

LA EVOLUCIÓN EN LA INSCRIPCIÓN DE BASES GRÁFICAS REGISTRALES

Su coordinación con catastro y su función en la prevención de invasión de dominio público

Encarnación Sandoval Caro

Registradora de la Propiedad de Canjáyar

TITLE: *The evolution in the registration of registry graphic bases*

RESUMEN: Este trabajo analiza el régimen jurídico de la inscripción de las bases gráficas registrales y su relación con la protección del dominio público.

Transcurridos varios años desde la implementación de la inscripción de bases gráficas registrales y su coordinación con catastro, procede evaluar los avances legales que permiten una mayor eficacia en su aplicación. Del mismo modo, la protección del dominio público mediante su inscripción registral se encuentra reforzada con los instrumentos de información gráfica disponibles en el registro de la propiedad. No obstante, las bases gráficas registrales pueden ofrecer, mediante el perfeccionamiento del sistema vigente y un adecuado desarrollo normativo, una mayor seguridad en el tráfico jurídico.

ABSTRACT: *This work analyzes the legal system of the inscription of the graphic registration bases and its relationship with the protection of the public domain.*

After several years have elapsed since the implementation of the inscription of graphic registration bases and their coordination with the cadastre, it is appropriate to evaluate the legal advances that allow greater efficiency in their application. In the same way, the protection of the public domain through its registration is reinforced with the graphic information instruments available in the property registry. However, the graphic registry bases can offer, through the improvement of the current system and an adequate regulatory development, greater security in legal traffic.

PALABRAS CLAVE: Registro de la Propiedad, catastro, coordinación, bases gráficas, dominio público.

KEY WORDS: Real Estate Registry, cadastre, coordination, graphic phases, public property.

SUMARIO: PLANTEAMIENTO GENERAL. 1. COORDINACIÓN DE BASES GRÁFICAS REGISTRALES CON BASES GRÁFICAS CATASTRALES. 1.1. *Antecedentes históricos de la coordinación registro-catastro.* 1.2. *Supuestos de georreferenciación: obligatoria o voluntaria.* 1.3. *La base gráfica registral, basada en la cartografía catastral pero no necesariamente catastral.* 1.4. *Noción general de coordinación registro-catastro.* 1.5. *La Resolución conjunta de intercambio de información de 2015.* 1.6. *Valoración de la Resolución conjunta.* 1.7. *Las nuevas resoluciones conjuntas.* 1.8. *Modificaciones y nuevas implicaciones jurídicas.* 1.8.1. *La aportación de informe de validación gráfica alternativa.* 1.8.2. *Nuevas comunicaciones y su legalidad en el ámbito de la calificación registral.* 1.8.3. *Menciones a asientos registrales específicos: la nota marginal de coordinación y nota marginal para hacer constar la referencia catastral provisional o definitiva.* 1.8.4. *Nuevos conceptos: identidad gráfica, estado de precoordinación, mejora de la precisión métrica catastral y margen de tolerancia (Anexos I y II RC 2020).* 1.8.5. *Tratamiento de los giros y desplazamientos de la cartografía catastral.* 2. EL DOMINIO PÚBLICO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. 2.1. *La inscripción registral del dominio público.* 2.2. *El dominio público en la Ley 13/2015.* 2.3. *La obligación legal del registrador de proteger el dominio público.* 2.4. *Las menciones al dominio público en la RC 2020.* 2.5. *El reflejo del dominio público en las bases gráficas registrales.* 3. PROPUESTAS DE MEJORA Y REFORMA. BIBLIOGRAFÍA.

PLANTEAMIENTO GENERAL

La Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario (en adelante Ley 13/2015) introdujo la posibilidad de inscribir la representación gráfica georreferenciada de fincas registrales.

La finalidad de esta reforma era identificar de forma exacta e indubitada las fincas registrales, con el objetivo de incrementar la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario. La inscripción de la base gráfica de una finca solventa situaciones registrales patológicas, tales como la inexistencia de la finca registral en cuestión o la prevención de existencia supuestos de doble inmatriculación de fincas registrales¹.

Tradicionalmente, el Registro de la Propiedad carecía de una base física fehaciente o de un sistema de representación gráfica que permitiera ubicar en la realidad las fincas registrales, o relacionarlas con las parcelas catastrales², ocasionando incoherencias y obstáculos en el tráfico de inmuebles. Tras la Ley 13/2015 el Registro de la Propiedad comienza a construir un sistema de representaciones gráficas propio, al que se le extienden las garantías de los derechos inscritos, tomando como base la cartografía catastral.

Por otra parte, la identificación gráfica de fincas registrales pasa por la necesaria colaboración del registro de la propiedad con Catastro, mediante la comunicación bidireccional de todas las posibles alteraciones en sus bases de datos para que éste pueda efectuar los cambios necesarios y lograr así la coordinación entre ambos.³

Si bien Registro y Catastro son instituciones de orígenes y finalidades distintas⁴ lograr la coordinación entre Registro y Catastro es clave en términos de seguridad jurídica, ya que se presumirán ciertos todos los datos de delimitación, ubicación y superficie de la

¹ FABRE LAFUENTE, Iván, «El tratamiento de la doble inmatriculación en la actual normativa hipotecaria española. Nuevas perspectivas: la coordinación Catastro-Registro de la Propiedad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol. 97 (2021), n.º 788, p. 3323-3324.

² PUEBLA BLASCO, Jesús; GARCÍA RODRÍGUEZ, Ignacio; SERRANO MARTÍNEZ, Fernando, «Fortalecimiento de la colaboración entre el catastro y los Fedatarios públicos: el reto de la coordinación», *CT: Catastro* (2018), n.º 92, p. 80.

³ SALMERÓN MANZANO, Esther; MANZANO, Francisco, «Estudio de las comunicaciones del Registro de la Propiedad al Catastro en la provincia de Almería en el quinquenio 2010-2014 como punto de partida de la identificación gráfica registral de fincas rústicas en España», *CT: Catastro* (2018), n.º 94, p. 71-84.

⁴ SALMERÓN MANZANO, Esther. *Efectos jurídicos de la identificación gráfica registral*, Wolters Kluwer España, 2016, p. 231-232.

representación gráfica de la finca inscrita⁵, situación que no se produce en otro caso con los datos fácticos que se recogen de una finca registral.⁶

Desde el punto de vista administrativo, también supone una ventaja al ciudadano, que verá aligeradas sus cargas administrativas y costes económicos⁷ al no tener que declarar ante Catastro los datos que le sean comunicados por el Registro de la Propiedad.⁸

Por otra parte, una completa protección del dominio público por parte del Registro de la Propiedad ha de venir precedida de su inscripción registral. La inscripción registral del dominio público viene sancionada por la actual regulación de los art. 2.6 de la Ley Hipotecaria (en adelante LH) y los artículos 4 y 5 del Reglamento Hipotecario (en adelante RH).

No conviene olvidar que la correcta delimitación del dominio público permite, además, una correcta identificación de las fincas particulares limítrofes y afectadas por el mismo, lo que supone un incremento en el tráfico jurídico global de las fincas registrales. Con la entrada en vigor de la Ley 13/2015 se acumula a la inscripción registral la inscripción de la base gráfica de los bienes de dominio público, como una valiosa herramienta para su correcta protección.

1. COORDINACIÓN DE BASES GRÁFICAS REGISTRALES CON BASES GRÁFICAS CATASTRALES

1.1. *Antecedentes históricos de la coordinación registro-catastro*

La historia de la coordinación entre Registro y Catastro es un proceso ya antiguo⁹, que arrancó con el Real Decreto 1030/80, de 3 de mayo.

A partir de esta disposición se dispone la implantación progresiva de la cartografía catastral a los registros de la propiedad. Los siguientes hitos importantes lo constituyen la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, el cual ordena la constancia del número de referencia catastral en el otorgamiento de instrumentos públicos e inscripciones

⁵ ALCÁZAR MONTERO, Raquel; ALONSO PEÑA, Carlos, «La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la coordinación. Catastro-Registro», *CT: Catastro* (2016), n.º 88, p. 17.

⁶ PUEBLA BLASCO, Jesús, y otros, «Fortalecimiento de la colaboración entre el catastro y los Fedatarios públicos: el reto de la coordinación», *op. cit.* 2, p. 81.

⁷ DELGADO RAMOS, Joaquín, «Objetivos que proclama y reformas que introduce la Ley 13/2015, de reforma de la legislación registral y catastral», *Revista de Derecho Civil*, vol. 3 (2016), n.º 1, p. 133.

⁸ ALCÁZAR MONTERO, Raquel; ALONSO PEÑA, Carlos, «La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la coordinación», *op. cit.* 5, p. 20.

⁹ GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco, «Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro», *CT: Catastro* (2015), n.º 84, p. 16.

registrales. Y también el Real Decreto 1867/98, de 4 de septiembre, al disponer para la inmatriculación de fincas la necesaria aportación de certificación catastral descriptiva y gráfica cuya descripción ha de ser totalmente coincidente con la finca que se inmatricula. Continúan esta línea de reforma otras disposiciones posteriores, hasta su culminación con la Ley 13/2015.¹⁰

1.2. Supuestos de georreferenciación: obligatoria o voluntaria

Tras la entrada en vigor de la Ley 13/2015, existen supuestos de georreferenciación obligatoria, taxativamente enumerados en el artículo 9.1 b) de la Ley Hipotecaria. Se trata de los supuestos de «inmatriculación, parcelación, reparcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de terrenos». Fuera de estos casos específicos es posible solicitar de forma voluntaria la inscripción de la base gráfica de la finca registral, como operación registral específica o junto a la presentación de otro título inscribible.

Por lo tanto, a pesar de las indudables ventajas que se pueden obtener de la correcta identificación gráfica de la finca registral como objeto de derecho,¹¹ el legislador no impone la inscripción de base gráfica con la solicitud de inscripción de cualquier acto en el registro, sino que sólo lo hace en los supuestos enumerados. Fuera de ellos se deja a la voluntad de los interesados solicitar o no la identificación gráfica de su finca.

1.3. La base gráfica registral, basada en la cartografía catastral pero no necesariamente catastral

La Ley 13/2015 sí que obliga a que las representaciones gráficas que vayan a inscribirse en el registro de la propiedad tomen por base a la cartografía catastral. Así, el artículo 10.1 de la LH dispone que «La base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral, que estará a disposición de los Registradores de la Propiedad.»

¹⁰ Destacan las siguientes disposiciones: - Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; - Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social; - Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario; - Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

¹¹ DELGADO RAMOS, Joaquín, «¿LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL EN ESPAÑA es DECLARATIVA o CONSTITUTIVA? Relaciones entre el principio de inscripción constitutiva y el de identificación gráfica de las fincas. Propuesta de reforma legal», Disponible online en: <https://regispro.es/la-inscripcion-registral-en-espana-es-declarativa-o-constitutiva-2/#principio-de-especialidad-registral-representacion-grafica-obligatoria-en-todo-supuesto-de-apertura-de-folio-real-o-de-inscripcion-de-actos-o-contratos-inter-vivos>.

DELGADO RAMOS¹² considera anómalo, en el supuesto de que una representación gráfica que cumpla con todos los requisitos legales no se beneficie de los efectos jurídicos que proporcional los principios registrales por el hecho de ser una representación gráfica alternativa a la catastral, y estar sujeta a la validación positiva de un agente externo a la calificación registral.

La representación gráfica catastral se obtiene de la certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, de ordinario por medios telemáticos al acceder a la sede electrónica de catastro. Esta certificación constituye un producto catastral electrónico, el cual fue adaptado a la Ley 13/2015, por lo que hoy las coordenadas georreferenciadas de la parcela catastral se encuentran dentro de los ficheros adjuntos a la certificación.¹³

Sin embargo, no siempre es posible acudir a la representación gráfica georreferenciada catastral, pues en ocasiones no se corresponde con la finca registral en cuestión, por lo que en estos supuestos se aportará una representación gráfica georreferenciada alternativa a la catastral.

1.4. *Noción general de coordinación registro-catastro*

La coordinación de fincas conforme a Registro y Catastro se conseguirá en ocasiones directamente mediante la inscripción de la base gráfica catastral, por considerar el titular que su finca registral coincide con la representación gráfica que ésta proporciona.

En otro caso, cuando la realidad no coincide con la representación gráfica proporcionada por catastro, será necesario aportar representación gráfica alternativa a la catastral, la cual será inscrita en el registro de la propiedad y previa comunicación por parte del registro de la propiedad a catastro éste procederá a rectificar su representación gráfica para ajustarla a la realidad, alcanzando la coordinación en este último paso.

Por último, los registradores de la propiedad aplicarán el tamiz de la calificación registral a los títulos que se presenten en el registro en los que se solicite la inscripción de base gráfica, debiendo comprobar la coherencia de las representaciones gráficas

¹² DELGADO RAMOS, Joaquín, «Objetivos que proclama y reformas que introduce la Ley 13/2015, de reforma de la legislación registral y catastral», *op. cit.* 7, p. 133.

¹³ ALCÁZAR MONTERO, Raquel; ALONSO PEÑA, Carlos, «La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la coordinación. Catastro-Registro», *op. cit.* 5, p. 7-22.

aportadas, la no invasión de dominio público y de fincas colindantes y el estado de coordinación con catastro.¹⁴

1.5. *La Resolución conjunta de intercambio de información de 2015*

La obligación de efectuar comunicaciones a catastro de todas las alteraciones de que tengan conocimiento por parte de notarios y registradores ya vino determinada por el art 14 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 TRLCI).

A raíz de la reforma operada por la Ley 13/2015 se dicta una norma específica de intercambio de información, la Resolución Conjunta de 26 de octubre de 2015 de la Dirección General de los Registros y del Notariado (en adelante DGRN), 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 (en adelante RC 2015), que entró en vigor el día 1 de noviembre de 2015.

La RC 2015 vino a complementar la aplicación de la Ley 13/2015, ya que especifica los requisitos técnicos del intercambio de información entre la Dirección General del Catastro, el Colegio de Registradores de España y el Consejo General del Notariado.

Por una parte, establece un nuevo sistema de comunicaciones bidireccionales entre las instituciones. Por otra, determina los requisitos técnicos necesarios que ha de cumplir la información remitida (Anexo I RC 2015), ya que ha de georreferenciarse con arreglo al sistema de coordenadas oficial Español (sistema de referencia ETRS89 y REGCAN para el territorio de las Islas Canarias, y coordenadas UTM).¹⁵

En sus propios términos, la RC 2015 regula «la forma, contenido, plazos y requisitos del intercambio de información, las características y funcionalidades del sistema de información, así como el servicio de identificación y representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral y los requisitos que deben cumplir la descripción técnica y la representación gráfica alternativa que se aporte al Registro de la Propiedad en los supuestos legalmente previstos.»

En este sentido, ya el artículo 74.1 del Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, disponía que la

¹⁴ ALONSO PEÑA, Carlos; FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto, «Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica», *CT: Catastro* (2017), n.º 90, p. 63-80.

¹⁵ FEMENIA-RIBERA, Carmen; MORA NAVARRO, Joaquín Gaspar, «La coordinación Catastro-Registro en España: aplicación y efectos de la Ley 13/2015», *Revista Mapping*, vol. 27 (2018), n.º 191, p. 4-12.

información y gestión de la documentación debe realizarse mediante «medios, informáticos y telemáticos que garantizarán su autenticidad, integridad y, en su caso, confidencialidad.» Para ello se prevé que los envíos de información se realicen a través de la Sede Electrónica de la Dirección General del Catastro, utilizando sistemas de firma electrónica.

1.6. Valoración de la resolución conjunta

La RC 2015 introduce varias reformas favorables en el régimen de comunicaciones entre ambas instituciones¹⁶. Principalmente cumple con los siguientes objetivos: - mayor agilidad en la remisión de información, siendo el plazo máximo de cinco días desde la inscripción registral (Apdos 3ª, 4ª, 5ª RC 2015); - aumento de los supuestos en los que se ha de remitir información, - mejoras técnicas como la implantación del servicio de validación gráfica en sede electrónica de catastro (Apdo 2ª.4 RC 2015).

Sin embargo, la aplicación práctica de la Ley 13/2015 y su RC 2015 ha sido irregular en ciertos casos¹⁷. Dejando a un lado los errores materiales puramente mecánicos de envío por parte del registro correspondiente a la Dirección General de Catastro, existen retrasos en la configuración como coordinada de una representación gráfica catastral y más numerosos aún son los casos en que no se consigue de forma definitiva con la representación gráfica alternativa.

En un esfuerzo por aunar criterios se reveló necesario impulsar una nueva disposición entre ambas instituciones para solventar la casuística de errores y salvar la disparidad de criterios.

1.7. Las nuevas resoluciones conjuntas

Tras más de cinco años de aplicación de la Ley 13/2015 y su RC 2015, se han elaborado dos nuevas disposiciones con el objetivo de introducir mejoras en el sistema de comunicaciones existentes entre registro y catastro, así como superar ciertas deficiencias derivadas de la aplicación práctica de la Ley¹⁸. Son las siguientes:

¹⁶ DELGADO RAMOS, Joaquín, «Objetivos que proclama y reformas que introduce la Ley 13/2015, de reforma de la legislación registral y catastral», *op. cit.* 7, p. 133-163.

¹⁷ PRADO GASCÓ, Víctor J., «¿La coordinación de las representaciones catastrales y alternativas un desideratum improrrogable?: La innecesariedad del informe catastral de validación positivo conforme a la RDGRN 26/2/2018», *GEOSIG reg 2014: Servicio de bases gráficas (2018)*, n.º 17, p. 28-33.

¹⁸ DELGADO RAMOS, Joaquín, «COORDINACIÓN REGISTRO-CATASTRO: reseña crítica de la nueva instrucción conjunta Catastro-Registro de 24-9-2020», Disponible online en: <https://regispro.es/j-delgado-resena-y-comentario-critico-de-la-nueva-instruccion-conjunta-catastro-registro/>

— Resolución conjunta de 7 de octubre de 2020, 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 (en adelante RC 2020).

— Resolución conjunta de 8 de abril de 2021, por la que se aprueban las normas técnicas para la incorporación de la representación gráfica de inmuebles en documentos notariales.

Respecto de la RC 2020, se prevé el desarrollo de un nuevo sistema de comunicaciones bidireccional entre la Dirección General del Catastro y el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles, con el objeto de «asegurar el flujo recíproco de todos los datos previstos en la presente Resolución conjunta, con la finalidad de dar cumplimiento a las previsiones del artículo 10.6 LH y facilitar la tramitación de los procedimientos establecidos en el Título VI de la misma» (DA 1ª RC 2020).

1.8. Modificaciones y nuevas implicaciones jurídicas

Destacan desde el punto de vista jurídico, dejando a salvo lo relativo al dominio público que será objeto de estudio a continuación, los siguientes puntos en la RC 2020:

1.8.1. La aportación de informe de validación gráfica alternativa

— Función que cumple

Se define el informe de validación gráfica alternativa, obtenido a través de la Sede Electrónica de Catastro como la herramienta fundamental para lograr la coordinación entre registro y catastro (Apartado 1º RC 2020).

Este informe ya era de obligatoria aportación para la inscripción registral en base a la RC 2015 (Apartados 2º.4 y 5º.4) y al propio art 10.5 LH, y su función consiste comprobar que la representación gráfica cuya inscripción se solicita cumple con los requisitos técnicos para ser incorporada a la cartografía catastral.¹⁹

¹⁹ ALONSO PEÑA, Carlos; FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto, «Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica», *CT: Catastro* (2017), n.º 90, p. 69.

La validación previa supone conocer el punto de partida catastral, y posibilitar la coordinación en el futuro bien directamente, bien a través del procedimiento de subsanación de discrepancias regulado en el Artículo 18.2 del TRLCI²⁰.

Además, facilita la tramitación pues no es necesario aportar la base gráfica siempre que se aporte el informe de validación ya que éste consigna el CSV (código de seguro de verificación) que permite acceder y recuperar los ficheros GML de las representaciones gráficas obtenidas.

Por lo tanto, como puntos positivos este informe permite asegurar que la representación gráfica alternativa cumple con los requisitos técnicos de catastro y reduce la tramitación al no tener que aportarse de forma separada el archivo GML de la representación gráfica alternativa.

— Consecuencias del no cumplimiento de esta obligación

Las consecuencias son distintas según tres tipos de escenarios: - Su falta de aportación total, - Su aportación, pero con resultado negativo, y por último, - Su aportación, con resultado positivo.

En el primer supuesto, la falta de aportación de IVG es defecto que impide la inscripción, por lo que cierra el registro.

En el segundo supuesto, la aportación de IVG con resultado negativo no es defecto que impida la inscripción, pero tiene como consecuencia la inscripción de la base gráfica registral como no coordinada con catastro.

En el último supuesto, de la aportación de IVG con resultado positivo resulta la inscripción de base gráfica registral, siendo el estado de la finca coordinado con catastro precoordinado pendiente de procesamiento según los casos.

La diferencia entre un informe de validación con resultado positivo y otro con resultado negativo estriba en que en el primer supuesto se ha elaborado no sólo la georreferenciación de la finca en cuestión, sino también la de todas las parcelas catastrales colindantes, lo que no ocurre en el segundo supuesto.

La doctrina de la DGSJYFP ya siguió este criterio con anterioridad a la RC 2020, en Resolución de 6 de febrero de 2018 al establecer que bastaba con la aportación de IVG

²⁰ ALONSO PEÑA, Carlos; FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto. «Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica», *op. cit.* 19, p. 63.

para cumplir con los requisitos técnicos de intercambio de información entre registro y catastro con independencia de que el resultado del mismo fuera positivo o negativo. Este criterio no ha cambiado tras la RC 2020, pues en la Resolución de 8 de septiembre de 2021 la citada Dirección General establece claramente que «la consecuencia de que el resultado del informe de validación sea negativo no debe conllevar, por este sólo hecho, la denegación de la inscripción de la representación gráfica.»

— Conclusión

La RC 2020 no añade realmente un nuevo requisito para la inscripción registral, ya que la exigencia de aportación de IVG ya venía impuesta por la anterior RC y por la propia LH. No innova realmente la RC 2020 en este punto y la doctrina de la DGSJYFP avala este criterio. Cabría cuestionarse si no habría sido más conforme con el espíritu de la Ley 13/2015 introducir la obligatoriedad de que el informe de validación gráfica no sólo fuera aportado, sino que tuviera resultado positivo (dejando a salvo los supuestos en que exista imposibilidad técnica de obtener un resultado positivo, como por ejemplo el supuesto de fincas registrales discontinuas o multiparcela), evitando así la discrepancia entre registro y catastro en el largo plazo.

1.8.2. Nuevas comunicaciones y su legalidad en el ámbito de la calificación registral

— Supuestos destacables

La RC 2020 amplía los supuestos de comunicación por parte del registro a catastro a otros supuestos, además de los de coordinación/no coordinación y comunicación de CRU. Su finalidad es evitar que se lleven a cabo procedimientos paralelos en ambas instituciones que puedan derivar en situaciones contradictorias:

— Se establece la obligación de comunicación por parte de Registro a Catastro de las representaciones gráficas georreferenciadas negativas cuya inscripción haya sido suspendida o denegada, con indicación de su causa. (Apdo 1º.4)

— El registro también estará obligado a efectuar comunicación a catastro en los procedimientos previstos por la Ley Hipotecaria en el supuesto de inscripción de base gráfica alternativa aún con oposición de colindante catastral. En este supuesto la finca se inscribe como «precoordinada pendiente de procesamiento» y se remitirá a catastro CSV del informe de validación gráfica además de certificación de los trámites efectuados en el procedimiento, incluyendo la motivación jurídica por la que se ha desestimado la oposición.

— El registrador estará obligado a enviar a catastro informe motivado cuando no sea posible la inscripción de la representación gráfica catastral. (Apdo 4º)

— Cuando se trate de representaciones gráficas georreferenciadas alternativas que sean consecuencia de actos de segregación, división, agrupación u otros similares, cuando respeten la geometría catastral de la finca o fincas matrices, el registrador comunicará a catastro enviando el CSV del informe de validación gráfica positivo. (Apdo 5º)

— Comunicación de registro a catastro cuando haya rectificación de discrepancias geométricas. (Apdo 6º.2)

Por su parte, catastro informará al registro: - El resultado del procedimiento catastral llevado a cabo cuando el registrador inscriba una base gráfica alternativa como «precoordinada pendiente de procesamiento» con oposición de colindante catastral afectado (Apdo 2º); - Comunicación de catastro a registro de la asignación de referencias catastrales a los supuestos de actos de segregación, división, agrupación y otras similares que respeten la geometría catastral de la finca o fincas matrices, con informe de validación positivo, para que registro haga constar que las fincas quedan coordinadas (Apdo 5º).

— Implicaciones jurídicas

Estas comunicaciones se entienden dentro del marco de colaboración entre la institución registral y catastral. Desde el punto de vista jurídico no se entiende que catastro deba efectuar conformidad o aprobación a las actuaciones registrales, pues una vez cumplidos los requisitos técnicos los pronunciamientos registrales prevalecen desde el punto de vista jurídico sobre los catastrales (art. 1,2, 32 y 38 LH).

No se soluciona el problema de una descoordinación posterior por parte de catastro una vez alcanzada la coordinación.

1.8.3. Menciones a asientos registrales específicos: la nota marginal de coordinación y nota marginal para hacer constar la referencia catastral provisional o definitiva

La RC especifica distintas situaciones que han de ser reflejadas a través de nota al margen de la inscripción registral.

La coordinación, o en su caso el estado de coordinación se comunicará a catastro, junto con el Código Registral Único de la finca (Apdos 5º y 8º). En el supuesto de fincas

«precoordinadas» tanto si acaban como coordinadas con catastro como si resultan no coordinadas, dicha circunstancia se reflejará por nota marginal.

En los expedientes de reordenación de terrenos o de deslinde, a las fincas afectadas se les asignará una referencia catastral provisional. Posteriormente se hará constar por nota marginal, previa comunicación de catastro a tal efecto, la referencia catastral definitiva asignada a la finca.

— Valoración

En relación a la publicidad de estas situaciones jurídicas, tienen valor informativo respecto de la situación jurídica de la finca. Respecto de la nota marginal del estado de coordinación, nada o poco añade al régimen vigente desde la entrada en vigor de la Ley 13/2015, sólo en cuanto al reflejo del estado de precoordinada (que no es más que un estado de no coordinación con buenas perspectivas). La nota de afección de dominio público por colindancia puede entenderse incluida en la nota prevista por el art 9.1 LH sobre la situación jurídica, medioambiental o administrativa de la finca. Por último, en el mismo sentido que reflejar el estado «provisional» de precoordinada de una finca, se prevé reflejar la referencia catastral provisional de fincas afectadas por la reordenación de terrenos o deslinde. Parece farragoso incluir este tipo de situaciones provisionales en el folio registral.

1.8.4. Nuevos conceptos: identidad gráfica, estado de precoordinación, mejora de la precisión métrica catastral y margen de tolerancia (Anexos I y II RC 2020)

— Criterio de identidad gráfica: Se entiende que existe tal identidad cuando a pesar de la existencia de desplazamientos, discrepancias y/o giros, el registrador concluye la semejanza o equivalencia de la representación gráfica aportada (el recinto foto—interpretado) con las cartografías oficiales disponibles y ortofotografía PNOA. Se supera así el concepto de «correspondencia gráfica» mencionado en la RC 2015, para adaptarlo a solucionar los supuestos mencionados de errores en la cartografía.

— Estado de precoordinación: respecto de aquellas bases gráficas alternativas no coordinadas en un primer momento pero cuya coordinación se prevé posible (ya que consta de un informe de validación gráfica positivo). Se define en el Anexo I.3 como «Situación provisional del proceso de coordinación en que se encuentra una finca registral con representación gráfica georreferenciada alternativa inscrita, mientras no se haga constar en el Registro de la Propiedad la finalización del proceso de coordinación con el Catastro.» Puede ser por estar pendiente de procesamiento, por ajuste por desplazamiento o por combinación de ambas situaciones.

— Precisión métrica: La finalidad de esta reforma es proporcionar la posibilidad al particular de aportar una representación gráfica alternativa a la catastral, más precisa que ésta. El Anexo II de la Resolución define el margen de tolerancia distinguiendo si se trata de finca urbana o rústica. Destaca que se superan los límites establecidos por la RC 2015 (Apdo 7º), para establecer unos nuevos²¹.

Estos criterios se utilizarán para determinar cuándo una representación gráfica catastral y otra alternativa son similares, con objeto de evitar que pequeñas discrepancias impidan la coordinación.

Además, también se utilizarán cuando se compare la cartografía catastral con las ortofotografías del Plan Nacional de Ortofotografía Aérea (PNOA) u otras cartografías oficiales que delimiten dominio público.

Para DELGADO RAMOS²², los nuevos conceptos introducidos en virtud de esta RC 2020 resultan superfluos pues no contribuyen a solucionar los problemas ya existentes, y además en el caso de la identidad gráfica suponen forzar el sentido de lo que se entiende por tal. Otra parte de la doctrina²³ opina que sí ha de definirse, tal y como se ha realizado ciertos conceptos como el de identidad gráfica pues contribuye a relajar la presión que se somete a la cartografía para lograr la inscripción registral. En definitiva, supone aceptar un margen de error en las representaciones gráficas como mal necesario para lograr un objetivo mayor basado en la inscripción registral y la coordinación entre registro y catastro. Además de que para aquellas modificaciones que respeten los márgenes establecidos se conservará la información gráfica ya existente en catastro salvo solicitud de alteración por los titulares catastrales afectados.

²¹ Los criterios son los siguientes:

- a. Tratándose de cartografía urbana «La línea exterior que delimita el perímetro de la geometría de la RGGa debe estar comprendida, dentro de la zona delimitada entre un borde exterior, situado a una distancia de +0,50 metros y un borde interior, situado a una distancia de -0,50 metros, trazados ambos a partir de la línea que delimita el perímetro de la representación geométrica de la parcela catastral.»
- b. Si la cartografía es rústica «la distancia para delimitar el borde exterior será de +2,00 metros, mientras que para el borde interior será de -2,00 metros, medidos a partir de la citada línea.»
- c. Por último, se establece como límite absoluto que la diferencia de superficie no exceda del 5% de la superficie catastral.

²² DELGADO RAMOS, Joaquín, «COORDINACIÓN REGISTRO-CATASTRO: reseña crítica de la nueva instrucción conjunta Catastro-Registro de 24-9-2020», Disponible online en: <https://regispro.es/j-delgado-resena-y-comentario-critico-de-la-nueva-instruccion-conjunta-catastro-registro/>, *op. cit.* 18.

²³ PUEBLA BLASCO, Jesús; GARCÍA RODRÍGUEZ, Ignacio; SERRANO MARTÍNEZ, Fernando, «Fortalecimiento de la colaboración entre el catastro y los Fedatarios públicos: el reto de la coordinación», *op. cit.* 2, p. 76-104.

1.8.5. Tratamiento de los giros y desplazamientos de la cartografía catastral

La existencia de giros y desplazamientos en la cartografía catastral no debe impedir, en principio, la inscripción registral ni lograr la coordinación.²⁴ Se trata de errores técnicos en la representación gráfica que no han de ser asumidos en la inscripción de la base gráfica registral, ya que supondría inscribir una base gráfica que no se correspondería con la realidad de la finca registral.

La nueva RC 2020 dispone que su corrección se ha de realizar por ajustes masivos que comprendan todo el sector o área afectado, mediante procedimientos catastrales. La existencia de giros y desplazamientos no implica la invasión de fincas colindantes o de dominio público, por lo que se insiste en que su existencia no impide la inscripción registral. Para solucionarlos la RC 2020 establece dos protocolos básicos:

1. Tratándose de representaciones gráficas catastrales se hará constar el desplazamiento indiciario entre la misma y la ortofoto, el cual será metadatado.

2. Si se trata de representación gráfica alternativa habrán de presentarse dos ficheros GML, uno con la representación gráfica alternativa y otro con la catastral, incluyendo los parámetros de transformación debidos al giro o desplazamiento.

Se prevé el desarrollo de una funcionalidad en sede electrónica de catastro en la que se pueda calcular los parámetros de desplazamientos y giros, estando también pendiente de desarrollo en la aplicación gráfica registral.

Esta modificación permite la inscripción registral estando pendiente de solución los desplazamiento o giros en la cartografía, que requieren una solución global de toda la zona afectada. De este modo se reflejará la patología existente (giro, desplazamiento o ambos) por lo que se facilitará el ajuste necesario global que haya de realizarse en el futuro.

La DGSJYFP²⁵ confirma que la solución a este tipo de errores en la cartografía ha de realizarse finca a finca, pues de otro modo se impediría injustificadamente el acceso

²⁴ PUEBLA BLASCO, Jesús; GARCÍA RODRÍGUEZ, Ignacio; SERRANO MARTÍNEZ, Fernando, «Fortalecimiento de la colaboración entre el catastro y los Fedatarios públicos: el reto de la coordinación, *CT: Catastro* (2018), n.º 92, p. 100.

²⁵ RDGSJYFP de 4 de noviembre de 2021, FJ 7, que establece que «La experiencia demuestra que tales procedimientos de rectificación catastral, para la corrección global de errores de desplazamiento en su cartografía, incurrir en dilaciones que pueden ser asumibles para la institución catastral dados los fines

registral a fincas, siendo esto incompatible con los principios de seguridad jurídica y celeridad en el tráfico jurídico de bienes inmuebles.

2. EL DOMINIO PÚBLICO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

2.1. *La inscripción registral del dominio público*

La mayor protección que puede brindar el registro de la propiedad a los bienes públicos deriva de su propia identificación e inscripción en el registro de la propiedad, ya sea a través de la inscripción registral propia del bien en cuestión, ya sea de los derechos constituidos sobre ese bien, como las concesiones y autorizaciones administrativas.

Actualmente no sólo existe la posibilidad de inscripción de los bienes de dominio público, sino una obligación de inscribir, además proclamada por su propia legislación de los bienes públicos. Conforme al artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP)²⁶, al decir que las administraciones públicas «deben inscribir» este tipo de bienes. Su inscripción está sujeta a la legislación hipotecaria conforme al artículo 37 de la citada Ley.

La inscripción de los bienes en el registro de la propiedad se regula en los artículos 36 a 40 de la LPAP y artículos 46 a 53 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas). Destaca conforme al artículo 36.2 de la LPAP que la inscripción deberá promoverla alguno de los tres siguientes órganos: el órgano que haya adquirido el bien o derecho, el órgano que haya dictado el acto o intervenido en el contrato que deba constar en el Registro, o el órgano al que corresponda su administración y gestión.

En el ámbito de la administración local también se reconoce esta obligación de inscripción registral (Art. 85 Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que

principalmente tributarios a los que sirve (pues un simple error de desplazamiento en las coordenadas de la cartografía catastral no merma en absoluto la efectividad de la recaudación tributaria), pero que resultan inasumibles para la celeridad y seguridad jurídica que exige el tráfico inmobiliario.

En efecto, asumido que «el objetivo de la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad se acomete con pleno respeto a la autonomía funcional y operativa de ambas instituciones, sujetas a sus propios procedimientos y dinámicas de gestión internos», resulta evidente que los procedimientos registrales tienen una regulación legal diferente, presididos por principios y dinámicas clara y justificadamente distintos, pues la inmatriculación de fincas, ordinariamente, no es un «ajuste masivo de todo el área o sector afectado» sino una actuación que se solicita y ha de resolverse finca a finca.»

²⁶ El artículo 36 LPAP dispone que «Las Administraciones públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros.»

se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y 36 Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales) así como en distintas legislaciones de patrimonio autonómicas.

Por lo tanto, hoy en día no existe duda de que la legislación aplicable compulsa a la administración a inscribir los bienes de su titularidad. Esta obligatoriedad de inscribir puede considerarse como una nota característica de los bienes públicos, frente a la voluntariedad con carácter general de la inscripción registral de los bienes pertenecientes a los particulares.²⁷

Por otra parte, existe unanimidad en la doctrina al considerar que se trata de una inscripción obligatoria, pero no constitutiva. Es decir, los bienes públicos pertenecen a la administración que sea su titular estén o no inscritos en el registro de la propiedad.

Sin embargo, la inscripción de los bienes de dominio público no fue avalada por gran parte de la doctrina en el pasado. SERRERA CONTRERAS²⁸, haciendo un repaso a la doctrina defendida por administrativistas con anterioridad a la proclamación contenida en el actual artículo 36 LPAP, destaca la innecesariedad e incluso la inutilidad de la inscripción registral defendida por los mismos. En este sentido, el autor confronta los clásicos principios hipotecarios con los principios de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad anejos a los bienes de dominio público, entendiendo que de poco pueden servir al dominio público estar amparado por los principios registrales cuando ya goza de una protección superior derivada del propio artículo 132 de la Constitución Española.

No obstante, la no inscripción del dominio público en el registro de la propiedad, sobre todo en aquellos supuestos en los que no se trate de bienes notoriamente públicos puede crear situaciones patológicas que perjudiquen tanto al propio dominio público como a los particulares.²⁹

Nada impide, por tanto, que a la protección derivada de la normativa administrativa se le una la protección derivada de la inscripción registral, como un mecanismo más dentro del engranaje que forma el régimen jurídico de protección de los bienes

²⁷ GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, Ed. Civitas, Thomson Reuters. Octava Edición, 2014, p. 4042.

²⁸ SERRERA CONTRERAS, Pedro Luis, «Inscripción de los bienes de dominio público», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Año LXXXII (septiembre-octubre 2006), número 697; págs. 1975 a 1995.

²⁹ CUMELLA GAMINDE, Antonio; NAVARRO FLORES, Jorge, *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad*, Tirant lo Blanch, 2014, pp. 88 y 89.

públicos. La publicidad registral erga omnes impide que se produzca la consolidación de titularidades contrarias al dominio público de los bienes.³⁰

DÍAZ FRAILE³¹ entiende que tras la inscripción registral la administración disfrutará de las ventajas de todo titular registral, de tal forma que ante un determinado conflicto podrá elegir entre el procedimiento administrativo o los mecanismos registrales para la mejor defensa de su patrimonio. Por lo tanto, ambos regímenes no son contrapuestos sino que se yuxtaponen o se añaden el uno al otro.

Sin embargo, en aquellos supuestos en los que entra en conflicto la titularidad demanial con la titularidad de un tercer adquirente protegido por el artículo 34 LH, ha sido discutido por la doctrina cuál de ellas debe prevalecer. Al respecto, existen dos posturas enfrentadas en la doctrina: la que sostiene la inoponibilidad del dominio público frente al tercero hipotecario basándose en los principios registrales, y la que entiende que la protección demanial deriva de la ley y por tanto no puede verse perjudicada por una inscripción registral, sea cual fuere la clase de adquisición que se le oponga.³²

Con carácter general prevalece el dominio público, pero habrá que estar a la legislación sectorial correspondiente para evaluar qué derecho prevalece en cada supuesto, siendo relevante en ocasiones la fecha de declaración de la demanialidad correspondiente y el momento de la inscripción de su derecho por parte del particular.³³

2.2. El dominio público en la ley 13/2015

Tras la reforma de la Ley 13/2015, se puede afirmar la existencia de un refuerzo en la protección del dominio público, en relación con la inscripción de bases gráficas que podrían invadirlo. La Ley 13/2015 insiste a lo largo de todo su articulado en la protección del dominio público, esté o no inscrito.

Destaca en general, el artículo 9, párrafo 5º LH, relativo al contenido de las inscripciones registrales, y su representación gráfica, diciendo que el registrador ha de valorar «la falta de coincidencia, siquiera parcial, con otra representación gráfica

³⁰ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, «El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015», *Revista de Administración Pública* (2018), 206, p. 259.

³¹ DÍAZ FRAILE, Juan María, «Influencias del Derecho Público en el Registro de la Propiedad», *Boletín del Colegio de Registradores de España* (2006), n.º 123, p. 733.

³² GUARCH PRIETO, Charo, «La protección registral de los bienes de dominio público», *Revista digital CEMCI* (enero a marzo de 2015), número 25, p. 17.

³³ GUARCH PRIETO, Charo, «La protección registral de los bienes de dominio público», *op. cit.* 32, p. 18.

previamente incorporada, así como la posible invasión del dominio público» y en el párrafo 9º del mismo artículo, al hablar de la aplicación informática registral de bases gráficas, como elemento auxiliar de la calificación registral, diciendo que los registradores han de actuar en este sentido también «previniendo además la invasión del dominio público».

Destaca del contenido del artículo, que la protección por parte del registrador del dominio público se extienda en general, tanto al inscrito como al no inscrito (tampoco se distingue por tanto entre dominio público deslindado o pendiente de deslinde).

En cierta forma, la redacción de este apartado (muy posterior a la LPAP) parece entrar en contradicción con los preceptos que proclaman la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de dominio público (en concreto los artículos 36 y 39, y la Disposición transitoria 4ª de la LPAP).³⁴

De este modo, se insiste en la obligatoriedad de proteger el dominio público, pero no se recuerda en la reforma operada por la Ley 13/2015 ni en la doctrina generada por la DGRN a raíz de su entrada en vigor la obligatoriedad de inscribir tal dominio público.³⁵ Por lo tanto, para poner en valor tal protección es necesario contar con las herramientas necesarias, siendo la primera y más importante de ellas la identificación del dominio público que se pretende proteger, cumpliendo el precepto legal de obligatoriedad de inscripción.

En procedimientos registrales específicos, situados en el Título VI de la LH, existen varias referencias a la protección del dominio público en el mismo sentido que el art 9 LH. La Resolución de 12 de abril de 2016, califica de «profusión normativa» la repetida insistencia en numerosos artículos de la necesidad de proteger el dominio público desde la institución registral. En este sentido destacan los siguientes preceptos:

— En sede de procedimientos de rectificación de descripción de fincas el artículo 199.1 párrafo 4 por su parte establece que «El Registrador denegará la inscripción de la identificación gráfica de la finca, si la misma coincidiera en todo o parte con otra base gráfica inscrita o con el dominio público, circunstancia que será comunicada a la Administración titular del inmueble afectado».

³⁴ FANDOS PONS, Pedro, «Las repercusiones geográficas de los principios hipotecarios tras la Ley 13/2015, de 24 de junio (II): el principio de legalidad. La calificación registral gráfica», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol. 95 (2019), n.º 773, p. 1284.

³⁵ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, «El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015», *op. cit.* 30, p. 269.

— Por su parte, también el artículo 203.3, párrafo 4, de la LH, tanto en procedimientos de inmatriculación como en procedimientos de rectificación de descripción de fincas (por remisión del artículo 201 al procedimiento previsto en el artículo 203 LH) al disponer la obligatoria notificación a la administración competente para la emisión de informe que «..si el Registrador tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada, facilitada por las Administraciones Públicas».

— En materia de inmatriculación por doble título público, el artículo 205 de la LH también contiene referencias a su protección, al establecer que el registrador notificará a la administración si «tuviera dudas fundadas sobre la coincidencia total o parcial de la finca cuya inmatriculación se pretende con otra u otras de dominio público que no estén inmatriculadas pero que aparezcan recogidas en la información territorial asociada facilitada por las Administraciones Públicas».

En general, atendiendo al articulado citado la administración tiene plazo de un mes para emitir informe acerca de la posible invasión o afección de dominio público.

Sin embargo, existe doctrina³⁶ que entiende válidos los informes emitidos en estos supuestos fuera de plazo por parte de la administración. Se entiende que estos supuestos se refieren a aquellos casos en los que aún expirado el plazo no se ha producido la inscripción registral (que una vez practicada está bajo la salvaguarda de los tribunales y produce plenos efectos jurídicos conforme al art 40 LH).

2.3. La obligación legal el registrador de proteger el dominio público

La LPAP recoge en su artículo 61 la obligación de los funcionarios públicos de colaborar en la protección y defensa de los bienes y derechos de los patrimonios públicos. El registrador de la propiedad, en su calidad de funcionario público está incluido dentro de esta categoría, existiendo varias referencias a la inscripción registral y a la figura del registrador en la LPAP.

En el mismo sentido se pronuncian los artículos 38, 39, 61 y 64 LPAP, en cuanto a la obligación de comunicación, suministro de información y promoción de la inscripción registral por parte del registro de la propiedad respecto de las administraciones públicas titulares de bienes públicos. En concreto el artículo 39 LPAP establece la obligación de los registradores de comunicar «a los órganos a los que corresponda su

³⁶ RDGRN 15 marzo 2016, 11 octubre 2018

administración, para que por éstos se inste lo que proceda» en los casos en los que «tuvieren conocimiento de la existencia de bienes o derechos pertenecientes a las Administraciones públicas que no estuvieran inscritos debidamente».

La DGRN³⁷ se ha pronunciado en diversas ocasiones acerca de la protección registral de los bienes públicos, sobre todo a partir de la modificación operada por la Ley 13/2015, que refuerza la posición del registrador en cuanto a la protección del dominio público³⁸. Resulta llamativa la insistencia del centro directivo en la protección del dominio público por parte del registro aun cuando éste no esté identificado. Así, considera la Resolución de 12 de abril de 2016 que «la protección registral que la ley otorga al dominio público no se limita exclusivamente al que ya consta inscrito, sino que también se hace extensiva al dominio público no inscrito, pero de cuya existencia tenga indicios suficientes el registrador y con el que pudiera llegar a colisionar alguna pretensión de inscripción.»

Esta Resolución indica que para «descubrir» ese dominio público no inmatriculado los registradores deben utilizar todos los medios técnicos a su alcance, y que «la propia Ley 13/2015, además, trata de proporcionar a los registradores los medios técnicos auxiliares que les permitan conocer la ubicación y delimitación del dominio público, incluso no inmatriculado».

2.4. Las menciones al dominio público en la RC 2020

— REQUISITOS TÉCNICOS DE LA REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

La RC 2020 manifiesta la obligación de inmatricular los bienes de dominio público, en los términos previstos por la legislación hipotecaria. Respecto de su representación gráfica, si se identifican con una parcela catastral se aportará a tal efecto la certificación catastral descriptiva y gráfica. Si no se identifican con una parcela catastral se aportará a tal efecto representación gráfica alternativa, siempre que cumpla con ciertas características.³⁹

³⁷ RDGRN 12 abril, 23 agosto y 14 septiembre 2016.

³⁸ ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, «El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015», *op. cit.* 30, p.269.

³⁹ Según la citada Resolución, Apdo 12.1, tendrá que cumplir alguna de las siguientes:

- Que conste incorporada en la ficha de inventario de la Administración titular del bien.
- Que haya sido aprobada por el órgano competente para la gestión patrimonial y pueda ser representada sobre la cartografía catastral.
- Que tenga carácter oficial.

También se prevé que catastro creará las parcelas catastrales necesarias para representar gráficamente vías de comunicación, viales y otros suelos de dominio público.

En los supuestos de inscripción de bienes de dominio público, se deberá respetar tanto la cartografía catastral como las bases gráficas inscritas en el registro de la propiedad. En los supuestos de solapamiento con fincas cuya base gráfica ya conste inscrita la administración podrá inscribir parcialmente su base gráfica (Apartado 12 RC 2020).

El dominio público deslindado mediante resolución administrativa o judicial firme habrá de ser respetado en todo caso, salvo revisión de la normativa aplicable (Apartado 13).

Sin embargo, en el supuesto de dominio público no deslindado, cuya inscripción se solicite mediante representación gráfica alternativa, el registrador decidirá motivadamente sobre la inscripción en caso de oposición fundada de un colindante.

El inicio de expediente de deslinde supondrá la paralización de las actuaciones registrales.

Por último, tratándose de colindancia entre dos administraciones públicas, siempre se decidirá la cuestión por acuerdo entre ambas, incluso cuando exista informe de validación positiva.

Respecto de ciertos bienes públicos, como montes públicos, vías pecuarias, dominio público hidráulico y otros supuestos similares, «a los efectos de establecer la coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, el plano topográfico del monte o el levantado para el deslinde a escala apropiada, debidamente georreferenciados, según establece la Legislación de Montes, han de respetar la configuración perimetral externa de las parcelas afectadas. En caso de existir terrenos enclavados excluidos, ya sean de dominio público o privado, habrán de ser identificados y definidos mediante su representación gráfica georreferenciada» (Apartado 14º.3).

- O, en caso de que no se cuente con ninguna de las anteriores, una representación obtenida preferentemente por contraste negativo sobre la cartografía catastral, de modo que se respete la delimitación perimetral externa de cada una de las parcelas catastrales colindantes que sean de dominio privado.

— LA NOTA MARGINAL DE AFECCIÓN A DOMINIO PÚBLICO

Se hará consta por nota marginal la relación de colindancia con fincas afectadas al dominio público, expresándose que su morfología y descripción definitiva quedará sujeta al resultado del deslinde que podrán solicitar cualquiera de sus titulares (Apdo. 13º).

Se entiende esta disposición siempre que se cumplan con los requisitos legales que permitan la práctica de la citada nota marginal (en general será necesaria la audiencia del interesado en el correspondiente procedimiento administrativo, no bastando una mera manifestación por parte de la administración).

— EL MARGEN DE TOLERANCIA

El criterio de margen de tolerancia no se aplica en situaciones de colindancia con la administración pública, en cuyo caso «No se podrá considerar colindancia a la relación espacial producida cuando el dominio público atraviesa el inmueble o se produce intersección en uno o varios tramos o linderos de forma que resulta afectada su superficie gráfica catastral en más de un 10%.» (Apartado 13º.7).

2.5. El reflejo del dominio público en las bases gráficas registrales

La DGRN homologó la aplicación informática registral para el tratamiento de bases gráficas por Resolución de 2 de agosto de 2016. A partir de su homologación se considera obligatoria su utilización para la inscripción de bases gráficas registrales.⁴⁰

La citada aplicación permite superponer a la representación georreferenciada cuya inscripción se solicita otras cartografías, como la catastral y PNOA. También se prevé la posibilidad de cargar capas de dominio público.⁴¹

En la calificación registral se ha de tener en cuenta la información territorial asociada para prevenir la invasión de dominio público (esté o no inmatriculado, esté o no deslindado). En base a este criterio, del análisis de la cartografía y la aplicación de los criterios jurídicos aplicables según el dominio público de que se trate podrían examinarse varias situaciones:

⁴⁰ Ya lo advirtió la RDGRN 23 agosto 2016.

⁴¹ Así lo estableció ya la DA 1ª de la Ley 13/2015, en su apartado 1.

1. Si del examen gráfico no se deriva invasión de dominio público y tampoco del examen jurídico, no sería necesario recabar certificación administrativa de no invasión ni afección al dominio público.
2. Si del examen gráfico no resulta afectada la representación gráfica aportada por dominio público, pero sí del examen jurídico (por ejemplo, por constar como lindero en registro monte público) subsiste la obligación de recabar de la administración competente certificación.
3. Si del examen gráfico resulta afectada la representación gráfica aportada por dominio público (por ejemplo, al cargar la capa de dominio público correspondiente se superpone en todo o en parte), pero no del examen jurídico (por ejemplo, por no constar como linderos ningún tipo de dominio público ni advertirse en el registro o en el título presentado) también será necesario la solicitud de certificación administrativa.

En base a lo explicado, el criterio gráfico opera como un filtro más para evitar inscripciones de particulares que invadan el dominio público.

Sin embargo, una vez solicitado el informe también pueden tener lugar diversos escenarios: certificación administrativa favorable a la inscripción, certificación administrativa desfavorable a la inscripción y ausencia de respuesta.

Si la certificación es favorable a la inscripción, indicando la no invasión ni afectación de dominio público se procederá a la inscripción de base gráfica. Piénsese que esto es así incluso en el supuesto en que la información territorial asociada indique que sí existe invasión. En este supuesto se confirma que la información procedente de mediciones proporcionada por la administración no contiene datos delimitadores del dominio público plenamente actualizados ni seguros (piénsese en el dominio público que no se encuentra deslindado aún) por lo que estas capas de información han de entenderse como herramientas indiciarias que han de ayudar a la calificación registral, pero que en ningún caso están amparadas por los principios registrales.

En el supuesto de certificación desfavorable, se entiende que el informe ha de incluir una motivación razonada y de forma muy recomendable una medición con coordenadas delimitando el dominio público invadido, denegándose la inscripción por este motivo.

Por último, destaca el supuesto de ausencia de emisión de informe por parte de la administración. En concreto, el art 22 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, prevé expresamente el silencio administrativo positivo transcurridos tres

meses desde la comunicación realizara por el registrador. Este silencio podría aplicarse a aquellos supuestos en los que no exista información territorial asociada que superponga la base gráfica cuya inscripción se solicita, pero no en caso contrario. Si se procediera a la inscripción por silencio administrativo se estaría vulnerando el principio de protección del dominio público.

De lo manifestado hasta ahora se deduce que sólo a través de la inscripción registral del dominio público éste puede ser correctamente protegido. Para el dominio público pendiente de inscripción, ésta conllevará necesariamente la inscripción de base gráfica por alguno de los medios inmatriculadores de la legislación hipotecaria.

Sin embargo, es igualmente importante que el dominio público ya inscrito proceda a la incorporación de su representación gráfica georreferenciada para su indubitada delimitación.⁴²

3. PROPUESTAS DE MEJORA Y REFORMA

— El informe de validación catastral y la coordinación-descoordinación

La RC 2020 introduce respecto el estado de coordinación con catastro, la situación de «precoordinada». No puede entenderse esta nueva situación sino como un eufemismo para la situación de no coordinadas de aquellas fincas que estén pendientes de validación positiva por catastro en las que éste ha de resolver de modo positivo efectuando la coordinación.

Relacionado con lo anterior, no se entiende la situación del informe de validación catastral, el cual siempre cumple los requisitos técnicos, pero al ser negativo desconecta la inscripción de base gráfica registral del catastro. No parece conforme al espíritu de la Ley 13/2015 que se interrumpa el flujo de coordinación registro-catastro por un motivo puramente técnico.

Por último, tampoco resulta compatible con los principios registrales de legitimación y fe pública (y, en general, con la prevalencia de los pronunciamientos registrales sobre los catastrales) que no se bloquee la posibilidad de descoordinación unilateral por parte de catastro una vez alcanzada la coordinación por los medios legales aplicables.

— La base gráfica inmatriculadora de fincas de propiedad privada

⁴² ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, «El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015», *op. cit.* 30, p.251-252.

La actual regulación sólo permite inmatricular conforme a la representación gráfica catastral. La inmatriculación conforme a catastro fue establecida conforme a la Ley 13/96 en el artículo 298 del Reglamento Hipotecario, que actualmente se entiende tácitamente derogado.

Esta restricción en cuanto a la base gráfica cuando se trata de inmatricular ya ha sido puesta de relieve por parte de la doctrina.⁴³

La base gráfica catastral es considerada prioritaria y uno de los objetivos proclamados por la Ley 13/2015 es conseguir la coordinación entre registro y catastro. Sin embargo, a favor de la admisión de representaciones gráficas alternativas para la inmatriculación de fincas de titularidad privada se puede argumentar lo siguiente:

— El legislador no ha encontrado problemática en admitir la inmatriculación con base gráfica alternativa tratándose de dominio público, conforme al art 206 LH.

— Nada impide que inmediatamente posterior a la inmatriculación se inicie un procedimiento de rectificación de descripción (199, 201 LH) en base a una representación gráfica alternativa. Supone un acceso en dos pasos a la inscripción registral pretendida, mucho más farragoso y costoso para el interesado.

— Por último, los interesados pueden verse avocados a inmatricular conforme a catastro, a pesar de no corresponderse éste totalmente con su finca.

— En referencia a la Doctrina de la DGSJYFP (anteriormente DGRN)⁴⁴, ésta ha admitido la representación gráfica alternativa para inmatricular fincas en los supuestos de imposibilidad de inmatriculación conforme a catastro por problemas técnicos.

— Impulso en la inmatriculación e inscripción de base gráfica del dominio público

La protección del dominio público es uno tema recurrente en gran parte de los artículos de la reforma de la Ley 13/2015.

Sin embargo, tratándose de dominio público no inmatriculado, la calificación registral opera a ciegas, en base a información territorial asociada proporcionada por la administración que en no pocas ocasiones no es determinante y a datos puramente literarios que resultan del registro o de las propias manifestaciones de los interesados.

⁴³ DELGADO RAMOS, Joaquín, «Objetivos que proclama y reformas que introduce la Ley 13/2015, de reforma de la legislación registral y catastral», *op. cit.* 7, pp. 146-147.

⁴⁴ RDGSJYFP 18 diciembre 2020 y 4 noviembre 2021.

Tal vez la Ley 13/2015 debió de insistir menos en la protección del dominio público «este o no inscrito» y más en la inscripción del dominio público para su correcta protección. Y por inscripción, además de la inmatriculación, debería incluirse la inscripción de base gráfica de bienes demaniales que ya consten inscritos en el registro.

La inscripción del dominio público no sólo protege al dominio público, sino también a los particulares titulares de fincas próximas al mismo. Estos propietarios ven dilatado, mermado o incluso interrumpido su derecho al acceso registral de sus fincas en las situaciones de comunicación a la administración por dudas en cuando a invasión o afección de dominio público.

Si bien estos supuestos de comunicación son necesarios e inexcusables, así como el esfuerzo por parte de la administración competente en emitir un informe razonado favorable o desfavorable, los efectos de tal tramitación se quedan cortos.

No es suficiente hacer constar en la inscripción registral de una finca que se emitió un informe favorable, o en caso de que ya exista deslinde sobre ese bien de dominio público previo el correspondiente expediente administrativo que se practique nota marginal de afección al mismo (en general por el art 9.1 LH, y en particular según la legislación específica de cada tipo de dominio público atendiendo a su naturaleza).

La protección registral debe llegar más allá, hasta conseguir la inscripción registral de ese bien demanial. Por ello, aprovechándose la gestión de la comunicación a la administración competente y la facilidad que la legislación hipotecaria proporciona para inmatricular fincas de dominio público (art 204 y 206 LH) la contestación de la administración podría incluir la propia certificación administrativa con los requisitos necesarios para inmatricular, solicitándose por parte de ésta la inscripción.

Tal opción requiere, desde luego, desarrollo legislativo. Se echa en falta, en este aspecto y en otros un desarrollo reglamentario que excede del desarrollo puramente técnico proporcionado por las RC 2015 y RC 2020.

BIBLIOGRAFÍA

ALCÁNTARA MARTÍN, Antonio, «El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por la Ley 13/2015», *Revista de Administración Pública* (2018), 206. Disponible online en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.206.09>.

ALCÁZAR MONTERO, Raquel; ALONSO PEÑA, Carlos, «La Certificación Catastral Descriptiva y Gráfica, piedra angular de la coordinación. Catastro-Registro», *CT: Catastro* (2016), n.º 88.

ALONSO PEÑA, Carlos; FERNÁNDEZ GÓMEZ, Roberto, «Validación catastral de representaciones georreferenciadas: el Informe de Validación Gráfica», *CT: Catastro* (2017), n.º 90.

CUMELLA GAMINDE, Antonio; NAVARRO FLORES, Jorge, *Los bienes y derechos de dominio público y el Registro de la Propiedad*, Tirant lo Blanch, 2014.

DELGADO RAMOS, Joaquín:

— «COORDINACIÓN REGISTRO-CATASTRO: reseña crítica de la nueva instrucción conjunta Catastro-Registro de 24-9-2020», Disponible online en: <https://regispro.es/j-delgado-resena-y-comentario-critico-de-la-nueva-instruccion-conjunta-catastro-registro/>

— «¿LA INSCRIPCIÓN REGISTRAL EN ESPAÑA ES DECLARATIVA O CONSTITUTIVA? Relaciones entre el principio de inscripción constitutiva y el de identificación gráfica de las fincas. Propuesta de reforma legal», Disponible online en: <https://regispro.es/la-inscripcion-registral-en-espana-es-declarativa-o-constitutiva-2/#principio-de-especialidad-registral-representacion-grafica-obligatoria-en-todo-supuesto-de-apertura-de-folio-real-o-de-inscripcion-de-actos-o-contratos-inter-vivos>.

— «Objetivos que proclama y reformas que introduce la Ley 13/2015, de reforma de la legislación registral y catastral», *Revista de Derecho Civil*, vol. 3 (2016), n.º 1.

DIAZ FRAILE, Juan María, «Influencias del Derecho Público en el Registro de la Propiedad», *Boletín del Colegio de Registradores de España* (2006), n.º 123.

FANDOS PONS, Pedro, «Las repercusiones geográficas de los principios hipotecarios tras la Ley 13/2015, de 24 de junio (II): el principio de legalidad. La calificación registral gráfica», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol. 95 (2019), n.º 773.

FABRE LAFUENTE, Iván, «El tratamiento de la doble inmatriculación en la actual normativa hipotecaria española. Nuevas perspectivas: la coordinación Catastro-Registro de la Propiedad», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, vol. 97 (2021), n.º 788.

FEMENIA-RIBERA, Carmen; MORA NAVARRO, Joaquín Gaspar, «La coordinación Catastro-Registro en España: aplicación y efectos de la Ley 13/2015», *Revista Mapping*, vol. 27 (2018), n.º 191.

GARCÍA GARCÍA, José Manuel, *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, Ed. Civitas, Thomson Reuters. Octava Edición, 2014.

GÓMEZ GÁLLIGO, Francisco, «Grandes expectativas derivadas de la Ley 13/2015, de 24 de junio en relación a la coordinación del Registro de la Propiedad y del Catastro», *CT: Catastro* (2015), n.º 84.

GUARCH PRIETO, Charo, La protección registral de los bienes de dominio público», *Revista digital CEMCI* (enero a marzo de 2015), número 25.

PRADO GASCÓ, Víctor J, «¿La coordinación de las representaciones catastrales y alternativas un desideratum improrrogable?: La innecesariedad del informe catastral de validación positivo conforme a la RDGRN 26/2/2018», *GEOSIG reg 2014: Servicio de bases gráficas* (2018), n.º 17.

PUEBLA BLASCO, Jesús; GARCÍA RODRÍGUEZ, Ignacio; SERRANO MARTÍNEZ, Fernando, «Fortalecimiento de la colaboración entre el catastro y los Fedatarios públicos: el reto de la coordinación», *CT: Catastro* (2018), n.º 92, p. 80.

SALMERÓN MANZANO, Esther; MANZANO, Francisco, «Estudio de las comunicaciones del Registro de la Propiedad al Catastro en la provincia de Almería en el quinquenio 2010-2014 como punto de partida de la identificación gráfica registral de fincas rústicas en España», *CT: Catastro* (2018), n.º 94.

SALMERÓN MANZANO, Esther, *Efectos jurídicos de la identificación gráfica registral*, Wolters Kluwer España, 2016.

SERRERA CONTRERAS, Pedro Luis, «Inscripción de los bienes de dominio público», *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Año LXXXII (septiembre-octubre 2006), número 697.

RESOLUCIONES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO/DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA

Resolución de 15 de marzo de 2016

Resolución de 12 de abril de 2016

Resolución de 2 de agosto de 2016

Resolución de 23 de agosto de 2016

Resolución de 14 de septiembre de 2016

Resolución de 6 de febrero de 2018

Resolución de 11 de octubre de 2018

Resolución de 18 de diciembre de 2020

Resolución de 8 de septiembre de 2021

Resolución de 4 de noviembre de 2021

Fecha de recepción: 26.04.2022

Fecha de aceptación: 04.10.2022