

Información territorial y seguridad jurídica: Cuestiones problemáticas^{*}

M^a Elena Sánchez Jordán¹

¹ Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas, Universidad de La Laguna

mejordan@ull.es

Resumen

La presente comunicación tiene por objeto exponer algunos de los conflictos que afloran cuando se pone en conexión la exigencia constitucional de seguridad jurídica con la normativa que en nuestro país regula la información territorial relativa a los bienes inmuebles. Los problemas son particularmente complejos cuando se analizan las recientes modificaciones del Texto Refundido de la Ley del Catastro (TRLRHL), que atribuye la condición de cartografía básica a la contenida en el Catastro, y que contrastan significativamente con algunas disposiciones legales, entre las cuales destaca la posibilidad de asociar información territorial especialmente relevante a las denominadas bases gráficas registrales, admitida de forma expresa por el art. 9.1^a, párrafo último, de la Ley Hipotecaria (LH). Como conclusión se efectúan algunas propuestas que pretenden contribuir a resolver algunos de los problemas detectados.

Palabras clave: información territorial, seguridad jurídica, Catastro, Registro de la Propiedad

^{*} Esta comunicación se enmarca en el Proyecto de investigación “El Registro de la Propiedad como instrumento vertebrador de la información territorial (II)”, DER2011-23321, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

1 Introducción

La aprobación 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), primero, y su transposición al Derecho español mediante la Ley 14/2010, de 5 de julio, sobre las infraestructuras y los servicios de información geográfica en España (LISIGE), parecían haber resuelto las dudas sobre los que podríamos denominar “suministradores” básicos de información territorial relativa al objeto sobre el que recae el derecho de propiedad en nuestro país a favor del Catastro, institución que, como es sabido, surge como inventario de la riqueza territorial del país, con fines eminentemente fiscales [1]. Y es que no debe olvidarse que la referencia expresa a la parcela catastral aparece tanto en el Anexo I de INSPIRE como, sobre todo, en el Anexo I de la LISIGE, que contiene la denominada Información Geográfica de Referencia. Esta línea pareció confirmarse con la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (en adelante, LES), que modifica el art. 33.2 TRLC, que en su actual redacción dispone que la “cartografía catastral constituirá la base para la georreferenciación de los bienes inmuebles”.

Lo expuesto contrasta, sin embargo, con otras disposiciones normativas relativas a la delimitación del objeto del derecho de propiedad y, en particular, a la información de naturaleza territorial que puede asociarse a la misma: Me refiero, claro está, a la regla que en la LH autoriza a los Registradores de la propiedad a incorporar a las bases gráficas registrales la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente (art. 9.1ª, párrafo último de la LH) [2], si bien no es esta la única norma que genera dificultades. Tales circunstancias pueden determinar una quiebra importante de la necesidad de seguridad jurídica, principio consagrado en el artículo 9 de nuestra Constitución.

Me parece, en consecuencia, que resulta de interés apuntar cuáles son los principales conflictos que se pueden detectar en la materia, y tratar de ensayar algunas propuestas de solución de dichos problemas. Para ello me ocuparé, en primer lugar, del marco normativo de la información territorial; a continuación analizaré cómo esa regulación puede en ocasiones afectar al principio constitucional de seguridad jurídica. A partir de tales premisas podré exponer algunas de las dificultades que se

detectan en la materia, así como proponer algunas soluciones, que pasan por modificaciones normativas de importante calado.

2 El marco normativo

Las reglas fundamentales en la materia están constituidas por la Directiva INSPIRE a nivel comunitario y por la LISIGE en el ámbito nacional, que tienen como objetivo el establecimiento de una infraestructura de información espacial en la UE, la primera, y la determinación de las normas generales para el establecimiento de infraestructuras de información geográfica en España, la segunda, todo ello dirigido a facilitar la aplicación de las políticas en materia de medio ambiente o basadas en la información geográfica y de políticas o actuaciones que puedan incidir en el medio ambiente. Significa, por lo tanto, que estas normas incidirán sobre ámbitos especialmente relevantes desde el punto jurídico como son, entre otros, la ordenación territorial, el planeamiento urbanístico, la delimitación de espacios protegidos o los deslindes de costas y de vías pecuarias.

En el ámbito normativo y en lo que interesa a este trabajo resulta de especial interés hacer referencia a dos aspectos: Es de destacar, en primer lugar, que tanto en INSPIRE como en la LISIGE se puede detectar una importante vocación de coordinación y colaboración entre las Administraciones Públicas, lo que se aprecia claramente en la Exposición de Motivos de la LISIGE, cuando expresa la necesidad de “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”. En segundo término ha de apuntarse que tanto en los Anexos de la Directiva INSPIRE como, sobre todo, de la LISIGE, se encuentran referencias –más o menos claras– a unidades territoriales que son fundamentales desde el punto de vista jurídico. Me refiero, por un lado, a la parcela catastral, aludida de forma expresa en los Anexos de ambos textos normativos, y definida por el Anexo I LISIGE (que recoge, como es sabido, la Información Geográfica de Referencia) como “porción de suelo que constituye el objeto geográfico básico de la cartografía catastral y que delimita la geometría del derecho de propiedad de un propietario o de varios pro indiviso, así como los demás bienes inmuebles inscritos en el Catastro con sus correspondientes referencias catastrales”; me gustaría apuntar, por otro lado, que la misma LISIGE alude, en su Anexo III (Datos Temáticos Generales), a la cartografía específica, definida como “aquella que proporciona una imagen

cartográfica de... las características jurídicas de un territorio”, lo que sin lugar a dudas permite incluir en ella a las bases gráficas registrales [3].

3 La necesidad de seguridad jurídica

Sobre la base de los datos expuestos en el apartado anterior, me propongo a continuación tratar de establecer la conexión entre la información territorial y el principio de seguridad jurídica, contemplado en el art. 9.3 de la Constitución Española. En cualquier caso, antes de abordar este punto me gustaría poner de relieve que algunas de las cuestiones relativas a la información territorial que resultan particularmente pertinentes y relevantes desde el punto de vista jurídico son las que se refieren al derecho de propiedad, en especial las que tratan de responder a los interrogantes sobre la delimitación del objeto sobre el que recae el derecho de propiedad (¿de qué soy dueño?) y las que se ocupan del contenido de ese derecho (¿qué puedo hacer con y en mi propiedad?).

Centrados ya en el principio de *seguridad jurídica*, puede decirse que este significa que la existencia, la titularidad y el contenido de los derechos no pueden ser cuestionados, y que estos solo se pueden perder por las causas previstas en la ley, en ningún caso contra la voluntad de su titular. Tal principio se contrapone al de *seguridad en el tráfico jurídico*, de acuerdo con el cual quien quiere adquirir un derecho está interesado en que la adquisición se produzca como la había previsto, sin que le afecten circunstancias que él desconozca. Por lo tanto, “seguridad jurídica y seguridad del tráfico vienen a ser, en cierto modo, términos contrapuestos, alcanzables uno a costa del otro”[4]. No es de extrañar, pues, que en ocasiones se produzca la colisión entre ambas exigencias, pues la protección al adquirente del derecho de propiedad solo se puede llevar a cabo con perjuicio para el titular del derecho, como se ha advertido desde hace más de un siglo [5].

A cubrir estas exigencias de seguridad –jurídica y del tráfico– atiende, en lo que aquí interesa, la publicidad del derecho de propiedad y de otros derechos reales, a través del establecimiento de mecanismos que facilitan la prueba de su titularidad en el tráfico (seguridad jurídica) y que procuran que los terceros que entren en relación con la cosa puedan conocer la situación jurídica del bien y estén razonablemente seguros de lo que adquieren y con qué cargas y limitaciones lo adquieren (seguridad del tráfico). Esta publicidad puede lograrse por diferentes vías: En ocasiones, aprovechando la apariencia derivada de la posesión de las cosas, lo cual

es factible, en especial, en el caso de los bienes mueble. En otros casos, en cambio, se obtiene a través de la formación de libros, archivos o registros; en el caso español, esta misión la cumple el Registro de la Propiedad. No puede olvidarse, sin embargo, que además de este existen otros registros –que se denominan genéricamente “administrativos”, por contraposición a otros como el Registro de la Propiedad, considerados jurídico– que se ciñen al ámbito de las relaciones entre la Administración Pública y los administrados, para facilitar el ejercicio de ciertas potestades sobre estos, y de entre los que destaca el Catastro.

4 Algunos problemas

Es precisamente cuando se formula el interrogante sobre cómo se resuelven las relaciones entre el Registro de la Propiedad y el Catastro cuando empiezan a detectarse algunos problemas en materia de seguridad jurídica de la información territorial, como trataré de exponer a continuación. Y es que si bien parece que la aspiración del ordenamiento es favorable a que los pronunciamientos jurídicos del Registro de la Propiedad prevalezcan, como resulta de los artículos 2.2 TRLC (“Lo dispuesto en esta Ley se entenderá sin perjuicio de las competencias y funciones del Registro de la Propiedad y de los efectos jurídicos sustantivos derivados de la inscripción de los inmuebles en dicho registro”) y 3.3 TRLC (“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”), el legislador indica que la cartografía básica ha de ser la catastral (artículo 33.2 TRLC: “La base geométrica del Catastro Inmobiliario está constituida por la cartografía parcelaria elaborada por la Dirección General del Catastro. Dicha cartografía catastral constituirá la base para la georreferenciación de los bienes inmuebles”). Si hasta aquí los datos normativos parecen coherentes, a partir de este punto se detectan reglas que ponen de manifiesto una cierta *esquizofrenia* del legislador. Me explico: Si avanzamos un paso más y nos adentramos en la que podríamos denominar *norma de cabecera* en materia de derechos reales sobre bienes inmuebles –esto es, la LH–, nos encontramos con algunas reglas que producen, como mínimo, sensación de desconcierto. Así, el art. 9.1ª, párrafo segundo, LH dispone que “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”. Además, el último párrafo de este mismo artículo establece que “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”. De las reglas transcritas se desprende, en mi opinión, que el legislador reconoce alguna relevancia a lo que podría considerarse una cartografía propiamente registral; pero es que, además, ha de tenerse presente que, en esta misma línea, el Anexo III LISIGE contempla, entre la cartografía específica, la que proporciona la imagen cartográfica de las características jurídicas del territorio, papel que a mi juicio se encuentra reservado, por la propia naturaleza de la institución que se ocupa de este aspecto y por lo que se afirma en los artículos 2 y 3 TRLC, al Registro de la Propiedad. Podrían citarse, a mayor abundamiento, otras regulaciones, como por ejemplo la contenida en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de marzo de 2000, sobre implantación de la base cartográfica en el Registro de la Propiedad, que dedica varios de sus apartados a la identificación gráfica de la finca, su constancia registral y al procedimiento que ha de seguirse para su modificación, con unas consecuencias particularmente relevantes desde el punto de vista jurídico en materia de delimitación del objeto de la propiedad y deslinde entre fincas colindantes [6].

Ha de apuntarse, en cualquier caso, que la posible aparición de conflictos entre la representación cartográfica catastral y la registral de los bienes inmuebles fue una hipótesis prevista por el legislador, ya que este dispuso, en el art. 33.4, párrafo segundo, TRLC, que “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”. Este precepto atribuye a la Dirección General del Catastro la posibilidad de corregir de oficio la información contenida en la base de datos catastral, pero no expresa de forma suficientemente clara cómo resolver la colisión entre la base gráfica catastral y la registral. Y, en ocasiones, se dan importantes discordancias, como puede comprobarse cuando se efectúa la búsqueda de algunas parcelas catastrales a través del servidor de la Oficina Virtual del Catastro, se obtiene la referencia a la finca registral, y se confrontan los resultados con los datos que figuran en el Registro de la Propiedad.

Puede afirmarse, en definitiva, que el adecuado funcionamiento del tráfico jurídico económico precisa seguridad sobre el objeto y el contenido del derecho de propiedad, lo que exige que el ordenamiento jurídico proporcione certeza sobre la existencia y el valor de los actos jurídicos que afectan al territorio –lo que implica, como es lógico, la certidumbre sobre su representación gráfica–, como son, entre otros, el planeamiento urbanístico o los deslindes, que tienen por objeto la fijación de límites inciertos (entre fincas vecinas), o la determinación de contornos perimetrales de espacios tales como las costas, los espacios naturales y las vías pecuarias. De acuerdo con el art. 33.2 TRLC, la cartografía catastral constituirá la base para la georreferenciación de los bienes inmuebles, y, en principio, entiendo que también para la de los actos que recaen sobre los mismos (esos deslindes o ese planeamiento recién aludidos), según puede deducirse del art. 3.1.h) LISIGE, que define la Información Geográfica de Referencia –entre la que se encuentra, no se pierda de vista, la parcela catastral– como aquella “información geográfica necesaria para que cualquier usuario y aplicación pueda referenciar sus datos”. Mas las dificultades reaparecen cuando reparamos en el tantas veces citado art. 9.1ª *in fine* LH, que permite incorporar a la finca registral la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, entre la que se encuentra la información territorial a la que se aludió más arriba, convertida en una nueva categoría de información registral por nuestra doctrina bajo la denominación de *información asociada* [7]. El principal interrogante que se plantea es, me parece, el siguiente: En caso de discrepancia entre las distintas representaciones gráficas de los datos territoriales referidos a los bienes inmuebles, ¿cuál prevalecerá?

5 Conclusiones

Es posible detectar algunas quiebras de la necesaria seguridad jurídica en materia de información territorial, pues frente a la presunta superioridad que algunos preceptos parecen atribuir a los datos y las representaciones gráficas contenidas en el Catastro, hay normas que admiten la incorporación de un gran volumen de información territorial al Registro de la Propiedad, generando efectos que van más allá de la mera publicidad noticia [8].

Es preciso, por lo tanto, que el legislador adopte una decisión que resuelva los casos de discrepancia entre representaciones gráficas del territorio, lo que presupone: En primer lugar, que se dé solución a los problemas de

coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro; en segundo término, que se decida cuál es el valor jurídico de la información territorial asociada.

Una propuesta que permitiría superar algunas de las deficiencias detectadas es la que consiste en admitir la denominada *inscripción gráfica registral* [9], categoría de elaboración doctrinal que ha recibido importantes adhesiones entre los autores [10], mas que exige su consagración normativa, que la regule convenientemente y le atribuya efectos jurídicos.

6 Referencias bibliográficas

[1] Concheiro del Río, J., con la colaboración de Seoane Barral, V. (2008): *El Catastro y el Impuesto sobre Bienes Inmuebles*, Tomo I, Bosch, Barcelona.

[2] Sánchez Jordán, M. E. (2011a): “La Directiva INSPIRE y los sistemas registrales europeos”, en *La Información Territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales* (coord. Sánchez Jordán), Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Derecho Patrimonial, Aranzadi, Cizur Menor, p. 32.

[3] Sánchez Jordán (2011a), p. 26.

[4] Ehrenberg, V. (1903), *Seguridad jurídica y seguridad del tráfico* (Versión traducida por A. Pau en 2003), Cuadernos de Derecho Registral, Fundación Beneficentia et Peritia Iuris, Madrid.

[5] Ehrenberg (1903).

[6] Sánchez Jordán, M. E. (2011b), “Nuevas técnicas de identificación de las fincas: su aplicación al deslinde”, *Anuario de Derecho Civil*, fascículo III.

[7] Requejo Liberal, J. (2007), *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Lex Nova, Valladolid; Vázquez Asenjo, Ó.G. (2009), *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

[8] Vázquez Asenjo (2009), pp. 40 y 162; Sánchez Jordán (2011a), p. 33.

[9] Vázquez Asenjo, Ó. G. (2010), *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*, Bosch, Barcelona.

[10] García García, J. M. (2011), “Comentario al artículo 9.1^a, párrafo último”, *Código de Legislación Inmobiliaria, Hipotecaria y del Registro Mercantil*, T. I, 7^a edición, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor, nota 15 bis, pp. 90 y 91.