

# Ordenación territorial y seguridad jurídica en la contratación inmobiliaria\*

## *Land management and legal certainty in real estate contracts*

por

LUIS JAVIER ARRIETA SEVILLA  
*Profesor Contratado Doctor*  
*Facultad de Derecho Universidad de Navarra*

**RESUMEN:** La preeminencia de los límites intrínsecos a la propiedad inmobiliaria basados en su función social puede ocasionar la quiebra de uno de los principios rectores del Derecho privado: la seguridad jurídica en la adquisición de derechos reales. El presente trabajo examina el modo en el que las reformas legislativas introducidas en el Ordenamiento jurídico en 2015 permiten la defensa armónica del medio ambiente y de la legalidad urbanística sin merma de la seguridad jurídica. En concreto, se analiza el tratamiento legal y jurisprudencial de las restricciones públicas que afectan a la propiedad inmobiliaria y las diversas soluciones *ex ante* y *ex post facto* que el legislador ha previsto para compatibilizarlas con la seguridad jurídica. Para ello se defiende que el Registro de la Propiedad actúe como cauce de difusión de la información territorial y, de manera eficiente, dote de publicidad frente a terceros a los límites públicos

---

\* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Situación actual y perspectivas de futuro de la información registral: hacia un nuevo modelo de administración del territorio» (DER2014-52262-P), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

que afectan al dominio. Así se deriva, especialmente, de la lectura conjunta de la Ley Hipotecaria (tras la Ley 13/2015) y de ciertas normas sectoriales entre las que destaca la Ley 33/2015 por la que se reforma la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

*ABSTRACT: The priority of the overriding interests based on the social function of property overrules one of the guiding principles of Private law: legal certainty in the acquisition of property rights. This paper examines the way in which the 2015 legislative reforms in the Spanish law combine efficiently and consistently the environmental protection and urban planning with legal certainty in the acquisition of lands. Specifically, the paper analyses the legal treatment of overriding interests and the ex ante and ex post facto solutions that the legal system proposes to make them consistent with legal certainty. It is supported that the Land Register can develop a key role as the central instrument not only for property rights but also for spatial data or territorial information. Therefore the Land Register can provide efficient publicity to prospective purchasers and third parties about the public domain and other public restrictions that affect property rights. This conclusion is achieved especially from the combined reading of the Mortgage Act (as amended by the Act 13/2015) and certain sectoral regulations among which it can be highlighted the Act 33/2015, which amends the Act 42/2007, on Natural Heritage and Biodiversity.*

**PALABRAS CLAVE:** Seguridad jurídica. Costes de transacción. Límites públicos a la propiedad. Información territorial. Registro de la Propiedad. Representación geográfica de fincas. Interoperabilidad. Publicidad frente a terceros.

**KEY WORDS:** *Legal certainty. Transactions costs. Overriding interests. Spatial data. Land Register. Geographic representation of registered properties. Interoperability. Publicity against third parties.*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LA SEGURIDAD JURÍDICA INMOBILIARIA.—III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL COMO FUENTE DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS QUE LA PUBLICIDAD REGISTRAL NO REDUCE.—IV. VÍAS DE SOLUCIÓN DE LAS EXTERNALIDADES POR LÍMITES TERRITORIALES: 1. SOLUCIONES *EX POST FACTO*. 2. SOLUCIONES *EX ANTE*.—V. MECANISMOS DE PUBLICIDAD DE LOS LÍMITES AL DOMINIO: 1. INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DE ESPAÑA. 2. ASOCIACIÓN DE INFORMACIÓN TERRITORIAL AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.—VI. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE VINCULACIÓN GRÁFICA DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL: 1. EL MODELO ORIGINAL DE LA LEY 24/2001. 2. EL NUEVO PARA-

DIGMA: LA LEY 13/2015: 2.1. *Constancia registral de la calificación territorial.* 2.2. *Constancia informática de la información territorial georreferenciada.* — VII. INFORMACIÓN TERRITORIAL GEORREFERENCIADA EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL. — VIII. CONCLUSIONES. — JURISPRUDENCIA CITADA. — BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La ordenación territorial entendida como la defensa de la calificación ambiental y urbanística de los inmuebles es una realidad jurídica preeminente que se debe imponer por razones de utilidad pública en defensa del bien común y las futuras generaciones.

Sin embargo, el mantenimiento de la situación territorial puede ocasionar la quiebra de ciertos principios rectores del Derecho privado como la seguridad jurídica en la adquisición de derechos reales. A pesar de ello, es preciso admitir que la vinculación del propietario actual y de los adquirentes posteriores a los posibles límites urbanísticos o ambientales al dominio es coherente con el derecho a la propiedad privada reconocido en el artículo 33 CE<sup>1</sup>. El Tribunal Constitucional configura este derecho «como un haz de facultades individuales sobre las cosas pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir» (STC 37/1987, de 26 de marzo [RTC 37]). Dicho de otro modo, el reconocimiento del derecho a la propiedad privada no impide que puedan existir restricciones basadas en la función social del dominio entre las que se incluyen las referidas a la ordenación del territorio. Además, estas restricciones deben entenderse, como señala la STC 37/1987, «no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho»<sup>2</sup>.

El propio Código Civil veladamente reconoce la supremacía de la calificación ambiental y urbanística al resaltar, en el artículo 348 del Código Civil, que «la propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes». Asimismo, el artículo 350 del Código Civil admite las restricciones públicas al dominio al ordenar que el propietario actúe con sujeción a las normas de policía. En este punto, la letra del artículo 350 del Código Civil —cuya redacción es la original de 1889— está superada por el desarrollo del urbanismo y de la protección ambiental. Sin embargo, se puede afirmar que «los denominados en la época de la codificación “reglamentos de policía” no son sino lo que hoy es parte del contenido del Derecho urbanístico integrante de la legislación en materia de urbanismo y ordenación territorial»<sup>3</sup>.

Por consiguiente, la propiedad privada presenta una serie de límites inherentes y es únicamente este derecho —tan alejado de ser incondicional y absoluto— el que puede ser objeto de administración o disposición por su titular. Como se explicará, la ordenación del territorio y la seguridad jurídica en la contratación inmobiliaria se desenvuelven en planos diferentes y aquella es preferente a esta. Ahora bien, esto no implica que la seguridad jurídica deba quedar desvirtuada por la imperativa defensa territorial, por lo que es necesario arbitrar una serie de medios que permitan la consecución conjunta y coordinada de ambos intereses.

Tras este apartado introductorio, se abordará el análisis de la seguridad jurídica en la contratación inmobiliaria (II); la dualidad de planos en los que se desenvuelven la seguridad jurídica y las limitaciones urbanísticas y ambientales (III); las vías de solución *ex ante* y *ex post facto* de los conflictos relativos a la adquisición de inmuebles con restricciones legales (IV); los mecanismos de publicidad no tabular de dichas restricciones (V), con especial énfasis en la evolución del sistema de vinculación gráfica de la información territorial conforme a la legislación hipotecaria (VI) y la legislación sectorial (VII).

## II. LA SEGURIDAD JURÍDICA INMOBILIARIA

La seguridad jurídica es una aspiración de todo Ordenamiento. En concreto, el nuestro reconoce en el artículo 9.3 CE que, junto a otros principios, la seguridad jurídica queda garantizada por la Constitución. PÉREZ LUÑO señala que la seguridad jurídica se despliega en dos direcciones complementarias: por un lado, como exigencia objetiva que requiere el desarrollo del sistema jurídico a través de normas e instituciones y, por otro, como faceta subjetiva que presenta la seguridad jurídica como certeza, esto es, como proyección de la vertiente objetiva en situaciones particulares que incluye la posibilidad de conocer el Derecho por parte de sus destinatarios<sup>4</sup>. A esta nota de cognoscibilidad habría que añadir la recomendable estabilidad temporal del Derecho y su previsibilidad al ser aplicado en caso de conflicto<sup>5</sup>.

En resumen, la seguridad jurídica presenta una doble dimensión. La primera referida al Derecho objetivo cuyo destinatario son los poderes públicos a quienes se les exige certeza y claridad normativa y se les prohíben comportamientos arbitrarios<sup>6</sup>. En segundo término, la seguridad jurídica se refiere al reconocimiento, mantenimiento y defensa de los derechos subjetivos entre los que se incluye la propiedad.

Este trabajo versa sobre la segunda acepción de la seguridad jurídica, ya que examina en qué medida la eficacia de las normas ambientales y urbanísticas afecta a los derechos inmobiliarios en aquellos supuestos en los que son adquiridos por un tercero de buena fe.

Si las notas de cognoscibilidad y previsibilidad se ponen en relación con los mercados inmobiliario e hipotecario se observa que los actos en virtud de los cuales se crean, transmiten, modifican, restringen o extinguen derechos reales sobre bienes inmuebles deben poder ser conocidos por todos. Por ello, la publicidad de la información jurídicamente relevante desempeña un papel central en la consecución de la seguridad jurídica subjetiva. Un medio apto para valorar hasta qué punto se logra es el análisis económico del Derecho que, en lo que a este trabajo respecta, centra su estudio en los costes de transacción presentes en el proceso adquisitivo<sup>7</sup>.

Conforme a una división clásica, los costes se dividen en tres: los de obtención de la información sobre la situación jurídica del inmueble (costes de información); los de celebración del contrato (costes de contratación) y los necesarios para proteger el derecho frente a intromisiones o injerencias de terceros (costes de vigilancia)<sup>8</sup>.

En la medida en que pueden existir derechos sin posesión, estados posesorios confusos y situaciones fácticas carentes de protección es imprescindible que la contratación inmobiliaria no se sustente en la posesión de hecho sino en un sistema que evite transacciones que a la postre resulten insatisfactorias. Precisamente para garantizar la titularidad de los derechos, facilitar su circulación y asentar las bases del moderno mercado hipotecario se ideó el Registro de la Propiedad<sup>9</sup>. La institución registral contribuye a la seguridad jurídica porque, por un lado, proporciona confianza al potencial adquirente al publicar los datos que debe conocer en torno a la situación jurídica de un inmueble y, al mismo tiempo, protege al titular registral, ya que, con carácter general, quienes inscriben nada tienen que temer<sup>10</sup>.

A la vista de lo anterior cabe señalar que la función económica del Registro de la Propiedad es doble. Por un lado, aminora los costes de información a través de la publicidad de los derechos. Por otro, reduce los costes de vigilancia porque la inscripción protege a su titular. Sin embargo, la adopción de un sistema de registro introduce ciertos costes de contratación derivados de los aranceles de notarios y registradores. La pervivencia de este modelo requiere que el ahorro en los costes de información y vigilancia sea mayor que el aumento de los costes de contratación, pues solo así el adquirente preferirá depositar su confianza en la institución registral y rechazará la custodia privada de su derecho.

Como se ha indicado, una de las funciones del sistema tabular es la defensa del titular que ha inscrito su derecho. Esta afirmación resulta obvia cuando la inscripción refleja con exactitud la realidad jurídica pero cuando no es así su mantenimiento requiere cierta explicación, ya que la protección al titular registral determina la extinción del derecho o situación jurídica no inscrita. Esta cuestión trae a colación la convergencia o divergencia entre la seguridad del tráfico y la seguridad jurídica<sup>11</sup>. Si la primera tutela la buena fe de quien adquiere ignorando la inexactitud del Registro e inscribe, la segunda propone

una regla lógica consistente en que nadie pueda ser despojado de su derecho si no es por medio de un acto personal y voluntario y, por ello, asume la noción latina *nemo plus iuris transferre potest quam ipse habet*.

Un primer análisis de ambos conceptos lleva a reconocer la incompatibilidad entre la seguridad jurídica subjetiva y la seguridad del tráfico toda vez que la protección del tercero de buena fe es incompatible con el mantenimiento del derecho por parte de su actual titular y a la inversa<sup>12</sup>. Sin embargo, se trata de una conclusión provisional que es preciso matizar. En un luminoso trabajo, PAZ ARES señala que la contraposición o repelencia entre la seguridad del tráfico y la jurídica queda, en la práctica, superada por la «hipótesis de la atracción». Un mayor análisis de la relación entre la seguridad del tráfico y la seguridad jurídica determina que no hay verdadera colisión entre ambas y, «aunque resulte paradójico a quien en realidad y de manera inmediata protegen estas normas [de seguridad del tráfico] es al titular del derecho y no al tercer adquirente, cuya tutela puede calificarse, acudiendo a una expresión gráfica, de puro rebote»<sup>13</sup>.

Por consiguiente, la seguridad del tráfico no se opone sino que es una manifestación concreta de la seguridad jurídica subjetiva que permite maximizar el beneficio del titular al reducir los costes de transacción que, de otro modo, obstaculizarían el aprovechamiento o enajenación del derecho por su titular<sup>14</sup>. De ahí que PAZ ARES concluya que «las reglas de seguridad del tráfico son reglas que se establecen para hacerles [a los titulares actuales] más fácil valorizar o hacer efectivo el disfrute de sus derechos subjetivos, que justamente consiste en que se consume la transacción relevante»<sup>15</sup>.

Aunque la seguridad del tráfico presenta una dimensión dinámica que admite la adquisición *a non domino* a costa del propietario original este efecto nunca se produce frente a un titular registral, por lo que quien inscribe nunca podrá ser despojado de su derecho, precisamente, porque ha inscrito<sup>16</sup>. La consecuencia que se deriva es que el sistema tabular ocupa una posición central en el reconocimiento de los derechos inmobiliarios al desincentivar la existencia de titularidades no inscritas.

### III. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL COMO FUENTE DE EXTERNALIDADES NEGATIVAS QUE LA PUBLICIDAD REGISTRAL NO REDUCE

El Registro de la Propiedad se ha venido empleando, casi de manera exclusiva, para la inscripción de la propiedad y sus limitaciones extrínsecas (arrendamientos, hipotecas, usufructos, servidumbres, etc.) y para vincular o afectar fincas a ciertos procesos judiciales declarativos o ejecutivos (anotaciones preventivas de demanda o embargo). Es decir, las restricciones al dominio por razones administrativas son ajenas, con carácter general, al folio registral. Este

silencio tabular no impide que dichas restricciones resulten preferentes y puedan vaciar de contenido un derecho real inscrito.

La falta de reflejo registral de los límites al dominio basados en la función social de la propiedad reside en que, *stricto sensu*, no afectan al contenido de la propiedad descrita en el artículo 348 del Código Civil, ya que por tratarse de realidades intrínsecas al dominio forman parte de su definición. Si, como ha establecido el Tribunal Constitucional, «utilidad individual y función social definen, (...) inescindiblemente, el contenido del derecho de propiedad» (STC 37/1987, de 26 de marzo [RTC 37]) es admisible que los límites internos del dominio no consten en el Registro y sean oponibles a terceros de buena fe. Ahora bien, no se puede negar que esta construcción jurídica no satisface la posición de quienes adquieren una finca ignorando que está afectada por alguna restricción administrativa, lo que perjudica la razonable aspiración constitucional de seguridad jurídica subjetiva.

Por tanto, se puede concluir que la ordenación territorial es fuente de externalidades negativas, ya que la eficacia del Registro no abarca esta información, «clandestina» desde una óptica meramente tabular, porque se le presume *iuris et de iure* una publicidad legal de mayor intensidad. En definitiva, la vertiente dinámica de la seguridad jurídica queda inoperante cuando se trata de cuestiones relacionadas con el ámbito territorial porque el titular registral, independientemente de su buena fe, queda vinculado por cualesquiera restricciones al dominio de las que el Registro no da publicidad pero que por razones de utilidad pública resultan oponibles<sup>17</sup>.

Aunque son variadísimas las posibles restricciones urbanísticas y ambientales al dominio todas tienen en común su carácter preeminente. Por ello, la doctrina y la jurisprudencia son reacias a admitir la primacía de la publicidad registral frente a la información territorial<sup>18</sup>.

Últimamente han aparecido ciertos pronunciamientos en la doctrina que abogan por la protección del tercero de buena fe en casos de licencias de construcción ilegales<sup>19</sup>. Aunque se trata de una idea sugerente y bien fundamentada se opone a la posición de los Tribunales que sostienen que la condición de tercero hipotecario resulta irrelevante con base en la subrogación legal que se deduce del artículo 27.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (en adelante, TRLSRU). Este precepto señala —como ya venía haciendo la normativa anterior— que «la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma». Ello implica que los adquirentes ocupan el lugar de sus transmitentes respecto de la situación urbanística y territorial de las fincas, por lo que la enajenación a un tercero de buena fe no hace que queden inoperantes los deberes o límites impuestos por la Administración<sup>20</sup>.

Esta subrogación no distingue entre actos generales o singulares, ya que según ARNÁIZ EGUREN se extiende a «los deberes resultantes de la aplicación de la legislación y de los actos administrativos que se adopten en cumplimiento de sus disposiciones»<sup>21</sup>.

Precisamente por el pleno reconocimiento jurisprudencial de la subrogación legal se dice que la protección tabular y la configuración intrínseca del dominio están en planos distintos<sup>22</sup>. Esta dualidad de planos está pacíficamente admitida por el Tribunal Supremo y la Dirección General de los Registros y del Notariado<sup>23</sup>.

Muestra inequívoca de la preeminencia de la información territorial son los derribos de edificaciones cuya licencia es declarada ilegal. En estas situaciones es habitual que cuando se pretende el restablecimiento de la situación original los terceros de buena fe soliciten la declaración de imposibilidad de ejecución por su falta de culpabilidad y su ignorancia en torno a la nulidad de la licencia (art. 105 LJCA). Sin embargo, en reiteradas ocasiones el Tribunal Supremo ha desestimado este argumento porque el interés privado del tercero debe ceder ante el interés público que anima la actuación urbanística<sup>24</sup>. Ello no obsta a que el tercero de buena fe pueda plantear las acciones civiles oportunas para la defensa de sus intereses o que esté habilitado para solicitar una indemnización a la Administración<sup>25</sup>.

En relación a la incidencia de la normativa urbanística en la contratación inmobiliaria cabe destacar la resolución del Parlamento europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario dictada tras la aprobación del Informe presentado por Margrete Auken. La resolución describe el problema al subrayar que «miles de ciudadanos europeos, en diferentes circunstancias, han adquirido propiedades en España de buena fe, actuando conjuntamente con abogados locales, urbanistas y arquitectos, solo para descubrir más adelante que han sido víctimas de abusos urbanísticos cometidos por autoridades locales poco escrupulosas y que, en consecuencia, sus propiedades se enfrentan a la demolición porque se ha descubierto que han sido edificadas ilegalmente y, por lo tanto, no tienen valor» (considerando AH).

La resolución del Parlamento europeo insta a España «a realizar un debate público, con la participación de todos los órganos administrativos, que suponga un estudio riguroso mediante la formación de una comisión de trabajo sobre el desarrollo urbanístico en España, que permita tomar medidas legislativas contra la especulación y el desarrollo insostenible» (núm. 6).

Este requerimiento de reforma debería, no obstante, extenderse para incluir los límites ambientales al dominio. De este modo se podrían prevenir situaciones como la resuelta por la SAP de Madrid, de 19 de julio de 2010 [*JUR* 309821] en la que los compradores de una finca ignoraban ciertas restricciones en materia

de edificación debido a que el terreno estaba incluido en una zona especial de protección avícola<sup>26</sup>.

Una posible vía para conciliar seguridad jurídica y ordenación territorial es optimizar la publicidad de los límites urbanísticos y ambientales al dominio y evitar que el Registro de la Propiedad genere una falsa apariencia de legalidad. Aunque las restricciones legales al dominio son públicas y, estrictamente, los interesados pueden conocerlas estos solo tendrán un conocimiento cabal de ellas tras asumir los costes temporales y económicos necesarios para solicitar información a las distintas Administraciones implicadas.

De la misma manera que el análisis económico clásico ha venido denunciando los sistemas inmobiliarios que reconocen eficacia a derechos y cargas ocultas, la seguridad jurídica en el siglo XXI exige un nuevo modelo que permita, en el ámbito de la información territorial, el mismo grado de reducción de los costes de transacción.

#### IV. VÍAS DE SOLUCIÓN DE LAS EXTERNALIDADES POR LÍMITES TERRITORIALES

Las propuestas destinadas a resolver la colisión entre la ordenación territorial y la seguridad jurídica pueden ser *ex ante* y *ex post facto*, en función de si son previas o posteriores a la adquisición de la finca.

Con carácter general se han empleado mecanismos de protección *ex post facto* de los terceros de buena fe afectados por la información territorial no inscrita. Estas soluciones pretenden la indemnidad económica del afectado o la impugnación del contrato que omite la información delimitadora del dominio. Sin embargo, los esfuerzos del legislador por idear soluciones *ex ante* han sido tradicionalmente escasos e insuficientes.

##### 1. SOLUCIONES *EX POST FACTO*

El Ordenamiento recoge un amplio abanico de posibilidades que permiten al adquirente mitigar las consecuencias de la subrogación legal. Con carácter general no se trata de propuestas específicamente previstas para restricciones ambientales y urbanísticas sino de remedios generales de la contratación. Además, en muchos casos, son vías concurrentes e intercambiables atendiendo a la voluntad del lesionado y a la sencillez de la prueba.

i) El seguro de títulos. Fruto de la autonomía de la voluntad se podría elaborar un contrato de seguro que cubra los riesgos implícitos a la adquisición de inmuebles. En esta figura una aseguradora se compromete a cambio de una prima a indemnizar al beneficiario si el derecho real que adquiriere resulta

claudicante o defectuoso y a asumir, en su caso, su defensa jurídica<sup>27</sup>. La utilidad que presenta este contrato es doble porque la aseguradora no se limita a indemnizar al asegurado *ex post facto* cuando el riesgo cubierto acaece sino que desarrolla una función preventiva que proporciona cierta seguridad jurídica *ex ante*, ya que asume la investigación en torno a la veracidad y validez de la titularidad del transmitente. Al igual que en otros acuerdos convencionales habrá que estar a lo pactado para ver si las restricciones ambientales o urbanísticas que fueran previas a la adquisición están o no incluidas entre los riesgos cubiertos.

Aunque se trata de una figura desconocida en el panorama español resulta habitual en países anglosajones, especialmente en aquellos que cuentan con un sistema tabular de escasa protección como en el caso de Estados Unidos<sup>28</sup>.

ii) Rescisión urbanística. El artículo 27.2 TRLSRU impone, en ciertos casos, al transmitente el deber precontractual de informar sobre aspectos urbanísticos. En concreto el precepto indica que deberá constar en el contrato «la situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda».

En caso de incumplimiento, el artículo 27.3 TRLSRU faculta al adquirente a rescindir el contrato en cuatro años y a exigir la indemnización que, en su caso, proceda. Se trata, por tanto, de un poder de configuración jurídica que permite al adquirente privar de eficacia a un contrato cuando ignoraba la restricción urbanística<sup>29</sup>. De esta manera el legislador admite que el adquirente pueda liberarse de las restricciones que afectan a la finca y que se le imponen *ex lege* con base en la subrogación que deriva del artículo 27.1 TRLSRU, respecto de la cual la rescisión urbanística actúa a modo de contrapeso<sup>30</sup>.

La facultad rescisoria surge de una realidad objetiva cual es la falta de información por parte del transmitente y no de una cuestión subjetiva como la mala fe del vendedor. En este sentido, para CARRASCO PERERA la especificidad de esta acción radica en independizarse de la posible inexcusabilidad del comprador, sin que esto implique la protección de adquirente que conozca la realidad silenciada por el vendedor<sup>31</sup>. Desde esta óptica, ROCA JUAN concluye que el legislador «prescinde incluso de toda valoración del razonable deber de diligencia por parte del adquirente, imponiendo el deber de información al transmitente»<sup>32</sup>. No obstante, esta interpretación debe ser matizada, ya que la rescisión no solo se debe rechazar cuando el adquirente conoce la situación urbanística del terrero sino también en aquellas situaciones en las que, por razones profesionales vinculadas con la *lex artis*, se le pudiera exigir ese conocimiento.

Algunas sentencias parecen desvirtuar el carácter de esta acción al sugerir que la publicidad y cognoscibilidad de las circunstancias urbanísticas impiden su estimación por inobservancia de la diligencia exigible al comprador. Sin

embargo, es posible que se trate de pronunciamientos *obiter dicta* que se pueden reconducir a casos de conocimiento real de la situación urbanística o infracciones de la *lex artis*<sup>33</sup>. Admitir esa posición jurisprudencial supondría vaciar de contenido la acción especial de la Ley de Suelo e integrarla o superponerla a las acciones puramente civiles. Frente a esta tendencia reaccionaron las SSTs de 1 de marzo de 2012 [RJ 4634] y 30 de diciembre de 2015 [RJ 5950]. La primera estimó la rescisión para lo que asumió, como había manifestado la sentencia recurrida (SAP de Zaragoza, de 30 septiembre de 2008 [JUR 2009, 94042]), que «el régimen de publicidad de la legalidad urbanística no era instrumento suficiente para que, en el tráfico jurídico, el adquirente de fincas implicadas tuviera cabal conocimiento de los deberes urbanísticos». Por su parte, la segunda destaca la claridad de la Ley de Suelo y evita vincular la rescisión con la interpretación del error invalidante aunque en contestación al recurso de casación planteado expone que la compradora adquirió de buena fe confiando en la inscripción registral y, en última instancia, responsabiliza al vendedor de la situación de ignorancia del comprador.

Se puede concluir, por tanto, que la acción prevista en la Ley de Suelo asume que las circunstancias urbanísticas pueden ser conocidas a través de las Administraciones, sin que ello suponga un límite para la estimación de la demanda, aunque podría darse un trato más restrictivo a quienes por razones profesionales se les pueda exigir que tengan conocimiento de la situación urbanística de los terrenos.

El propio artículo 27.3 TRLSRU determina que el plazo para la interposición de la acción rescisoria es de cuatro años. La reforma de 2007 amplió el plazo de caducidad de uno a cuatro años en coherencia con el artículo 1299 del Código Civil. Ahora bien, ¿cuál es su *dies a quo*? Desde 2007 la Ley de Suelo, de un modo impreciso, parece remitirse a la legislación civil, lo que podría justificar la aplicación analógica del artículo 1969 del Código Civil que apunta que el plazo para el ejercicio de las acciones «se contará desde el día en que pudieron ejercitarse». Las Leyes de 1992 y 1998, por el contrario, señalaban que el plazo se iniciaba desde la fecha del «otorgamiento» del contrato<sup>34</sup>. La fijación del *dies a quo* en este momento privaba de la facultad de impugnar el acto adquisitivo a quienes una vez concluido este plazo tuvieran conocimiento de los deberes urbanísticos.

A pesar de la amplitud con la que la Ley de Suelo reconoce esta rescisión, el examen de la jurisprudencia determina que los conflictos relativos a terrenos inedificables se resuelven a través de los remedios generales del Código Civil. Ello puede obedecer a dos razones: al carácter subsidiario de la rescisión que conforme al artículo 1294 del Código Civil «no podrá ejercitarse sino cuando el perjudicado carezca de otro recurso legal para la reparación del perjuicio» y, como se dirá más adelante, a la mayor flexibilidad en la interpretación del *dies a quo* para la anulación de contratos por vicio en el consentimiento.

iii) Saneamiento por vicios ocultos. El artículo 1484 del Código Civil permite al comprador ejercitar las acciones edilicias si el objeto presenta defectos ocultos que lo hacen impropio para su uso o de tal modo lo disminuyen que, de haberlos conocido el comprador con anterioridad, no hubiese contratado o habría pagado un menor precio. Aunque el supuesto de hecho de este artículo es, en principio, ajeno a las restricciones públicas al dominio la situación podría ser diferente en el caso de enajenación de terrenos contaminados, ya que constituye un vicio de hecho que afecta a la utilidad o posesión económica de un inmueble<sup>35</sup>. Así lo admite la STS de 22 de diciembre de 2008 [RJ 2009, 162] porque «los daños originados en la cosa vendida que suponen un menoscabo de su valor o una imposibilidad de dedicarla al uso al que está destinada deben ser reclamados mediante el ejercicio de las acciones contractuales que correspondan, entre las cuales figuran las acciones para pedir el saneamiento de la cosa por vicios o defectos ocultos»<sup>36</sup>.

Para MONFORT PERALES la falta de edificabilidad también encaja en la figura de los vicios ocultos en un sentido amplio, ya que afecta a la función o utilidad de un terreno<sup>37</sup>. Sin embargo, la STS de 4 de octubre de 1989 [RJ 6882] rechazó que la doctrina de los vicios ocultos pudiera ser de aplicación en estos casos. Asimismo, habría que rechazar la inclusión del volumen edificable en los defectos de cabida regulados en el artículo 1469 del Código Civil.

iv) Saneamiento por gravámenes ocultos. La inclusión de los límites legales entre las cargas ocultas que permiten el saneamiento del artículo 1483 del Código Civil suele ser rechazada por la jurisprudencia<sup>38</sup>. Para ello se aduce que no se puede hablar propiamente de realidades ocultas por la publicidad legal que se reconoce a estas limitaciones. Asimismo, tampoco se puede decir que las restricciones legales al dominio sean verdaderamente *cargas* a los efectos del artículo 1483 del Código Civil, ya que conforme a la interpretación constitucional del derecho de propiedad se configuran como límites intrínsecos y no extrínsecos al dominio.

Con todo, parte de la doctrina más reciente ha matizado la interpretación del referido precepto para que concuerde con la rescisión urbanística<sup>39</sup>. Es posible que un análisis más profundo de la relación entre estas acciones justifique que la exégesis amplia del artículo 1483 del Código Civil obedece a la vinculación que los Tribunales trazan entre la acción rescisoria y los gravámenes ocultos. Así parece confirmarlo la STS de 16 de marzo de 2011 [RJ 2875] que refiriéndose a las de 17 de noviembre de 2006 [RJ 8932] y de 8 de noviembre de 2007 [RJ 8845] afirma que «las referidas sentencias, que examinan los problemas de que se trata principalmente desde la perspectiva del artículo 1483 del Código Civil sobre gravámenes ocultos de las fincas objeto de la compraventa por haberse planteado así el debate en las instancias y en los respectivos recursos, resuelven estos, no obstante, mediante criterios interpretativos del artículo 62 del Texto Refundido de 1976» (precedente del actual art. 27.3 TRLSRU)<sup>40</sup>.

A pesar de ello, la brevedad del plazo para la interposición de esta acción y la fijación del *dies a quo* en el momento de otorgamiento del contrato desaconsejan su uso.

v) Decaimiento de la causa. La jurisprudencia ha admitido progresivamente la doctrina de los motivos causalizados y la incorporación del fin subjetivo y común de los contratantes a la causa del contrato. El carácter objetivo de la causa propio del artículo 1274 del Código Civil es rechazado, entre otras, por la STS de 2 de abril de 1941 [RJ 493] que admite la relevancia jurídica de los «móviles impulsivos o determinantes» de la contratación. Un posible motivo casualizado podría ser la edificación o el destino previsto de un inmueble. Por ello, en caso de frustración del fin del contrato por límites legales al dominio la causa decaería y con ella el contrato<sup>41</sup>.

Sin embargo, la figura de los motivos casualizados es más que discutible. Según DE PABLO CONTRERAS «estos supuestos nada tienen que ver con la causa, sino que atañen al requisito del consentimiento»<sup>42</sup>. En su opinión, si el motivo subjetivo no se incorpora a la relación contractual como condición de eficacia es preferible aludir al error en el consentimiento que, por otra vía, permitiría la impugnación del contrato. Por tanto, los motivos causalizados se podrían reconducir a la anulabilidad o, por otra parte, a la resolución del artículo 1124 del Código Civil que presenta una interpretación amplia del incumplimiento y no exige la culpabilidad del deudor como ya ocurre, por ejemplo, en las obligaciones recíprocas en caso de imposibilidad sobrevenida de una de ellas<sup>43</sup>.

vi) Anulabilidad contractual. La situación del adquirente afectado por cualquier restricción al dominio puede analizarse desde la perspectiva de la anulabilidad del contrato a través del error y el dolo como vicios del consentimiento (arts. 1266 y 1270 del Código Civil).

La prestación defectuosa del consentimiento contractual por error es el expediente más común para la impugnación de adquisiciones de inmuebles afectados por restricciones públicas. Ello se debe al modo en el que el error ha sido formulado por el legislador e interpretado por la doctrina que lo califica como un mecanismo de atribución del riesgo a uno de los contratantes<sup>44</sup>. Con base en ello, la jurisprudencia es proclive a admitir la anulabilidad del contrato cuando hay una indebida asimetría informativa o una conducta negocial inapropiada por parte de uno de los contratantes.

El error únicamente invalida el consentimiento cuando recae sobre la sustancia del objeto del contrato y es excusable para el que lo sufrió<sup>45</sup>. La situación urbanística y ambiental de un inmueble es patente que afecta a la sustancia ya que condiciona el uso y el disfrute del objeto del contrato. En relación al carácter invencible del error se plantean ciertas dudas, ya que la publicidad legal de estos aspectos puede determinar que el error no sea excusable pues la ignorancia es fácilmente subsanable (STS de 15 de diciembre de 1992 [RJ 10494]). Para salvar este escollo los Tribunales han alegado, en algunas ocasiones, que el contrato es

anulable cuando el error se debe al comportamiento negocial del vendedor que con su conducta genera en el comprador la situación de error. Así cabe citar la STS de 13 de febrero de 2007 [RJ 716] relativa a la enajenación de una vivienda declarada ilegal y no legalizable que concluyó que «el carácter inexcusable del error (...) en absoluto puede beneficiar a quien precisamente, como sucede en este caso, ha provocado conscientemente la equivocación de la otra parte»<sup>46</sup>.

A lo anterior habría que añadir que el transmitente asumirá el riesgo de anulación no solo cuando tuviera conocimiento de las restricciones a la propiedad sino incluso cuando le resultaran totalmente ajenas por la confianza infundida en el adquirente, salvo que este sea un profesional<sup>47</sup>.

Como se ha apuntado, el vicio en el consentimiento también se puede deber al dolo en aquellas situaciones en las que a través de una serie de actos anti-jurídicos uno de los contratantes induce al otro a celebrar un contrato<sup>48</sup>. Para que sea relevante es necesario que el engaño sea grave y determinante de la contratación<sup>49</sup>.

Las SSTS de 28 de febrero de 1990 [RJ 726] y 16 de octubre de 1999 [RJ 7330] establecen una interesante relación al sugerir que la rescisión urbanística equivale a una presunción *iuris tantum* de vicio del consentimiento en aquellas situaciones en las que hay incumplimiento del deber precontractual de información<sup>50</sup>.

Según el artículo 1301 del Código Civil en los contratos con error o dolo el cómputo de los cuatro años para la anulación se inicia «desde la consumación del contrato». No debe confundirse la perfección del contrato con su consumación: si la primera acaece en el momento en el que se manifiesta el consentimiento por ambas partes, la segunda implica la realización íntegra de las prestaciones debidas. Esto supone que si quedan obligaciones por cumplir, no se inicia el cómputo de caducidad de la acción<sup>51</sup>.

vii) Resolución por incumplimiento. Con base en el artículo 1124 del Código Civil la jurisprudencia admite que se prive de eficacia a las obligaciones en caso de cumplimiento defectuoso del enajenante que entrega una cosa funcionalmente distinta de la pactada que no satisface el interés del adquirente y es inhábil para el fin al que estaba destinada (*aliud pro alio*). La STS de 23 de octubre de 1997 [RJ 7181] admitió que «los impedimentos urbanísticos y administrativos, cuando los compradores no alcanzan su conocimiento al tiempo de celebrar el contrato, como sucede en este caso, actúan como causa resolutoria de la relación»<sup>52</sup>. Lo señalado por esta sentencia permite establecer un paralelismo entre el error como vicio en el consentimiento y la resolución basada en el *aliud pro alio*, ya que el examen de la jurisprudencia apunta que la resolución se estima cuando el adquirente estaba inmerso en una situación de error excusable<sup>53</sup>. En el error hay una percepción equivocada en las características del objeto que vicia el consentimiento. La resolución *aliud pro alio*, por su parte, se define por la entrega una cosa distinta de la pactada. Como

las limitaciones territoriales deben ser previas a la contratación, los remedios anulatorio y resolutorio resultan coincidentes porque únicamente si el comprador ignoraba la información territorial silenciada podrá desligarse del contrato. En cambio, si la información territorial hubiera sido omitida por el vendedor pero resultaba conocida por el comprador no habrá error y no parece razonable permitir la resolución pues supondría un abuso de derecho. No obstante, si habrá diferencias en el plazo de ejercicio de la acción que en la anulación será de cuatro años y en la resolución de cinco (arts. 1301 y 1964 del Código Civil)<sup>54</sup>.

En este contexto procede hacer mención del Real Decreto 515/1989, de 21 de abril, sobre protección de los consumidores en cuanto a la información a suministrar en la compraventa y arrendamientos de vivienda. Esta norma establece una serie de obligaciones de información a los promotores inmobiliarios vinculadas, entre otros aspectos, con la puesta a disposición del consumidor de las autorizaciones legalmente exigidas para la construcción. El mero incumplimiento de este requisito difícilmente puede justificar la resolución si ello no genera, además, una lesión al consumidor, en cuyo caso será posible resolver el contrato o reconducir la cuestión al error como vicio en el consentimiento (SAP de Madrid, de 14 de septiembre de 2012 [AC 1723]).

viii) Responsabilidad contractual. El artículo 1101 del Código Civil faculta al adquirente a exigir responsabilidad contractual a su transmitente en aquellas ocasiones en las que sufra algún daño resarcible cuando se pueda probar, al menos, la negligencia del transmitente. Por la función desempeñada, la responsabilidad contractual es compatible con la resolución por incumplimiento. Una de las variadas concreciones de lo anterior podría ser la enajenación de un terreno contaminado por el transmitente. El artículo 36 de la Ley 22/2011, de 28 de julio determina la responsabilidad subsidiaria del propietario actual de un terreno contaminado cuando no hubiera sido posible identificar al causante de la contaminación<sup>55</sup>. Ahora bien, será difícil que concurra el anterior supuesto de hecho, ya que la subsidiariedad de esta responsabilidad exige la imposibilidad inicial de reclamar al contaminante y su posterior localización por el adquirente que asumió los gastos.

ix) Responsabilidad de la Administración por incumplimiento del deber de dotar de publicidad a ciertos actos administrativos. El Real Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio introdujo en la Ley de Suelo la obligación de la Administración de indemnizar al tercero que se vea perjudicado por adquirir una finca afectada por un expediente disciplinario ya incoado que no hubiera sido anotado en el Registro de la Propiedad, ya que, en ciertos casos, resulta obligatorio<sup>56</sup>. Esta exigencia se mantiene en el artículo 65.2.II TRLSRU según el cual esta omisión «dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados»<sup>57</sup>.

La falta de anotación del expediente no limita la eficacia de la subrogación legal pero facilitará la indemnidad económica del tercero de buena fe al hacer responsable a la Administración de los daños y perjuicios causados por su negligencia. Se trata de una cuestión que presenta gran interés pero que todavía, hasta donde conozco, no ha sido aplicada por los Tribunales, salvo una referencia puntual de la STSJ de Madrid, de 20 de abril de 2016 [*JUR* 161740].

x) Responsabilidad patrimonial de la Administración. La anulación de una licencia inicialmente concedida que luego es revocada por resultar contraria a la legalidad urbanística faculta al perjudicado a exigir una indemnización a la Administración. Así lo reconoce el artículo 48.d) TRLSRU en consonancia con los artículos 106 CE y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La STS (Sala Tercera) de 30 de enero de 1987 [*RJ* 2032] entiende que resulta «indudable que la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado. Por ello es claro que el administrado en estos supuestos sufre una lesión patrimonial que es consecuencia directa del obrar no correcto de la Administración». No obstante, la Administración quedará exonerada de responsabilidad cuando concurra en el perjudicado dolo, culpa o negligencia grave<sup>58</sup>.

En relación a esta cuestión es necesario destacar la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio. A través de ella se incluyó el artículo 108.3 LJCA en virtud del cual «el Juez [...] exigirá, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe». El legislador, por tanto, pretende tutelar la indemnidad económica del tercero que no tendrá que esperar al derribo para reclamar su indemnización<sup>59</sup>.

Se trata de una reforma, en este punto, similar a la que adoptó la Comunidad Autónoma de Cantabria con ocasión de la Ley 2/2011 que modificó la Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo<sup>60</sup>. La Ley cántabra señaló en su disposición adicional sexta que «solo se podrá proceder a la demolición cuando haya finalizado el procedimiento para la determinación de la responsabilidad patrimonial, se haya establecido en su caso el importe de indemnización y se haya puesto este a disposición del perjudicado». Sin embargo, la STC 92/2013, de 22 de abril [*RTC* 92] declaró inconstitucional la norma porque la Comunidad Autónoma invadía la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal<sup>61</sup>.

Antes de la declaración de inconstitucionalidad del precepto autonómico, MARTÍNEZ ESCRIBANO había señalado que podría dar pie a ciertas prácticas contrarias a la *ratio legis*, ya que vincular el derribo a la indemnización podría perpetuar la irregularidad urbanística por el impago de la Administración<sup>62</sup>. Pues

bien, esta misma valoración se puede hacer extensible a la nueva redacción del artículo 108.3 LJCA<sup>63</sup>.

## 2. SOLUCIONES *EX ANTE*

Aunque las propuestas legales de solución *ex post facto* se antojan, al menos teóricamente, suficientes, conducen a una poco deseable judicialización de la sociedad. Es innegable que el Derecho debe resolver estos litigios pero ordenar su solución no puede ser la única aspiración del Ordenamiento que debe procurar la construcción de un sistema que evite, en la medida de lo posible, el surgimiento de este tipo de conflictos. Es decir, el acento no debe ponerse en la visión patológica o conflictual del Derecho sino en su función preventiva para evitar que un tercero adquiera un inmueble con límites intrínsecos al dominio de los que no tiene conocimiento.

Como los datos territoriales son oficialmente públicos, la aspiración pasa por mejorar su publicidad, de modo que sean más accesibles para quienes están interesados en conocerlos.

La falta de publicidad natural de los actos urbanísticos ha hecho que, desde hace décadas, se haya propugnado su reflejo en el Registro de la Propiedad<sup>64</sup>. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha resaltado que «las limitaciones públicas (procedentes del Derecho administrativo sectorial) deberían ser limitaciones publicadas, reforzando la eficacia y oponibilidad *erga omnes* que le atribuye su origen legal mediante la cognoscibilidad que genera su publicación tabular» (RRDGRN de 4 de junio de 2013 [RJ 5175], 11 de junio de 2013 [RJ 6113 y 6114] y 27 de febrero de 2014 [RJ 1800]). Por otro lado, la RDGRN de 12 de enero de 1984 [RJ 426] reconoce que «una de las materias en que es precisa la máxima coordinación entre las instituciones afectadas es aquella que hace referencia a la constancia en el Registro de la Propiedad de las variadas situaciones urbanísticas que pueden producirse a causa de la legislación especial de urbanismo, al objeto de que la función de publicidad propia de los libros registrales muestre a todos los interesados la verdadera situación jurídica en que se encuentran las fincas afectadas y que a la vez puedan conocer las consecuencias que se derivan de este tipo de actividad y se evite, de otra parte —ante su no constancia— la aparición del tercero protegido por la fe pública».

A pesar del esfuerzo del legislador para favorecer el acceso al Registro de los límites públicos al dominio, la realidad es que el objetivo está todavía lejos de cumplirse. Ello puede deberse a las dificultades técnicas para llevarlo a cabo, los costes para la Administración y su falta de interés, ya que en relación a las circunstancias urbanísticas y ambientales el asiento registral no desempeña una función protectora sino de publicidad meramente divulgadora<sup>65</sup>.

La insuficiencia del sistema inmobiliario tradicional exige, por tanto, un replanteamiento de la cuestión<sup>66</sup>. En la optimización de la publicidad de los datos territoriales resultarán claves el diseño de sistemas geográficos de información, la colaboración entre las diversas Administraciones y la interoperabilidad automática de la información.

## V. MECANISMOS DE PUBLICIDAD DE LOS LÍMITES AL DOMINIO

¿Qué mecanismos de publicidad no registral favorecen una mayor accesibilidad a la información territorial? En este punto nos vamos a referir a dos vías complementarias: la denominada infraestructura de datos espaciales de España y la información territorial asociada a la representación geográfica de las fincas registrales.

### 1. INFRAESTRUCTURA DE DATOS ESPACIALES DE ESPAÑA

La Directiva 2007/2/CE, del Parlamento y del Consejo, de 14 de marzo de 2007 conocida como Inspire propone la creación de una infraestructura que contenga la información espacial generada en la Unión Europea. Su transposición la ha llevado a cabo la Ley 14/2010, de 5 de julio que ha impulsado la Infraestructura de datos espaciales de España que integra datos geográficos de distintas Administraciones públicas. A través de esta plataforma gratuita alojada en Internet se permite la búsqueda, localización, visualización, superposición y descarga de los datos geográficos disponibles en servidores pertenecientes a diferentes organismos cartográficos<sup>67</sup>.

Aunque la función principal de la Directiva y la Ley de transposición es la coordinación entre Administraciones a fin de optimizar las políticas públicas territoriales, el acceso de los particulares a la información territorial a través del geoportal electrónico no está limitado. Gracias a ello se podría llegar a tener conocimiento de los datos disponibles en el geoportal con lo que se asegurarían inversiones y se reducirían los costes de información<sup>68</sup>. Sin embargo, el uso del geoportal para proporcionar seguridad al tráfico inmobiliario es insuficiente. Además, la abundancia y diversidad de datos, su desconexión respecto de la propiedad inmobiliaria y la complejidad técnica del geoportal dificultan la obtención de información<sup>69</sup>.

### 2. ASOCIACIÓN DE INFORMACIÓN TERRITORIAL AL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Desde hace un tiempo la institución tabular permite que ciertos datos territoriales que afectan a la propiedad —sin formar parte de un asiento— se asocien

a la finca registral a través de una aplicación informática en la que, por un lado, se describen gráficamente las fincas y, por otro lado, se representa información pública. A través de la información asociada el Registro únicamente presenta lo que una Administración determina que ocurre en la misma parte del territorio sobre la cual se encuentra representada una finca registral<sup>70</sup>. Gracias a la georreferenciación de la información registral y territorial y a la interoperabilidad y superposición automática de las capas de información, los eventuales terceros pueden conocer las circunstancias que delimitan el dominio de una finca<sup>71</sup>.

La interoperabilidad permite relacionar de manera automática información proveniente de diversas fuentes. La Directiva Inspire la define en su artículo 3.7 como «combinación de los conjuntos de datos espaciales y de interacción de los servicios, sin intervención manual repetitiva, de forma que el resultado sea coherente y se aumente el valor añadido de los conjuntos y servicios de datos». Para que este intercambio de datos sea posible es indispensable disponer de los medios técnicos que permitan georreferenciar información espacial conforme a ciertos estándares de calidad que resulten compatibles, ya que de lo contrario el resultado será ilógico y no reportará utilidad alguna<sup>72</sup>.

La referida interoperabilidad concuerda con la exigencia de colaboración interadministrativa del artículo 4 de la Ley 27/2006, de 18 de julio que expresamente se refiere a los Registros de la Propiedad entre las autoridades públicas que, conforme el artículo 6.1, «adoptarán las medidas oportunas para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible»<sup>73</sup>. Asimismo, también concuerda con el objetivo de la reutilización de la información disponible por las Administraciones públicas recogido en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre.

La consecuencia del empleo de la técnica de la asociación es que el Registro de la Propiedad opera como instrumento vertebrador de la información territorial, pues a través de él se mejora la publicidad de las limitaciones públicas al dominio<sup>74</sup>. Aunque no constituye una de las funciones propias del Registro responde de manera eficiente a una demanda social de mejora de la seguridad jurídica y de coordinación entre las Administraciones. Por tanto, como concluye FANDOS PONS, se «combina con éxito el carácter público de la información asociada, con el concepto de finca registral perteneciente al Derecho privado, y ello aprovechando el punto equidistante entre Administración y administrado en el que se encuentra el Registro de la Propiedad»<sup>75</sup>.

Un requisito previo para que la asociación de información tenga utilidad es contar con la previa representación geográfica y digital de la finca. Es decir, solo se mejorará la seguridad jurídica si la información territorial se combina con la descripción registral gráfica de la finca, ya que esta es el elemento de organización del sistema tabular. Ahora bien, para que la información administrativa se pueda incorporar a la aplicación informática no será indispensable que conste previamente la representación geográfica de la finca. En definitiva,

las operaciones de incorporación y de asociación son diferentes. La primera es una acción administrativa en virtud de la cual se pone a disposición del Registro cierta información territorial para su interoperabilidad con la aplicación informática que permite la gestión de información georreferenciada. En cambio, la segunda es la consecuencia de la interoperabilidad a través de la cual la información territorial se vincula a la finca registral cuya representación geográfica se haya elaborado.

En relación a la manera en la que se procede a la descripción gráfica de las fincas y el modo en el que la información territorial y registral se relacionan hay que señalar que el legislador ha presentado dos modelos diferentes y parcialmente antagónicos: el original que data de la Ley 24/2001 y el desarrollado por la Ley 13/2015. A ellos dedicaremos el siguiente apartado.

## VI. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE VINCULACIÓN GRÁFICA DE LA INFORMACIÓN TERRITORIAL

### 1. EL MODELO ORIGINAL DE LA LEY 24/2001

La Ley 24/2001, de 27 de diciembre introdujo el artículo 9.1.<sup>a</sup> IV LH según el cual «los registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a estas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».

El precepto transcrito permitió la identificación gráfica de fincas registrales a partir de los datos descriptivos contenidos en el folio registral o el título inmatriculador. Asimismo, la aplicación informática permitía incorporar información gráfica generada por las Administraciones con competencias sobre el territorio para asociarla con las fincas a través de la superposición automática de capas de información registral, administrativa, ambiental y urbanística. Enlazando las diversas capas se facilitaba la publicidad de circunstancias que sin estar inscritas afectan a la porción del territorio sobre la que se ha representado una finca registral<sup>76</sup>. Como esta información no se incorpora al folio su eficacia se limita a indicar que sobre el espacio sobre el que se identifica una finca registral existe cierta información de origen público que afecta a la propiedad<sup>77</sup>. De esta manera se favorecía la seguridad jurídica *ex ante* pues simplificaba el conocimiento por terceros de las limitaciones del dominio con el consiguiente ahorro de costes de transacción y disminución de la litigiosidad, ya que al prevenir adquisiciones funcionalmente no deseadas se evita acudir a los remedios *ex post facto*.

La información asociada planteó ciertas dudas, especialmente, sobre su utilidad a la hora de la calificación registral de nuevos títulos<sup>78</sup>. Aunque el Tribunal Supremo no llegó a posicionarse contamos con jurisprudencia menor y registral.

Es preciso subrayar la contradicción entre las SSAP de Santa Cruz de Tenerife, de 16 de octubre (Sección 3.<sup>a</sup>) y de 12 de diciembre de 2012 (Sección 4.<sup>a</sup>) [*JUR* 2013, 224949 y 2013, 55302, respectivamente]. La primera rechazó la inscripción de la declaración de obra nueva por la existencia de un expediente de disciplina urbanística que sin estar anotado aparecía asociado a la finca a través de la aplicación informática registral<sup>79</sup>. Sin embargo, la segunda estimó que el registrador «se excede en sus funciones» al calificar con apoyo en la información gráfica un auto de reanudación del tracto y de exceso de cabida resuelto por expediente de dominio. Por su parte, diversas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado admiten la calificación fundada en las bases gráficas y la información gráfica georreferenciada<sup>80</sup>.

## 2. EL NUEVO PARADIGMA: LA LEY 13/2015

El artículo 9.1.<sup>a</sup>.IV LH fue derogado por la Ley 13/2015, de 24 de junio que modificó algunos aspectos de la legislación hipotecaria y catastral. El legislador reformuló los procedimientos de inmatriculación, estableció un nuevo modelo de coordinación entre el Registro y el Catastro e impuso una mejora en la descripción física de las fincas. Sobre este último aspecto cabe destacar que la principal novedad es que la descripción perimetral de la finca será calificada por el registrador y objeto de inscripción y no simplemente transcrita al folio<sup>81</sup>.

En lo que a la información territorial se refiere, la reforma presenta un sistema dual que combina los efectos propios de la información registral y, salvo algún matiz, los de la ya mencionada información asociada. No obstante, hay que señalar que la reforma se inclina, preferentemente, por la constancia tabular de la información urbanística, medioambiental o administrativa. Es decir, el reconocimiento de la información asociada se hace de forma incidental y complementaria.

### 2.1. *Constancia registral de la calificación territorial*

Conforme al artículo 9.a).II LH «cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión a la fecha de la que se refiera».

Aunque la lectura de este precepto recuerda al derogado artículo 9.1.<sup>a</sup>.IV LH existe una diferencia esencial que afecta a la forma y, por consiguiente, a la eficacia jurídica de esta información. Esa diferencia radica en que el nuevo texto asume la constancia registral por nota al margen mientras que el precepto derogado permitía su incorporación a una aplicación informática que relacionaba la descripción gráfica de una finca con la información territorial de su entorno<sup>82</sup>.

La reforma potencia, por un lado, la protección de la información territorial y, por otro, su publicidad equiparándola a los datos registrales. Sin embargo, la presunta mejora de la protección no es tal, ya que la nota es innecesaria por resultar redundante con la eficacia de la subrogación legal<sup>83</sup>. Asimismo, la pretendida optimización de la publicidad —aspecto especialmente decisivo para dotar de seguridad jurídica *ex ante*—, es posible que, en la práctica, se diluya y resulte contraproducente.

La primera cuestión relativa al artículo 9.a).II LH que es preciso examinar es quién puede solicitar este asiento registral. El artículo 6 LH reconoce legitimación para inscribir no solo al que adquiere o transmite la titularidad real sino también a quien «tenga interés en asegurar el derecho que se deba inscribir». Por ello, si lo estima oportuno, puede ser el propio titular registral el que solicite la nota marginal de contenido territorial. Sin embargo, ello solo tendrá lugar cuando del asiento se deriven efectos positivos para el propietario. Por el contrario, no tendrá interés en que se publique algún tipo de restricción o afectación de su derecho.

¿Es admisible que la Administración pueda, con base en este precepto, solicitar la nota al margen para que en el folio de una finca conste su calificación urbanística, medioambiental o administrativa? Entiendo que la respuesta debe ser afirmativa, a través de una interpretación amplia del artículo 6 LH, por razones de seguridad jurídica, dada la necesaria publicidad de cualesquiera situaciones jurídicas que afectan al dominio.

En segundo lugar, para practicar la nota al margen serán necesarios una serie de requisitos. Así, se requerirá la rogación expresa del propietario o de la Administración titular de la información; la satisfacción del requisito de forma pública necesaria para la práctica de cualquier asiento; la calificación por parte del registrador que es a quien debe constar acreditada la información territorial que se pretende anotar; el cumplimiento del principio de especialidad que requiere la identificación de la finca sobre la que se debe llevar a cabo el asiento y, finalmente, su redacción y firma. A los anteriores requisitos habría que añadir uno más en aquellas situaciones en las que se pretenda la nota marginal a instancias de una Administración y cuyo cumplimiento es decisivo para la práctica del asiento: el consentimiento del titular registral afectado. Por consiguiente, no se practicará la nota al margen si el titular registral no ha prestado su consentimiento o, al menos, no ha sido parte en el procedimiento administrativo en el que se adoptó la decisión que la Administración pretende registrar (art. 99 RH)<sup>84</sup>. Lo anterior es coherente con la interdicción de la indefensión derivada del principio de tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24 CE y con lo dispuesto en el Real Decreto 1093/1997, sobre inscripción de actos urbanísticos que en situaciones análogas exige la notificación del procedimiento administrativo al titular registral<sup>85</sup>.

La legislación hipotecaria establece, por tanto, un nuevo paradigma de relación entre el Registro de la Propiedad y la información territorial, ya que reconoce con carácter general la posibilidad de que conste anotada en el folio registral. Aunque las notas marginales presentan diversidad de funciones, la del artículo 9.a).II LH constituye una nota de modificación jurídica que es aquella en la que se «consignan hechos o circunstancias que alteran, complementan o concretan la situación jurídica registrada»<sup>86</sup>. De ello se derivan dos cuestiones decisivas. En primer lugar, el registrador tendrá que tener en cuenta la información territorial anotada en el momento de la calificación de nuevos títulos que se quieran inscribir. De lo contrario, podría incurrir en responsabilidad. En segundo lugar, al tratarse de información registral se admite que pueda ser objeto de publicidad, por cuanto la nota marginal afecta al derecho inscrito y el contenido del folio puede ser conocido por quienes tengan interés legítimo.

Ambas cuestiones están, pese a todo, matizadas por la expresión final del artículo 9.a).II LH que alude a que la nota marginal con la calificación territorial se practicará «con expresión de la fecha a la que se refiera». A juicio de GARCÍA GARCÍA esto implica «una limitación a los efectos de la publicidad registral, pero sin que la convierta en mera publicidad noticia, pues respecto a la fecha consignada, la publicidad está plenamente acreditada»<sup>87</sup>. Por tanto, la eficacia de la nota marginal solo es plena en la fecha en la que se practica porque nada obsta a que pueda haber una variación extrarregistral de la calificación territorial posterior a la nota marginal. De este modo, para comprobar la subsistencia de la información territorial anotada el registrador deberá emplear la aplicación informática homologada por la RDGRN de 2 de agosto de 2016 [BOE de 1 de septiembre] y que estará a su disposición. A ella se refiere el artículo 9.b).IX LH y será objeto de especial atención en el siguiente subapartado.

Lo dispuesto en el artículo 9.a).II LH es merecedor de tres comentarios más. El primero relacionado con la preexistencia de normas que ya permiten o imponen el reflejo tabular de cierta información territorial. ¿En qué medida les afecta la reforma hipotecaria? En mi opinión, esos preceptos quedan absorbidos por la legislación hipotecaria, salvo que se refieran a asientos registrales diferentes de la nota al margen.

El segundo examina las dificultades que los requisitos de rogación, titulación formal, calificación e inscripción imponen para la anotación de esta información. Es tal el volumen de datos territoriales jurídicamente relevantes que resultará altamente improbable que se puedan calificar, uno por uno, los títulos administrativos presentados y después practicar, una por una, las notas pertinentes. Además, la constancia registral de esta información resulta desaconsejable porque, como ya hemos planteado, si esta información se refiere a una fecha concreta que actúa a modo de limitación de efectos de la nota marginal el registrador siempre deberá consultar la vigencia de la información en la herramienta auxiliar destinada para ello.

Por último, parte de la doctrina ha propuesto una interpretación complementaria a la apuntada sobre la necesaria acreditación de la información territorial para su constancia en el folio. Juan Antonio GARCÍA GARCÍA estima que el contenido de la aplicación informática a la que se refieren el artículo 9.b).IX LH y la disposición adicional primera de la Ley 13/2015 «produce la “incorporación” de determinados datos o calificaciones administrativas al folio real precisamente mediante la utilización de tal sistema»<sup>88</sup>. Esto implica que la nota al margen del artículo 9.a).II LH se podría practicar por el registrador una vez que le conste acreditada la información territorial a través de la aplicación informática, de tal modo que habría identidad y correspondencia, al menos inicialmente, entre la referida aplicación y el folio. De esta manera, el legislador habría admitido la inscripción registral gráfica propuesta por VÁZQUEZ ASENJO conforme a la que se emplea la técnica de la asociación de información para practicar una inscripción o, como en este caso, una nota marginal<sup>89</sup>. Esta interpretación formalmente válida se enfrenta, en mi opinión, con el obstáculo de los principios de rogación y tracto sucesivo. Aunque algunas notas marginales pueden practicarse de oficio estas se caracterizan por su falta de efectos *ad extra* pues únicamente sirven para relacionar o coordinar unos asientos con otros, facilitando así el manejo de los libros. Sin embargo, como hemos señalado lo razonable es pensar que la nota a la que alude el artículo 9.a).II LH es de modificación jurídica que debe ser practicada a instancia de parte. Además, como de su contenido se deriva la publicación de un dato que afecta al dominio inscrito se requerirá que sea solicitada por el titular registral o, si es un tercero, se evite su indefensión. Cuestión diferente sería asumir que la nota marginal únicamente indica que la aplicación informática contiene información geográfica referida a la finca sin dar más detalle sobre ella. En tal caso, se trataría de una nota de oficina que, tácitamente, elevaría el contenido de la aplicación informática a la categoría de asiento registral. Esta interpretación podría llegar a tener acomodo en la RDGRN de 2 de agosto de 2016 [BOE de 1 de septiembre] que señala que la aplicación informática se homologa en lo referente a «la inscripción gráfica a través de servicios de mapas web en línea».

## 2.2. Constancia informática de la información territorial georreferenciada

La Ley 13/2015 aspira a dotar de seguridad jurídica a la contratación inmobiliaria a través de un sistema rígido como es la nota al margen de calificación territorial y rechaza, al menos *prima facie*, la técnica de la asociación de información. Sin embargo, un análisis más detenido de la reforma muestra que la interoperabilidad no queda excluida. Por consiguiente, se puede decir que uno de los grandes aciertos que presenta la Ley es que admite un sistema

dual de publicidad de la información territorial: uno principal basado en la eficacia de la nota marginal de contenido territorial y otro complementario a través de una herramienta informática que permite la interoperabilidad de información georreferenciada. Así se deduce del artículo 9.b).IX LH según el cual «los registradores dispondrán, como elemento auxiliar de calificación, de una única aplicación informática suministrada y diseñada por el Colegio de Registradores e integrada en su sistema informático único, bajo el principio de neutralidad tecnológica, para el tratamiento de representaciones gráficas, que permita relacionarlas con las descripciones de las fincas contenidas en el folio real, previniendo además la invasión del dominio público, así como la consulta de las limitaciones al dominio que puedan derivarse de la clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente».

La Ley 13/2015 exige, por tanto, un sistema informático que permita la representación gráfica de las fincas y la combinación automática de la información registral con la territorial, al tiempo que admite su empleo como un elemento más de calificación. Este reconocimiento zanja —o debería zanjar— el debate doctrinal y jurisprudencial en torno a la eficacia jurídica de la información asociada a la base gráfica de la finca registral.

Con el objetivo de nutrir la aplicación informática, la disposición adicional quinta impone a los municipios la obligación de ofrecer a los registradores un acceso mediante un servicio de mapas web a los planes urbanísticos generales y de desarrollo, debidamente georreferenciados y metadatados, así como a sus modificaciones aprobadas y en vigor<sup>90</sup>.

Antes de seguir adelante hay que plantearse si la referencia del artículo 9.b).IX LH a la «clasificación y calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente» incluye las resoluciones administrativas particulares o se refiere únicamente a afecciones generales. Los conceptos clasificación y calificación se relacionan, respectivamente, con el régimen de diversos tipos de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) y con la técnica para definir los usos e intensidades de que sean susceptibles los terrenos<sup>91</sup>. A la vista de lo anterior, se deduce que clasificación y calificación delimitan las facultades dominicales con eficacia general.

Sin embargo, una interpretación reducida de la información susceptible de ser asociada solo mejoraría insuficientemente la seguridad jurídica. Por ello, resulta preferible una interpretación teleológica que permita incluir en la herramienta informática no solo las declaraciones generales sino también los actos administrativos de eficacia singular que afecten al dominio, especialmente los procedimientos de disciplina urbanística<sup>92</sup>. En definitiva, lo decisivo para que la información territorial pueda ser incluida en la aplicación informática es que esté oficialmente declarada por la Administración competente, georreferenciada en un formato que permita la interoperabilidad y que suponga una restricción o delimitación de las facultades dominicales<sup>93</sup>.

Es preciso destacar que el artículo 9.b).X LH prohíbe dotar de publicidad al contenido de la aplicación informática: «los registradores de la propiedad no expedirán más publicidad gráfica que la que resulte de la representación gráfica catastral *sin que pueda ser objeto de tal publicidad* la información gráfica contenida en la referida aplicación, en cuanto elemento auxiliar de calificación».

Una primera lectura de esta norma conduce a concluir que la publicidad formal se reduce a los asientos registrales entre los que se incluye la inscripción de la representación gráfica y la nota al margen de calificación urbanística, medioambiental o administrativa. Según esta concepción, el modelo de publicidad formal de la información territorial estaría basado en los principios del Derecho registral que vincula la publicidad a la constancia en el folio y, por consiguiente, rechaza que la aplicación informática pueda ser un instrumento de seguridad jurídica.

Sobre la base de este paradigma, cuando haya correspondencia entre la nota marginal y la herramienta informática quienes acudan al Registro para conocer la situación jurídica de un inmueble podrán tener conocimiento de la existencia de una restricción al dominio. Sin embargo, si la herramienta contiene información que no aparece en nota al margen podría ocurrir que una persona adquiriera un derecho real y al tratar de inscribirlo se suspende o deniega su solicitud por la existencia de un dato recogido en la aplicación informática que el legislador reconoce como herramienta auxiliar de calificación. Es cierto que, conforme a lo anterior, se evitará que surjan terceros hipotecarios porque se rechaza la inscripción del título adquisitivo pero no se previenen *ex ante* los perjuicios del tercero que contrató ignorando la calificación territorial en la que se subroga.

Esta interpretación debe ser rechazada a la luz de lo que especifica otro inciso del propio artículo 9.b).X LH y la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015.

Precisamente para evitar el quebranto de la seguridad jurídica, el artículo 9.b).X LH admite que «podrá ser objeto de publicidad registral la información procedente de otras bases de datos, relativa a las fincas cuya representación gráfica catastral haya quedado o vaya a quedar incorporada al folio real». Esto implica que lo que en un principio se niega luego se permite de una manera alternativa y subsidiaria.

Como apunta DÍAZ FRAILE, «en su literalidad esta norma da cabida a la información a la que se refiere la disposición adicional primera de la Ley 13/2015»<sup>94</sup>. Esta disposición adicional resulta fundamental para la consecución del objetivo de la seguridad jurídica *ex ante* porque permite y regula la forma en la que información gráfica registral y la territorial interoperan. En concreto señala que para ser empleada por los registradores «dicha aplicación o sistema de información geográfica habrá de permitir, a través de servicios de mapas web en línea, enlazar e interoperar visualmente, así como realizar análisis de contraste, con la cartografía elaborada por la Dirección General del Catastro y

con aquellas otras cartografías o planimetrías, debidamente georreferenciadas y aprobadas oficialmente por las distintas Administraciones competentes en materia de territorio, dominio público, urbanismo o medio ambiente, que fueran relevantes para el conocimiento de la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público y del alcance y contenido de las limitaciones públicas al dominio privado».

Por otro lado, la Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015 también matiza la prohibición de dotar de publicidad al contenido de la aplicación informática. En concreto, circunscribe esta prohibición a las descripciones gráficas elaboradas de oficio en las aplicaciones anteriores a la Ley 13/2015, ya que «los registradores sí podrán expedir publicidad formal de los recintos geográficos que consten en dichas aplicaciones previas cuando tales recintos correspondan a la representación gráfica de las fincas *aportada preceptivamente* y archivada registralmente, conforme a la normativa sectorial que fuera de aplicación».

En definitiva, la prohibición del artículo 9.b).X LH no afecta a la seguridad jurídica que el tráfico inmobiliario requiere porque la información recogida en la aplicación informática podrá ser objeto de publicidad.

El mismo grado de seguridad se logrará en los procesos de ejecución a través del portal electrónico de subastas. El artículo 667 LEC, tras la Ley 19/2015, de 13 de julio, indica que se solicitará la información registral referida al inmueble subastado para que sea objeto de publicidad y, en concreto, «si la finca estuviera identificada en bases gráficas, se dispondrá la información de las mismas». Este inciso debe interpretarse de tal modo que no se limite a la remisión de la representación geográfica de la finca sino también a la información jurídica contenida en la aplicación informática<sup>95</sup>.

Es curioso, no obstante, que la Ley 13/2015 haya evitado el término información asociada en el artículo 9 LH y en la disposición adicional primera. A pesar de ello, sí se emplea al regular el expediente de dominio y la inmatriculación por título público (arts. 203.1 y 205.III LH, respectivamente). En ambos casos, se establece 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, notificará tal circunstancia a la entidad u órgano competente (...)».

Por consiguiente, el registrador debe comprobar en la aplicación informática que la representación geográfica de la finca que se quiere inmatricular no invade el dominio público. Esta norma admite tácitamente que las Administraciones puedan servirse de la técnica de la asociación para eludir el mandato legal del artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre que exige la inmatriculación de los bienes inmuebles de dominio público, ya sean demaniales o patrimoniales. Sin embargo, la referencia expresa al dominio público en los artículos 203

y 205 LH debe limitarse a los inmuebles demaniales y no a los patrimoniales en la medida en que estos últimos no merecen la protección especial que se recoge en el artículo 132.2 CE y, por ello, son susceptibles de prescripción y de adquisición *a non domino* con apoyo en el artículo 34 LH<sup>96</sup>.

En relación a la protección del dominio público a través del Registro el artículo 28.4.a) TRLSRU *in fine* señala que al practicar la inscripción de una obra nueva el registrador debe comprobar «que el suelo no tiene carácter demanial o está afectado por servidumbres de uso público general». A la consecución de este mandato normativo la herramienta auxiliar de calificación coadyuvará de manera decisiva.

En conclusión, si la infraestructura tecnológica existe y la legislación jurídicamente lo permite y, en ocasiones, lo impone corresponde a las Administraciones hacer uso de la técnica de la interoperabilidad para dar cumplimiento a sus obligaciones de publicidad eficiente de la información territorial para, de este modo, contribuir al desarrollo de la seguridad jurídica. Por su parte, compete al legislador incentivar la publicidad de la información urbanística, medioambiental y administrativa haciendo responsable a la Administración, como ya ocurre en el caso del artículo 65.2.II TRLSRU, de los perjuicios económicos que de la falta de inscripción o asociación se deriven a un tercero de buena fe.

## VII. INFORMACIÓN TERRITORIAL GEORREFERENCIADA EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

El paso adelante más significativo a favor de incluir información territorial en la aplicación informática registral se ha dado en el ámbito del medioambiente a través de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB, en adelante).

La Ley 42/2007 estableció el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural<sup>97</sup> y de la biodiversidad, como parte integrante del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado. La Exposición de Motivos de la Ley 33/2015 apunta que «la experiencia adquirida durante los años de aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, ha puesto de manifiesto la necesidad de mejorar ciertos aspectos de su aplicación». Una de las novedades que se introduce es la incorporación de la información ambiental al Registro de la Propiedad.

Ahora bien, la novedad que presenta —a diferencia de otras normas que ya reconocían el acceso al Registro de ciertos datos ambientales— es que la descripción geográfica de los espacios naturales ingresará en el Registro a través de la aplicación informática auxiliar y no constará en el folio registral de la finca afectada. Así se deriva, en concreto, del artículo 53.1 LPNB según el

cual «la información perimetral referida a espacios naturales protegidos, Red Natura 2000, los montes de utilidad pública y los dominios públicos de las vías pecuarias y zonas incluidas en el Inventario Español de Zonas Húmedas, integradas en el Inventario Español del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, quedará siempre *incorporada al sistema de información geográfica de la finca registral*, con arreglo a lo dispuesto en la legislación hipotecaria».

La Exposición de Motivos de la Ley 33/2015 reconoce que «con esta medida, se persigue dotar de mayor seguridad jurídica los aspectos relacionados con el régimen de propiedad de los espacios protegidos, por lo que la información perimetral referida a dichos espacios deberá tener su reflejo en dicho Registro». Y más adelante concluye que «se persigue, por tanto, instrumentar un mecanismo de publicidad que aumente la eficacia y aplicación de las normas reforzando la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario. Se trata de una información territorial asociada y que como tal tiene un valor meramente informativo».

A fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 53.1 LPNB, se impone al Ministerio de Medio Ambiente el deber de mantener actualizado un servicio de mapas en línea con la representación gráfica georreferenciada y metadatada de espacios naturales, que permita su interoperabilidad con las representaciones gráficas de las fincas registrales<sup>98</sup>.

En definitiva, la Ley 33/2015 pretende conciliar el régimen jurídico especial de los espacios protegidos y la necesaria seguridad del tráfico inmobiliario. Para ello el legislador no solo faculta sino que ordena al Ministerio de Medio Ambiente que se sirva de los sistemas geográficos que están a disposición de los registradores para mejorar la eficiencia de la publicidad de las áreas protegidas. En otras palabras, el legislador impone la interoperabilidad de la información territorial con la registral «con independencia de otros instrumentos o sitios electrónicos de información medioambiental que puedan establecer las comunidades autónomas en el marco de sus competencias» (art. 53.1 LPNB). Así, la posible constancia del espacio protegido en la infraestructura de datos espaciales de España no impide que también deba constar en la herramienta registral.

De ello se deriva la firme decisión del legislador de reconocer y normalizar el empleo de la técnica de la asociación gráfica registral como mecanismo de publicidad de los límites ambientales al dominio no solo con el objetivo de evitar daños al medio ambiente sino también prevenir a los posibles adquirentes. Por otro lado, el legislador reconoce la utilidad del Registro de la Propiedad como servicio público que, con efectos meramente informativos, proporciona información sobre el estatus ambiental de una finca.

La voluntad del legislador de servirse de la aplicación informática para la publicidad de restricciones públicas dominio no se circunscribe, únicamente, al patrimonio natural. Así, el artículo 29.11 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras establece que «en toda información registral que se aporte en relación con fincas colindantes con el dominio público viario estatal, así

como en las notas de calificación o despacho referidas a las mismas, se pondrá de manifiesto dicha circunstancia, como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad»<sup>99</sup>.

Asimismo, deben constar en el sistema informático registral la representación geográfica de la línea de dominio público marítimo terrestre, las servidumbres de tránsito y protección y la declaración administrativa de regresión por retrocesos graves de la orilla como se deriva de los artículos 26.3, 29.6 y 33.2 del Reglamento de Costas aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre. Estos preceptos se refieren expresamente a la «incorporación al sistema informático registral» de aquella información a fin de evitar inmatriculaciones de fincas e inscripciones contrarias a la legalidad<sup>100</sup>.

Para terminar cabría hacer referencia a la RDGRN de 2 de agosto de 2016 [BOE 1 de septiembre] que apunta que «una vez quede ultimada la cartografía georreferenciada de los puertos de titularidad estatal, la aplicación informática registral objeto de la presente homologación deberá incorporar al sistema dicha cartografía, de modo que se permita su interoperabilidad con la georreferenciación de las fincas registrales para poder compararlas con la ubicación y delimitación de los bienes de dominio público, a los efectos de prevenir la invasión de dicho dominio público en el ejercicio de la calificación registral».

A la vista de lo anterior se observa el interés del legislador por dotar de publicidad a través de la herramienta auxiliar de los registradores al dominio público y a ciertas restricciones inherentes que configuran del derecho de propiedad.

## VIII. CONCLUSIONES

I. Las limitaciones urbanísticas y medioambientales a la propiedad no constituyen límites externos al dominio inmobiliario sino que operan como restricciones inherentes que derivan de la función social de la propiedad. Por ello, la ordenación territorial entendida como la defensa de la calificación ambiental y urbanística de los inmuebles goza de preeminencia respecto de la publicidad registral y los terceros de buena fe, con base en la subrogación legal que se ha asumido y generalizado por las sucesivas Leyes de Suelo.

II. La subrogación legal en materia territorial y la publicidad registral constituyen fuerzas antagónicas que se oponen mutuamente. En aquellas situaciones en las que hay una colisión entre ambas, mantener la situación territorial implica la quiebra de la seguridad jurídica que el legislador, en cierta medida, ha mitigado a través de diversos cauces generales y especiales destinados a permitir la impugnación del acto adquisitivo de la finca por parte del adquirente de buena fe que sufre la subrogación. El análisis de la jurisprudencia revela que el error como vicio del consentimiento es la vía más habitual para la tramitación de

estas impugnaciones, de modo que se logra la anulación del contrato y, en su caso, la indemnización por responsabilidad contractual. En escasas situaciones los Tribunales aluden a la acción de rescisión urbanística reconocida por la Ley de Suelo. Ello se puede deber a la concreción de su supuesto de hecho, al carácter subsidiario de toda acción rescisoria y a la mayor flexibilidad con la que se interpretan otras acciones de eficacia general.

III. De la misma manera que se rechaza la eficacia frente a terceros de derechos y cargas ocultas, la seguridad jurídica exige un nuevo modelo que permita prevenir la adquisición de inmuebles afectados por restricciones inherentes al dominio por parte de terceros de buena fe. Para ello, el legislador admite el acceso de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa al Registro de la Propiedad a través de nota al margen. Sin embargo, ciertas dificultades procedimentales pueden ocasionar que este sistema resulte insuficiente para la seguridad jurídica. Por ello, la Ley 13/2015 ha señalado que los registradores de la propiedad deben contar con una aplicación informática que les permita incorporar la información georreferenciada de las Administraciones públicas con competencias sobre el territorio para que interopere con las representaciones geográficas de las fincas registrales a través de la superposición automática de capas de información registral, administrativa, ambiental y urbanística.

IV. El desarrollo tecnológico ofrece nuevas formas de gestión de la información territorial. En concreto, la georreferenciación de datos espaciales y los sistemas geográficos de información pueden contribuir a la consecución de la seguridad jurídica *ex ante*, ya que permiten reducir los costes de transacción. La inversión económica que se ha llevado a cabo para la elaboración de material de calidad y para la mejora tecnológica debe compaginarse con una coordinación entre las Administraciones y los Registros de la Propiedad en la línea de lo apuntado por las Leyes Hipotecaria y del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad tras su reformas de 2015 que crean un marco de publicidad eficiente que simplifica a los ciudadanos tener conocimiento real de las limitaciones que afectan al dominio.

## JURISPRUDENCIA CITADA

### TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 27/1981, de 20 de julio [RTC 27]
- STC 37/1987, de 26 de marzo [RTC 37]
- STC 46/1990, de 15 de marzo [RTC 46]
- STC 92/2013, de 22 de abril [RTC 92]
- STC 82/2014, de 28 de mayo [RTC 82]
- STC 233/2015, de 5 noviembre [RTC 233]

TRIBUNAL SUPREMO, SALA PRIMERA

- STS de 27 de enero de 1906 [JC 37]
- STS de 11 de mayo de 1966 [RJ 2419]
- STS de 27 de mayo de 1983 [RJ 2914]
- STS de 8 de febrero de 1985 [RJ 560]
- STS de 1 de octubre de 1986 [RJ 5229]
- STS de 27 de marzo de 1989 [RJ 2201]
- STS de 19 de enero de 1990 [RJ 16]
- STS de 28 de febrero de 1990 [RJ 726]
- STS de 23 de octubre de 1990 [RJ 8038]
- STS de 15 de diciembre de 1992 [RJ 10494]
- STS de 24 de febrero de 1993 [RJ 1249]
- STS de 24 de marzo de 1993 [RJ 3306]
- STS de 18 de marzo de 1994 [RJ 2557]
- STS de 28 de mayo de 1996 [RJ 3860]
- STS de 28 de septiembre de 1996 [RJ 6820]
- STS de 23 de octubre de 1997 [RJ 7181]
- STS de 16 de octubre de 1999 [RJ 7330]
- STS de 3 de marzo de 2000 [RJ 2001, 1308]
- STS de 17 de noviembre de 2006 [RJ 8932]
- STS de 5 de marzo de 2007 [RJ 723]
- STS de 8 de noviembre de 2007 [RJ 8845]
- STS de 5 de mayo de 2009 [RJ 2907]
- STS de 30 de septiembre de 2010 [RJ 8006]
- STS de 16 de marzo de 2011 [RJ 2875]
- STS de 20 de noviembre de 2012 [RJ 2013, 905]
- STS de 21 de diciembre de 2012 [RJ 2013, 1254]
- STS de 4 de octubre de 2013 [RJ 7251]
- STS de 3 de noviembre de 2014 [RJ 5273]
- STS de 12 de noviembre de 2014 [RJ 6460]
- STS de 12 de enero de 2015 [RJ 185]
- STS de 12 de enero de 2015 [RJ 608]
- STS de 19 de mayo de 2015 [RJ 2612]
- STS de 2 de junio de 2015 [RJ 3158]
- STS de 11 de febrero de 2016 [RJ 236]

TRIBUNAL SUPREMO, SALA TERCERA

- STS de 27 de enero de 1982 [RJ 364]
- STS de 30 de enero de 1987 [RJ 2032]

- STS de 21 de junio de 1994 [RJ 4995]
- STS de 20 de diciembre de 2004 [RJ 2005, 1879]
- STS de 13 de mayo de 2005 [RJ 9336]
- STS de 26 de septiembre de 2006 [RJ 6665]
- STS de 12 de mayo de 2006 [RJ 3646]
- STS de 10 de noviembre de 2006 [RJ 8277]
- STS de 6 de febrero de 2007 [RJ 8557]
- STS de 18 de marzo de 2008 [RJ 1756]
- STS de 4 de febrero de 2009 [RJ 3306]
- STS de 29 de abril de 2009 [RJ 5143]
- STS de 29 de octubre de 2010 [RJ 8232]
- STS de 29 de diciembre de 2010 [RJ 2011, 1066]
- STS de 16 de abril de 2013 [RJ 5241]
- STS de 17 de mayo de 2013 [RJ 5244]
- STS de 27 de mayo de 2015 [RJ 2484]
- STS de 3 de noviembre de 2015 [RJ 5489]
- STS de 5 de julio de 2016 [RJ 3900]
- Auto de 25 de marzo de 1987 [RJ 3808]
- Auto de 22 de octubre de 1987 [RJ 8747]
- Auto de 9 de julio de 1992 [RJ 6256]

#### TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

- Galicia, de 29 de octubre de 2015 [JUR 297975]
- Madrid, de 20 de abril de 2016 [JUR 161740]
- Galicia, de 21 de abril de 2016 [JUR 113118]

#### AUDIENCIA PROVINCIAL

- Zaragoza, de 30 septiembre de 2008 [JUR 2009, 94042]
- Madrid, de 19 de julio de 2010 [JUR 309821]
- Madrid, de 14 de septiembre de 2012 [AC 1723]
- Sta. Cruz de Tenerife, de 16 de octubre de 2012 [JUR 2013, 224949]
- Sta. Cruz de Tenerife, de 12 de diciembre de 2012 [JUR 2013, 55302]

#### JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

- Auto de Santander, de 18 de abril de 2016 [JUR 155008]

DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

- RDGRN de 12 de enero de 1984 [RJ 426]
- RDGRN de 2 de junio de 2006 [BOE 17 de julio]
- RDGRN de 4 de abril de 2013 [RJ 3671]
- RDGRN de 4 de junio de 2013 [RJ 5175]
- RDGRN de 11 de junio de 2013 [RJ 6113]
- RDGRN de 11 de junio de 2013 [RJ 6114]
- RDGRN de 27 de febrero de 2014 [RJ 1800]
- RDGRN de 16 de mayo de 2014 [RJ 6147]
- RDGRN de 5 de agosto de 2014 [RJ 4904]
- RDGRN de 15 de diciembre de 2014 [RJ 147]
- RDGRN de 1 de julio de 2015 [RJ 3745]
- RDGRN de 19 de febrero de 2016 [RJ 2979]
- RDGRN de 15 de marzo de 2016 [RJ 1349]
- RDGRN de 12 de abril de 2016 [RJ 3965]
- RDGRN de 19 de julio de 2016 [RJ 4116]
- RDGRN de 2 de agosto de 2016 [BOE 1 de septiembre]
- RDGRN de 23 de agosto de 2016 [JUR 197779]
- RDGRN de 14 de septiembre de 2016 [JUR 208854]

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ-GAMIO, M.<sup>a</sup> V., LÓPEZ-VÁZQUEZ, C., STIEFEL, M. (2012). La autenticidad e integridad de la información geográfica. En: M. A. Bernabé y C. M. López-Vázquez (eds.), *Fundamentos de las Infraestructuras de datos espaciales*. Madrid: UPM Press, 203-215.
- DE ÁNGEL YAGÜEZ, R. (1971). Algunas consideraciones en torno al artículo 1483 del Código Civil. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 487, 1345-1448.
- ARNÁIZ EGUREN, R. (1999). *La inscripción registral de actos urbanísticos*. Madrid: Marcial Pons.
- (2014). *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters.
- ARRIETA SEVILLA, L. J. (2013). La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 740, 3671-3702.
- (2016). Comentario a la STS de 19 de mayo de 2015. *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 100, 383-416.
- ARRUÑADA, B. (2004). *La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico*. Madrid: Colegio de Registradores.
- (2004). El seguro de títulos de propiedad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 681, 53-142.

- (2012). *Institutional foundations of impersonal exchange*. Chicago: University of Chicago Press.
- ASÚA GONZÁLEZ, C. I. (2013). Remedio anulatorio y remedios específicos del régimen de la compraventa. En: Á. Carrasco Perera (dir.), *Tratado de la compraventa. Homenaje al profesor Rodrigo Bercovitz*, tomo I. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 349-359.
- BAIRD, D., JACKSON, T. (1984). Information, uncertainty, and the transfer of property. *Journal of Legal Studies*, vol. 13, 299-320.
- BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (2002). Artículo 21. En: VV.AA., *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones*. 2.<sup>a</sup> ed. Cizur Menor: Aranzadi.
- (2006). Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 41, 81-112.
- (2015). Edificaciones ilegales: los recientes límites introducidos por el legislador urbanístico al deber de demolición, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, 49-60.
- BUSTOS LAGO, J. M. (2013). Saneamiento de cargas ocultas y gravámenes urbanísticos. En: Á. Carrasco Perera (dir.), *Tratado de compraventa. Homenaje al profesor Rodrigo Bercovitz*, tomo II. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 1399-1408.
- CARRASCO PERERA, Á. (2010). *Derecho de contratos*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters.
- CASTILLA BAREA, M. (2000). *La imposibilidad de cumplir los contratos*. Madrid: Dykinson.
- COASE, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1-44.
- DAHLMAN, C. J. (1979). The problem of externality. *Journal of Law and Economics*, vol. 22-1, 141-162.
- DE FUENTE SANCHÍZ, N. (1963). En torno al urbanismo. Política del suelo y Registro de la Propiedad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 422-423, 450-503.
- DE LA PUENTE ALFARO, F. (2014). ¿Hacia un Derecho registral inmobiliario europeo? *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 741, 39-66.
- DE MIGUEL PERALES, C. (2002). *Derecho español del medio ambiente*. 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas.
- DE PABLO CONTRERAS, P. (2011). *Curso de Derecho civil*, vol. II. 3.<sup>a</sup> ed. Madrid: Colex.
- DE VERDA BEAMONTE, J. R. (1998). Compraventa de bienes inmuebles sujetos a vínculos urbanísticos. *Revista de Derecho patrimonial*, núm. 1, 267-278.
- (2000). Información Urbanística y Enajenación de terrenos no susceptibles de edificación o con edificios fuera de ordenación, *Boletín Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 20, pp. 1-9. Documento electrónico Aranzadi BIB 2000\1948.
- DÍAZ FRAILE, J. M.<sup>a</sup> (2015). Exégesis de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria, en materia de inscripción de representaciones gráficas. *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 23, 859-906.
- DÍAZ FRAILE, J. M.<sup>a</sup>, HERRÁNZ DÍAZ, M. (1997). Limitaciones del dominio derivadas de la legislación especial. En particular su régimen de publicidad registral. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 638, 65-97.
- DÍEZ PICAZO, L. (2007). *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, vol. I. 6.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas.

- (2014). *La seguridad jurídica y otros ensayos*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- EHRENBERG, V. (2003). *Seguridad jurídica y seguridad del tráfico*, trad. Pau Pedrón. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad.
- ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2013). Un comentario a la Sentencia 92/2013, de 22 de abril, del Tribunal Constitucional, sobre la suspensión, acordada por una ley autonómica, de la demolición de edificaciones ilegales. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 63-73.
- ESPEJO LERDO DE TEJADA, M. (2001). Registro y urbanismo: la posición de los adquirentes. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 665, 963-1020.
- FANDOS PONS, P. (2009). La ecoetiqueta de la finca registral. *Lunes 4,30*, núm. 467, 46-51.
- (2016). La información asociada a la finca registral. *GeoSig Reg2014*, núm. 7, 4-14.
- FEMENÍA LÓPEZ, P. J. (2013). Comentario al artículo 350 del Código Civil. En: R. Bercovitz Rodríguez-Cano (dir.), *Comentarios al Código Civil*, tomo II. Valencia: Tirant lo Blanch, 2906-2927.
- GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1974). Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico. *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 1, 79-98.
- GARCÍA GARCÍA, J. A. (2016). El Registro de la Propiedad como instrumento al servicio de la protección de lugares naturales y su proyección sobre la seguridad del tráfico inmobiliario privado. *Revista Aranzadi de Derecho patrimonial*, núm. 39, 103-140.
- GARCÍA GARCÍA, J. M. (1988). *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, vol. I. Madrid: Civitas.
- (1994). La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 2239-2310.
- (2016). *La finca registral y el Catastro*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F., RUIZ LÓPEZ, M. Á. (2015). La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 23-45.
- GORDILLO CAÑAS, A. (2008). El principio de fe pública registral (II). *Anuario de Derecho civil*, tomo LXI, 1057-1216.
- GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (2013). Crítica civil a las demoliciones derivadas de la anulación de licencias: la aplicación del artículo 34 LH. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 26, 23-51.
- LASO MARTÍNEZ, J. L. (1993). Venta de terrenos afectados por vínculos de inedificabilidad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 616, 935-974.
- (2007). Anulación de licencias de edificación y sus efectos frente a terceros. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 699, 376-386.
- LLEAL GRAU, M. (2013). *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública urbanística*. Girona: Universitat de Girona.
- LLODRÀ GRIMALT, F. (2008). *Lecciones de Derecho ambiental civil*. Palma: Universitat de Illes Balears.
- LÓPEZ HERNÁNDEZ, C. V. (2008). *La protección frente a los gravámenes ocultos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ RODRÍGUEZ, J. A. (2009). La Red Natura 2000: limitaciones al propietario y ausencia de medidas compensatorias. *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 773, 13-14.

- MARTÍN REBOLLO, L. (2013). Ejecución de sentencias de derribo y técnicas obstruccionistas (A propósito de la STC 92/2013, de 22 de abril). *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 28, 19-40.
- MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. (2011). Protección del tercero hipotecario frente a la demolición del edificio ilegal. *Justicia Administrativa*, núm. 53, 7-40.
- MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> T. (2004). *Evicción parcial en la compraventa en el Código Civil español*. Madrid: Dykinson.
- MATHEU DELGADO, J. A. (2011). *Derechos de vuelo y subsuelo*. Madrid: Dykinson.
- MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. (2002). La función económica de los sistemas registrales. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 671, 875-900.
- (2003). Seguridad del tráfico versus seguridad de los derechos: un falso dilema. En: A. Cabanillas Sánchez (coord.). *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Luis Díez-Picazo*, tomo III. Madrid: Thomson Civitas, 4037-4062.
- (2011). *Fundamentación económica del derecho de propiedad privada e ingeniería jurídica del intercambio personal*. Madrid: Civitas Thomson Reuters.
- MONFORT FERRERO, M.<sup>a</sup> J. (1996). *Enajenación de terrenos no edificables y edificios fuera de ordenación*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MONSERRAT VALERO, A. (2000). *Derecho inmobiliario registral*. Madrid: Civitas.
- MORALES MORENO, A. M. (1988). *El error en los contratos*. Madrid: Ceura.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- PAREJO ALFONSO, L. (1979). La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad; un problema de coordinación. *Revista de Administración pública*, núm. 88, 227-254.
- PAZ ARES, C. (1985). Seguridad jurídica y seguridad del tráfico. *Revista de Derecho Mercantil*, núms. 175-176, 7-40.
- PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2001). *Derechos reales. Derecho hipotecario*, tomo I. 4.<sup>a</sup> ed. Madrid: Centro de Estudios Registrales.
- PÉREZ GARCÍA, M. J. (2010). El Registro de la Propiedad y el medio ambiente. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 718, 519-550.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (1991). *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel.
- RAMOS GONZÁLEZ, S., MILÀ RAFFÉ, R. (2009). Responsabilidad civil y daños a los propios bienes. *InDret* [En línea], núm. 3, pp. 1-11, disponible en [http://www.indret.com/code/getPdf.php?id=1290&pdf=664\\_es.pdf](http://www.indret.com/code/getPdf.php?id=1290&pdf=664_es.pdf).
- REVUELTA PÉREZ, I., NARBÓN LÁINEZ, E. (2010). Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe. El caso de la anulación de licencias. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 720, 1595-1646.
- ROCA JUAN, J. (1978). Algunas consideraciones sobre la transmisión de inmuebles y el artículo 62 de la Ley del suelo. *Anales de Derecho*, núm. 2, 19-36.
- RODRÍGUEZ PASCUAL, A. F. et alii (2006). Utilidad y significado de la Infraestructura de datos espaciales de España. Hermenéutica de la IDEE. En: M. T. Camacho Olmedo, J. A. Cañete Pérez y J. J. Lara Valle (eds.), *El acceso a la información espacial y las nuevas tecnologías geográficas*. Granada: Editorial Universidad de Granada, 441-454.
- RODRÍGUEZ ROSADO, B. (2013). *Resolución y sinalagma contractual*. Madrid: Marcial Pons.

- RUIZ ARNÁIZ, G. (2013). Los terceros de buena fe en la ejecución de sentencias (a propósito de la STS de 16 de abril de 2013). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 29, 15-37.
- SÁNCHEZ JORDÁN, M.<sup>a</sup> E. (2013). Disciplina urbanística y el Registro de la Propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo). En: M.<sup>a</sup> E. Sánchez Jordán (dir.), *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 443-470.
- SANZ FERNÁNDEZ, Á. (1947). *Instituciones de Derecho Hipotecario*, tomo I. Madrid: Reus.
- SERRANO PAREDES, O. (2012). Red Natura 2000: régimen de intervención ambiental y derechos de los particulares. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 23, 433-470.
- TRUJILLO CABRERA, C. (2011). La Directiva Inspire en España: ¿Registro o Catastro? En: M.<sup>a</sup> E. Sánchez Jordán (coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva Inspire y de las bases gráficas registrales*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 51-84.
- (2014). *Régimen jurídico de las bases gráficas registrales: identificación georreferenciada de fincas y seguridad jurídica*, Tesis doctoral inédita defendida en la Universidad de La Laguna.
- TUR FAÚNDEZ, M.<sup>a</sup> N. (2013). Vicios ocultos y «*aliud pro alio*»: estado de la jurisprudencia. En: Á. Carrasco Perera (dir.), *Tratado de la compraventa. Homenaje al profesor Rodrigo Bercovitz*, tomo II. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 1409-1418.
- VÁZQUEZ ASENJO, Ó. G. (2010). *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*. Barcelona: Bosch.
- (2013). De la información asociada a la inscripción gráfica registral. En: M.<sup>a</sup> E. Sánchez Jordán (dir.), *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 71-85.
- ZIEMER, M. (2011). Title insurance – The good, the bad and the ugly: Does Victoria need it? *Australian Property Law Journal*, vol. 20, 1-32.

## NOTAS

<sup>1</sup> La distinción entre límites y limitaciones a la propiedad es confusa. En ocasiones los límites derivados de su función social se diferencian de las limitaciones que suponen constricciones singulares que puede sufrir la propiedad en el ámbito normal de su contenido. Sin embargo, en el presente trabajo se emplearán indistintamente para referirnos a las restricciones que derivan del artículo 33.2 CE. La distinción también es abandonada por DÍAZ FRAILE, J. M.<sup>a</sup>, HERRÁNZ DÍAZ, M. (1997). Limitaciones del dominio derivadas de la legislación especial. En particular su régimen de publicidad registral. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 638, p. 70 y PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, M. (2001). *Derechos reales. Derecho hipotecario*, tomo I. 4.<sup>a</sup> ed. Madrid: Centro de Estudios Registrales, pp. 245-246.

<sup>2</sup> La caracterización de los límites derivados de la función social como elementos inherentes a la propiedad no constituye una construcción original que deriva del contenido del artículo 33 CE. Ya antes SANZ FERNÁNDEZ, Á. ([1947]. *Instituciones de Derecho Hipotecario*, tomo I. Madrid: Reus.

tecario, tomo I. Madrid: Reus, p. 388) había afirmado que las limitaciones públicas «lejos de ser extrañas al dominio, forman parte de su propio contenido y determinan hasta dónde llegan las facultades del propietario».

<sup>3</sup> MATHEU DELGADO, J. A. (2011). *Derechos de vuelo y subsuelo*. Madrid: Dykinson, p. 61. En el mismo sentido, FEMENÍA LÓPEZ, P. J. (2013). Comentario al artículo 350 del Código Civil. En: R. Bercovitz Rodríguez-Cano (dir.), *Comentarios al Código Civil*, tomo II. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 2925.

<sup>4</sup> Cfr. PÉREZ LUÑO, A. E. (1991). *La seguridad jurídica*. Barcelona: Ariel, pp. 21-22.

<sup>5</sup> Cfr. DÍEZ PICAZO, L. (2014). *La seguridad jurídica y otros ensayos*. Madrid: Civitas Thomson Reuters, pp. 13-14.

<sup>6</sup> En este sentido, la STC 46/1990, de 15 de marzo [RTC 46] señala que «la exigencia del artículo 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (...). Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no (...) provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean estas».

Precisamente por esa dimensión objetiva, la STC 27/1981, de 20 de julio [RTC 27] ha manifestado que la seguridad jurídica implica la «certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad no favorable, interdicción de la arbitrariedad (...). La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad».

<sup>7</sup> En la doctrina española cfr., entre otros, GARCÍA GARCÍA, J. M. (1994). La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, pp. 2239-2309; MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P. (2002). La función económica de los sistemas registrales. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 671, pp. 875-900 y (2003). Seguridad del tráfico versus seguridad de los derechos: un falso dilema. En: A. Cabanillas Sánchez (coord.), *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Luis Díez-Picazo*, tomo III. Madrid: Thomson Civitas, pp. 4037-4062 y ARRUNADA, B. (2004). *La contratación de derechos de propiedad: un análisis económico*. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad.

<sup>8</sup> Cfr. DAHLMAN, C. J. (1979). The problem of externality. *Journal of Law and Economics*, vol. 22-1, pp. 147-148. No obstante, este autor estima que los costes de transacción se pueden reconducir a los gastos derivados de la falta o imperfección de la información. Sobre los costes de transacción, cfr. COASE, R. H. (1960). The problem of social cost. *Journal of Law and Economics*, vol. 3, p. 15.

<sup>9</sup> Cfr. ARRUNADA, B. (2012). *Institutional foundations of impersonal exchange*. Chicago: University of Chicago Press, pp. 58-59 y MÉNDEZ GONZÁLEZ, F. P. (2011). *Fundamentación económica del derecho de propiedad privada e ingeniería jurídica del intercambio personal*. Madrid: Civitas Thomson Reuters, pp. 79-80 y 84-88. En relación a la solución institucional de las asimetrías es preciso destacar la obra de NORTH, D. C. ([1990]. *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press), para quien «the major role of institutions in a society is to reduce uncertainty by establishing a stable (but not necessarily efficient) structure to human interaction» (p. 6).

<sup>10</sup> Esta es la consecuencia de los artículos 32 y 34 LH que regulan los principios de inoponibilidad de lo no inscrito y de fe pública. Como señaló la STS de 5 de marzo de 2007 [RJ 723] la fe pública «ampara las adquisiciones a non domino precisamente porque salva el defecto de titularidad o de poder de disposición del transmitente que, según el Registro, aparece con facultades para transmitir».

<sup>11</sup> Cfr. EHRENBURG, V. (2003). *Seguridad jurídica y seguridad del tráfico*, trad. Pau Pedrón. Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad.

<sup>12</sup> BAIRD, D. y JACKSON, T. ([1984]. Information, uncertainty, and the transfer of property. *Journal of Legal Studies*, vol. 13, p. 300) manifiestan que corresponde al legislador decidir, en caso de confrontación, quién debe resultar protegido, ya que no cabe proteger a ambos: «we can protect a later owner's interest fully, or we can protect the earlier owner's interest fully. But we cannot do both».

<sup>13</sup> PAZ ARES, C. (1985). Seguridad jurídica y seguridad del tráfico. *Revista de Derecho Mercantil*, núms. 175-176, p. 18.

<sup>14</sup> Cfr. PAZ ARES, Seguridad jurídica y seguridad del tráfico, pp. 14 y 26. MÉNDEZ GONZÁLEZ (*Fundamentación económica del derecho de propiedad privada e ingeniería jurídica del intercambio personal*, p. 82) también propone esta doble dimensión de la seguridad jurídica subjetiva como certeza del adquirente de no ser privado del derecho por circunstancias que no conocía ni podía conocer y, al mismo tiempo, como certeza del titular que asegura que nadie puede disponer del derecho sin su consentimiento.

<sup>15</sup> PAZ ARES, Seguridad jurídica y seguridad del tráfico, p. 36. Esta interpretación permite comprender la afirmación de la STS de 20 de septiembre de 1993 [RJ 6647] que reconoce que la fe pública es el «principio hipotecario que consagra la seguridad jurídica en el ámbito hipotecario».

<sup>16</sup> GARCÍA GARCÍA, J. M. ([1988]. *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, vol. I. Madrid: Civitas, p. 48) entiende que al admitir la adquisición *a non domino* el legislador pretende fijar la contraposición «entre la seguridad del derecho subjetivo apoyado en la publicidad registral, por un lado, y el derecho subjetivo basado exclusivamente en la clandestinidad». Por este motivo, no se puede compartir el fallo de la STS de 19 de mayo de 2015 [RJ 2612] que en una situación de doble inmatriculación admite la adquisición *a non domino* frente a quien había inscrito correctamente su derecho. Cfr. ARRIETA SEVILLA, L. J. (2016). Comentario a la STS de 19 de mayo de 2015. *Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil*, núm. 100, pp. 383-416.

<sup>17</sup> La Exposición de Motivos de la Ley de reforma hipotecaria de 1944 ya lo subrayaba al indicar que «fieles a la concepción social aludida y consecuentes, además, con básicos principios de la moderna ciencia jurídica, se excluyen de la fe pública registral las limitaciones legales de la propiedad».

<sup>18</sup> Cfr., sin ánimo de exhaustividad, las SSTS (Sala Tercera) de 13 de mayo de 2005 [RJ 9336], 12 de mayo de 2006 [RJ 3646], 26 de septiembre de 2006 [RJ 6665], 6 de febrero de 2007 [RJ 8557], 18 de marzo de 2008 [RJ 1756], 4 de febrero de 2009 [RJ 3306], 29 de abril de 2009 [RJ 5143], 29 de octubre de 2010 [RJ 8232], 29 de diciembre de 2010 [RJ 2011, 1066], 17 de mayo de 2013 [RJ 5244] y 3 de noviembre de 2015 [RJ 5489]. No obstante, la disposición transitoria primera de la Ley 2/1988, de 28 de julio, de costas apunta en su redacción actual que «los titulares de los terrenos de la zona marítimo-terrestre o playa que no hayan podido ser ocupados por la Administración al practicar un deslinde anterior a la entrada en vigor de esta Ley, por estar inscritos en el Registro de la Propiedad y amparados por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, pasarán a ser titulares de un derecho de ocupación y aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, por treinta años, respetando los usos y aprovechamientos existentes, a cuyo efecto deberán solicitar la correspondiente concesión». Esta disposición —declarada constitucional por la STC 233/2015, de 5 de noviembre [RTC 233]— es aplicada por las SSTS (Sala Tercera) de 27 de mayo de 2015 [RJ 2484] y 5 de julio de 2016 [RJ 3900].

<sup>19</sup> MARTÍNEZ ESCRIBANO, C. ([2011]. Protección del tercero hipotecario frente a la demolición del edificio ilegal. *Justicia Administrativa*, núm. 53, pp. 31-38) propone, con base en el principio de proporcionalidad, un cambio jurisprudencial cuando un tercero hipotecario adquiere un inmueble edificado con licencia que con posterioridad es anulada si no se invade el dominio público o espacios protegidos ni haya menoscabo del patrimonio histórico-artístico o de derechos fundamentales de otros ciudadanos. En sentido análogo, REVUELTA PÉREZ, I., NARBÓN LAINEZ, E. (2010). Ejecución de sentencias en materia urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe. El caso de la anulación de licencias. *Revista Crítica de*

*Derecho Inmobiliario*, núm. 720, pp. 1639-1641 y GUILARTE GUTIÉRREZ, V. (2013). Crítica civil a las demoliciones derivadas de la anulación de licencias: la aplicación del artículo 34 LH. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 26, pp. 45-47.

<sup>20</sup> No obstante, quedarán amparadas por el principio de inoponibilidad las obligaciones asumidas por el transmitente frente a la Administración que no hubieran sido incluidas en el Registro de la Propiedad.

<sup>21</sup> ARNÁIZ EGUREN, R. (1999). *La inscripción registral de actos urbanísticos*. Madrid: Marcial Pons, p. 29.

<sup>22</sup> Así lo ha señalado el Preámbulo del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio sobre inscripción registral de actos de naturaleza urbanística según el cual «la acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelven en esferas distintas, pues la primera no es materia propiamente registral y las mutaciones jurídico-reales, cuando se reflejan en el Registro de la Propiedad, se plasman con arreglo a sus normas propias e independientemente de las urbanísticas».

<sup>23</sup> En la jurisprudencia cabe citar, entre otras, la STS (Sala Tercera) de 21 de junio de 1994 [RJ 4995] que establece que «la fe pública registral, en definitiva, protege al tercer adquirente de las limitaciones voluntarias, no así de las instituidas por la ley o, como ocurre en el presente caso, de las impuestas, en virtud de la misma, por los actos de ejecución de sus preceptos que, en cuanto afectan al interés general, gozan de una publicidad que trasciende a la del Registro de la Propiedad». En el mismo sentido, son reveladoras las SSTs (Sala Tercera) de 28 de noviembre de 1984 [RJ 5984] que afirma que «la recurrente no puede alegar con éxito la tesis del tercero de buena fe, ya que, como es sabido, en Derecho urbanístico esta figura no juega» y de 29 de diciembre de 2010 [RJ 2011, 1066] para la cual los adquirentes «no están protegidos por el artículo 34 de la Ley Hipotecaria porque este protege el derecho real, que pervive aunque después se anule o resuelva el del otorgante o transmitente; pero no protege la pervivencia de la cosa objeto del derecho cuando esta, la cosa, ha de desaparecer por imponerle así el ordenamiento jurídico».

Por su parte, la RDGRN de 2 de junio de 2006 [BOE 17 de julio] reconoció que la «subrogación real se da respecto de toda transmisión de bienes afectados por alguna función administrativa (...) y estas limitaciones han sido configuradas por la más moderna corriente civilística caracterizada como *obligatio propter rem*, que afectan al propietario de la finca por el mero hecho de serlo, sin que el actor pueda pretender ampararse en la literalidad del artículo 34 de la Ley Hipotecaria». LASO MARTÍNEZ, J. L. ([2007]. Anulación de licencias de edificación y sus efectos frente a terceros. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 699, pp. 379-380) critica la terminología que emplea la resolución que transcribe parte del recurso contra la calificación en el que se citó la STS (Sala Tercera) 27 de enero de 1982 [RJ 364] que afirmó lo arriba recogido. De este modo, el Centro Directivo se refirió a la «subrogación real» cuando debería haber aludido a la «subrogación legal».

<sup>24</sup> Por ejemplo, los AATS de 25 de marzo y 22 de octubre de 1987 [RJ 3808 y 8747] y de 9 de julio de 1992 [RJ 6256]. Este último apunta que «la existencia de terceros hipotecarios no determina la imposibilidad de ejecución de la sentencia, y por otra parte el incidente de inejecución no es el momento procesal adecuado para pronunciarse sobre la protección hipotecaria y su posible conexión con la subrogación urbanística».

<sup>25</sup> Cuestión distinta es que la imposibilidad legal de ejecución se deba a otras razones, por ejemplo, una modificación de la calificación del suelo posterior a la declaración de ilegalidad. En tal caso la referencia a la fe pública registral no pasaría de ser una declaración *obiter dictum*, toda vez que lo decisivo es la modificación urbanística (acordada sin incurrir en desviación de poder) con la que lo edificado ahora resulta coherente. La jurisprudencia, conforme al artículo 103.4 LJCA, pretende ser exquisitamente cauta al examinar la correcta reforma urbanística, ya que no puede suponer «una vía torticera indirecta de incumplimiento de lo ordenado en la sentencia [que declaró ilegal una construcción]» (SSTS [Sala Tercera] 26 de septiembre de 2006 [RJ 6665] y 10 de noviembre de 2006 [RJ 8277]). En relación a esta cuestión cabe destacar la autorización provisional regulada en la Ley de Cantabria 4/2013,

de 20 de junio para edificaciones «sobre las que hubiesen recaído órdenes de demolición administrativas o judiciales (...) que resultan conformes con el nuevo planeamiento municipal en tramitación». No obstante, BELTRÁN AGUIRRE, J. L. ([2015]. Edificaciones ilegales: los recientes límites introducidos por el legislador urbanístico al deber de demolición, *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8, pp. 59-60) apunta que esta norma ha sido objeto de diversas cuestiones de inconstitucionalidad.

<sup>26</sup> Ni la normativa reguladora de la Red Natura 2000 ni la declaración de un espacio como zona especial de protección avícola concretan las facultades que se prohíben al propietario, por lo que la declaración como espacio protegido no implica directamente privación singular de derechos. Las concretas limitaciones singulares vendrán determinadas en el plan de gestión que desarrolla la primera declaración y que, en su caso, podrá llegar a generar el derecho a ser indemnizado (STS [Sala Tercera] 20 de diciembre de 2004 [RJ 2005, 1879]). Cfr. LÓPEZ RODRÍGUEZ, J. A. (2009). La Red Natura 2000: limitaciones al propietario y ausencia de medidas compensatorias. *Actualidad jurídica Aranzadi*, núm. 773, p. 13 y SERRANO PAREDES, O. (2012). Red Natura 2000: régimen de intervención ambiental y derechos de los particulares. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 23, pp. 464-467.

<sup>27</sup> Cfr. ARRUÑADA, B. (2004). El seguro de títulos de propiedad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 681, p. 53.

<sup>28</sup> Cfr., MONSERRAT VALERO, A. (2000). *Derecho inmobiliario registral*. Madrid: Civitas, p. 48 y ARRUÑADA, El seguro de títulos de propiedad, p. 57. Sin embargo, no es un fenómeno exclusivo de países que cuentan con un sistema de limitados efectos jurídicos. Desde 1998 en Australia se ofrecen seguros de títulos para cubrir ciertos riesgos residuales que están al margen de la protección registral y del fondo público de seguro. Cfr. ZIEMER, M. (2011). Title insurance – The good, the bad and the ugly: Does Victoria need it? *Australian Property Law Journal*, vol. 20, pp. 21-29. Con todo, la doctrina manifiesta que, con carácter general, la regulación ambiental y urbanística suele excluirse del ámbito de cobertura.

<sup>29</sup> Así lo confirma la STS de 8 de noviembre de 2007 [RJ 8845] según la cual «no se trata, pues, de una ineficacia directamente establecida por la Ley, sino de una facultad de provocar la resolución que se concede al adquirente cuando no se ha hecho constar que el terreno no es edificable o que el edificio o la industria están fuera de ordenación». También la STS (Sala Tercera) de 9 de octubre de 1990 [RJ 8121]. Las dudas en torno a la naturaleza rescisoria o resolutoria de esta acción derivan de la redacción de la Ley de Suelo de 1956 y su Texto Refundido de 1976 que reconocían en sus artículos 50 y 62, respectivamente, la facultad del adquirente «para resolver el contrato». Las Leyes de Suelo desde 1992 sustituyeron la resolución por la rescisión. Sobre la preferencia del remedio rescisorio sobre el resolutorio, cfr. ARNÁIZ EGUREN, *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*, pp. 1092-1093 y 1097-1099. En defensa del carácter resolutorio, cfr. MONFORT FERRERO, M.<sup>a</sup> J. (1996). *Enajenación de terrenos no edificables y edificios fuera de ordenación*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 96-97. Esta acción se circunscribe a enajenaciones contractuales excluyéndose las derivadas de procesos de ejecución (STS de 24 de marzo de 1993 [RJ 3306]). En contra de este parecer, cfr. DE VERDA BEAMONTE, J. R. ([2000]. Información Urbanística y Enajenación de terrenos no susceptibles de edificación o con edificios fuera de ordenación, *Boletín Aranzadi Civil-Mercantil*, núm. 20, p. 7. Documento electrónico Aranzadi BIB 2000(1948) que alude al carácter objetivo de la acción basada en la lesión del adquirente y a la analogía con el artículo 1489 del Código Civil que no excluye la obligación de saneamiento por vicios ocultos en las ventas judiciales.

<sup>30</sup> Cfr. BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (2002). Artículo 21. En: VV.AA., *Comentarios a la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones*. 2.<sup>a</sup> ed. Cizur Menor: Aranzadi, p. 446.

<sup>31</sup> Cfr. CARRASCO PERERA, Á. (2010). *Derecho de contratos*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 323-325 y BUSTOS LAGO, J. M. (2013). Saneamiento de cargas ocultas y gravámenes urbanístico. En: Á. Carrasco Perera (dir.), *Tratado de compraventa. Homenaje al profesor Rodrigo Bercovitz*, tomo II. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 1403 y 1408.

<sup>32</sup> ROCA JUAN, J. (1978). Algunas consideraciones sobre la transmisión de inmuebles y el artículo 62 de la Ley del suelo, *Anales de Derecho*, núm. 2, p. 26. A pesar de ello, el autor es crítico con la configuración de esta acción que prescinde del principio de responsabilidad negocial, protege excesivamente la posición del adquirente y podría permitir comportamientos oportunistas.

<sup>33</sup> En la STS de 28 de febrero de 1990 [RJ 726] el adquirente tenía perfecto conocimiento de la limitación urbanística y en la de 8 de noviembre de 2007 [RJ 8845] el adquirente compró unas fincas que se «le vendían como rústicas y a precio de rústicas», por lo que no procede la rescisión. La STS de 3 de marzo de 2000 [RJ 2001, 1308] desestimó las alegaciones del adquirente —una sociedad cuyo objeto social era la construcción— porque «dejó de consultar, como era elemental para ella, en el correspondiente Ayuntamiento, el de Madrid, el régimen urbanístico afectante a los locales que adquiriría». La STS de 16 de marzo de 2011 [RJ 2875] admitió la demanda conjunta de rescisión y resolución porque no hubo mala fe ni falta de diligencia de la compradora (una sociedad dedicada a la promoción inmobiliaria) que «solicitó información municipal sobre las condiciones urbanísticas de la finca y pocos días antes de la compraventa la obtuvo en el sentido de que toda la parcela era edificable, sin que se le advirtiera de la posible modificación que iba a producirse muy poco después».

<sup>34</sup> La STS de 1 de marzo de 2012 [RJ 4634] fijó el *dies a quo* en la fecha de la escritura pública y no en la del documento privado de arras porque asume la interpretación del contrato fijada en la Audiencia para la cual «es muy dudoso que en el contrato privado se contenga ya una verdadera compraventa perfeccionada» (SAP de Zaragoza, de 30 de septiembre de 2008 [JUR 2009, 94042]).

<sup>35</sup> Cfr. DE MIGUEL PERALES, C. (2002). *Derecho español del medio ambiente*. 2.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas, pp. 406-408; LLODRÀ GRIMALT, F. (2008). *Lecciones de Derecho ambiental civil*. Palma: Universitat de Illes Balears, pp. 64-68 y RAMOS GONZÁLEZ, S., MILÀ RAFE, R. (2009). Responsabilidad civil y daños a los propios bienes. *Indret*, [En línea], núm. 3, p. 6, disponible en [http://www.indret.com/code/getPdf.php?id=1290&pdf=664\\_es.pdf](http://www.indret.com/code/getPdf.php?id=1290&pdf=664_es.pdf).

<sup>36</sup> En el ejercicio de esta acción es irrelevante la existencia de adquirentes intermedios dada la subrogación que el artículo 1511 del Código Civil reconoce al comprador respecto de las acciones del vendedor frente a transmitentes anteriores. La STS de 11 de junio de 2012 [RJ 6709] confirma este parecer. Sin embargo, la STS de 28 de octubre de 2008 [RJ 5801] previamente había rechazado la aplicación del artículo 1484 del Código Civil en un caso de terrenos contaminados.

<sup>37</sup> Cfr. MONFORT FERRERO, *Enajenación de terrenos no edificables y edificios fuera de ordenación*, pp. 69-75.

<sup>38</sup> Cfr. SSTs de 27 de enero de 1906 [JC 37], 15 de diciembre de 1992 [RJ 10494], 23 de octubre de 1997 [RJ 7181], 3 de marzo de 2000 [RJ 2001, 1308], 17 de noviembre de 2006 [RJ 8932] y 30 de septiembre de 2010 [RJ 8006]. Según esta última «no se incluyen dentro de las cargas y gravámenes a que se refiere el precepto las limitaciones legales del dominio que tiene carácter institucional y configuran el contenido normal del dominio por lo que no pueden ser desconocidas por el comprador».

<sup>39</sup> Cfr. MONFORT FERRERO, *Enajenación de terrenos no edificables y edificios fuera de ordenación*, p. 77; MARTÍNEZ MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup> T. (2004). *Evicción parcial en la compraventa en el Código Civil español*. Madrid: Dykinson, pp. 260 y 302-304 y LÓPEZ HERNÁNDEZ, C. V. (2008). *La protección frente a los gravámenes ocultos*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 332-333. En cambio, la postura más clásica era reacia, cfr. DE ÁNGEL YAGÜEZ, R. (1971). Algunas consideraciones en torno al artículo 1483 del Código Civil. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 487, p. 1447; LASO MARTÍNEZ, J. L. (1993). Venta de terrenos afectados por vínculos de inedificabilidad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 616, pp. 952-953; ESPEJO LERDO DE TEJADA, M. (2001). Registro y urbanismo: la posición de los adquirentes. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 665, p. 973 y GORDILLO CAÑAS, A. (2008). El principio de fe pública registral (II). *Anuario de Derecho civil*, tomo LXI, p. 1196.

Por su parte, DE VERDA BEAMONTE (Información Urbanística y Enajenación de terrenos no susceptibles de edificación o con edificios fuera de ordenación, p. 5) vincula la rescisión urbanística con el saneamiento de vicios ocultos. Así, apunta que «el defecto que hace la cosa vendida impropia para el uso al que se destina es una limitación urbanística, que hace que el terreno no sea susceptible de edificación o que los edificios en él contenidos estén fuera de ordenación».

<sup>40</sup> La aplicación coordinada del artículo 1483 del Código Civil y del precedente de la actual acción rescisoria urbanística (art. 50 de la Ley de Suelo de 1956) también aparece en la STS de 11 de mayo de 1966 [RJ 2419] en la que se solicita la rescisión de la compraventa *ex* artículo 1483 del Código Civil.

<sup>41</sup> Cfr. STS de 19 de enero de 1990 [RJ 16] en la que «la finca objeto de litis fue adquirida por los compradores y enajenada por el vendedor bajo el supuesto inexcusable, con categoría de motivo causalizado, de que la misma iba a poder ser destinada para edificar sobre su terreno (...) siendo, por otra parte, plenamente ajustada a Derecho la resolución contractual acordada, así como las ya dichas consecuencias restitutorias e indemnizatoria, al no haber podido alcanzarse, por impedimentos urbanísticos y administrativos, el fin único (con categoría de motivo causalizado) para el que los compradores adquirieron la finca y para el que el vendedor la enajenó». En el mismo sentido, cfr. SSTs de 23 de octubre de 1990 [RJ 8038], 24 de febrero de 1993 [RJ 1249] y 28 de mayo de 1996 [RJ 3860].

<sup>42</sup> DE PABLO CONTRERAS, P. (2011). *Curso de Derecho civil*, vol. II. 3.ª ed. Madrid: Colex, p. 376.

<sup>43</sup> Cfr. CASTILLA BAREA, M. (2000). *La imposibilidad de cumplir los contratos*. Madrid: Dykinson, pp. 213-218.

<sup>44</sup> Cfr. MORALES MORENO, A. M. (1988). *El error en los contratos*. Madrid: Ceura, pp. 88-105 y CARRASCO PERERA, *Derecho de contratos*, pp. 288-289. Si la regla general es que cada contratante es responsable de sus decisiones el «traslado del riesgo solo estará justificado si existen condiciones suplementarias al simple error» (p. 300). De ello se deriva que habrá que rechazar la anulación de aquellos contratos en los que, incluso en una situación de asimetría informativa, el adquirente fuera un profesional a quien se le pueda exigir un mayor conocimiento de los usos y límites urbanísticos. BUSTOS LAGO (Saneamiento de cargas ocultas y gravámenes urbanístico, p. 1403) apunta que «en la jurisprudencia civil, la fuerza reguladora del artículo 19.3 del TRLS (y sus antecedentes) ha quedado absorbida por la aplicación general de los remedios propios del Derecho contractual común, constituido por las acciones de anulación por error o por dolo».

<sup>45</sup> Así, entre muchas, las SSTs de 12 de noviembre de 1996 [RJ 7919] que admitió la anulación porque el comprador adquirió una finca de secano asumiendo que podía ser transformada en regadío cuando era legalmente imposible y la de 30 de diciembre de 2015 [RJ 5950] en la que se adquirió en situación de error un inmueble construido en zona verde. La STS de 3 de noviembre de 2014 [RJ 5273] anuló la permuta de una finca en la que no era posible llevar a cabo la edificación proyectada por cuanto «era la propia Administración municipal la que presentaba datos erróneos» sobre la calificación urbanística del terreno.

<sup>46</sup> Cfr. SSTs de 27 de octubre de 1964 [RJ 4735], 10 de abril de 1965 [RJ 3744], 27 de mayo de 1983 [RJ 2914], 18 de febrero de 1985 [RJ 560] y 28 de septiembre de 1996 [RJ 6820], 4 de octubre de 2013 [RJ 7251] y 12 de noviembre de 2014 [RJ 6460]. Por ello no resulta admisible la SAP de Madrid, de 19 de julio de 2010 [JUR 309821] en la que se solicitó la anulación por vicio en el consentimiento pues los vendedores ocultaron maliciosamente a los compradores las restricciones dominicales en materia de edificación («con cuya finalidad la había comprado») debido a que la finca estaba incluida en una zona especial de protección avícola. Aunque el fallo desestimó la demanda alegando la falta de prueba de la conducta dolosa incluyó una importante reflexión en *obiter dictum* por la cual el carácter público de las declaraciones urbanísticas permitía a los compradores tener conocimiento de la situación jurídica de la finca antes de la contratación. En concreto, la Audiencia concluyó que «un eventual error sobre la condición urbanística hubiera tenido carácter inexcusable, y por tanto

sería irrelevante, dado que la parte contratante ha podido salir de su ignorancia procediendo con la diligencia media».

<sup>47</sup> En el contexto de la revisión general de la doctrina del error, MORALES MORENO (*El error en los contratos*, p. 226) afirma que «el contratante que padece el error debe, en principio, soportar sus consecuencias, salvo en aquellos casos en que dicho error, siendo esencial, pueda ser imputado al otro contratante (...) sin que sea necesario que su conducta haya sido dolosa o negligente». Así resulta de la relación entre los artículos 1266 y 1302 del Código Civil que al regular la legitimación activa para la anulabilidad alude «a los que produjeron el error», de modo que el error para poder anular el contrato debe ser provocado o, al menos, inducido por el otro contratante.

<sup>48</sup> Cfr. DÍEZ PICAZO, L. (2007). *Fundamentos del Derecho civil patrimonial*, vol. I. 6.<sup>a</sup> ed. Madrid: Civitas, p. 199.

<sup>49</sup> Así, en la STS de 5 de mayo de 2009 [RJ 2907] la finca vendida no tenía la cabida pactada ni la requerida para el establecimiento de una estación de servicio con cuya finalidad se adquirió el inmueble. La sentencia confirmó la recurrida en la que se «aprecia la existencia de dolo civil grave *in contrahendo* por ocultación de datos esenciales, aplicando la doctrina jurisprudencial de que el dolo abarca no solo la maquinación directa, sino también «la reticencia del que calla o no advierte debidamente a la otra parte, sin que lo invalide la confianza, buena fe o ingenuidad de la parte afectada»». Cfr., también, SSTS de 1 de octubre de 1986 [RJ 5229], 27 de marzo de 1989 [RJ 2201] y, en *obiter dictum*, 12 de noviembre de 2014 [RJ 6460].

<sup>50</sup> No obstante, me parecen acertados los argumentos de DE VERDA BEAMONTE (Información urbanística y enajenación de terrenos no susceptibles de edificación o con edificios fuera de ordenación, p. 2) que rechaza que la presunción *iuris tantum* de dolo toda vez que este debe ser necesariamente probado aunque admite que incumplir el deber precontractual de informar «constituye un comportamiento negocial objetivamente ilícito (contrario a la *bona fides in contrahendo*)». También rechaza que la rescisión urbanística se pueda interpretar a la luz de un error en el consentimiento aunque lo presume.

<sup>51</sup> La STS de 12 de enero de 2015 [RJ 608], del Pleno de la Sala Primera, ha flexibilizado la fijación del *dies a quo* en el caso de contratos bancarios complejos. En concreto establece que «el día inicial del plazo de ejercicio de la acción será, por tanto, el de suspensión de las liquidaciones de beneficios o de devengo de intereses, el de aplicación de medidas de gestión de instrumentos híbridos acordadas por el FROB, o, en general, otro evento similar que permita la comprensión real de las características y riesgos del producto complejo adquirido por medio de un consentimiento viciado por el error». Para llegar a esta conclusión alude a la dificultad para percibir el error y la conveniencia de que no se inicie el cómputo del plazo hasta que se tenga conocimiento cabal de la causa que justifica el ejercicio de la acción en consonancia con los Principios de Derecho europeo de contratos (art. 4:113). También se podría aludir a los artículos 14:301 de los Principios y el III-7:301 del Marco Común de Referencia que fijan el *dies a quo* en el conocimiento de los hechos y circunstancias que determinan el nacimiento de la acción limitándolo, por razones de seguridad jurídica, a 30 años (art. III-7:307). A la luz de lo anterior se podría admitir la doctrina de la *actio nata* —rechazada en la época de la codificación— para que el adquirente pueda interponer la acción de anulación en cuatro años desde el momento que tuvo conocimiento de los límites públicos que afectan al dominio.

<sup>52</sup> Cfr. DE VERDA BEAMONTE, J. R. (1998). Compraventa de bienes inmuebles sujetos a vínculos urbanísticos. *Revista de Derecho patrimonial*, núm. 1, p. 267. Sobre este particular, cfr. también las SSTS de 16 de mayo de 2005 [RJ 6374], 21 de diciembre de 2012 [RJ 2013, 1254] y 2 de junio de 2015 [RJ 3158]. La STS de 20 de noviembre de 2012 [RJ 2013, 905] rechazó la aplicación de la doctrina *aliud pro alio* aunque estimó el recurso de casación por imposibilidad sobrevenida que lleva «a la resolución del contrato o, más propiamente, a la extinción de las obligaciones».

<sup>53</sup> En un sentido parecido, cfr. CARRASCO PERERA, *Derecho de contratos*, p. 319 y ASÚA GONZÁLEZ, C. I. (2013). Remedio anulatorio y remedios específicos del régimen

de la compraventa. En: Á. Carrasco Perera (dir.), *Tratado de la compraventa. Homenaje al profesor Rodrigo Bercovitz*, tomo I. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, p. 357. Precisamente por ello la STS de 5 de octubre de 2006 [RJ 8702] rechazó tanto el error como la resolución porque la modificación urbanística fue posterior a la perfección del contrato, se entregó lo estrictamente comprado y los adquirentes eran expertos en materia de construcción. La STS de 18 de marzo de 1994 [RJ 2557] que en un caso de resolución por impago del comprador rechazó que hubiera aplicación indebida de los artículos 1124 y 1504 del Código Civil por incumplimiento previo del vendedor porque «las partes vendedora y compradora en el contrato (...) conocían al celebrarlo la indicada limitación de edificabilidad». La STS 11 de febrero de 2016 [RJ 236] rechazó conjuntamente la anulabilidad por error y la resolución por incumplimiento porque el adquirente conocía la situación urbanística y asumió el riesgo de su futura edificabilidad. La STS de 18 de febrero de 1994 [RJ 1096] confirmó el parecer de la Audiencia que admitió el error en el consentimiento pues lo entregado no era el «local comercial» pactado. No obstante, apuntó que «dado el carácter esencial de esta cualidad (...) podía ser calificado de incumplimiento, y motivar, en su caso, la resolución del artículo 1124».

<sup>54</sup> Algo parecido se podría decir de la absorción parcial del saneamiento por vicios ocultos por el régimen de la resolución *aliud pro alio* —cuando se trata de defectos graves— dada la amplia interpretación que los Tribunales realizan del artículo 1124 del Código Civil. Cfr. TUR FAÚNDEZ, M.<sup>a</sup> N. (2013). Vicios ocultos y «aliud pro alio»: estado de la jurisprudencia. En: Á. Carrasco Perera (dir.), *Tratado de la compraventa. Homenaje al profesor Rodrigo Bercovitz*, tomo II. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, p. 1410 y RODRÍGUEZ ROSADO, B. (2013). *Resolución y sinalagma contractual*. Madrid: Marcial Pons, pp. 178-179.

<sup>55</sup> Para prevenir estas situaciones los artículos 8 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero y 33.2 de la Ley 22/2011, de 28 de julio imponen a los propietarios de las fincas en las que se haya realizado alguna actividad potencialmente contaminante la obligación de declararlo en escritura pública cuando haya una transmisión para que así se haga constar en el Registro de la Propiedad.

<sup>56</sup> En torno a estas cuestiones, cfr. SÁNCHEZ JORDÁN, M.<sup>a</sup> E. (2013). Disciplina urbanística y el Registro de la Propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo). En: M.<sup>a</sup> E. Sánchez Jordán (dir.), *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 443-470 y RUIZ ARNÁIZ, G. (2013). Los terceros de buena fe en la ejecución de sentencias (a propósito de la STS de 16 de abril de 2013). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 29, pp. 26-27. ARNÁIZ EGUREN, R. ([2014]. *El hecho urbanístico y su tratamiento en el Derecho positivo*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, p. 111) manifiesta que la Ley de Suelo «introduce un régimen de obligatoriedad expresa en la ordenación de la práctica de anotación preventiva por incoación de los expedientes de disciplina a que hace referencia el apartado 1.c) del artículo 51».

<sup>57</sup> Cuestión distinta y en la que no procede entrar en este trabajo es que no habrá responsabilidad de la Administración si la anotación marginal no se ha practicado por un motivo imputable al registrador o si la finca no está inmatriculada. Se podría reflexionar si la Administración está legitimada para iniciar el procedimiento del artículo 203.II LH —heredero del antiguo artículo 312 RH— que regula el expediente inmatriculatorio a instancias del titular de un derecho sobre cosa ajena.

<sup>58</sup> Sobre la indemnización por anulación de títulos habilitantes de obras y actividades, cfr. LLEAL GRAU, M. (2013). *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública urbanística*. Girona: Universitat de Girona, pp. 267-345. Documento electrónico: <http://hdl.handle.net/10803/277011>.

<sup>59</sup> Cfr. GONZÁLEZ BOTIJA, F., RUIZ LÓPEZ, M. Á. (2015). La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, pp. 23-45. Las SSTSJ de Galicia, de 29 de octubre de 2015 [JUR 297975] y 21 de abril de 2016 [JUR 113118] y de Madrid, de 20 de abril de 2016 [JUR 161740] son las

primeras en aludir, aunque de manera tangencial, a este precepto. En la primera el recurrente no reunía la condición de tercero de buena fe porque era el titular de la licencia municipal en su día anulada. La segunda obedece a una cuestión de competencia procesal para determinar a quién le corresponde dictar el auto de suspensión de la ejecución de la sentencia. En la tercera el precepto procesal no puede ser de aplicación dada su irretroactividad y, además, el recurrente no era un tercero.

<sup>60</sup> Asimismo cabe citar la Ley 8/2012, de vivienda de Galicia, cuya disposición adicional sexta establecía que no podría ejecutarse la demolición ordenada por sentencia mientras no se determinara la indemnización al titular. Cfr. BELTRÁN AGUIRRE, Edificaciones ilegales: los recientes límites introducidos por el legislador urbanístico al deber de demolición, p. 53.

<sup>61</sup> En concreto, para el Tribunal Constitucional se introduce «un trámite (el de la determinación de la eventual responsabilidad patrimonial en que pudiera haber incurrido la Administración urbanística) ajeno a la propia ejecución de la Sentencia y que tiene el efecto de paralizar la misma (...) [que] no tiene cobertura competencial en los títulos aducidos por los órganos de la Comunidad Autónoma, de modo que se invade la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación procesal prevista en el artículo 149.1.6.<sup>a</sup> CE». Cfr. MARTÍN REBOLLO, L. (2013). Ejecución de sentencias de derribo y técnicas obstruccionistas (A propósito de la STC 92/2013, de 22 de abril). *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 28, pp. 19-40 y ENÉRIZ OLAECHEA, F. J. (2013). Un comentario a la Sentencia 92/2013, de 22 de abril, del Tribunal Constitucional, sobre la suspensión, acordada por una ley autonómica, de la demolición de edificaciones ilegales. *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, pp. 63-73.

En relación a la Ley 8/2012, de vivienda de Galicia, la STC 82/2014, de 28 de mayo [RTC 82] declaró inconstitucional y nula parcialmente la disposición adicional sexta por los mismos motivos que la Ley cántabra.

<sup>62</sup> Cfr. MARTÍNEZ ESCRIBANO, Protección del tercero hipotecario frente a la demolición del edificio ilegal, pp. 26-27.

<sup>63</sup> Cfr. GONZÁLEZ BOTIJA, RUIZ LÓPEZ, La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe, pp. 38 y 45. Será decisivo examinar la constitucionalidad de la reforma toda vez que podría suponer una restricción a la tutela judicial efectiva que obstaculiza la ejecución de las sentencias. Este fue, precisamente, uno de los motivos de la cuestión de inconstitucionalidad de la Ley de Cantabria que el Tribunal Constitucional no entró a valorar toda vez que la inconstitucionalidad de la norma era palmaria por la vulneración de la competencia estatal en materia procesal. El Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santander de 18 de abril de 2016 [JUR 155008] rechaza que el artículo 108.3 LJCA sea causa de suspensión de la ejecución sino que, en coherencia con el artículo 24 CE, regula las medidas coercitivas o ejecutivas que se pueden adoptar en el seno de la ejecución. Por ello, requiere al Ayuntamiento «para que, en cumplimiento del artículo 108.3 LJCA, proceda a constituir garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe (...). A tal efecto, si no estuvieran constituidas, deberá iniciar los trámites precisos para ello e informar cada 15 días de los mismos».

<sup>64</sup> Cfr. DE FUENTE SANCHÍZ, N. (1963). En torno al urbanismo. Política del suelo y Registro de la Propiedad. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 422-423, pp. 452 y 480; DE ÁNGEL YAGÜEZ, R. (1971). Algunas consideraciones en torno al artículo 1483 del Código Civil». *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 487, p. 1439; GARCÍA DE ENTERRÍA MARTÍNEZ-CARANDE, E. (1974). Actuación pública y actuación privada en el Derecho urbanístico. *Revista española de Derecho administrativo*, núm. 1, pp. 89-90; PAREJO ALFONSO (1979). La ordenación urbanística y el Registro de la Propiedad; un problema de coordinación. *Revista de Administración pública*, núm. 88, p. 251 y PÉREZ GARCÍA, M. J. (2010). El Registro de la Propiedad y el medio ambiente. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 718, pp. 543-546. Esta demanda se ha concretado en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística y otras normas sectoriales.

<sup>65</sup> No obstante, se debe recordar que el artículo 65.2 TRLSRU impone la obligación de anotar expedientes de disciplina urbanística para evitar que la Administración tenga que hacer frente a la indemnización de terceros de buena fe.

<sup>66</sup> GORDILLO CAÑAS ([2008]. El principio de fe pública registral, p. 1197) es crítico en relación a la incorporación de datos urbanísticos al Registro. Ahora bien, apunta que «las actuaciones urbanísticas de planeamiento y ejecución reclaman —de hecho la ley los impone y cuenta con ellos— medios distintos e instrumentos más apropiados de información pública y conocimiento general» (p. 1199).

<sup>67</sup> Cfr. RODRÍGUEZ PASCUAL, A. F. *et alii* (2006). Utilidad y significado de la Infraestructura de datos espaciales de España. Hermenéutica de la IDEE. En: M. T. Camacho Olmedo, J. A. Cañete Pérez, J. J. Lara Valle (eds.), *El acceso a la información espacial y las nuevas tecnologías geográficas*. Granada: Editorial Universidad de Granada, p. 444.

<sup>68</sup> Cfr. ÁLVAREZ-GAMIO, M.<sup>a</sup> V., LÓPEZ-VÁZQUEZ, C., STIEFEL, M. (2012). La autenticidad e integridad de la información geográfica. En: M. A. Bernabé, C. M. López-Vázquez (eds.), *Fundamentos de las Infraestructuras de datos espaciales*. Madrid: UPM Press, p. 206.

<sup>69</sup> El panorama, tal vez, hubiera sido diferente si los datos georreferenciados del Registro de la Propiedad se hubieran incorporado a la infraestructura de datos espaciales como una capa de información más. La ambigüedad de la Directiva en torno a la inclusión de los sistemas registrales no se suplió en la Ley de trasposición. Sobre la inclusión del Registro entre las capas temáticas reconocidas por la Directiva Inspire, cfr. TRUJILLO CABRERA, C. (2011). La Directiva Inspire en España: ¿Registro o Catastro? En: M.<sup>a</sup> E. Sánchez Jordán (coord.), *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva Inspire y de las bases gráficas registrales*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, pp. 51-84.

<sup>70</sup> Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Ó. G. (2013). De la información asociada a la inscripción gráfica registral. En: M.<sup>a</sup> E. Sánchez Jordán (dir.), *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral*. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, p. 72.

<sup>71</sup> Cfr. DE LA PUENTE ALFARO, F. (2014). ¿Hacia un Derecho registral inmobiliario europeo? *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 741, p. 61.

<sup>72</sup> La georreferenciación supone que la información territorial está vinculada a una serie de coordenadas que permiten su localización espacial indubitada y su replicación. Para ello se emplea como sistema geodésico de representación el de la cartografía catastral, que es el ETRS89 y en el caso de Canarias el REGCAN95, empleando en ambos casos la Proyección Universal Transversa de Mercator (UTM).

<sup>73</sup> El artículo 222.8.II LH recoge el deber genérico de los registradores de colaborar con las Administraciones públicas, de este modo se establece un marco que favorece la seguridad jurídica y que se concreta en la posibilidad de que la Administración pueda apoyarse en la función de publicidad registral para dotar de cognoscibilidad a la información territorial.

<sup>74</sup> Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, Ó. G. (2010). *Aproximación a los principios gráficos hipotecarios*. Barcelona: Bosch, p. 22.

<sup>75</sup> FANDOS PONS, P. (2009). La ecoetiqueta de la finca registral. *Lunes* 4,30, núm. 467, p. 46.

<sup>76</sup> El artículo 15.1 de la Ley 26/2007 señala que a las autoridades públicas les corresponde la determinación y publicación del coste de la obtención de la información ambiental. Este documento se incluyó, a los efectos de arancel registral, como «Otra certificación» en el apartado 4.1.e) del Real Decreto 1427/1989, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de los registradores de la propiedad.

<sup>77</sup> Además, dado que la solicitud y recepción de publicidad registral formal se lleva a cabo por medios telemáticos a través de FLOTI, se cumplía en el artículo 6.3 de la Ley 26/2007 según el cual el acceso a la información ambiental debe ser «paulatinamente en bases de datos electrónicas de fácil acceso al público a través de redes públicas de telecomunicaciones».

<sup>78</sup> En torno a esta cuestión versa mi trabajo ARRIETA SEVILLA, L. J. (2013). La calificación registral en el Registro de la Propiedad digital y gráfico. *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 740, pp. 3671-3702.

<sup>79</sup> Frente a la SAP de Santa Cruz de Tenerife, de 16 de octubre de 2012 se presentó un recurso de casación que no fue admitido a trámite por el Tribunal Supremo a través de Auto de 10 de septiembre de 2013 [ATS 8001/2013] por defectos procesales y falta de interés casacional.

<sup>80</sup> Estas situaciones se han dado al calificar la localización de una finca que se inmatricula (RRDGRN de 5 de agosto de 2014 [RJ 4904], 15 de diciembre de 2014 [RJ 147] y, en *obiter dictum*, 15 de marzo de 2016 [RJ 1349]); la descripción de una finca o excesos de cabida (RRDGRN de 5 de marzo de 2012 [RJ 6147], 4 de abril de 2013 [RJ 3671], 13 de junio de 2013 [RJ 5442] y 16 de mayo de 2014 [RJ 3261]) o la inscribibilidad de obras nuevas antiguas (RRDGRN de 4 de junio de 2013 [RJ 5175], 11 de junio de 2013 [RJ 6113 y 6114], 29 de enero de 2015 [RJ 6027], 1 de julio de 2015 [RJ 3745] y 19 de febrero de 2016 [RJ 2979]).

<sup>81</sup> La Resolución-Circular de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3 de noviembre de 2015 resalta que «una vez obtenida la representación (...) el registrador extraerá las coordenadas de los vértices de la finca y le adicionará como metadatos la identificación del asiento de presentación y el código de finca registral, generando un archivo electrónico, también en formato GML, que firmará con su certificado reconocido de firma electrónica». Este archivo se almacenará en los servidores locales del Registro y se remitirá al portal de servicios registrales geográficos del Colegio de Registradores.

Con el objetivo de relacionar el folio registral con la representación geográfica se practicará un asiento indicando la inscripción de la representación geográfica y el código seguro de verificación del archivo que contiene la representación y las coordenadas de los vértices.

<sup>82</sup> Cfr. GARCÍA GARCÍA, J. M. (2016). *La finca registral y el Catastro*. Cizur Menor: Civitas Thomson Reuters, p. 394.

<sup>83</sup> Cfr. DÍAZ FRAILE, HERRÁNZ DÍAZ, Limitaciones del dominio derivadas de la legislación especial. En particular su régimen de publicidad registral, pp. 81-85.

<sup>84</sup> En este supuesto no se podría aplicar por analogía la STS (Sala Tercera) de 16 de abril de 2013 [RJ 5241] relativa a la revitalización frente a tercero de una anotación preventiva cancelada por un acto administrativo posteriormente declarado nulo. La referida sentencia propone la flexibilización del principio de tracto sucesivo y la reducción de la calificación de los documentos judiciales en un caso en el que el titular registral ya no era la persona que figuraba en el expediente disciplinario. En concreto, se señaló que «tratándose de supuestos en los que la inscripción registral viene ordenada por una resolución judicial firme, cuya ejecución se pretende, la decisión acerca del cumplimiento de los requisitos propios de la contradicción procesal, así como de los relativos a la citación o llamada de terceros registrales al procedimiento jurisdiccional en el que se ha dictado la resolución que se ejecuta, ha de corresponder, necesariamente, al ámbito de decisión jurisdiccional. E, igualmente, será suya la decisión sobre el posible conocimiento, por parte de los actuales terceros, de la existencia del procedimiento jurisdiccional en el que se produjo la resolución determinante de la nueva inscripción». La idea de fondo es que la oponibilidad *ex lege* de la realidad urbanística aconseja la interpretación flexible de los principios hipotecarios para favorecer la anotación preventiva con el objetivo de evitar que otro tercero pueda adquirir la finca.

<sup>85</sup> Cfr. RRDGRN de 20 de octubre de 2008 [RJ 639] y 1 de abril de 2015 [RJ 1600].

<sup>86</sup> MONSERRAT VALERO, *Derecho inmobiliario registral*, p. 333.

<sup>87</sup> GARCÍA GARCÍA, J. M., *La finca registral y el Catastro*, p. 630.

<sup>88</sup> GARCÍA GARCÍA, J. A., El Registro de la Propiedad como instrumento al servicio de la protección de lugares naturales y su proyección sobre la seguridad del tráfico inmobiliario privado. *Revista Aranzadi de Derecho patrimonial*, núm. 39, p. 122. En el mismo sentido, FANDOS PONS, P. (2016). La información asociada a la finca registral. *GeoSig Reg2014*, núm. 7, pp. 7-8.

<sup>89</sup> Cfr. VÁZQUEZ ASENJO, De la información asociada a la inscripción gráfica registral, pp. 75-76.

<sup>90</sup> Se trata de una cuestión de gran interés para la defensa de la seguridad jurídica aunque podría llegar a resultar insuficiente si no se fomenta su cumplimiento por parte de los Ayuntamientos.

<sup>91</sup> Cfr. BELTRÁN AGUIRRE, J. L. (2006). Clasificación, categorización y calificación del suelo en la legislación autonómica comparada, *Revista jurídica de Navarra*, núm. 41, pp. 81-112.

<sup>92</sup> Cfr. TRUJILLO CABRERA, C. (2014). *Régimen jurídico de las bases gráficas registrales: identificación georreferenciada de fincas y seguridad jurídica*, Tesis doctoral inédita defendida en la Universidad de La Laguna, pp. 176-180. En contra, DELGADO RAMOS, Las bases gráficas registrales y la interoperatividad geográfica al servicio de la seguridad jurídica, Ponencia presentada en la asamblea general de registradores celebrada en Zaragoza del 16 al 18 de abril de 2013, § 14, citado por GARCÍA GARCÍA, J. M., *La finca registral y el Catastro*, p. 513.

<sup>93</sup> Hubiera sido de interés haber incluido en la Ley de Suelo una reforma del artículo 28.4.a) para impedir las inscripciones de obras nuevas en aquellas situaciones en las que sin anotación preventiva del expediente de disciplina urbanística este consta en la herramienta auxiliar de calificación.

<sup>94</sup> DÍAZ FRAILE, J. M.<sup>a</sup> (2015). Exégesis de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de reforma de la Ley Hipotecaria, en materia de inscripción de representaciones gráficas. *Boletín del Colegio de Registradores de España*, núm. 23, p. 904.

<sup>95</sup> De este modo, se evitaría que un tercero adquiriera por subasta judicial una finca cuyo dominio esté limitado. Por ejemplo, la STS 24 de marzo de 1993 [RJ 3306] estimó el recurso de casación por aplicación indebida del artículo 62 de la Ley de Suelo de 1976 (antecedente del actual 27.3 TRLSRU), ya que no es de aplicación en ventas judiciales. En el caso se subastó un solar que en el plan general de ordenación urbana aparecía destinado a servicios públicos y no era edificable.

<sup>96</sup> Así ocurrió en la STS de 12 de enero de 2015 [RJ 185] que estimó el recurso de casación y admitió la protección del tercero hipotecario. El caso se centró en la determinación de la naturaleza jurídica de la finca adquirida por el tercero, ya que había sido expropiada en 1955 para quedar afecta al servicio público ferroviario con la consiguiente condición de bien demanial y, por tanto, imprescriptible e inalienable. Sin embargo, no se dejó constancia registral de la expropiación de la finca que en 1993 fue hipotecada y en 1996 adjudicada judicialmente a un tercero que inscribió. El Tribunal Supremo estimó que la vía férrea construida sobre el terreno expropiado «dejó de funcionar en 1983, por lo que desde esa fecha los terrenos dejaron de ser bienes de naturaleza demanial para pasar a ser bienes de naturaleza patrimonial de Renfe. Se habría producido, por tanto, una desafectación tácita. Por ello, cuando la parte demandada adquirió los terrenos en virtud de la cesión de remate en el año 1996, los mismos no tenían naturaleza de bienes de dominio público, y eran susceptibles de transmisión».

A la defensa por parte del registrador del dominio público no inmatriculado con base en la Ley 13/2015 se alude en las RRDGRN de 12 de abril de 2016 [RJ 3965] y 19 de julio de 2016 [RJ 4116].

<sup>97</sup> En otras ocasiones los ponentes llevaron a cabo una exposición sobre la organización interna y el papel que desempeña la REPER en Bruselas, sobre el papel de España en la Unión y atendieron a las preguntas de los asistentes.

<sup>98</sup> En torno a la extensión y definición del patrimonio natural que queda incluido en el sistema de protección previsto en el artículo 53 LPNB, cfr. GARCÍA GARCÍA, J. A. El Registro de la Propiedad como instrumento al servicio de la protección de lugares naturales y su proyección sobre la seguridad del tráfico inmobiliario privado, pp. 108-110.

<sup>99</sup> La RDGRN de 19 de febrero de 2016 [RJ 2979] que confirma la suspensión de la inscripción de una escritura de adjudicación de herencia por colindancia con la carretera señala que «se trata de afecciones cuyo reflejo registral prevé hoy la actual norma estatal de carreteras —artículo 29.11— como información territorial asociada y con efectos meramente informativos, para que pueda conocerse que dicha colindancia impone limitaciones a las

facultades inherentes al derecho de propiedad y también la propia Ley Hipotecaria tras la redacción dada por Ley 13/2015, artículo 9.b), al regular el sistema informático que permita relacionar la descripción del folio real con las diferentes limitaciones o afecciones administrativas, como elemento auxiliar de calificación, cuya aplicación y efectividad dependerá del nivel de precisión y actualización de tal información georreferenciada».

<sup>100</sup> Cfr. GARCÍA GARCÍA, J. M., *La finca registral y el Catastro*, p. 633 y GARCÍA GARCÍA, J. A. El Registro de la Propiedad como instrumento al servicio de la protección de lugares naturales y su proyección sobre la seguridad del tráfico inmobiliario privado, pp. 117. Sobre este particular insiste la RDGRN de 23 de agosto de 2016 [*JUR* 197779] al concluir que «el eje fundamental sobre el que gira la tutela del dominio público marítimo-terrestre en esta regulación es la incorporación al Sistema Informático Registral de la representación gráfica georreferenciada en la cartografía catastral, tanto de la línea de dominio público marítimo-terrestre, como de las servidumbres de tránsito y protección, que ha de trasladar en soporte electrónico la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar a la Dirección General de los Registros y del Notariado». En el mismo sentido, RDGRN de 14 de septiembre de 2016 [*JUR* 208854].

*(Trabajo recibido el 17-10-2016 y aceptado  
para su publicación el 14-11-2016)*