muchos de los problemas resueltos era el momento de dar un salto en la normativa para abordar de modo eficaz una completa coordinación entre el Catastro y el Registro que permitiera dotar a la delimitación gráfica de las parcelas catastrales de la legitimación de la que goza el Registro (Femenia-Ribera, 2016). Así se plantea legislar al respecto; dicha ley ya empezó a fraguarse en el año 2011 con la Ley de Economía Sostenible, y posteriormente se trabajó con una nueva Ley de Registros en 2013 (Femenia-Ribera, 2015) . En esta ley se abordaba la coordinación, pero también otros aspectos que generaron cierta polémica, y finalmente no llegó a aprobarse. Tuvieron que pasar 4 años para que la Ley 13/2015 viera la luz. Justo publicada en un mes de junio, acabando el gobierno la legislatura y con elecciones nacionales en otoño.

Decir que, a nivel personal, y después de investigar tanto sobre ello, el que se empezara a hablar de legislar al respecto era una gran alegría; siguiendo siempre cual-

quier pequeño avance. Recuerdo que, a mis alumnos, les contaba en las clases que iba a publicarse una nueva ley de coordinación de modo inminente, pero eso fue durante 3 cursos seguidos, así que, aunque lo pareciera, no era tan inminente; una cosa u otra siempre daba al traste con su aprobación final. Y, in extremis, acabando legislatura fue aprobada y finalmente publicada en junio de 2015. En septiembre empezaba nuevo curso en la UPV, ¿debía ya explicar a mis alumnos la ley? ¿quizás? O, una vez más, ¿algo podía impedir que fuera realmente efectiva?. En la época de su aprobación, podría pasar que, con nuevas elecciones cambiara el partido de gobierno a nivel nacional y se diera al traste con algunas de las leyes ya aprobadas. Por ello, lo primero que hice fue ver en el parlamento quienes aprobaron está ley, y pude tener la satisfacción de que fue aprobada por amplia mayoría, lo que daba la tranquilidad de que una ley como esta, aunque cambiara el gobierno, seguiría estando vigente. La necesidad de una coordinación era real y con ello los distintos partidos políticos con su voto lo corroboraban. Ley fortalecida por el apoyo de todos, siendo la oportunidad de tener una verdadera coordinación tras tantos y tantos años de espera. Muchos de los retos se habían superado, ahora era el momento de abordar los que faltaban. En ello, sí que puedo afirmar que existe consenso en todos los organismos y actores que intervienen de un modo u otro en la coordinación.

3. Y LA LEY LLEGÓ A LOS TÉCNICOS

Con la Ley y sus instrucciones posteriores aparecieron los conceptos de georreferenciación y GML que revolucionar a TODOS los agentes que trabajaban en el tráfico inmobiliario, desde técnicos a juristas. Unos conceptos que apenas se conocían en el mundo técnico llegaron para revolucionar el tráfico inmobiliario. Con la publicación de las instrucciones ya entraba en vigor la ley y los juristas la debían de hacer cumplir, e indicaban que había que entregar un plano (representación gráfica georreferenciada) en formato GML; aunque no sabían muy bien que significada, pero la ley lo exigía, y así que se debía de hacer cumplir.

En cuanto al técnico especialista la ley sólo hace referencia al «técnico competente»; no hace referencia a ninguna titulación específica. Por ello, el técnico es aquel que se consideraba competente según su colectivo profesional. Muchos han sido los distintos perfiles técnicos que han visto una oportunidad de mayor trabajo con esta ley. Aunque hay algunos mucho más competentes que otros;

el tema de la correcta georeferenciación no es fácil, y sobre todo en el momento en que existe una responsabilidad sobre el trabajo hecho que tiene implicaciones jurídicas. Por ello, tras diez años, los verdaderos especialistas se han ido posicionando y algunos otros no tanto, y han decidido dedicarse a otro tema.

Solo algunos técnicos sabían de georreferenciación, pero otros muchos desconocedores, y menos aún de entregar los ficheros en formato GML (estándar de SIG). El GML irrumpió de manera masiva en el país, prácticamente no utilizado pasó a ser el formato más demandado, y apareció por primera vez en la administración española. Con ello vinieron dos años frenéticos, los técnicos que no supieran realizar los planos en este formato se quedaban fuera del mercado; aquí quien sabía hacer el trabajo era quien lo conseguía. Y todo ello acompañado de multitud de jornadas, conferencias, cursos para aprender «de modo exprés» como hacer los trabajos y que significaba todo lo que había traído la ley. Y no solo para técnicos sino para todos los actores que intervienen, además se debía saber cómo realizar estos ficheros GML y como almacenarlos; que llevó a desarrolladores y empresas de software, tanto propietario como libre a adaptar todos los programas o a realizar conversores para no quedarse fuera del mercado (Femenia-Ribera, 2017). A los no expertos en georreferenciación se les debía explicar lo que era, como en este artículo divulgativo sobre la representación gráfica georreferenciada del año 2015 y que fue publicado en la web de la Dirección General del Catastro (DGC) (Femenia-Ribera & Mora-Navarro, 2016a). (Figura 1).

Con la georreferenciación y los GML también llegó el sistema para comprobar que los trabajos de los técnicos llegaban de modo técnicamente correcto a la DGC: para que, de forma casi automática, pudieran comprobarse en la DGC, ya que la ley estableció un periodo máximo de 5 días para coordinarse. Con más de 80 millones de inmuebles, sino se hace de modo automático es imposible. Así que llegaron los Informes de Validación Gráfica (IVG). Estos han sido aplaudidos por unos y criticados por otros y, sobre todo, en muchos casos no entendidos. Viéndolo de

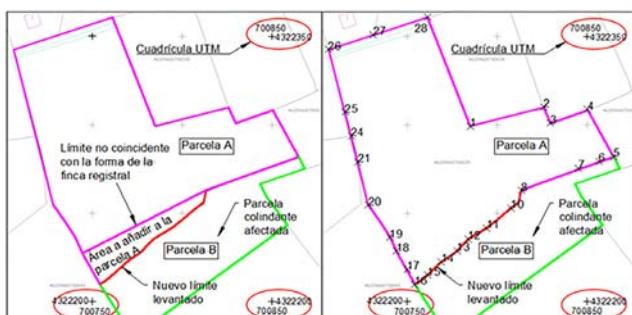


Figura 1. Representación gráfica alternativa por falta de coincidencia de la parcela catastral con la realidad en el lindero sur. Fuente: Elaboración propia, 2015.



Figura 2. Viñetas jocosas sobre GML e IVG. Fuente: Divulgación en redes sociales

modo aislado tal vez puedan ser ilógicos, pero de modo conjunto a nivel general, como parte de algo mayor tienen su lógica y si se quiere que el sistema funcione debemos adaptarnos a él. Todo ello también llevó a multitud de chistes y viñetas como estas (Figura 2).

4. LA IMPORTANCIA DE LA PRECISIÓN

Con esta ley, la delimitación de una propiedad medida por un técnico alcanzaba la seguridad jurídica, y con ello la importancia de la precisión y la exactitud posicional adquiría gran importancia, y así la responsabilidad del técnico aumentaba. Con ello, los técnicos que eran bien conocedores de la trascendencia de su trabajo y la precisión de las coordenadas que aportaban, no cesábamos de hablar de ello. Por esta razón, me quedó con una pregunta que constantemente nos hacían «¿Por qué los técnicos os empeñáis en hablar de precisión?», y por ello dedicamos un artículo en una revista de notarios en 2017 para intentar dar respuesta a esta pregunta (Femenia-Ribera & Mora-Navarro, 2016b).

Además, hay que añadir un tema recurrente que, ni la DGC, ni ningún técnico que conoce bien la historia olvidará: «el desplazamiento de la cartografía catastral». Pongámonos en contexto; hay que saber que la cartografía catastral en España es completa y continua en todo el territorio nacional, aunque en algunos municipios en el momento de su georreferenciación existían desplazamientos de la cartografía catastral, desplazamientos que podían ir desde centímetros a unos pocos metros. Esto ocurre en menos de un 5% de los casos. Si la cartografía catastral sirve para calcular un valor catastral este desplazamiento no es relevante, pero si se coordina con el registro y se le otorga a la cartografía catastral un principio de exactitud esto puede llevar a un verdadero problema. Y detrás se encuentra la responsabilidad del técnico, ya que los GML se deben de adaptar a la cartografía catastral.

Por ello, los técnicos, conscientes de su responsabilidad, en todas las jornadas donde estaba presente la DGC planteaban el problema del desplazamiento de la cartografía. Realmente este no era un tema prioritario para catastro, tenía muchísimo trabajo más antes que abordar el tema de los desplazamientos. Pero, hay que decir que, fue tanta la insistencia, que finalmente catastro consciente de ello escuchó las necesidades planteadas, y atajó el problema con un análisis y diagnóstico de la calidad métrica de la cartografía catastral urbana (Femenia-Ribera, 2018a).

La precisión de la cartografía catastral tiene ahora mucha mayor importancia, y por ello la calidad de esta; y desde entonces se creó un área específica sobre cartografía en la DGC. Ya hay muchos frentes resueltos, aunque hoy en día aún queda algún tema pendiente, como es el número de decimales a utilizar y el redondeo en las superficies; aquí no se ha llegado aún a utilizar unos mismos criterios. Tras una investigación hace unos años hice una recomendación: lo mejor en España es utilizar los dos decimales; aunque es algo que aún debe acordarse por las partes implicadas.

Finalmente existe un aspecto bastante criticado que hay que abordar y que ha dado lugar a comentarios jocosos sobre lo que se va a tardar a este paso a completar la coordinación, como son el número de parcelas catastrales-fincas registrales coordinadas; a fecha de septiembre de 2025 hay poco más de 1.270.000 parcelas coordinadas. Esto lleva a perder la esperanza, pero espero que las lecciones aprendidas por todos y reflejadas en este monográfico, con el apoyo de la crítica constructiva sirva para mejorar aquello que se necesita para avanzar en la coordinación, ya que de la necesidad de esta no cabe ninguna duda.

5. LECCIONES APRENDIDAS. PROYECTOS

Tras estudiar la coordinación en España desde sus inicios y tras los 10 años de implantación de la ley todos hemos aprendido muchas cosas al respecto, y muchos opinan que aún queda mucho por mejorar. Las opiniones surgen desde distintos puntos de vista y de actores muy diversos; en algunos casos con unas opiniones más segadas simplemente porque se ve solo una parte de este mundo inmobiliario tan complejo, en donde existen intereses muy diversos con actores completamente dispares pero condenados a entenderse. Esperemos que las lecciones aprendidas sirvan para buscar mejor un punto de encuentro común que permita trabajar a todos en una misma línea.

Una buena coordinación catastro-registro permite gestionar de modo efectivo la administración del territorio, y esto entraña directamente con los principios y directrices de Naciones Unidas sobre el Marco para la Administración Efectiva del Territorio (conocido como FELA por sus siglas en inglés de *Framework for Effective Land Administration*) (UN-GGIM LA, 2020).

Para que una administración del territorio sea realmente efectiva se deben de trabajar hasta nueve vías estratégicas, como son: gobernanza, instituciones y responsabilidad; política y legal; financiero; datos; innovación; normas y estándares; asociaciones; capacitación y educación; promoción y concientización.

Por ello, para ser constructiva en el entorno internacional de la coordinación, me gustaría plantear algunas breves propuestas de mejora ante los retos planteados ordenadas según algunas de las vías estratégicas de FELA, y enfocadas a distintos actores que intervienen en la coordinación:

1. Gobernanza, instituciones y responsabilidad.
2. Política y legal.
3. Financiero.
4. Datos.
5. Innovación.
6. Normas y estándares:

Catastro. Retos: Exigencia de mayor precisión técnica de la cartografía catastral. Adaptación de software. Propuesta: Mejora de la calidad de la cartografía. Preparación previa de herramientas. Facilidad de uso. Herramientas gratuitas. Mismos criterios que Registro.

Registro. Retos: Obligación. Necesidad de formación técnica. Adaptación software. Propuesta: Formación previa. Mismos criterios que Catastro.

Municipios. Retos: Distintas normativas. Propuesta: Compatibilizar normativas con Catastro y Registro.

Sector privado-personal técnico. Reto: Indefinición de técnico competente. Propuesta: Especificar requisitos del técnico competente. Crear titulación específica o certificación de personas.

7. Asociaciones:

Sector privado-técnicos. Retos: Desconocimiento de aspectos técnicos, GML. Necesidad de formación jurídica. Propuesta: Formación previa. Fase de transición antes de la entrada en vigor de la ley. Herramientas gratuitas. Aprendizaje continuo.

8. Capacitación y educación:

Academia. Reto: Falta de material de formación. Falta de estudios y técnicos especializados. Propuesta: Apoyo a la formación. Implantación estudios.

9. Promoción y concientización.

Ciudadano. Retos: Percepción de mayores costes. Desconocimiento de la utilidad de la ley. Propuesta: Campaña de publicidad.

Muchos de los técnicos ya se han adaptado a realizar este tipo de trabajos, ya existe una cantera de técnicos capaz de abordar este reto; otros necesitan mejorar. De cualquier modo, se necesita un aprendizaje continuo; de hacerlo bien depende de que se le encargue o no un trabajo, así que hay una gran implicación del sector privado de los técnicos. Aunque, para que exista una efectiva coordinación hay más vías estratégicas y actores que intervienen, por ello es necesario actuar ante todos los frentes para que realmente la coordinación sea efectiva. Sabemos que es una carrera de fondo, pero esperemos que no sea aún mucho más larga, y que en pocos años podamos decir que la coordinación catastro-registro está perfectamente implantada en España, que sea algo habitual y por todos conocida y utilizada.

REFERENCIAS

- Carazony-Liceras, F. (1943). *Coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro*. 27. <https://planosypropiedad.com/2016/03/02/otra-joya-conferencia-coordinacion-entre-el-catastro-y-el-registro-de-la-propiedad-1943/>
- Femenia-Ribera, C. (2002). *Sistema de administración territorial en España para el siglo XXI (SAT XXI). Análisis de características físicas en el Registro de la Propiedad y su coordinación con el Catastro en zonas rústicas de la Comunidad Valenciana* [Universidad Politécnica de Valencia]. <http://www.mastesis.com/tesis/sistema+de+administraci-C3-B3n+territorial+en+espa-C3-B1a+pa:91452>
- Femenia-Ribera, C. (2015, marzo). *Ley coordinación Catastro-Registro: Proyecto de Ley y enmiendas*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2015/03/24/ley-coordinacion-catastro-registro-proyecto-de-ley-y-enmiendas/>
- Femenia-Ribera, C. (2016, noviembre). *Coordinación Catastro-Registro, Ley 13/2015: La «Legitimación» GeoGráfica de la Propiedad Inmobiliaria*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2016/11/16/coordinacion-catastro-registro-ley-132015-la-legitimacion-geografica-de-la-propiedad-inmobiliaria/>
- Femenia-Ribera, C. (2017a). Caso de estudio en España. Ley 13/2015 sobre coordinación Catastro-Registro. *FIG Commission 7 and 9. Annual Conference and Meeting*. http://fig717.net/wp-content/uploads/2017/12/4_Carmen.pdf
- Femenia-Ribera, C. (2017b). *Conversores formato GML INSPIRE parcela catastral*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2017/02/02/conversores-formato-gml-inspire-parcela-catastral-contador-de-fincas-coordinadas-catastro-registro>
- Femenia-Ribera, C. (2017c, mayo). *Dirección General del Catastro: Coordinación Catastro-Registro, Ley 13/2015 (España)*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2017/05/08/direccion-general-del-catastro-coordinacion-catastro-registro-ley-132015-espana/>
- Femenia-Ribera, C. (2017d, septiembre). *Dirección General del Catastro: Coordinación Catastro-Registro, Ley 13/2015 (España) – Novedades*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2017/09/12/direccion-general-del-catastro-coordinacion-catastro-registro-ley-132015-espana-novedades/>
- Femenia-Ribera, C. (2018a, febrero). *Análisis y diagnóstico de la calidad métrica de la Cartografía Catastral Urbana (España)*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2018/02/22/analisis-y-diagnostico-de-la-calidad-metrica-de-la-cartografia-catastral-urbana-espana/>
- Femenia-Ribera, C. (2018b, marzo). *Aclarativo 1: Ley 13/2015 (Marzo 2018), v1*. Blog: «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2018/03/20/aclarativo-1-aplicacion-ley-13-2015-marzo-2018-v1/>
- Femenia-Ribera, C. (2018c, noviembre). *Coordinación Catastro-Registro en España (Ley 13/2015), presente en foros internacionales*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2018/11/15/coordinacion-catastro-registro-en-espana-ley-13-2015-presente-en-foros-internacionales/>
- Femenia-Ribera, C. (2020a, mayo). *Video corto: Coordinación Catastro-Registro, antes Ley 13/2015 [Video recording]*. <https://planosypropiedad.com/2020/05/11/coordinacion-catastro-registro-antes-ley-13-2015/>
- Femenia-Ribera, C. (2020b, mayo). *Video corto: Coordinación Catastro-Registro, Ley 13/2015 [Video recording]*. <https://planosypropiedad.com/2020/05/13/coordinacion-catastro-registro-ley-13-2015/>
- Femenia-Ribera, C. (2020c, junio). *Aclarativo 2: Recomendaciones Aplicación Ley 13/2015 para Técnicos (Julio 2020), v1*. Blog «¿Cuánto mide mi parcela?» <https://planosypropiedad.com/2020/07/30/aclarativo-2-recomendaciones-aplicacion-ley-13-2015-para-tecnicos-julio-2020-v1/>
- Femenia-Ribera, C., & Berné Valero, J. L. (2003). Gestión de la Propiedad: Coordinación Registro de la Propiedad y Catastro. *Estudios Geográficos*, LXIV(253), 579-

604. <https://doi.org/10.1016/j.gene.2003.09.032>
- Femenia-Ribera, C., & Mora-Navarro, G. (2014). Estado de la información geográfica en la coordinación Catastro-Registro. El caso español. *Mapping*, 23(166), 4-12.
- Femenia-Ribera, C., & Mora-Navarro, G. (2015). La formación sobre Catastro y Propiedad en España. El Ingeniero en Geomática como técnico competente. *Mapping*, 24(173), 56-64. <https://ojs.revistamapping.com/MAPPING/article/view/85>
- Femenia-Ribera, C., & Mora-Navarro, G. (2016a). La información geográfica en la aplicación de la Ley 13/2015: Representación Gráfica georreferenciada. *Boletín del Colegio de Registradores de España*, 24, 1043-1055. <https://planosypropiedad.files.wordpress.com/2015/12/representaciongraficageorreferenciada-publicado.pdf>
- Femenia-Ribera, C., & Mora-Navarro, G. (2016b). La Ley 13/2015 y por qué algunos técnicos nos empeñamos en hablar de precisión. *La Notaria*, 2, 8893. <https://planosypropiedad.com/2017/06/06/la-ley-132015-y-el-por-que-algunos-tecnicos-nos-empenamos-en-hablar-de-precision/>
- Femenia-Ribera, C., & Mora-Navarro, G. (2018a). Cadastre-Land Registry coordination in Spain : application of Law 13 / 2015 and its effects. *preprint, March*, 1-13. <https://doi.org/10.20944/preprints201803.0232.v1>
- Femenia-Ribera, C., & Mora-Navarro, G. (2018b). La coordinación Catastro-Registro en España: aplicación y efectos de la Ley 13/2015. *Mapping*, 27, 4-12. <http://www.sedecatastro.gob.es>
- Femenia-Ribera, C., Mora-Navarro, G., & Benítez-Aguado, E. (2011). El Técnico en la oficina registral. El impacto de las nuevas Tecnologías en la Publicidad Registral. *Monográfico Derecho y Nuevas Tecnologías*, 11, 241-253.
- Femenia-Ribera, C., Mora-Navarro, G., & Benítez-Aguado, E. (2016). Utilización de cartografía catastral histórica en la identificación de varias fincas registrales rústicas en el municipio de Burriana, Castellón. *Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías*, 40, 171-193.
- Femenia-Ribera, C., Mora-Navarro, G., & Martínez-Llario, J. C. (2021). Advances in the Coordination between the Cadastre and Land Registry. *Land*, 10(81), 20. <https://doi.org/https://doi.org/10.3390/land10010081>
- Sánchez Jordán, M. E., Arrieta Sevilla, L. Ja., & García García, J. A. (2018). *Estudios sobre la representación gráfica de las fincas registrales* (Thomson Reuters Aranzadi, Ed.). Thomson Reuters Aranzadi.
- UN-GGIM LA. (2020). *Marco para la Administración Efectiva del Territorio (FELA)*. <https://ggim.un.org/Expert-Group-LAM.cshtml/>



Sobre la autora

Carmen Femenia-Ribera

Profesora Titular de Catastro en la Universitat Politècnica de València (UPV), España desde 1998. Directora del grupo de Coordinación Cartográfica en el Sistema de Administración del Territorio (CCASAT), enfocado a Iberoamérica con idioma principal español. <https://ccasat.upv.es> (desde 2022-actualidad). Directora de la Cátedra Nova Cartografía. Ingeniera Técnica en Topografía. Doctora Ingeniera en Geodesia y Cartografía. Departamento de Ingeniería Cartográfica, Geodesia y Fotogrametría. Escuela de Ingeniería Topográfica. Especialista en catastro y administración del territorio. Responsable protocolo de colaboración de la UPV con la DGC de España. Delegada UPV como miembro: del Comité Permanente del Catastro en Iberoamérica (CPCI), de la Federación Internacional de Geómetras (FIG) y de la Red Académica del Comité de las Naciones Unidas sobre la Gestión de la Información Geoespacial Mundial (UN-GGIM). Miembro de la Academia de la Asociación Panamericana de Profesionales de Agrimensura y Topografía (APPAT). Miembro en la Comisión 7 de catastro y gestión del territorio de la FIG. Administradora blog (2010-2023) «¿Cuánto mide mi parcela?: <http://planosypropiedad.com>

Instituto Geográfico Nacional

O.A. Centro Nacional de Información Geográfica

Tu mundo,
nuestra referencia



www.ign.es

@ignspain      

Información geográfica a tu alcance
en nuestras APPs móviles

Instituto Geográfico Nacional
O.A. Centro Nacional de Información Geográfica
General Ibáñez de Ibero 3. Madrid, 28003
91 597 95 14 - consulta@cnig.es - www.ign.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

INSTITUTO
GEOLÓGICO
NACIONAL


Normas para el envío de artículos a la revista MAPPING temporada 2025

1. Información general

MAPPING es una revista técnico-científica que tiene como objetivo la difusión y enseñanza de la Geomática aplicada a las Ciencias de la Tierra. Ello significa que su contenido debe tener como tema principal la Geomática, entendida como el conjunto de ciencias donde se integran los medios para la captura, tratamiento, análisis, interpretación, difusión y almacenamiento de información geográfica y su utilización en el resto de Ciencias de la Tierra. Los trabajos deben tratar exclusivamente sobre asuntos relacionados con el objetivo y cobertura de la revista.

Los trabajos deben ser originales e inéditos y no deben estar siendo considerados en otra revista o haber sido publicados con anterioridad. MAPPING recibe artículos en español y en inglés. Independientemente del idioma, todos los artículos deben contener el título, resumen y palabras claves en español e inglés.

Todos los trabajos seleccionados serán revisados por los miembros del Consejo de Redacción mediante el proceso de «Revisión por pares doble ciego».

Los trabajos se publicarán en la revista en formato papel (ISSN: 1131-9100) y en formato electrónico (eISSN: 2340-6542).

Los autores son los únicos responsables sobre las opiniones y afirmaciones expresadas en los trabajos publicados.

2. Tipos de trabajos

- **Artículos de investigación.** Artículo original de investigaciones teóricas o experimentales. La extensión no podrá ser superior a 8000 palabras incluyendo resumen, tablas y figuras, con un máximo de 40 referencias bibliográficas. Cada tabla o figura será equivalente a 100 palabras. Tendrá la siguiente estructura: título, resumen, palabras clave, texto (introducción, material y método, resultados, discusión y conclusiones), agradecimientos y bibliografía.

- **Artículos de revisión.** Artículo detallado donde se describe y recopila los desarrollos más recientes o trabajos publicados sobre un determinado tema. La extensión no podrá superar las 5000 palabras, incluyendo resumen, tablas y figuras, con un máximo de 25 referencias bibliográficas.

- **Informe técnico.** Informe sobre proyectos, procesos, productos, desarrollos o herramientas que no supongan investigación propia, pero que sí muestren datos técnicos interesantes y relevantes. La extensión máxima será de 3000 palabras.

3. Formato del artículo

El formato del artículo se debe ceñir a las normas expuestas a continuación. Se recomienda el uso de la plan-

tilla «Plantilla Texto» y «Recomendaciones de estilo».

Ambos documentos se pueden descargar en la web de la revista.

A. Título. El título de los trabajos debe escribirse en castellano e inglés y debe ser explícito y preciso, reflejando sin lugar a equívocos su contenido. Si es necesario se puede añadir un subtítulo separado por un punto. Evitar el uso de fórmulas, abreviaturas o acrónimos.

B. Datos de contacto. Se debe incluir el nombre y 2 apellidos, la dirección el correo electrónico, el organismo o centro de trabajo. Para una comunicación fluida entre la dirección de la revista y las personas responsables de los trabajos se debe indicar la dirección completa y número de teléfono de la persona de contacto.

C. Resumen. El resumen debe ser en castellano e inglés con una extensión máxima de 200 palabras. Se debe describir de forma concisa los objetivos de la investigación, la metodología empleada, los resultados más destacados y las principales conclusiones.

D. Palabras clave. Se deben incluir de 5-10 palabras clave en castellano e inglés que identifiquen el contenido del trabajo para su inclusión en índices y bases de datos nacionales e internacionales. Se debe evitar términos demasiado generales que no permitan limitar adecuadamente la búsqueda.

E. Texto del artículo de investigación. La redacción debe ser clara y concisa con la extensión máxima indicada en el apartado «Tipos de trabajo». Todas las siglas citadas deben ser aclaradas en su significado. Para la numeración de los apartados y subapartados del artículo se deben utilizar cifras arábigas (1.Título apartado; 1.1. Título apartado; 1.1.1. Título apartado). La utilización de unidades de medida debe seguir la normativa del Sistema Internacional.

El contenido de los **artículos de investigación** puede dividirse en los siguientes apartados:

- **Introducción:** informa del propósito del trabajo, la importancia de éste y el conocimiento actual del tema, citando las contribuciones más relevantes en la materia. No se debe incluir datos o conclusiones del trabajo.

- **Material y método:** explica cómo se llevó a cabo la investigación, qué material se empleó, qué criterios se utilizaron para elegir el objeto del estudio y qué pasos se siguieron. Se debe describir la metodología empleada, la instrumentación y sistemática, tamaño de la muestra, métodos estadísticos y su justificación. Debe presentarse de la forma más conveniente para que el lector comprenda el desarrollo de la investigación.

- **Resultados:** pueden exponerse mediante texto, tablas y figuras de forma breve y clara y una sola vez. Se debe

resaltar las observaciones más importantes. Los resultados se deben expresar sin emitir juicios de valor ni sacar conclusiones.

- **Discusión:** en este apartado se compara el estudio realizado con otros que se hayan llevado a cabo sobre el tema, siempre y cuando sean comparables. No se debe repetir con detalle los datos o materiales ya comentados en otros apartados. Se pueden incluir recomendaciones y sugerencias para investigaciones futuras.

En algunas ocasiones se realiza un único apartado de resultados y discusión en el que al mismo tiempo que se presentan los resultados se va discutiendo, comentando o comparando con otros estudios.

- **Conclusiones:** puede realizarse una numeración de las conclusiones o una recapitulación breve del contenido del artículo, con las contribuciones más importantes y posibles aplicaciones. No se trata de aportar nuevas ideas que no aparecen en apartados anteriores, sino recopilar lo indicado en los apartados de resultados y discusión.
- **Agradecimientos:** se recomienda a los autores indicar de forma explícita la fuente de financiación de la investigación. También se debe agradecer la colaboración de personas que hayan contribuido de forma sustancial al estudio, pero que no lleguen a tener la calificación de autor.
- **Bibliografía:** debe reducirse a la indispensable que tenga relación directa con el trabajo y que sean recientes, preferentemente que no sean superiores a 10 años, salvo que tengan una relevancia histórica o que ese trabajo o el autor del mismo sean un referente en ese campo. Deben evitarse los comentarios extensos sobre las referencias mencionadas.
Para citar fuentes bibliográficas en el texto y para elaborar la lista de referencias se debe utilizar el formato APA (*American Psychological Association*). Se debe indicar el DOI (*Digital Object Identifier*) de cada referencia si lo tuviera. Utilizar como modelo el documento «**Como citar bibliografía**» incluido en la web de la revista. La exactitud de las referencias bibliográficas es responsabilidad del autor.
- **Curriculum:** se debe incluir un breve Currículum de cada uno de los autores lo más relacionado con el artículo presentado y con una extensión máxima de 200 palabras.

En los **artículos de revisión e informes técnicos** se debe incluir título, datos de contacto, resumen y palabras claves, quedando el resto de apartados a consideración de los autores.

F. Tablas, figuras y fotografías. Se deben incluir solo

tablas y figuras que sean realmente útiles, claras y representativas. Se deben numerar correlativamente según la cita en el texto. Cada figura debe tener su pie explicativo, indicándose el lugar aproximado de colocación de las mismas. Las tablas y figuras se deben enviar en ficheros aparte, a ser posible en fichero comprimido. Las fotografías deben enviarse en formato JPEG o TIFF, las gráficas en EPS o PDF y las tablas en Word, Excel u Open Office. Las fotografías y figuras deben ser diseñadas con una resolución mínima de 300 pixel por pulgada (ppp).

G. Fórmulas y expresiones matemáticas. Debe perseguirse la máxima claridad de escritura, procurando emplear las formas más reducidas o que ocupen menos espacio. En el texto se deben numerar entre corchetes. Utilizar editores de fórmulas o incluirlas como imagen.

4. Envío

Los trabajos originales se deben remitir preferentemente a través de la página web <https://revistamapping.com> en el apartado «OJS», o mediante correo electrónico a info@revistamapping.com. El formato de los ficheros puede ser Microsoft Word u Open Office y las figuras vendrán numeradas en un archivo comprimido aparte.

Se debe enviar además una copia en formato PDF con las figuras, tablas y fórmulas insertadas en el lugar más idóneo.

5. Proceso editorial y aceptación

Los artículos recibidos serán sometidos al Consejo de Redacción mediante «**Revisión por pares doble ciego**» y siguiendo el protocolo establecido en el documento «**Modelo de revisión de evaluadores**» que se puede consultar en la web.

El resultado de la evaluación será comunicado a los autores manteniendo el anonimato del revisor. Los trabajos que sean revisados y considerados para su publicación previa modificación, deben ser devueltos en un plazo de 30 días naturales, tanto si se solicitan correcciones menores como mayores.

La dirección de la revista se reserva el derecho de aceptar o rechazar los artículos para su publicación, así como el introducir modificaciones de estilo comprometiéndose a respetar el contenido original. Se entregará a todos los autores, dentro del territorio nacional, la revista en formato PDF mediante enlace descargable y 1 ejemplar en formato papel. A los autores de fuera de España se les enviará la revista completa en formato electrónico mediante enlace descargable.

XI

CONFERENCIA Y ASAMBLEA ANUAL

de la Red Interamericana
de Catastro y Registro
de la Propiedad

LIMA 2025



#CONF CAT 25

DEL 12 AL 14 DE NOVIEMBRE



Ministerio
de Vivienda, Construcción
y Saneamiento

 COFOPRI
ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL

MAPS & CRAFTS



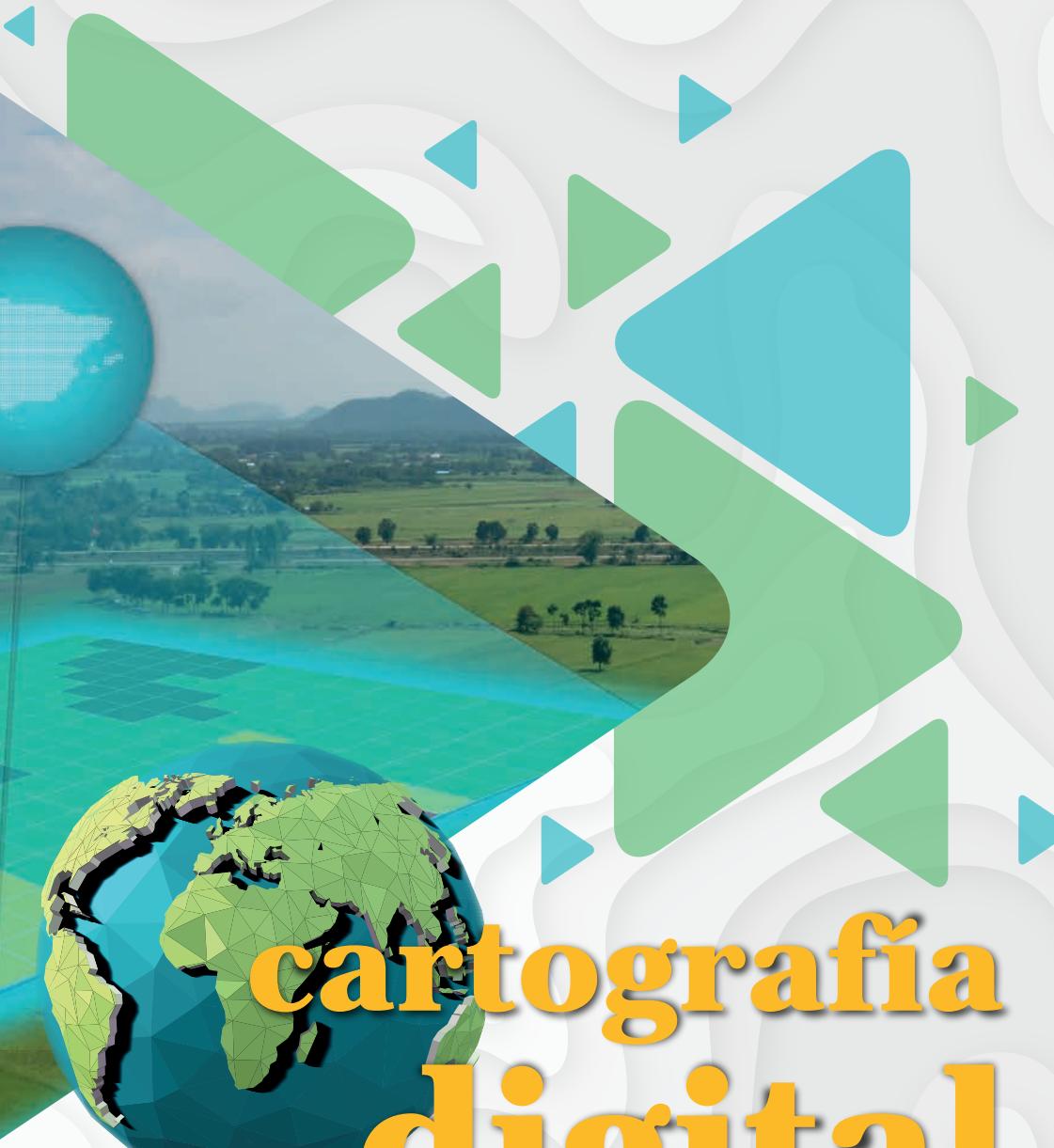
www.mapsandcrafts.com
info@mapsandcrafts.com



*Nuestra pasión es la Cartografía
y la artesanía hecha con ella*

Instituto Geográfico Nacional

O. A. Centro Nacional de Información Geográfica



cartografía digital

www.ign.es



Toda la Información Geográfica que
producimos disponible en
nuestro Centro de Descargas.

Instituto Geográfico Nacional

O. A. Centro Nacional de Información Geográfica

General Ibáñez de Ibero 3. Madrid, 28003

91 597 95 14 - consulta@cnig.es - www.ign.es



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE TRANSPORTES
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

INSTITUTO
GEOLÓGICO
NACIONAL

