

Aplicación de la teoría de las bases gráficas al procedimiento inmatriculador del artículo 206 de la Ley Hipotecaria

por

ÓSCAR VÁZQUEZ ASENJO
Registrador de la Propiedad de Tacoronte

y

MIGUEL GÓMEZ PERALS
*Profesor Titular de Derecho Civil
de la Universidad de La Laguna*

SUMARIO

1. LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN A LOS DEMÁS MEDIOS INMATRICULADORES: GARANTÍAS.
2. LA BASE GRÁFICA REGISTRAL Y LA CALIFICACIÓN REGISTRAL.
3. EFECTOS IDENTIFICATIVOS O DESCRIPTIVOS. EL SUPUESTO ESPECIAL DEL ARTÍCULO 206 LH.
4. REQUISITOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL EFECTO DESCRIPTIVO:
 - 1.º CONSENTIMIENTO EXPRESO DE CADA UNO DE LOS TITULARES COLINDANTES.
 - 2.º SANCIÓN OFICIAL U HOMOLOGACIÓN DEL MATERIAL UTILIZADO EN LA REPRESENTACIÓN DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL.
5. CERTIFICACIÓN CATASTRAL DESCRIPTIVA Y GRÁFICA EN LA INSCRIPCIÓN DE BIENES PÚBLICOS.
6. INVENTARIOS ADMINISTRATIVOS, BASES GRÁFICAS REGISTRALES Y SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN GRÁFICA TERRITORIAL.

1. LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN A LOS DEMÁS MEDIOS INMATRICULADORES: GARANTÍAS

El artículo 199 de la Ley Hipotecaria (en adelante, LH) establece que la inmatriculación de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna se practicará:

- c) mediante el certificado a que se refiere el artículo 206, sólo en los casos que en el mismo se indican.*

En efecto, el artículo 206 LH admite la inmatriculación de fincas en base a un documento diferente del contemplado en los dos primeros casos del artículo 199 de la Ley Hipotecaria, esto es, a través de una certificación (1).

«...la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos...»

La razón por la cual se admite un procedimiento de inmatriculación tan carente de garantías, al menos en apariencia, es porque el artículo 206 LH únicamente se refiere a la posibilidad de inmatricular bienes inmuebles que pertenezcan al «Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho Público (2) o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél y las de la Iglesia Católica (3)». Por supuesto, hoy en día nadie duda

(1) Según la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la inscripción (léase, a nuestros efectos, inmatriculación) de los bienes públicos en el Registro de la Propiedad se practicará de conformidad con lo previsto en la legislación hipotecaria y en dicha Ley (art. 37.1), sin perjuicio de que la resolución aprobatoria del deslinde sea título suficiente para que la Administración proceda también a la inmatriculación de los bienes, siempre que contenga los demás extremos exigidos por el artículo 206 de la Ley Hipotecaria (art. 53.2 LPAP).

(2) De gran bagaje histórico-jurídico es la RDGRN de 8-10-1999 (EDE 1999/32289), que rechaza una certificación expedida por el gerente de la Universidad de Valladolid para inscribir el dominio de una finca que aparece inscrita a favor del Ayuntamiento de la misma ciudad, y en la que se recogen las sucesivas vicisitudes que han afectado a la titularidad de la finca a lo largo de casi dos siglos, observándose la paralela evolución de la normativa hipotecaria.

(3) Aunque ya con mero interés de Derecho Transitorio tras la modificación del artículo 5.4 RH (1947) por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, la DGRN admitía, incluso en la etapa constitucional, la inmatriculación por certificación canónica, bajo el prisma de una interpretación dispensatoria y no prohibitiva del citado precepto que incluía los templos destinados al culto católico entre los bienes exceptuados de inscripción, pues lo contrario suponía un trato discriminatorio por razón de religión (ya que, en cambio, se permite la inscripción de los templos destinados al culto propio de cualquier otra confesión religiosa). Concretamente, la RDGRN de 12-1-2001 (EDE 2001/201) admite la certificación del Arzobispo de Valencia, por la que se declara que determinada parroquia es dueña, en pleno dominio, desde tiempo inmemorial, de cierta finca urbana destinada a templo parroquial.

de que entre dichos entes se encuentran las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, así como a otras confesiones religiosas (4).

Además, la certificación administrativa ha ampliado el ámbito de sus funciones, ya que a través de ella *podrán inscribirse la declaración de obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas, y, siempre que no afecten a terceros, las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y de los demás entes públicos certificantes* (5).

A los efectos que aquí nos interesan, examinamos los preceptos de la legislación hipotecaria que regulan los diversos medios de inmatriculación registral de las fincas, en orden a comprobar que el nivel de *exigencia* de estas «garantías» que mencionábamos en el párrafo anterior varía según cual sea el procedimiento legal utilizado en la inmatriculación.

Así, el procedimiento del título traslativo que provoca la inmatriculación con arreglo al artículo 205 LH contiene una serie de exigencias que no son más que garantías que aseguran que la titularidad dominical inmobiliaria del inmatriculante sea pacífica y verdadera. Éstas son:

1. Que se acredite de modo fehaciente el título de propiedad del transferente o causante.
2. Que se publiquen edictos para anunciar la inmatriculación a cuantos se crean con derecho a la finca o a parte de ella.
3. Que se supriman los efectos respecto de terceros hasta el transcurso de dos años contados desde la inmatriculación (art. 207 LH).
4. Que el Registrador realice el control de calificación que le corresponde para procurar que la inmatriculación no se lleve a cabo cuando el derecho figure inscrito a nombre de otra persona.

Por otra parte, el procedimiento que regula la inmatriculación a través del expediente de dominio se establece en el artículo 201 LH y prescinde de todas las garantías de titularidad vistas en el caso anterior (todas, salvo la

El fundamento de la anterior redacción estaba claro y es aplicable a los bienes públicos civiles. Son precisamente las características físicas del objeto material en cuestión las que determinan la fácil reconocibilidad social de la titularidad de los bienes y derechos exceptuados de inscripción siendo, además, excepcional su presencia en el tráfico inmobiliario. Y el Registro de la Propiedad no ha de ser un repertorio inerte de titularidades jurídico-reales, sino dar publicidad de éstas en interés de terceros que contratan sobre bienes raíces. Además de estos criterios de interpretación teleológica y sociológica, coadyuvan a esta conclusión los antecedentes históricos del precepto (el Real Decreto de 6-11-1863 alude a la innecesidad de inscribir los bienes de uso público general, concepto reconocido en el Código de Derecho Canónico, cáns. 1214 y 1221).

(4) Vid., por todos, ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, tomo IV, Ed. Bosch, Barcelona, 8.ª ed., enero de 1997, pág. 617 y sigs.

(5) Vid., párrafo segundo del artículo 206 LH, introducido por el artículo 144 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, que tanto incidió en esta materia.

calificación del Registrador) (6), pues todas ellas se hallan subsumidas o suplidas mediante la garantía muy superior que ofrece el desarrollo de un expediente de naturaleza judicial (7).

Por último, en el caso del artículo 206 LH no existe garantía judicial alguna que asegure la verdadera titularidad dominical inmobiliaria de la entidad que pretende inmatricular. Tampoco exige que se acredite de modo fehaciente el título de propiedad de dicha entidad inmatriculante (sólo la manifestación, en la certificación, del título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos), ni la publicación de edictos. Únicamente se mantienen, como garantías imprescindibles, la supresión de efectos respecto de terceros a que se refiere el artículo 207 LH, y la necesaria calificación de los Registradores respecto a posibles obstáculos del Registro.

Nos hemos referido al diferente nivel de exigencia de estos requisitos, a modo de garantías de titularidad en cada procedimiento de inmatriculación, para comprobar cómo, de la misma manera que aparentemente se relaja el nivel técnico jurídico de exigencia en el caso del artículo 206 LH por razón de la naturaleza del ente inmatriculante (lo cual se manifiesta en una simple declaración unilateral por su parte), igualmente esta circunstancia subjetiva debería repercutir en los aspectos reguladores del acceso al Registro de la Propiedad del «continente o recipiente» inmatriculado.

La descripción de la finca que por primera vez se inscribe no debería, según este razonamiento, someterse a las mismas reglas que las leyes establecen para el resto de procedimientos inmatriculadores. La base gráfica registral que, tras la inmatriculación, debería quedar incorporada al archivo de bases gráficas del Registro de la Propiedad, debería someterse a reglas diferentes en cuanto a su determinación.

Concretamente, la necesidad de aportación de bases gráficas y las condiciones en las que deben levantarse en el procedimiento a que se refiere el artículo 206 LH no encuentran regulación alguna en la actual Ley Hipotecaria. De tenerla, y su reivindicación es el cometido esencial de este trabajo, no podría ser nunca idéntica a la de otros procedimientos de inmatriculación a que se refieren los artículos 201 y 205 de la Ley Hipotecaria.

Al igual que en los otros supuestos de inmatriculación, el artículo 206 LH tampoco hace referencia alguna al aspecto determinativo, ya sea identificativo, ya descriptivo, de la realidad geográfica de las fincas registrales a inmatricular; únicamente habla de:

(6) Ello porque a pesar de iniciarse el procedimiento con la certificación negativa por parte del Registro de la Propiedad, es posible que, durante la tramitación del expediente, a través de otro procedimiento de inmatriculación, la finca haya accedido a tablas.

(7) Vid. VÁZQUEZ ASENJO, «Aplicación de la teoría de las bases gráficas registrales al expediente de dominio», en *RCDI*, núm. 693, enero-febrero de 2006, págs. 195 a 219.

«bienes inmuebles (sin explicar cómo han de describirse o identificarse) que les pertenezcan».

Cabe entonces preguntarse de qué manera podría afectar al procedimiento inmatriculador del artículo 206 LH la aparición del concepto de bases gráficas registrales, concebidas éstas dentro del más amplio concepto de bases gráficas territoriales.

Si en un primer momentouviésemos que determinar una regulación normativa para el caso, lo lógico sería pensar que, del mismo modo que las garantías de titularidad se relajan por razón de la naturaleza pública del ente inmatriculador, la necesidad de aportar los datos descriptivos o identificativos de la finca habría de revestir menor nivel de exigencia que en los otros procedimientos de inmatriculación. En consecuencia, podría valer la aportación de cualquier base gráfica por parte del ente administrativo inmatriculante, cualesquiera que fuesen sus características.

Y si analizamos la mínima regulación que el Reglamento Hipotecario da a la materia, la conclusión a la que llegamos es que la legislación hipotecaria se muestra, cuando menos, laxa a la hora de establecer exigencias al respecto.

En general, se califica de medio excepcional y peligroso, en cuanto concede a un participante en el tráfico jurídico el derecho de atribuirse de manera unilateral la propiedad de una finca no inscrita y sobre la que no existe documentación referente al título de adquisición de su dominio, con constancia expresa de tal circunstancia, así como expresión del título o modo de adquisición. Por ese motivo, la propia Ley Hipotecaria establece determinadas cautelas, rigorizadas por la interpretación restrictiva de la DGRN (8).

Efectivamente, el artículo 303 RH, en orden a determinar las circunstancias que deben hacerse constar en la certificación inmatriculadora, establece en su punto primero:

(8) En especial, no debe servir la certificación administrativa para obviar el procedimiento de rehabilitación o reinscripción que debiera haberse usado para dos fincas cuyos asientos registrales quedaron destruidos. En el supuesto de la SAP de Madrid, Sección 25.ª, de 9-1-2001 (EDE EDJ 2001/44614), los hechos, convenientemente sistematizados, ponen de manifiesto que la certificación diocesana contenía varias e importantes omisiones y contradicciones con la realidad registral entre las finca(s) que se pretendía inmatricular y los linderos de las fincas inscritas. Para eludir el control de la calificación registral, se pretendió inmatricular como una sola finca lo que en realidad eran dos fincas distintas (para una de las cuales existía título de dominio y por tanto, no era procedente utilizar este procedimiento, pero se expresó genéricamente que el título era su pertenencia inmemorial). La concurrencia de tales defectos convierte en nula la inscripción de la citada finca de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 30 LH, pues se hizo en virtud de un título esencialmente nulo, la certificación que se emite con fines y requisitos contrarios a los legalmente previstos.

Expedirá... por duplicado... una certificación en que, con referencia a los inventarios o documentos oficiales que obren en su poder... se haga constar:

1.º La naturaleza, situación, medida superficial, linderos, denominación y número, en su caso ... de la finca que se trate de inscribir.

En línea con la intención manifestada en el texto del artículo 206 LH de facilitar la inmatriculación de las fincas pertenecientes a las entidades públicas, el artículo 303 RH, no exige mayor requisito a la hora de determinar la finca como entidad jurídico-territorial, que la mera declaración literaria, con simple referencia a los inventarios o documentos oficiales en donde se encuentren y sólo para el caso de que obren en poder del funcionario certificante que, por lo demás, tampoco tiene por qué tener noción alguna de la veracidad geográfica del dato identificativo que aporte.

Además, el artículo 303 RH establece que «si no pudiera hacerse constar alguna de estas circunstancias, se expresarán así en la certificación y se indicarán las que sean».

Por lo tanto, la sencillez pretendida por nuestra actual legislación hipotecaria, a la hora de determinar la descripción de las fincas, llamémosle públicas, es máxima; entiendo que incluso excesiva y solo comprensible desde el punto de vista de la situación preexistente a la actual aparición del fenómeno de las bases gráficas registrales (9).

Porque una cosa es entender que el dominio público inmobiliario no está sujeto a las mismas reglas de juego que el resto de fincas registrales (cuestión cada vez más discutible) y otra cosa es que no sea absolutamente necesaria la determinación geográfica de dichas entidades.

La naturaleza pública del ente inmatriculante y, por lo tanto, titular dominical de la finca de que se trata exige, a nuestro juicio, que la determinación y precisión geográfica del inmueble sea la máxima, ya que un procedimiento como el establecido por el artículo 206 LH parte de la imposibilidad de controversia.

El efecto identificativo de la base gráfica registral (regla general de la inmatriculación) genera incertidumbres descriptivas cuya resolución (caso de que la misma sea de interés entre colindantes, queda al criterio precisamente de ambos colindantes) puede ser pacífico o litigioso (y en tal caso se resolvería ante los tribunales).

(9) BALLARÍN HERNÁNDEZ, «Rectificaciones constitucionales a la vigencia actual de la certificación de dominio como medio inmatriculador», en *RCDI*, núm. 563 (1984), pág. 846, lo considera en esencia un medio inspirado en la situación política española de posguerra.

El caso del artículo 206 LH parte de la única declaración de la entidad inmatriculante y, por lo tanto, dicha declaración ha de ser tan absolutamente precisa que cualquier perjudicado por la misma que pudiera querer reclamar ha de poder hacerlo con toda garantía de localización.

No se trata del caso de dos colindantes con bases gráficas registrales meramente identificativas que acuden al juez para deslindar con precisión sus propiedades, sino de un ente público que declara cuál es la localización de su finca y lo hace, perjudique a quien perjudique, porque el procedimiento de inmatriculación a que se refiere el artículo 206 LH no proporciona, en ese momento de la inmatriculación, aunque sí en los dos años siguientes, medio alguno de defensa a los propietarios colindantes.

Para preservar el principio constitucional de tutela judicial efectiva (*ex* art. 24.1 CE), que durante los dos años siguientes garantiza el artículo 207 LH a cualquier colindante o pretendido titular dominical en el territorio inmatriculado, se hace absolutamente imprescindible que dicha declaración produzca efectos descriptivos precisos y que la base gráfica registral obedezca a una georreferenciación exacta del contorno del predio.

Si dicha declaración de base gráfica no se puede realizar con precisión suficiente y la calidad ortofotográfica y cartográfica adecuadas —tan adecuadas como para producir los efectos descriptivos necesarios— el procedimiento de inmatriculación del artículo 206 LH será también inadecuado y la entidad pública correspondiente no debería tener más remedio que acudir a cualquiera de los otros dos procedimientos de inmatriculación a que se refiere el artículo 199 LH.

2. LA BASE GRÁFICA REGISTRAL Y LA CALIFICACIÓN REGISTRAL

La base gráfica registral que al término de la inmatriculación registral queda incorporada al archivo de bases gráficas no es, en el caso del artículo 206 LH, la configuración gráfica del dominio adoptada por el Registrador, como podría ser el caso de los títulos traslativos del artículo 205 LH (en que lo que ha de acceder a la presentación registral es la propuesta de base gráfica que puede ser modificada en su interpretación configurativa al quedar en el archivo de bases gráficas registrales). Tampoco es la configuración de la base gráfica registral realizada en el propio Registro de la Propiedad como en el caso del expediente de dominio.

En el caso que nos ocupa, se trata de un simple supuesto de incorporación al archivo registral de una base gráfica configurada *ab initio* definitivamente por la entidad administrativa inmatriculante, ya que la misma ha de proceder de un inventario científico. Y tal base gráfica no es interpretable por el Registrador (en el sentido de poder manipularla fuera de razones tecnológicas

para adaptarla al archivo de bases gráficas registrales), porque cualquier alteración interpretativa registral podría afectar al efecto descriptivo del contorno perimetral propuesto. La actuación registral debe limitarse a calificar si la base gráfica aportada es inmatriculable o no.

Se trata de incorporar al Registro una base gráfica que la entidad inmatriculante ha de extraer de su propio inventario (lo cual garantizará la calidad y coherencia adecuadas respecto al resto de bases gráficas territoriales) y adaptarla a la realidad dominical que pretende inmatricular (ya que las bases gráficas inmobiliarias de cada entidad pueden responder a criterios que, en principio, no sean estrictamente dominicales).

De observarse algún defecto que impida la incorporación de la base gráfica al archivo registral (en principio que la base gráfica no sea coincidente con su descripción literaria o que invada el espacio de otra base gráfica registral ya identificada con anterioridad), éste debería ser un defecto que impidiese la inmatriculación prevista por el artículo 206 LH, ya que la sumariación de los requisitos exigidos por este precepto ha de determinar la absoluta precisión de los presupuestos que entendemos que sí deberían concurrir, entre ellos la base gráfica descriptiva del inmueble a inmatricular (10), sin que además pueda tomarse anotación preventiva como dispone el artículo 305 RH.

No hay en el artículo 206 LH posibilidad de discutir antes de la inmatriculación la determinación de la base gráfica propuesta, por lo tanto al ser indiscutible, ha de ser absolutamente precisa para salvaguardar sus propios derechos y además el del resto de propiedades inmobiliarias de los ciudadanos. La precisión de la base gráfica que acompaña al certificado inmatriculador de que trata el artículo 206 de la LH, se explica porque la misma ha de producir efectos no sólo identificativos, sino también descriptivos de la finca a inmatricular.

Como vimos, esto provoca que la calificación del Registrador haya de abarcar los siguientes aspectos:

Primero, ha de comprobar la coincidencia de la descripción literaria hecha en la certificación con la contenida en la base gráfica que se acompaña (base gráfica con valor de mero dictamen).

Segundo, ha de calificar que la correspondencia de descripciones literaria y gráfica resulte de la declaración expresa de la entidad inmatriculante (base gráfica con valor identificativo de la finca).

En tercer lugar, para que la base gráfica produzca los efectos descriptivos a que nos venimos refiriendo, sería preciso el recono-

(10) Respecto de la posibilidad o no de toma de anotación preventiva, véase, para distintos supuestos, los artículos 305 en sentido positivo y 306 en sentido negativo, ambos preceptos del Reglamento Hipotecario.

cimiento expreso de la misma por parte del titular dominical colindante (además de la sanción oficial a la que nos referiremos).

Cuando la finca se halle inmatriculada entre otras y con su respectiva base gráfica registral identificada, este reconocimiento se producirá de manera implícita en el momento de la inmatriculación, pero aunque tal supuesto no se diera, al no exigir el artículo 206 LH contraste alguno de titularidades colindantes, tampoco tal requisito habría de solicitarse para que el contorno gráfico del inmueble quedase descriptivamente georreferenciado.

No quiere decirse con ello que el efecto descriptivo de la base gráfica no pueda ser destruido por la impugnación oportuna. El efecto declarativo o descriptivo de una base gráfica no implica que tenga mayor o menor eficacia respecto a terceros, lo único que significa es una mayor o menor precisión a la hora de declarar el contorno del dominio inmobiliario.

Esto entronca directamente con la idea que consideramos errónea de creer que el artículo 206 LH facilita a la administración correspondiente la inmatriculación de las fincas que por diversas circunstancias encontrarían graves dificultades de acceso registral a través de otros procedimientos de inmatriculación. Todo lo contrario, precisamente desde una óptica garantista, la perspectiva debe invertirse: el artículo 206 LH establece un sencillo procedimiento de inmatriculación, por lo que sólo debe aplicarse a aquellos inmuebles cuya titularidad pública sea absolutamente notoria o indudable y cuya descripción sea igualmente incontrovertible.

Se trata de que el artículo 206 LH facilite el acceso a lo que sin duda (tanto en su descripción física como en su contenido dominical) debe acceder al Registro de la Propiedad. Dicho procedimiento debe aplicarse a los casos claros en lugar de a los difíciles; para éstos quedan los demás procedimientos inmatriculadores.

3. EFECTOS IDENTIFICATIVOS O DESCRIPTIVOS. EL SUPUESTO ESPECIAL DEL ARTÍCULO 206 LH

En el caso de las bases gráficas, no se trata de establecer un nivel de exigencia más alto que en el resto de procedimientos de inmatriculación. No se pide declaración de titulares ajenos a la administración inmatriculante, no se exige que demuestre su declaración descriptiva con referencias a otras bases gráficas. Se establece un nivel de exigencia menor a la hora de justificar la declaración; lo único que se debe exigir, a diferencia del resto de procedimientos inmatriculadores, es que dicha declaración descriptiva gráfica sea del todo precisa. No es, por tanto, una cuestión de justificación sino de precisión.

Vimos como la validación (recordemos, la afirmación por parte del Registrador de que la descripción gráfica es coincidente con la determinación literaria de la finca hecha en tablas), puede revestir la eficacia de simple dictamen cuando la afirmación registral referida se basa únicamente en datos de localización y configuración de la base gráfica que figuran en el título presentado.

Vimos como la validación registral produce los clásicos efectos identificativos de nuestra tradicional legislación hipotecaria cuando la misma ha sido consecuencia del consentimiento expreso del titular registral a la base gráfica registral creada.

Y vimos también como la validación produce efectos no sólo identificativos sino también descriptivos de la finca correspondiente (es decir, no sólo lograba individualizar el dominio inmobiliario del resto, haciendo indudable su entidad localizativa, sino que determinaba con precisión el exacto contorno de la finca, atribuyendo a dicha cuestión de hecho los efectos presuntivos propios de la inscripción registral) cuando consta al Registrador no sólo el consentimiento del titular registral, sino también el del titular del predio colindante y además la sanción de la autoridad pública competente (11).

Bien, en todos los supuestos de inmatriculación que veníamos estudiando, es evidente que la validación con simple efecto de opinión o dictamen no tendrá nunca lugar, ya que la necesidad de acompañar certificación catastral descriptiva y gráfica al título inmatriculador produce, aunque distorsionada, la consecuencia de que el inmatriculante titular registral presta su consentimiento expreso a la base gráfica registral resultante, ya que la misma no puede ser distinta (porque en tal caso no se debiera proceder a la inscripción) de la aportada (12).

Es decir, la regla general en la inmatriculación es que la base gráfica registral validada tendrá efectos identificativos de la finca inscrita porque la

(11) En esta línea, un sector que podría estimarse mayoritario de la doctrina (ROCA SASTRE, R. M., y ROCA SASTRE-MUNCUNILL, L., *Derecho Hipotecario*, tomo I, pág. 549; GARCÍA GARCÍA, *Derecho Inmobiliario*, tomo I, pág. 711, y últimamente HERRERO OVIEDO, *La inmatriculación por título público*, Dykinson, 2006. GÓMEZ PERALS, *Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad*, Centro de Estudios Registrales, 2004, resalta el carácter vacilante de la jurisprudencia y de la doctrina de la DGRN. En sentido positivo, véase la STS de 23 de mayo de 2002, RAJ 6422/2002). Con matices, CURIEL LORENTE, «La calificación registral», en *La evolución del Derecho Registral Inmobiliario en los últimos cincuenta años*, que excluye de la presunción la existencia física de la finca, y PAU PEDRÓN, *Elementos de Derecho Hipotecario*, Universidad Pontificia de Comillas, 2003, con menor intensidad que a los datos jurídicos.

(12) Podríamos decir, salvando las matizaciones que después haremos, que generalmente los requisitos exigidos por los diferentes medios de inmatriculación son superiores a los estadios iniciales de la elaboración de bases gráficas. La exigencia de certificación catastral descriptiva y gráfica hace las veces de sustrato básico común, al exigirse para todos esos medios.

misma ha sido expresamente solicitada y por lo tanto consentida por el propio instante de la inmatriculación.

En el expediente de dominio podría llegar a producir la base gráfica de la finca inmatriculada efectos descriptivos, cuando en la tramitación del procedimiento hubiesen intervenido en el mismo los titulares registrales colindantes con la finca a inmatricular (13) y previa constancia de su propia base gráfica registral, consintieren expresamente en los linderos (que serían los suyos propios) de la finca a inmatricular; y siempre que el material cartográfico y ortofotográfico utilizado en la georreferenciación adopte los requisitos de calidad oficialmente sancionados (14).

Hay que reconocer que si bien lo primero podría ser fácilmente alcanzable con una simple reforma normativa que diese cabida a las bases gráficas registrales en todos sus efectos en el expediente de dominio, lo segundo requiere del estudio de una serie de especificaciones técnico-topográficas respecto a las cuales no nos encontramos capacitados para opinar.

Esta posibilidad de efectos descriptivos que podría llegar a producirse en la inmatriculación llevada a cabo con arreglo al expediente de dominio de que trata el artículo 201 de la Ley Hipotecaria, nunca se dará en las inmatriculaciones derivadas del título traslativo a que se refiere el artículo 205 LH. Ello porque a través de dicho procedimiento no cabe la ratificación expresa de los titulares registrales colindantes. Se podría dar el supuesto de que la finca a inmatricular encajase territorialmente entre la base gráfica de otras que ya gozasen de reconocimiento expreso de su titular registral, y entre todas compusieren un puzzle con efectos descriptivos, pero en tal caso el efecto descriptivo no sería una consecuencia directa e inmediata de la operación registral de inmatriculación. La concurrencia de efectos descriptivos pasa a convertirse en necesidad, cuando tratamos de las inmatriculaciones efectuadas con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 206 LH.

Insistimos en que el efecto descriptivo de la base gráfica de las fincas pertenecientes a entidades públicas es absolutamente necesario cuando las mismas acceden al Registro de la Propiedad a través del procedimiento del que ahora tratamos, por razón de la titularidad especial del caso y de la sumariedad de los requisitos exigidos para inmatricular.

Si el artículo 206 LH exige la sola declaración certificante de la entidad pública inmatriculante, sin exigir el consentimiento de ningún otro sujeto que pudiera pretender ostentar derechos sobre el inmueble en cuestión y por lo tanto sin necesidad de declaración alguna directa o indirecta de los titulares

(13) En este mismo sentido, vid. PEÑA BERNALDO DE QUIRÓS, *Derechos Reales. Derecho Hipotecario. Tomo II, Derechos reales de garantía. Registro de la Propiedad*, Centro de Estudios Registrales, 1999 y 2001, pág. 591, nota 6.

(14) Vid. VÁZQUEZ ASEÑO, *op. cit.*

de los predios colindantes, es porque dicha declaración ha de imponerse a los mismos cualquiera que sea su pretensión.

En ocasiones, como ocurre con los deslindes administrativos que determinan extensiones completas de dominio público territorial, dicho consentimiento ha sido ya recogido, sino considerado o en su caso, destruido, ignorado llegado el caso, de modo que a la hora de inmatricular la declaración pública se emite tras un elaborado proceso de deslinde, que no es más que una determinación descriptiva, no sólo identificativa del dominio inmobiliario público especial. Y por lo tanto la misma ha de bastar.

Los demás supuestos en los que las distintas administraciones usan el procedimiento del artículo 206 LH han de tener la misma certeza de identidad y descripción de la finca, certeza que no es preciso que se apoye en procedimientos tan reglados como los de los deslindes, sino basarse únicamente en la notoriedad inmemorial, o en otro tipo de circunstancias.

Pero una vez que la declaración certificante para inmatricular se produce, se produce con los mismos efectos para todos los casos por igual. Por ello, desde el punto de vista del principio de titulación pública, el artículo 206 LH parte (y llega pues no precisa de más requisitos) de la declaración de una entidad pública para inmatricular; por lo tanto dicha declaración equivalente a la sentencia del expediente de dominio o al título traslativo del artículo 205 LH (15).

4. REQUISITOS PARA LA CONSECUCCIÓN DEL EFECTO DESCRIPTIVO

Dicha declaración certificante ha de reunir, al menos, los mismos requisitos de seguridad que en dichos procedimientos se alcanzan. Pero es que además, a causa de que en este caso siempre es una entidad pública quien pretende inmatricular y por lo tanto su declaración se impone y no compite con el resto, los requisitos de claridad en cuanto a la determinación gráfica del inmueble han de ser superiores.

Para que la base gráfica registral produzca los efectos meramente identificativos que de ordinario generan las inscripciones en el Registro de la Propiedad es suficiente:

- a) En primer lugar que, a juicio del Registrador, la finca descrita en el certificado inmatriculador coincida con la representada gráficamente en la base correspondiente.

(15) También lo resalta HERRERO OVIEDO, *op. cit.*, pág. 352. Esta autora, *op. cit.*, págs. 350 a 352, analiza la casi falta de libertad de elección entre éste y los demás medios de inmatriculación.

- b) Y además, que el propio sujeto inmatriculante, en este caso de naturaleza pública, ratifique o declare su consentimiento expreso a esa exacta correspondencia.

Ahora bien, para que la base gráfica registral alcance efectos descriptivos, es decir, determine la exacta localización del perímetro de la finca a inmatricular y no sólo la situación de su identidad, se hace necesaria la concurrencia de un doble requisito:

- c) Por un lado, el reconocimiento también expreso de cada uno de los titulares colindantes a la base gráfica registral inmatriculada.
- d) Por otro, la sanción oficial o, si se quiere, la oportuna homologación de todo el material utilizado para representar la base gráfica de la finca cuya inmatriculación se pretende.

Estudiemos detenidamente cada uno de estos últimos elementos (16):

1.º CONSENTIMIENTO EXPRESO DE CADA UNO DE LOS TITULARES COLINDANTES

Respecto a lo primero, salvo en el caso del expediente de dominio, donde en sede judicial y aprovechando la necesidad de citación de todos los posibles colindantes, parece lógico que sus manifestaciones al efecto puedan servir a este fin, en el resto de los supuestos, no es probable y de ser exigido difícilmente asumible, que en el acto que origina el título que produce la inmatriculación comparezcan los titulares registrales de fincas colindantes para fijar exactamente la situación del lindero común.

Con relativa frecuencia nos encontramos, en el ámbito de las bases gráficas, fincas colindantes recuperadas. En tales casos, la simple asunción por parte del inmatriculante de ese lindero, ya establecido unilateralmente en un momento anterior, implica un acuerdo (no tácito sino expreso, aunque constituido por consentimientos no prestados simultáneamente), sobre el requisito del recíproco reconocimiento del lindero común para que éste pueda producir no sólo efectos identificativos, sino también descriptivos.

Este modo de obtener el recíproco reconocimiento del lindero común entre colindantes, puede tener lugar en general para todo tipo de operaciones registrales, entre ellas la inmatriculación, que lleven implícita la validación de una finca.

(16) Esta graduación de consentimientos de particulares y sanciones oficiales es paralela a la que hace GARCÍA GARCÍA, «La finca como base del sistema inmobiliario», en *RCDI*, núm. 625, 1994, págs. 2478 y 2479, focalizando la importancia descriptiva de la finca desde cuatro puntos de vista: interés del propietario titular, de los colindantes, de la Administración y de los terceros en el tráfico jurídico inmobiliario. Coincidiendo con él, HERRERA OVIEDO, *op. cit.*, pág. 165, nota 308.

Ahora bien, en el caso de la inmatriculación a través de la certificación administrativa de que trata el artículo 206 LH, se produce una circunstancia que únicamente se da en este supuesto. Y es que la declaración de la entidad pública certificante debe bastar por sí misma para implicar el reconocimiento al lindero descrito gráficamente por parte de cualquier colindante.

Se puede argumentar en contra de esta postura que si la legislación administrativa (reguladora de los distintos ámbitos de dominio público que precisan operaciones de deslinde) establece escrupulosos procedimientos (notificaciones, audiencias, impugnaciones, etc.) antes de precisar (ya sea contra, bien al margen o incluso con la aquiescencia del posible colindante conocido o desconocido) la exacta situación georreferenciada de la línea de deslinde, no parece de recibo otorgar los mismos efectos, respecto a los posibles colindantes de la finca a inmatricular, a la mera declaración certificante del funcionario competente.

En primer lugar, habría que estudiar si los efectos que se producen a consecuencia de un deslinde administrativo de costas o montes y los que se producen a través de la inmatriculación del artículo 206 LH son los mismos o no.

Obviamente, no lo son por diversas razones. Quizá la primera y principal sea que la inmatriculación en el Registro de la Propiedad a través del artículo 206 LH, además de carecer de efectos frente a terceros durante los dos primeros años de su vigencia, según el artículo 207 LH, una vez que éstos comienzan a producirse (es decir, transcurrido dicho plazo) los mismos no dejan de ser más que mera presunción *iuris tantum* de la misma naturaleza que a los que se refiere el artículo 32 LH.

En esta cuestión incide la conceptualización del tercero a efectos de inmatriculación, que no es la del tercero hipotecario. Para unos autores es el verdadero titular no inscrito del dominio o de un derecho real sobre la finca inmatriculada y perjudicado por dicha inmatriculación; para otros, es el que deriva su derecho del inmatriculante (17). La adopción de la tesis monista o dualista (es decir, si el tercero del art. 32 es el mismo que el del art. 34, ambos de la LH) incide en el ámbito de los efectos a los que se extiende la suspensión bianual; pero quizá pueda decirse, con la mayoría doctrinal, que el inmatriculante podrá alegar la inoponibilidad de lo no inscrito, y lo que a nosotros más nos interesa, la presunción *iuris tantum* —también sobre los datos descriptivos— desde el mismo momento de la inmatriculación.

Mientras que el espacio de dominio público delimitado a través del deslinde definitivamente aprobado y no contradicho, goza de unos efectos *erga omnes* superiores a los que pueda llegar a proporcionar el Registro de la Propiedad, de ahí que para que pueda gozar de ellos no sea necesaria, aunque sí del todo conveniente, su inscripción registral.

(17) HERRERO OVIEDO, *op. cit.*, pág. 489, nota 23.

En definitiva, si la inmatriculación sólo consiste en el acceso al Registro de la Propiedad por primera vez de una finca a través de la primera inscripción de su dominio, cuanto más sencillo es el procedimiento de inmatriculación, es decir, cuantos menos elementos quedan a la calificación del Registrador, mayor ha de ser la certidumbre no sólo de la titularidad jurídica («contenido»), sino también de la descripción de la finca a inmatricular («conteniente»).

2.º SANCIÓN OFICIAL U HOMOLOGACIÓN DEL MATERIAL UTILIZADO EN LA REPRESENTACIÓN DE LA BASE GRÁFICA REGISTRAL

A este respecto parece evidente que toda base gráfica de fincas cuya inscripción en el Registro de la Propiedad pretenda producir efectos descriptivos, ya no solo meramente identificativos, ha de presentarse con unos criterios de localización y representación estandarizados como ya es posible.

No hemos de olvidar que las bases gráficas registrales suponen siempre el tratamiento registral y por lo tanto jurídico inmobiliario de todo el material, tanto gráfico como alfanumérico, determinativo de la finca registral que se inscribe.

Las únicas bases gráficas que producen los efectos identificativos o descriptivos de que venimos hablando, son precisamente las bases gráficas registrales. El resto, independientemente de cuál sea su calidad y claridad técnica, no producen este tipo de efectos, que sólo son propios del ámbito jurídico inmobiliario registral.

Por ello, cuando hablamos de material cartográfico u ortofotográfico (aunque también podría ser sólo literario por relación de coordenadas) homologado, nos estamos refiriendo a aquél que permita al registrador transformarlo (en un proceso que puede ir desde la mera incorporación como en el caso del art. 206 LH, hasta la creación como en el caso del art. 201 LH) en una base gráfica registral con efectos de precisión tales que permitan ser considerados como descriptivos.

Precisamente por ello la certificación administrativa que no pueda ser acompañada de bases gráficas suficientemente adecuadas como para que deriven en bases gráficas registrales con efectos descriptivos, no deberían ser aptas para llegar a producir la inmatriculación a través del procedimiento establecido en el artículo 206 LH, sin perjuicio de poder utilizar los otros procedimientos de inmatriculación previstos en la legislación hipotecaria.

5. CERTIFICACIÓN CATASTRAL DESCRIPTIVA Y GRÁFICA EN LA INSCRIPCIÓN DE BIENES PÚBLICOS

Es evidente que para ello no es posible acudir a certificaciones catastrales (a pesar de que la ley lo exija) del tipo de las exigidas para inmatricular con arreglo a los dos primeros procedimientos previstos en el artículo 199 LH (títulos públicos traslativos, *ex art.* 205 LH, y expedientes de dominio, *ex art.* 201 LH), ya que el Catastro, en su función de inventariar la riqueza territorial del país, es completamente ajeno en su esencia a la posibilidad de catastrar los bienes pertenecientes a las entidades públicas.

Esta idea de que el dominio público inmobiliario por su apariencia e *imperium*, no precisa ni del Catastro, ni del Registro de la Propiedad, ha sido ya completamente superada en esta última institución, hoy en día.

Efectivamente, con independencia de la distinción entre bienes públicos demaniales y patrimoniales y de la necesidad o posibilidad de su constancia registral, en la actualidad nadie duda de la enorme conveniencia de la inmatriculación en el Registro de la Propiedad de esta categoría de inmuebles, más aun desde que en las Oficinas registrales se dispone del sistema de bases gráficas del que venimos tratando, porque incluso en los bienes demaniales de apariencia tradicionalmente evidente, se hace precisa su constatación registral.

Pensemos, por ejemplo, en las tradicionales vías pecuarias, caminos reales o, sin ir más lejos, las antiguas rutas hoy recuperables como senderos de caminantes. Aunque nadie dude de la imprescriptibilidad del dominio público de tales terrenos, cada vez es más difícil su apariencia como tales, dado el desuso en que con el pasar de los años han ido cayendo y su paulatina pero incesante desaparición de hecho, como tales, por su invasión por los propietarios privados colindantes.

La georreferenciación jurídica del dominio inmobiliario de las propiedades a que nos venimos refiriendo, posible de verificar sólo a través del Registro de la Propiedad como veremos, es el único medio de demostración científico-jurídica de exacta ubicación de las fincas a inmatricular, frente a las posibles agresiones por dominios particulares.

Sin embargo, el Catastro no ofrece ningún tipo de aportación al dominio inmobiliario de estas entidades públicas porque su tradicional función de proporcionar aproximaciones gráficas al dominio inmobiliario (de manera subsidiaria ante la inexistencia de representación gráfica alguna del mismo) no ha sido necesaria, ya que las distintas administraciones han contado tradicionalmente con sus propios servicios de apoyo cartográfico, ya sea de manera directa o indirecta.

Tampoco la constancia catastral de este tipo de inmuebles produce aportación alguna a la finalidad para la que existe el Catastro, ya que al carecer

de rendimiento tributario alguno, hubiera sido un gasto inútil haber dedicado esfuerzos catastrales a la constancia catastral de tales inmuebles públicos.

A pesar de las razones expuestas, la Ley 13/1996, en su artículo 53 establece la necesidad de acompañar al título inmatriculador cualquiera que sea la naturaleza de éste, certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca que se pretende inscribir.

Ya nos hemos referido críticamente con anterioridad a este requisito. Cabe reiterar que la base gráfica catastral es absolutamente inadecuada en la inmatriculación registral, ya que se trata del reflejo gráfico de una entidad, la parcela catastral, de naturaleza y características diferentes a las de la finca registral.

En el caso de la inmatriculación de que trata el artículo 206 LH, además de inadecuada es de imposible aplicación conceptual, ya que como acabamos de ver, el Catastro, tan sólo refleja la realidad gráfica de los inmuebles pertenecientes a las entidades públicas, cuando éstos aparezcan en el inventario de la riqueza territorial del que la institución catastral se ocupa, no cuando únicamente aparezcan en los inventarios particulares de cada ente administrativo. Pues bien, lo que ahora se pretende es la localización geográfica a través del Catastro de bienes de titularidad pública que ya deberían contar con su propia localización territorial gráfica.

Efectivamente, el inventario particular administrativo como instrumento previsto en el artículo 303 RH, al que ha de referirse la certificación inmatriculadora del artículo 206 LH, obedece a la necesidad de satisfacer unos objetivos que nada tienen que ver con la institución catastral ni con la registral. En muchos casos se trata de un inventario gráfico, reflejo de levantamientos topográficos particulares al efecto (pensemos en la demarcación de costas o montes), perfectamente regulados desde el punto de vista legislativo y con efectos jurídicos en ocasiones más potentes incluso que los que pueda ofrecer el Registro de la Propiedad.

La incongruencia de la normativa se pone de manifiesto por una patente contradicción. Por una parte, se prevé que las fincas del Estado sean inmatriculadas con simple referencia a su inventario (y caso de no llevarse a cabo, incluso sin esa simple referencia); por otra, se exige certificación catastral descriptiva y gráfica exactamente coincidente con la finca registral, con efecto suspensivo de la inmatriculación pretendida en caso de falta de acompañamiento (*ex art. 276 RH*), medida legislativa desproporcionada e inútil.

6. INVENTARIOS ADMINISTRATIVOS, BASES GRÁFICAS REGISTRALES Y SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN GRÁFICA TERRITORIAL

El artículo 303 RH hace referencia a que la descripción de la finca a inmatricular ha de ser tomada con referencia al inventario o los documentos oficiales de la Administración correspondiente. Cuando hablamos de inventario (18) en este contexto no aludimos al estricto concepto tradicional de relación más o menos literaria de tipo enumerativo de las distintas entidades inmobiliarias que son del objeto o interés del ente administrativo de que se trate, sino la detallada localización territorial de cada uno de ellos unida a la descripción gráfica de los mismos que resulte procedente.

Sin embargo, en la actualidad, no existe disposición normativa alguna que establezca la necesidad de que dichos inventarios hayan de ser gráficos, ni menos aun se establecen las condiciones técnicas a que dicho inventario gráfico de inmuebles ha de sujetarse.

Es cierto que muchas administraciones ya gozan de sus propias bases gráficas y que las mismas se hallan configuradas en base a levantamientos técnico-topográficos de alta calidad, pero también es cierto que existen muchas otras entidades públicas (por ejemplo, Ayuntamientos de pequeña o incluso mediana entidad) cuyos inventarios inmobiliarios carecen de base gráfica alguna o, en el mejor de los casos, se apoyan en bases gráficas ajenas a su objeto, como las catastrales (19).

(18) FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Inventario patrimonial y régimen registral», en *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (coord. CHINCHILLA MARÍN), Ed. Thomson/Civitas, 2004, pág. 314.

(19) Precisamente en el supuesto de la Resolución de 12-12-2006 (EDE 2006/353164), la Dirección General ha rechazado que un Ayuntamiento pretenda inmatricular en el Registro una serie de fincas del patrimonio municipal mediante certificación pública cuando carece de inventario en el que deberían estar incluidas las fincas cuya inmatriculación se solicita (arts. 303 RH y 36 RBEL). En consecuencia, no fue posible emitir la Certificación de Inventario a la que se refiere el artículo 303 RH, declarándose por el propio Ayuntamiento que la elaboración del mismo supondría un coste inasumible. Intentada subsanar dicha certificación haciendo constar la insuficiencia de los datos necesarios para subsanarla (reconociendo el Ayuntamiento que carece de inventario de bienes) y remitidas las certificaciones catastrales, se insiste en la suspensión de la inscripción alegando la falta de inventario de los bienes.

Lo cierto es que además del inventario, el Ayuntamiento podría haber certificado en relación a los documentos oficiales que obren en su poder, del que resulte de forma fehaciente la titularidad de dichos bienes, si bien estos documentos requerirían una calificación registral de control de la legalidad, al carecer de las garantías que ofrece el inventario, como, por ejemplo, la aprobación por el pleno del Ente Local, pero se limita a la mera declaración de su pertenencia, desde que recuerdan los más antiguos del lugar. Las expresiones en cursiva son las empleadas por los artículos 303 y 305 RH, más relevantes para la decisión del caso.

Por ello sería, a nuestro juicio, necesario que se ordenase legislativamente esta cuestión de las bases gráficas de los inventarios administrativos. Una ordenación que, respetando la necesaria diversidad en cuanto al objeto de la representación gráfica de cada administración, estableciese unos parámetros mínimos comunes que permitieran en todo caso el contraste coherente de las distintas informaciones gráficas territoriales.

En cualquier caso, no se puede pretender que un solo tipo de bases gráficas, como las catastrales (a las que subsidiariamente todas las administraciones y el Registro de la Propiedad también, han acudido tradicionalmente) pueda servir para satisfacer cualquier tipo de interés susceptible de representarse gráficamente.

Así, por ejemplo, la demarcación de costas, cuya planimetría se encamina a determinar con precisión, en este caso con perfecta representación gráfica, cuál es el deslinde del dominio público marítimo-terrestre, nada tiene que ver con la actuación de aquellas entidades cuyo objeto es, por ejemplo, catalogar bienes de interés cultural.

Algo más relacionada está la representación gráfica del planeamiento urbanístico, donde la unidad de referencia territorial se halla constituida por la parcela urbanística, con la representación gráfica de límites administrativos, como lo es el del propio término municipal.

En cada uno de estos aspectos y en otros muchos más, el objeto de la representación gráfica no es la propiedad o titularidad dominical, ni tampoco la aparente riqueza territorial (objeto del Catastro), sino que puede obedecer a los más diferentes intereses (cultural, urbanístico, medioambiental). Por eso, determinadas administraciones cuentan con sus propios servicios técnicos de levantamiento topográfico para configurar el inventario de bases gráficas. Este fenómeno se extiende no sólo a la administración de costas o de montes, sino que llega incluso a ámbitos tan específicos como las juntas de compensación urbanística u otros.

Creemos que si lo que se quiere representar no es el tradicional objeto del catastro, la parcela catastral, hay que configurar, a través de los medios técnicos adecuados, la base gráfica apropiada al fin para el que se precisa inventariar la entidad inmobiliaria correspondiente.

Ahora bien, ese trabajo técnico no sólo (aunque principalmente) sirve para atender esa necesidad, sino también ha de poder encajar las diferentes capas de información respectiva dentro de un sistema general de información gráfica.

Resulta evidente que las distintas representaciones gráficas del ámbito de un término municipal han de coincidir en el caso de municipios colindantes en una línea limítrofe común, porque si cada uno de esos Ayuntamientos representa la línea gráfica, utilizando material cartográfico de distinta calidad, o simplemente diferente, la coincidencia no se va a producir y el sistema

general de información territorial incurrirá en la frecuente incoherencia de solapes o espacios vacíos.

Por esta razón resulta absolutamente esencial que existan unos criterios comunes de representación gráfica para cualquier tipo de inventario administrativo que permitan precisamente el encaje racional de las bases gráficas de los diferentes objetos inmobiliarios a representar por parte de cada una de ellas.

En definitiva, diversidad en la representación porque diverso es el objeto de la representación gráfica correspondiente, pero homogeneidad en cuanto a los criterios técnico-topográficos necesarios para llevarlo a cabo.

En la raíz de toda esta regulación de exigencia de aportación de identificación catastral se encuentra una idea que no por antigua, deja de ser, a mi juicio, absolutamente errónea: la idea más que de coordinación, de forzosa identidad entre el Registro de la Propiedad y el Catastro; entre la finca registral y la parcela catastral.

Idea que, a su vez, esconde otra más ambiciosa y al tiempo aun más equivocada: la necesidad de un único tipo de base gráfica territorial que represente todos los intereses que puedan tener su apoyo sobre el terreno.

Es decir, que sea un único recinto el que represente la finca registral, la parcela catastral, la parcela urbanística, las unidades medioambientales y cuantas unidades territoriales gráficas pudieran existir, es una cuestión imposible, y forzarla no supone más que alterar la realidad natural de las cosas.

La finca registral es, como vimos, la porción de terreno delimitada por el dominio de una persona, esto significa que la finca registral es la representación del dominio inmobiliario, la parcela catastral es la unidad del inventario de la riqueza territorial, esta unidad puede ir asociada al dominio inmobiliario y entonces coincidirá con la finca registral, pero puede ocurrir que la representación de una unidad de riqueza territorial no sea coincidente con el dominio inmobiliario y en tal caso poco tendrán que ver uno y otro concepto.

Pero si tomamos como ejemplo una unidad territorial medioambiental, un espacio natural protegido, un barranco tinerfeño sin ir más lejos, en tal caso, lo que interesa a la Administración competente es recintar la porción de terreno que merezca esa especial atención, con independencia de a quién o a quiénes pertenezca el suelo comprendido en dicha unidad medioambiental y con independencia de si la misma constituye o no unidad en el inventario de la riqueza territorial del país (Catastro).

Y lo mismo podría decirse de las unidades de aprovechamiento urbanístico (que se fijan no en consideración a sus posibles propietarios y menos aun en base a una situación catastral que tan sólo con el devenir de los tiempos se sabrá cuál puede ser) o de los espacios objeto de deslinde administrativo.

En sentido figurado podríamos decir que tratar de encajar la pieza cuadrada en el hueco circular, como desde hace tantos años se viene tratando de lle-

var a cabo por parte del legislador, sólo es posible forzando el encaje, rompiendo las aristas naturales de las piezas, en definitiva: cuadrando círculos.

Sería más lógico intentar, en vez de encajar piezas (no se acaba de entender muy bien que resulten equivalentes, encajables) simplemente superponerlas. Sólo así se podrá apreciar en qué coinciden y cuáles son las diferencias que distinguen o enriquecen la información territorial completa globalizada.

La información territorial no se satisface utilizando una única rígida base gráfica de la que no sea posible obtener más que un solo concepto, sino que se obtiene del contraste de todos los diferentes intereses que se apoyan sobre el terreno.

El catálogo de bases gráficas que para la satisfacción de un interés específico deben tener las distintas administraciones inmatriculantes a que se refiere el artículo 206 LH, bases gráficas que no tienen que ser las parcelas catastrales o bases gráficas registrales, aunque pueden coincidir con ellas; ese catálogo es el inventario a que se refiere el artículo 300 del Reglamento Hipotecario. Y es de ese catálogo de donde el funcionario competente ha de certificar la base gráfica que ha de quedar incorporada al archivo de bases gráficas del Registro de la Propiedad.

La base gráfica que se aporte ha de ser la del dominio inmobiliario de la finca que la entidad inmatriculante pretenda inscribir, lo cual significará que dentro del inventario gráfico de cada Administración habrá de realizar un trabajo previo, el de introducir las modificaciones gráficas necesarias para adaptar la base gráfica exactamente con el dominio que se quiera inscribir.

Dado que no es posible acudir a las certificaciones catastrales para determinar geográficamente los dominios públicos inmobiliarios a que se refiere el artículo 206 LH y por ello con acierto la legislación hipotecaria omite cualquier referencia a las mismas en esta materia, cabría plantearse si la necesidad de determinación geográfica, de que venimos hablando, podría ser suplida a través de certificaciones gráficas emitidas directamente por técnicos profesionales independientes contratados por las distintas administraciones inmatriculantes, es decir, cabe plantearse si es posible asumir un sistema equivalente al que veíamos al estudiar el artículo 298 RH.

En el caso de las fincas a inmatricular con arreglo al procedimiento del artículo 206 LH es absolutamente innecesaria o imposible. Por una parte, respecto de los bienes que ya gozan de bases gráficas oficiales, es evidente que se hace innecesaria cualquier aportación externa, porque la supuesta certificación gráfica ya existe. Por otra, en cuanto a los bienes a que se refiere el artículo 206 LH, que no gocen de base gráfica adecuada al efecto, también resulta evidente que no pueden descargar la responsabilidad de la adecuada georreferenciación gráfica de su patrimonio, en profesionales al margen de la propia administración titular.

En todo caso, al ser una declaración de una entidad pública, valdrá por sí misma, pero si la declaración se apoya en la apreciación de un profesional particular, la misma estaría sometida a la necesidad de contraste, y ello sería del todo punto inaceptable con el procedimiento establecido en el artículo 206 LH.

El trabajo pericial en la formación de las bases gráficas de las distintas administraciones es evidentemente necesario, pero siempre lo será para la incorporación de tales bases gráficas al inventario correspondiente y no para ser directamente presentada en el procedimiento de inmatriculación del artículo 206 LH.

Que el inventario se nutra del Catastro o del Registro, es algo que tendrá que decidir la propia Administración. Probablemente habrá de utilizar las bases gráficas generadas por ambas instituciones para llegar al inventario gráfico particular necesario.

¿Y por qué se hace imprescindible que la base gráfica sea aportada por la propia entidad pública inmatriculante en base a su propio inventario patrimonial gráfico?

La respuesta estriba en el hecho de que este vehículo inmatriculador previsto en el artículo 206 LH ha de producir en el Registro de la Propiedad una base gráfica registral con efectos necesariamente descriptivos y no simplemente identificativos, según la diferencia que vimos en un punto anterior de este trabajo.

Además es preciso, para que la plenitud de efectos descriptivos se produzca, que haya sanción oficial que se manifiesta en cada estadio de la elaboración y mantenimiento de la base gráfica, particularmente respecto del material cartográfico empleado para georreferenciar el inmueble, siendo la máxima garantía que la misma sea tomada de un inventario gráfico homologado de calidad.

Es cierto que la georreferenciación o referencia al sistema nacional de coordenadas geodésicas de que habla el artículo 9.1 LH es una operación científica que ofrece desviaciones de error tan mínimas que nunca podrían llegar a suponer alteraciones apreciables en el sistema de bases gráficas del Registro de la Propiedad.

Ahora bien, el posicionamiento en un punto real del territorio físico, ha de ser georreferenciado necesariamente por un tipo de instrumento electrónico que, de no hallarse debidamente homologado, puede dar lugar a coordenadas erróneas. He aquí el primer punto a tener en cuenta para que la autoridad oficial sancione el procedimiento.

Pero lo normal es que la georreferenciación no se haga directamente sobre el terreno, lo que sería del todo inoperativo. Lo usual es que a través de programas informáticos, el cursor desplazado sobre ortofotos o cartografía al uso, determine la georreferenciación de cada punto. He aquí otra necesidad

de intervención por parte de la autoridad oficial, que sancione qué tipos de programas o herramientas informáticos son los adecuados para no distorsionar la pretendida exacta georreferenciación.

Además ese programa ha de utilizar un material ortofotográfico y cartográfico cuyo levantamiento puede llevarse a cabo con procedimientos de adecuada validez científica. Por el cumplimiento de estos mínimos estándares de calidad ha de velar también la autoridad pública de que venimos hablando.

Es más, con el tiempo, la renovación de ese material se hace imprescindible y la superposición de imágenes y nuevas cartografías, de no llevarse a cabo a través del procedimiento legalmente sancionado, puede producir distorsiones que afecten incluso a las bases gráficas registrales.

Por todas estas razones y otras que sería prolijo de explicar, es por lo que sería precisa la existencia de todo un protocolo de especificaciones normativas que garantizaran la correcta ubicación georreferenciada de las bases gráficas de las fincas registrales.

En conclusión, es cierto que el Registrador no tiene capacidad técnica para apreciar cuándo tales especificaciones normativas de tipo técnico cartográfico han sido debidamente cumplidas por la base gráfica aportada en la operación de inmatriculación. Por eso, la misma habría de ser oportunamente visada por la autoridad con conocimientos técnicos suficientes para apreciar dichas cuestiones. Concretamente la sanción oficial consistirá, para el caso del artículo 206 LH, en la incorporación previa de la base gráfica al inventario oficial correspondiente, de tal modo que la falta de aportación de tal homologación se considere como defecto que impide la práctica de la operación de inmatriculación pretendida.

RESUMEN

BASES GRÁFICAS

En el supuesto del artículo 206 LH, se regula un procedimiento especial de inmatriculación de fincas registrales en atención a la naturaleza pública de la entidad inmatriculante.

Esta circunstancia subjetiva debería repercutir no sólo en los aspectos relativos a la acreditación de la titularidad dominical correspondiente, al «contenido» de la inscripción, sino también a la forma de describir el «contenedor o recipiente» de esa titularidad, a la descripción de la finca registral.

ABSTRACT

GRAPHIC BASES

Article 206 of the Mortgage Act regulates a special procedure of first registration, applied when the entity having the property registered is public, that takes the public nature of said entity into consideration.

This subjective circumstance must have repercussions on aspects concerning not only accreditation of the proper title of ownership in fee simple (the «contents» of the entry), but also the form of describing the «container or recipient» of said ownership (the description of the registered property).

El caso del artículo 206 LH parte de la única declaración de la entidad inmatriculante y, por lo tanto, dicha declaración ha de ser tan absolutamente precisa que cualquier perjudicado por la misma que pudiera querer reclamar ha de poder hacerlo con toda garantía. Se hace absolutamente imprescindible que dicha declaración produzca efectos descriptivos precisos y que la base gráfica registral obedezca a una georreferenciación exacta del contorno del predio.

El Reglamento Hipotecario hace referencia a que la descripción de la finca a inmatricular ha de ser tomada con referencia al inventario o los documentos oficiales de la Administración correspondiente. Sin embargo, en la actualidad, no existe disposición normativa alguna que establezca la necesidad de que dichos inventarios hayan de ser gráficos. Por ello sería, a nuestro juicio, necesario que se ordenase normativamente esta cuestión. Una ordenación que, respetando la necesaria diversidad en cuanto al objeto de la representación gráfica de cada administración, estableciese unos parámetros mínimos comunes que permitieran en todo caso el contraste coherente de las distintas informaciones gráficas territoriales.

The case addressed by article 206 of the Mortgage Act is based upon the sole declaration of the registering entity, and therefore said declaration has to be so absolutely precise that any party injured by said declaration who may wish to file a claim can do so with all guarantees. It becomes absolutely vital for said declaration to have precise descriptive effects and for the graphic base of registration to obey an exact georeferencing of the tenement's contours.

The Mortgage Regulation refers to the fact that the description of the property to be subjected to first registration must be taken with reference to the inventory or official documents of the corresponding administration. However, at present there is no legislation whatsoever establishing the need for such inventories to be graphic. Therefore it would be, in our opinion, necessary for legislation to address this issue. Legislation that, respecting the necessary diversity in terms of the object of graphic representation by each administration, establishes certain common minimum parameters enabling at all events the different types of graphic information on territory to be compared on a consistent basis.

(Trabajo recibido el 25-11-07 y aceptado para su publicación el 1-4-08)