

Información catastral y sistema de seguridad jurídica preventiva: Un modelo de buenas prácticas

María Ángeles Alcalá Díaz

Directora General de los Registros y del Notariado

La Dirección General de los Registros y del Notariado es el órgano encargado, entre otras funciones, de estudiar, proponer y aplicar la política del Ministerio de Justicia en relación con las cuestiones inherentes a la fe pública notarial y las de naturaleza registral en las materias relativas a la propiedad de inmuebles, bienes muebles y sociedades mercantiles, en los términos establecidos en la legislación vigente.

En el marco de la justicia preventiva de nuestro país, este Centro Directivo ha iniciado una profunda renovación que abarca, entre otros aspectos, la modernización de los servicios públicos con el fin de situar a la ciudadanía en el centro del sistema, revelándose en este contexto, la indudable importancia que para estos fines comportan las funciones propias de los Notarios y los Registradores de la Propiedad y Mercantiles. Ambos colectivos y los Colegios pro-

fesionales que los representan constituyen piezas claves en el proceso orientado a garantizar que la transmisión de propiedad y la creación y funcionamiento de las empresas, se desarrolle conforme a los principios éticos de transparencia, agilidad y atención al servicio público.

En relación con estos fines, junto a los operadores naturales ya mencionados debe destacarse la importancia que la información catastral supone para avanzar en los objetivos de esta Dirección General. Resulta obvio que la información suministrada por el Catastro relativa a los datos físicos, económicos y jurídicos de las fincas rústicas y urbanas contribuye de forma relevante a dotar al sistema jurídico de un elemento adicional de transparencia y seguridad a través, fundamentalmente, de las certificaciones de contenido descriptivo y gráfico que deben incorporarse en algunos

supuestos a los documentos públicos y al Registro de la Propiedad (1). Es indudable que la relación del Catastro con el mundo de la seguridad jurídica preventiva e inmobiliaria, especialmente con la profesión notarial y con el Registro de la Propiedad ha sido y continúa siendo esencial. La evolución histórica de esta colaboración y los datos más actuales de la transmisión mutua de información no hacen sino confirmar estas afirmaciones. Este proceso ha puesto también de manifiesto el compromiso de ambas instituciones en incorporar en el desarrollo de sus funciones, las nuevas tecnologías de la información lo que ha permitido mejorar y ampliar los instrumentos de colaboración con el objetivo final de ofrecer un servicio público de calidad.

El Catastro ha experimentado una notable evolución, marcada por un imparable proceso de modernización desde su inicial configuración como un instrumento destinado a la gestión de los tributos hasta su conversión en una herramienta administrativa multifuncional. El artículo 2 del Real Decreto 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario recoge este relevante cambio en la concepción del Catastro, definiendo su función esencial con palabras muy elocuentes. Se dice expresamente que la información recogida en la base de datos de esta institución «estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas, los juzgados y tribunales y el Registro de la Propiedad para el ejercicio de sus respectivas funciones y competencias». En este precepto se hace expresa la transformación de la función recaudatoria

del Catastro en una fuente insustituible de información territorial (2).

Debe advertirse, no obstante, que la Ley 1/2004 es una pieza normativa de cierre de un proceso iniciado varias décadas antes, siempre vinculado a los procesos de modernización del sistema registral y a la utilización de todos los avances tecnológicos de información. De hecho, el proceso de modernización se produjo en los años setenta del pasado siglo mediante la creación de una Comisión interministerial cuyos trabajos preparatorios culminaron con el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo. En el Preámbulo de dicha norma se hace expreso el intento de coordinación entre el Registro de la Propiedad y la descripción catastral de las fincas, mediante su identificación gráfica y alfanumérica.

Con todo, los avances técnicos del Catastro como instrumento de identificación de fincas sólo podían desplegar efectos reales sobre la seguridad, transparencia y fiabilidad de las transacciones de la propiedad, si iban acompañados de la necesaria modernización de los instrumentos notariales y del Registro de la propiedad. Y debe decirse que ninguno de ellos permaneció ajeno al proceso.

La incorporación de las nuevas tecnologías es una realidad en el desarrollo de las funciones notariales y registrales, por lo que hoy puede afirmarse que constituyen un instrumento esencial de su quehacer

(2) En el mismo sentido se pronuncia la Exposición de Motivos del Real Decreto 1/2004, según la cual el Catastro «se ha convertido en una gran infraestructura de información territorial disponible para todas las Administraciones públicas, fedatarios, empresas y ciudadanos en general, puesta ante todo al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria, pero capacitada también para facilitar la asignación equitativa de los recursos públicos».

El Catastro Inmobiliario se emplea en múltiples aspectos no fiscales: gestión de procesos de expropiación forzosa u otras políticas públicas (diseño de infraestructuras y planeamiento urbanístico), tramitación de ayudas públicas (ayudas a la agricultura, VPO, servicio de Justicia gratuita...) y cuidado del medio ambiente.

(1) A esta misma conclusión llega IBIZA GARCÍA-JUNCO, A.M. "La referencia catastral y los certificados descriptivos y gráficos. Dos aportaciones del Catastro al tráfico jurídico inmobiliario". *Revista Catastro*, núm 64, diciembre 2008, pág. 53.

diario. Así se evidencia en prácticas como la interconexión de las oficinas de notarios y registradores, la presentación telemática de documentos, el uso de firma electrónica avanzada, los Libros electrónicos, la solitud *on line* de certificaciones, la interconexión de los Registros, etc.

La incidencia de la mejora de la información catastral en el sistema de seguridad jurídica preventiva sólo podría ser apreciable si el proceso de modernización caminaba de forma paralela en uno y otro ámbito y si se acompañaba de las reformas normativas necesarias. En efecto, el proceso orientador de las reformas legales pone de manifiesto la necesidad de coordinación entre el Catastro y las oficinas de los Notarios y los Registradores y la interconexión de sus sistemas de comunicación. Aunque demuestra una utilidad innegable para evitar y prevenir la doble inmatriculación, el empleo de un sistema de bases gráficas y de identificación física de fincas debe enmarcarse dentro de un proyecto más general de mejora de la seguridad jurídica y, en consecuencia, puede considerarse hoy un instrumento de valor insustituible para la actividad de Notarios y Registradores de la propiedad.

Aunque el origen de la información catastral tenía objetivos más limitados, orientados a atajar el fraude fiscal y la verificación del impuesto sobre bienes inmuebles, la temprana colaboración de todos los operadores jurídicos implicados, dotó al sistema de ambiciones más extensas, advertida su funcionalidad como instrumento de corrección de las imperfecciones del sistema de publicidad de la propiedad de nuestro país. A esta finalidad no fue ajena la iniciativa del Ministerio de Hacienda que con base en un trabajo teórico y prospectivo sobre el fraude fiscal, creó un grupo de trabajo con notarios y registradores para colaborar en materia de fraude fiscal y de Catastro.

Aquel proyecto estableció el principio de consignación obligatoria de la referencia catastral en la escritura pública y en los registros de la propiedad, como medio de li-

gar la información legal con la información tributaria con reflejo normativo en la Ley 13/1996, en el que se estableció de forma taxativa dicha exigencia.

Por su parte, el artículo 38 del Texto Refundido de la Ley del Catastro, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, establece la regla general en cuanto a la constancia documental de la referencia catastral: la referencia catastral de los bienes inmuebles deberá figurar en los instrumentos públicos, mandamientos y resoluciones judiciales, expedientes y resoluciones administrativas y en los documentos donde consten los hechos, actos o negocios de trascendencia real relativos al dominio y demás derechos reales, contratos de arrendamiento, proyectos técnicos o cualesquiera otros relativos a los bienes inmuebles.

Partiendo de la importante función económica y jurídica de la consignación obligatoria de los datos catastrales en las escrituras públicas y su incorporación a los datos registrales, unida a la necesidad de habilitar los medios técnicos que lo hicieran posible, se desarrolló una normativa específica de desarrollo. De estos aspectos fueron conscientes todos los operadores jurídicos y las Administraciones públicas implicados, como queda patente en la Instrucción de la DGRN de 2 de marzo de 2000 (BOE 21 de marzo de 2000), sobre la implantación de la base cartográfica catastral en los Registros de la Propiedad. En ella se pone de manifiesto que «una de las necesidades tradicionalmente sentida en el ámbito del Registro de la Propiedad ha sido el poder identificar las fincas objeto del tráfico jurídico mediante un soporte cartográfico que permita su precisa delimitación territorial, robusteciendo la seguridad jurídica de las transmisiones patrimoniales». Esta Instrucción tuvo su precedente en el Convenio suscrito entre el Colegio de Registradores de la Propiedad, la Dirección General del Catastro y la Dirección General de los Registros y del Notariado el

11 de noviembre de 1999 (3). A través de este Convenio, el Catastro se comprometió a entregar toda la cartografía catastral para su utilización por los Registradores en desarrollo de sus funciones.

El respaldo legal definitivo para las bases gráficas registrales lo constituye la regla la del artículo 9 LH en la redacción dada por la Ley 24/2001, de 28 de diciembre. Esta norma introdujo tres nuevos párrafos en los que se permite que la identificación de las fincas registrales se complete mediante la incorporación al título inscribible de una descripción planimétrica y gráfica de la finca que puede ser catastral, urbanística o simplemente topográfica. Dicho precepto concluye estableciendo 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».

Esta colaboración entre operadores jurídicos y Administraciones públicas contó con un primer impulso para la informatización del Registro materializado en la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 31 de agosto de 1987, con la que se autorizó el empleo de medios informáticos para la llevanza de los índices de fincas y de personas en 50 Registros piloto. El Real Decreto 430/1990, de 30 marzo, supuso un punto de inflexión definitivo y general en la promoción de la informatización del Registro ya que con el mismo se extendió su uso, abandonando los límites implícitos a una práctica anterior meramente experimental. Ensayados y superados los umbrales mínimos de calidad y con el objetivo último de modernizar los índices, agilizar la publicidad formal de los datos registrales y adaptarla a las nece-

sidades de la sociedad, se impuso la gestión informática de la información registral (4).

Los avances en esta línea se han consolidado con iniciativas legislativas posteriores en las que se aprecia un renovado impulso del proyecto entre las que cabe destacar la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social en la que se previeron nuevas vías para la coordinación del Registro con el Catastro, la Instrucción de la DGRN 2 de marzo de 2000 y la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, ya mencionadas. Los instrumentos de coordinación entre ambos registros comportan una mejora considerable de sus respectivas funciones: para el Registro de la propiedad la información suministrada por el Catastro permite identificar con precisión el objeto inscribible; para el Catastro, la información registral implica vincular sus datos con la propiedad de las fincas. En definitiva, estos avances hacen más eficaz la informatización de los índices porque proporcionan los datos o elementos necesarios para la objetivización de la descripción de las fincas (5).

No obstante, el suministro de información no se vincula sólo a la identificación de fincas con el objeto de dotar de la necesaria transparencia y seguridad a la transmisión de la propiedad, sino que tiene una significación más amplia orientada a dis-

(4) Así lo advierte ARRIETA SEVILLA, L.J., *La doble Inmatriculación Registral*, Aranzadi, Thomson Reuters, Pamplona, 2009, pág. 292.

(5) El primer precedente normativo para la instauración de las bases gráficas fue la RDGRN 31 de agosto de 1987. En concreto, su apartado Sexto estableció que a título experimental en los Registros «se dispondrá progresivamente de una base gráfica, a escala unificada», para que el Registrador pueda identificar y situar las fincas. El avance de las técnicas informáticas facilitó que el Real Decreto 430/1990, de 30 de marzo, generalizara el proyecto iniciado por la RDGRN de 31 de agosto de 1987. El Real Decreto de 1990 introdujo el artículo 398.b) del RH que establece que gradualmente los Registros contarán con una base gráfica proporcionada por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria en soporte papel o digitalizado para la identificación de las fincas.

(3) El texto íntegro del Convenio aparece en GARCÍA GARCÍA, *Código de legislación inmobiliaria, hipotecaria y del Registro Mercantil*, págs. 2857-2859.

poner de datos sobre la situación jurídica de las fincas sobre las que recae. Ello explica que los flujos de información no sean unidireccionales, es decir del Catastro a los Registros de la propiedad mediante la necesaria descripción física y cartográfica de las fincas, sino que también se han previsto instrumentos de información de los Registros de la propiedad al Catastro con los que se da cuenta de datos registrales de los inmuebles.

Debe destacarse a este respecto y en desarrollo de las líneas de colaboración iniciadas, el proceso de mejora y perfeccionamiento de los mecanismos legales y técnicos en la transmisión de la información que se diseña en el art. 36 del Real Decreto Legislativo 1/2004 en el que expresamente se establece que “los registradores de la propiedad remitirán a la Gerencia o Subgerencia del Catastro en cuyo ámbito radique el inmueble, en la forma que reglamentariamente se determine dentro de los 20 primeros días de cada mes, información relativa a los documentos por ello autorizados o que hayan generado una inscripción registral en el que mes anterior, en los que consten hechos, actos o negocios susceptibles de inscripción en el Catastro inmobiliario”.

El precepto transcrito constituye un nuevo hito de en la transmisión de información sobre bienes inmuebles en el que se pone de manifiesto la reciprocidad en el tratamiento de dicha información y en el carácter complementario de las actuaciones del Catastro y del Registro de la propiedad. En efecto, la colaboración mutua no se limita a incrementar la seguridad y fiabilidad de las transmisiones a través de la exacta descripción física de las fincas, sino que se amplía de forma extraordinaria, proporcionando al Catastro información jurídica sobre las mismas, abarcando cualquier acto o negocio que afecte a su propiedad o sus cargas.

El mandato legal ha sido cumplido de forma ejemplar, incluso más allá de sus estrictos términos. Así, el Colegio de Regis-

tradores de España y la Dirección General del Catastro han abordado conjuntamente el análisis y implementación de los instrumentos técnicos para agilizar el suministro de datos impuesto por la norma. Los resultados de la colaboración entre ambas instituciones son reveladores como lo demuestra, por ejemplo que el 60% de los envíos de información del Colegio de Registradores al Catastro se efectúe en los primeros 5 días y el 85% en los primeros 10 de cada mes, aunque la norma establece un plazo de 20 días para hacer efectiva la remisión, dentro del cual se realiza el 99% de los envíos de información (6). Este mismo porcentaje es el reseñable respecto de la preceptiva remisión de información de los Registros de la propiedad al Colegio de Registradores, centro responsable de recibirla de éstos y de depurar los errores o defectos que pudieran presentarse para después remitirla telemáticamente y de forma global a la Oficina virtual del Catastro.

Desde el ámbito notarial el compromiso tanto en relación con la modernización e incorporación de las nuevas tecnologías en desarrollo de sus actividades profesionales, como respecto de la colaboración con el Catastro ha sido y es extraordinario, demostrando una vez más la vocación de colaboración de este colectivo y del Colegio profesional que lo representa con las Administraciones públicas y el interés general.

Esta coordinación con el Catastro tiene hoy su reflejo en el artículo 170 del nuevo Reglamento Notarial, aprobado por Real Decreto 45/2007, de 19 de enero, al establecer en su párrafo segundo que cuando se trate de bienes inmuebles la descripción de los mismos incluirá la referencia catastral que le corresponda así como la certificación catastral descriptiva y gráfica, en los términos establecidos en la normativa catastral.

Cuando el artículo 170 establece que la descripción de los bienes inmuebles in-

(6) Datos suministrados por el Colegio de Registradores de España en septiembre de 2009.

cluirá la referencia catastral, se refleja esa intencionalidad de coordinación con el Catastro, añadiendo a este respecto que la descripción de los inmuebles también contendrá la certificación descriptiva y gráfica en los términos establecidos en la normativa catastral que facilita la representación visual de la finca y por tanto facilita su identificación a los otorgantes. El otorgamiento de la escritura, además, implica que los datos relativos a la finca que en ella se contienen, pasan al Índice Único y serán facilitados al Catastro, por lo que se produce inmediatamente la actualización catastral, tanto respecto de la finca objeto de la escritura como respecto de las fincas colindantes (7).

Aunque la colaboración entre el notariado y el Catastro fue muy anterior, las oficinas Notariales tienen acceso al Catastro desde la Resolución de la Dirección General del Catastro de 28 de abril de 2003, por la que se aprueban los programas y aplicaciones informáticas para la consulta de datos catastrales y la obtención de certificados catastrales telemáticos. A partir de ese momento, la interconexión inmediata de las notarías a los datos catastrales ha supuesto una mejora considerable de la seguridad jurídica (8).

El Notario puede en el momento del otorgamiento de la escritura pública obtener los datos físicos de la finca reflejados el Catastro y puede contrastarlos con los datos del título anterior y con lo manifes-

tado por los otorgantes. Los comparecientes ante el Notario en el momento del otorgamiento, pueden tener a la vista, además de la documentación referente a los aspectos jurídicos, la representación gráfica y visual de la finca. Como consecuencia de este análisis contrastado en la identificación de la finca, y en presencia y con la anuencia de los interesados, se puede actualizar y corregir en el nuevo título los datos anticuados o erróneos, de donde pasarán al Registro y, en su caso, al Catastro (9). Actualizados en el título los datos de la finca, y con la referencia catastral, acceden al Registro de la Propiedad lográndose la coordinación entre los tres ámbitos fundamentales, inherentes a la transmisión de la propiedad de inmuebles en nuestro país.

El análisis estadístico de la interconexión de los notarios con el Catastro es

(9) Como ya hemos visto, la Resolución de 28 de abril de 2003 de la Dirección General del Catastro, establece que las Notarías y Registros de la Propiedad podrán consultar y obtener certificados por medios telemáticos, de los datos de los bienes inmuebles obrantes en la Base de Datos Nacional del Catastro. De este modo, el Notario accede a la base de datos del Catastro obtiene la certificación descriptiva y gráfica catastral, la coteja con lo contenido en el título anterior y junto con los otorgantes, comprueba los datos, y los actualiza al reflejar la nueva descripción del bien inmueble. Esta última tarea de rectificación de los datos de los bienes inmuebles, aparentemente ha quedado sin contenido tras la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 2008 al anular el artículo 171 del Reglamento Notarial “el notario podrá rectificar”. Pero, como no puede ser de otra manera y siempre ha sido en la práctica, y así había que entender tal artículo, son las partes las que pueden y deben actualizar la descripción de la finca, guiados por el Notario redactor del documento, con la ayuda de los elementos obrantes en cada caso como pueden ser los planos o mediciones de técnico, los datos catastrales, los contenidos en los títulos, etc. Pero, evidentemente, en ningún caso el Notario podrá suplir de oficio el consentimiento de los otorgantes en cuanto a la aceptación de la actualización o rectificación de las descripciones de la finca, que en definitiva es uno de los elementos principales del contrato. En este sentido también se pronuncia Cavallé Cruz, A, “Hay un tiempo para cada cosa”. *Revista Atlántica del Derecho, la Historia y la Cultura*, Academia Canaria del Notariado, núm. 1, Año I, Septiembre-Diciembre 2008, págs 33 a 37.

(7) En este sentido expresamente, CAVALLÉ CRUZ, A, “Hay un tiempo para cada cosa” *Revista Atlántica del Derecho, la Historia y la Cultura*, Academia Canaria del Notariado, núm. 1, Año I, Septiembre-Diciembre 2008, págs. 33 a 37.

(8) En este sentido se pronuncia MIRANDA HITTA, J, en su ponencia “El catastro, el notariado y el registro: una mirada en perspectiva”, *10º Congreso Notarial Español*, Tenerife, octubre de 2008, *Función notarial: permanencia y evolución*. Consejo General del Notariado, pág. 562, cuando manifiesta: “¿Qué ha pasado en estos diez años de colaboración y puesta en práctica de la Ley 13/96 y más tarde, de la Ley del Catastro? Creo que debemos estar francamente satisfechos...”

extremadamente elocuente. En 2008 los ciudadanos solicitaron electrónicamente desde las 3.000 notarías españolas un total de 1.921.416 certificados catastrales, los índices catastrales remitidos superaron los 2.800.000 y se efectuaron cerca de 2.200.000 consultas efectuadas a la Oficina virtual del Catastro (10).

El control de legalidad y autorización del documento por el Notario y la publicidad, calificación registral e inscripción en el Registro de la Propiedad han convertido el modelo de seguridad jurídica existente en España, en un sistema de contrastada seriedad, agilidad y eficacia que ha contribuido y está contribuyendo a la modernidad y al progreso económico y social.

No obstante, dicho modelo adolecía de un problema extrínseco de naturaleza material que se proyectaba en la creciente inseguridad sobre la delimitación de la finca objeto de negocio jurídico y de posterior inscripción registral. El problema se centraba en la incertidumbre sobre la realidad física y jurídica de las fincas e inmuebles, asociada a la trascendental eficacia de su inscripción registral. A este respecto se revelan incompletas las primeras descripciones de las fincas con base en meras manifestaciones o datos facilitados por otorgantes, descripciones que podían ser erróneas o falsas, o incluso darse casos de doble inmatriculación, bien por ignorancia, negligencia o incluso por malicia, problema secular derivado de la falta de coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro.

Todos estos problemas referentes a la identidad física de las fincas y de sus características eran hace décadas un problema menor, ya que la contratación inmobiliaria se limitaba habitualmente a personas

de una misma población, que conocían la finca sobre la que contrataban, y era suficiente con un control de legalidad de los aspectos civiles, mercantiles, hipotecarios y fiscales (11). Sin embargo, la extensión del tráfico inmobiliario plantea la necesidad de superar los problemas derivados de las incertidumbres descritas sobre la realidad física y jurídica de las fincas que no podía basarse exclusivamente en declaraciones o manifestaciones de las partes.

El control jurídico realizado por los fedatarios públicos en el momento del otorgamiento de la escritura concede una gran seguridad y certeza en cuanto a quién es el titular (examen de los títulos aportados), sus facultades de disposición (examen de poderes, facultades y autorizaciones) y el estado de cargas (publicidad del Registro). Sin embargo, ni la actuación notarial ni la publicidad registral daban garantías sobre la realidad física, ni siquiera sobre la propia existencia de la finca.

Este último escollo ha sido satisfactoriamente superado como consecuencia de la colaboración entre los operadores de la seguridad jurídica preventiva y el Catastro lo que ha sido posible también gracias al impulso dado por la Administración pública en distintos ámbitos, imprescindible para dotar de la base normativa precisa y del apoyo técnico necesario para su eficaz desarrollo. Todas las instituciones implicadas han demostrado un compromiso claro en la mejora del sistema y el impulso modernizador que el proceso requería. De todo ello se aprecia un notable incremento de la seguridad jurídica y, en definitiva, una sustancial mejora del servicio que la Administración pública en su conjunto presta a los ciudadanos. ▽

(10) Los datos han sido obtenidos del artículo “El notariado estrecha su colaboración con el Catastro”, en *Revista Escritura pública*, núm. 57, mayo-junio 2009, Consejo General del Notariado, págs. 18-19.

(11) Así lo señala CAVALLÉ CRUZ, A, “Hay un tiempo para cada cosa”. *Revista Atlántica del Derecho, la Historia y la Cultura*, Academia Canaria del Notariado, núm. 1, Año I, Septiembre-Diciembre 2008, págs 33 a 37.