



JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD



JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

## ASPECTOS JURIDICOS DE LAS INFRAESTRUCTURAS DE DATOS ESPACIALES

### **IDEE**

Asumimos la definición de Infraestructura de Datos Espaciales de España (IDEE), como el conjunto básico de tecnologías, políticas y acuerdos institucionales destinados a facilitar la disponibilidad y el acceso a la información espacial a través de una red descentralizada de servidores, que tiene como objetivo el integrar los datos, metadatos, servicios e información geográfica (mapas, ortofotos, cartografía, imágenes de satélite, ..) que se producen en España con ámbitos estatal, de las comunidades autónomas, regional y local, facilitando a todos los usuarios potenciales la localización, identificación, selección y acceso a tales recursos, considerándose como la evolución de los SIG a través de Internet. Las preguntas que pueden hacerse inmediatamente el usuario de la IDEE son las relativas al valor que tienen los datos a los que se accede, qué fuerza vinculante tienen los mismos y cuáles son las consecuencias derivadas de su uso. Planteamos la necesaria

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

configuración de la IDEE como un sistema de publicidad con efectos jurídicos en aquellos campos en que la publicidad gráfica sea un requisito de la norma.

## **DEFINICIÓN DEL AMBITO ESPACIAL COMO ELEMENTO ESENCIAL DE LAS NORMAS**

Las leyes por lo general tienen un ámbito temporal indefinido, entran en vigor a los 20 días de su publicación y están vigentes mientras no sean derogadas por otra ley posterior. En cambio, su ámbito espacial o territorial ha de estar perfectamente definido para que puedan conocerse los límites del área hasta dónde alcanza su eficacia. El conocimiento de los límites de España, de cada una de sus Comunidades Autónomas, de las provincias, o de las Entidades Locales en que estas se dividen, nos permite definir el ámbito de aplicación de las normas estatales, autonómicas, provinciales, etc....

En otros supuestos, es la propia disposición legal la que genera el ámbito espacial de su aplicación, como observamos en todos los casos de leyes especiales dictadas para la protección de determinados espacios por su valor o interés paisajístico, histórico o cultural. Es lo que ocurre con las leyes que crean los distintos espacios protegidos

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

cuyos límites no coinciden necesariamente con los administrativos y, que en la mayor parte de los supuestos, abarcan varios Municipios o partes de ellos. Incluso pueden pertenecer a distintas Comunidades Autónomas.

En Castilla y León podemos ver el ejemplo de las leyes de protección del Canal de Castilla o del Camino de Santiago, con disposiciones que regulan la protección de los espacios de influencia de dos vías de comunicación y transporte que, por su propia naturaleza, atraviesan gran número de Municipios y cuya configuración cuasi-lineal implica una definición espacial que no coincide con ninguna otra de carácter administrativo.

Otro ejemplo fundamental de normas que implican la definición de ámbitos espaciales es el de las urbanísticas, campo este en el que se pueden dar todos los supuestos mencionados:

Ley del Suelo de ámbito estatal, en cuanto las normas contenidas sean de carácter básico, su espacio natural de aplicación es el que corresponde al territorio del Estado.

Ley del Suelo de ámbito Autonómico, o Directrices Territoriales

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

de Ordenación, su ámbito espacial será el mismo que el de la Comunidad Autónoma que la promulga.

Directrices Provinciales de Ordenación del Territorio, con un ámbito espacial superior al de los Municipios y coincidente con la demarcación provincial.

Planes Generales de Ordenación Urbana, en los que el territorio regulado es el del Municipio por el que se han aprobado.

Hasta aquí contemplamos normas cuyo ámbito espacial coincide con el de la estructura administrativa territorial, por lo que en su promulgación no es preciso establecer hasta donde alcanzan los límites territoriales del Estado, Autonomía, Provincia o Municipio, porque estos ya están legalmente definidos y no sería en ningún caso competencia de estas disposiciones su definición. En todos estos supuestos se presume la existencia de un deslinde territorial efectuado por quien legalmente tenga competencia para ello (los Municipios colindantes para la línea del término) y gráficamente representados por aquellas entidades u organismos a los que la ley atribuye esta función.

Pero el urbanismo, como disciplina que regula los usos posibles

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

del suelo, genera recintos o entidades cartográficas diferentes en función de los usos permitidos en las diferentes partes de Municipio que regula un determinado Plan General, y tanto más eficaz será la ejecución de este instrumento cuanto mejor sea la definición de los espacios sujetos a diferentes usos de forma que no sea posible dudar acerca de la calificación urbanística que corresponde a una parte del territorio sujeto a ordenación. Pues bien, en estos supuestos, a diferencia de los anteriores es la propia norma la que define los ámbitos espaciales a los que es aplicable la regulación.

## **PRESUNCIONES LEGALES APLICABLES A ENTIDADES GEORREFERENCIADAS**

Dentro de la terminología jurídica se distinguen dos clases de presunciones: Básicamente, “Iuris tantum” que son las que admiten prueba en contrario y las denominadas “Iuris et de iure”, p.ej el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, que no admiten la prueba en contrario: *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.*

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

La aplicación a la cartografía de esta distinción jurídica la podemos describir a través de ejemplos. Si de un mapa o de un Modelo Digital del Terreno se deduce una determinada pendiente para un espacio concreto, no se podrían autorizar en el mismo aquellas actividades que exigen una pendiente menor para su desarrollo. Pero esa pendiente obtenida de datos publicados, por ejemplo, por el IGN puede ser desvirtuada por la prueba de lo contrario demostrando que la que existe en la realidad es distinta de la publicada. Es un caso de presunción “iuris tantum”.

Cuando las autoridades hidrográficas definen las zonas inundables acuden a un método estadístico para el establecimiento de la posibilidad de que en un periodo de tiempo (generalmente 500 años) pueda producirse una crecida del cauce fluvial que alcance una altura concreta. Tratándose como se trata de la definición de una posibilidad es imposible demostrar lo contrario, y por lo tanto en estos casos estaremos en presencia de una presunción “iuris et de iure” derivada de la representación gráfica de la inundabilidad de una zona, cuya definición restringe de forma notoria los usos posibles del suelo afectado, y que, por su propia naturaleza de predicción, es imposible demostrar que no pueda pasar.

## **IDEE y VALOR JURÍDICO DE LA PUBLICIDAD**

Uno de los requisitos esenciales de las leyes, y en base al cual su cumplimiento y observación es obligatorio para todos los ciudadanos, es que sean objeto de una publicidad suficiente, y por ello se formula el principio básico de que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento. Desde el punto de vista de sus efectos, la publicidad puede tener un valor jurídico. Así, por poner un ejemplo directamente relacionado con la actividad de uno de nosotros, cuando el Registro de la Propiedad publica que una determinada finca pertenece a un propietario y se encuentra gravada o no con cargas, aquel que contrata, adquiere o presta con garantía sobre esa finca, será mantenido en su adquisición, o conservará su garantía aunque se demuestre que el que aparecía como propietario no lo era, o las cargas que gravaban la finca eran distintas a las publicadas. Es este un ejemplo de cómo la seguridad del tráfico precisa atribuir un valor jurídico extremadamente fuerte a la publicidad, pues las incertidumbres generan riesgo y, como consecuencia, un mayor coste a las transacciones.

La seguridad del tráfico exige certezas en la norma, en el

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

procedimiento de aplicación de la misma y en el de obtención de los datos que le sirven de presupuesto. Por eso, lo que en ocasiones se percibe como mero trámite (anuncios, notificaciones, etc...), en realidad responde a las necesarias garantías que han de adoptarse en la obtención de los datos para evitar que, sin ellas, puedan perjudicarse derechos individuales o colectivos.

En el campo de las normas con ámbito espacial concreto, el efecto jurídico se producirá cuando la representación del espacio afectado determine la inclusión o no de una parte concreta dentro del mismo, pues no es lo mismo encontrarse dentro de un Parque Natural que fuera de él, ni dentro de una Unidad de Actuación urbanística que fuera de ella, o dentro de un Municipio o del colindante. Es decir que la asignación gráfica de una concreta delimitación también puede producir efectos jurídicos cuando los ámbitos espaciales sean determinantes para decidir si se está dentro o fuera de una regulación normativa. La producción de estos efectos jurídicos impone que esta publicidad solo pueda realizarse por quien sea competente para ello, y que no pueda admitirse su modificación por otras Entidades u Organismos con funciones y objetivos diferentes, como pasa con las líneas de Término Municipal cuya representación en el ámbito catastral

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

se ve alterada para incluir parcelas que pertenecen al Municipio colindante o, al contrario excluyéndolas, cuando la definición y representación de dicha línea no es competencia ni función del organismo fiscal, lo que genera disfunciones e inseguridad jurídica en el tráfico que no deberían producirse.

Este valor jurídico alcanza su máxima representación cuando es la propia norma la que hace público el espacio afectado por su regulación, como pasa con los usos del suelo en el urbanismo.

Existe otro tipo de publicidad o de representación gráfica cuyos efectos jurídicos son neutros, que carece de ellos. Es lo que denominamos publicidad-noticia, pues el hecho de su existencia o su incorporación a una determinada cartografía no tiene consecuencias de esta índole.

No toda la cartografía tiene los mismos efectos jurídicos. Gran parte de las entidades cartográficas simplemente hacen público un conocimiento geográfico sin que puedan considerarse como descripciones legales pues no es su objeto el de georreferenciar el ámbito de una norma. No proporcionan seguridad jurídica a su

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

descripción geográfica ni aparece un responsable oficial de los datos.

Dentro de este apartado podríamos encuadrar las Ortofotos o los datos CORINE de usos de suelo que generan una información cuya importancia no se puede poner en duda pero que, por sí sola, no produce efectos en el campo de los derechos pues se limita a constatar de qué manera y para qué fines se está utilizando el territorio, nos da noticia de este hecho sin que por ello se vean ampliadas o reducidas las facultades de los propietarios del mismo. En estos supuestos de publicidad-noticia los datos de los que se informa normalmente se han obtenido mediante un procedimiento carente de garantías jurídicas, lo que no hay que confundir con la metodología empleada, por muy precisa que esta sea.

## **DEFINICIÓN DEL ÁMBITO TERRITORIAL EN LAS NORMAS LEGALES. RESPONSABILIDAD.**

Podemos distinguir tres clases de normas legales según su relación con lo ámbitos espaciales de aplicación:

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

A) Normas que definen su ámbito espacial estableciendo entidades cartográficas.

Son normas que definen su ámbito espacial estableciendo entidades georreferenciadas (en forma numérica o como entidades cartográficas). Es, por ejemplo, el caso de la normativa urbanística o de la ordenación del territorio que establece recintos de usos del suelo mediante entidades cartográficas. Esas entidades tienen carácter oficial. Otro ejemplo de este caso es el de la Concentración Parcelaria.

Pero el ejemplo mejor es el de los límites administrativos, desde la entidad local menor hasta el Estado, que se establecen de forma georreferenciada mediante una normativa específica.

B) Normas que necesitan una entidad cartográfica por afectar a ámbitos territoriales ya definidos.

Son Normas que precisan para su eficacia la preexistencia de una entidad georreferenciada definida legalmente. Esas normas no la establecen o definen pero se georreferencian con respecto a ella. Es el caso de la normativa estatal, autonómica, provincial o municipal que afectando a los respectivos territorios utiliza los deslindes definidos por

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

las normas que establecen esos ámbitos territoriales y sus entidades cartográficas. Existe un órgano responsable de la norma a aplicar en el territorio de su competencia y un órgano responsable del deslinde o de la entidad cartográfica que describe dicho territorio.

La naturaleza de cualquier norma que afecte a ámbitos territoriales distintos a los establecidos por la división administrativa del Estado u otros entes territoriales, exige la descripción georreferenciada del territorio de actuación o regulación. Tanto si el ámbito comprende un conjunto de entidades administrativas como si dentro de una entidad se establecen regulaciones espaciales distintas

C) Normas que dan carácter oficial a Entidades u Organismos Cartográficos como la atribución al IGN de la representación gráfica de los Términos Municipales en los casos en que así sucede.

Son las normas que establecen la representación gráfica oficial o legal de un ámbito territorial. El ejemplo que puede utilizarse es el de la cartografía del Instituto Geográfico que da carácter oficial a las líneas de término municipal en la cartografía, también oficial, que produce a distintas escalas. El IGN es el responsable de la entidad

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

cartográfica aunque no lo sea del deslinde.

Esas distintas formas de definición del ámbito territorial de aplicación pueden acompañarse de criterios de representación, escala, precisión, sistema de referencia utilizado, etc. Así en el artículo 114 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León se establece:

Artículo 114

#### PLANOS DE ORDENACIÓN

*Los planos de ordenación del Plan General de Ordenación Urbana deben recoger sus determinaciones gráficas con claridad y escala suficientes para su correcta interpretación:*

*a) Para el conjunto del término municipal, los planos deben expresar las determinaciones citadas en los artículos 80 a 91, a escala mínima 1:10.000,*

*b) Para el suelo urbano consolidado, los planos deben expresar las determinaciones que procedan de las citadas en los artículos 92 a 100, a escala mínima 1:1.000.*

*c) Para los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable delimitado en los que se establezca la ordenación detallada, los planos deben expresar las determinaciones que procedan de las citadas en los artículos 92 a 108, a escala mínima 1:1.000.*

De la misma manera que las normas legales pueden adolecer de defectos técnicos que provocan falta de regulación o contrasentidos

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

(lagunas y contradicciones), en la definición de ámbitos espaciales con efectos jurídicos hay que evitar la existencia de huecos o solapes, pues su existencia produciría precisamente el mismo efecto que las lagunas y contradicciones legales.

La seguridad jurídica del tráfico, además de precisar la certeza en la regla, viene también definida por la responsabilidad de quien afirma la existencia de una determinada situación (cuando el Registro publica una determinada situación jurídica responde de los perjuicios causados por una publicidad defectuosa). Para que sea eficaz la publicidad de un ámbito espacial con efectos jurídicos, es necesario que exista alguien que responda de la veracidad de los datos publicados. Un castizo diría: “hay que mojarse”. Un ejemplo de ello sería la cartografía catastral en la que el Catastro asume las consecuencias de su propia representación aunque solo sea a sus propios efectos que no son pocos.

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

## CONCLUSIONES

1. Se considera conveniente, por no decir imprescindible, la calificación de la IDEE como una infraestructura con efectos jurídicos en relación con la publicidad y eficacia del ámbito territorial de las normas jurídicas. Es una infraestructura que adquiere una valoración distinta cuando la vinculamos al principio de una administración responsable que proporcione seguridad jurídica en sus actuaciones.
2. Para que los datos con efectos jurídicos de la IDEE proporcionen seguridad jurídica han de ser incorporados por quien tenga competencia legal y, por lo tanto, responsabilidad sobre ellos. Una consecuencia de esto es que, con la existencia de la IDEE, se pone de manifiesto quién tiene competencia y no da publicidad de la información de la que es responsable.

En todo caso, la IDEE ha de considerar un sistema de

JORGE REQUEJO LIBERAL  
REGISTRADOR DE LA PROPIEDAD

JAVIER ESPIAGO  
SERVICIO DE CARTOGRAFÍA

control para la incorporación de datos.

3. Es necesario resolver la indefinición legal de entidades geográficas y su correspondiente georreferenciación, así como su concreción como entidades cartográficas. Ríos, red viaria o montes, por ejemplo, son entidades geográficas que aparecen definidas legalmente aunque existen otras normas que generan confusión respecto a su contenido. Aparte de que, no siempre son objeto de una definición georreferenciada o cartográfica.
4. Incorporación del valor jurídico como metadato de los ámbitos espaciales de aplicación de las normas con indicación de la precisión y la escala de definición de las entidades.