

### 3. URBANISMO

## El marco regulador de la reparcelación desde la perspectiva de la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro

### *The regulatory framework for reparcelling in relation to the coordination between Cadastral Plots and Land Registry Properties*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico*

**RESUMEN:** el presente comentario tiene por objeto una presentación inicial de carácter general y descriptivo sobre el marco regulador en materia de reparcelación en relación con el cumplimiento del objetivo de coordinación entre Registro de la Propiedad y Catastro dispuesto por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario, así como por las Resoluciones conjuntas dictadas a su amparo por ambas instituciones públicas de 26 de octubre de 2015 y 23 de septiembre de 2020.

**ABSTRACT:** *The purpose of this commentary is to provide an initial and descriptive view on the regulatory framework for reparcelling in relation to the coordination between the Cadastral Plots and the Land Registry Properties in accordance with Law 13/2015 of June 13, 2001 and the Resolutions issued of 26 October 2015 and 23 September 2020.*

**PALABRAS CLAVE:** Proyecto. Reparcelación. Equidistribución. Reordenación. Propiedad. Coordinación. Registro de la Propiedad. Catastro.

**KEY WORDS:** *Reparcelling. Cadastral Plots. Land Registry Properties. Coordination.*

**SUMARIO:** I. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA REPARCELACIÓN Y LA COORDINACIÓN ENTRE REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y EL CATASTRO.—II. PREVISIONES DE LA LEY 13/2015 EN MATERIA REPARCELATORIA.—III. LAS RESOLUCIONES CONJUNTAS DE 26 DE OCTUBRE DE 2015 Y 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020: 1. LA RESOLUCIÓN CONJUNTA DE 26 DE OCTUBRE DE 2015 DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO Y DEL CATASTRO: a) Consideración inicial. b) Procedimientos registrales referidos a instrumentos reparcelatorios con incorporación de la representación gráfica catastral de las

fincas de resultado. c) Procedimientos registrales referidos a instrumentos reparcelatorios con incorporación de la representación gráfica alternativa. 2. LA RESOLUCIÓN CONJUNTA DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020 DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA Y DEL CATASTRO.—IV. BREVE REFERENCIA A LOS BIENES DEMANIALES EN ÁMBITOS REPARCELATORIOS A LA VISTA DE LAS RESOLUCIONES DE 26 DE OCTUBRE DE 2015 Y 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020.

## I. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA REPARCELACIÓN Y LA COORDINACIÓN ENTRE REGISTRO DE LA PROPIEDAD Y EL CATASTRO

La debida culminación del proceso reparcelatorio en el Registro de la Propiedad mediante la inscripción del correspondiente proyecto<sup>1</sup> a fin de reflejar la nueva estructura de la propiedad ajustada a las determinaciones de ordenación establecida por el planeamiento urbanístico<sup>2</sup> constituye una realidad inapelable promovida históricamente desde el ordenamiento jurídico, lo que se hace patente singularmente con motivo de la aprobación del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

En este sentido, la función del Registro de la Propiedad como institución llamada a dar certeza<sup>3</sup> y publicidad a las relaciones jurídicas sobre bienes inmuebles había de cobrar una relevancia de primer orden justamente en relación con la aparición progresiva de nuevas realidades sociales entre las que un lugar destacado fue ocupado por «*la dimanante de los fenómenos urbanísticos, que, por sí mismos, recaen sobre bienes inmuebles y a los cuales los sistemas de publicidad inmobiliaria tienen que responder*»<sup>4</sup>.

Siendo por lo tanto claro que, como fenómeno urbanístico típico, la reparcelación no puede ser hoy concebida extramuros del Registro de la Propiedad, era igualmente obligado que en la concreción del objetivo de la coordinación de Registro y Catastro plasmada en la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley de Catastro Inmobiliario (Ley 13/2015) había de reflejarse en alguna medida qué operaciones debían realizarse en el curso de la elaboración y tramitación del correspondiente proyecto a fin de que la nueva configuración final de la estructura de la propiedad quedara debidamente reflejada en ambas instituciones<sup>5</sup>.

Es pues de esta última circunstancia, en parte considerada en la reciente Resolución de 27 de enero de 2021 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública referida a la denegación de la inscripción de una certificación administrativa aprobatoria de un proyecto de reparcelación, de la que nos ocupamos seguidamente, destacando tanto las previsiones consignadas al efecto en la Ley 13/2015 como lo acordado en las dos importantes Resoluciones conjuntas de las dos Direcciones Generales involucradas de 26 de octubre de 2015 y 23 de septiembre de 2020 por las que se dio cumplimiento al mandato contenido en el artículo 10.6 de dicho texto legal<sup>6</sup>.

Se trata, por lo tanto, el presente, de un comentario de carácter general y descriptivo de acuerdo con un marco regulador en el que la diversidad de circunstancias a las que puede llegar a enfrentarse la elaboración y tramitación de un instrumento reparcelatorio inevitablemente no están contempladas en su detalle, razón por la cual lo aquí expuesto habrá de ser objeto de complemento separado también con los ajustes que deban realizarse a la vista de la doctrina que vaya elaborándose al respecto desde el Centro Directivo.

## II. PREVISIONES DE LA LEY 13/2015 EN MATERIA REPARCELATORIA

Según puso de manifiesto en su preámbulo, la Ley 13/2015 supuso un nuevo paso a fin de mejorar la que calificó como «*deseable e inaplazable*»<sup>7</sup> coordinación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad con el propósito último de alcanzar una más precisa identificación de los inmuebles en beneficio de los ciudadanos y de las Administraciones<sup>8</sup>.

A partir del anterior objetivo general, en cuanto se refiere a la incidencia de la reforma en el ámbito particular de la ejecución del planeamiento urbanístico en actuaciones integradas sujetas a procesos reparcelatorios, con base en los nuevos artículos 9 y 10 de la Ley Hipotecaria resulta posible destacar como ideas más relevantes las siguientes:

a) En cuanto se trate de operaciones de reparcelación<sup>9</sup> en virtud de las cuales se dé lugar a una reordenación de los terrenos, dice el párrafo primero del artículo 9.b que la inscripción deberá incorporar la representación gráfica georreferenciada de la finca que complete su descripción literaria con expresión, si estuvieran acreditadas, de las coordenadas georreferenciadas de sus vértices, previsión que en todo caso será objeto de matización separada por razón de su aplicación sobre las fincas de origen, las de resultado y la delimitación de la unidad de ejecución en el sentido de que para las primeras regiría la regla general de la incorporación de la representación gráfica catastral y para las segundas y la tercera la representación gráfica alternativa.

b) Sobre la incorporación de la representación gráfica georreferenciada, el artículo 10 de la Ley Hipotecaria recoge dos reglas: una general, consistente en que «la base de representación gráfica de las fincas registrales será la cartografía catastral» (apartado 1), y otra de carácter especial, según la cual «únicamente podrá aportarse una representación gráfica georreferenciada complementaria o alternativa a la certificación catastral gráfica y descriptiva (...) b) Cuando el acto inscribible consista en una parcelación, reparcelación, segregación, división, agrupación, agregación o deslinde judicial, que determinen una reordenación de los terrenos».

c) El artículo 9.b de la Ley Hipotecaria se refiere en general a la correspondencia entre la representación gráfica aportada y la descripción literaria de la finca, exigiendo que ambos recintos se guarden relación básicamente con la misma porción del territorio y que las diferencias de cabida, si las hubiera, no excedan del diez por ciento de la cabida inscrita y no impidan la perfecta identificación de la finca inscrita ni su correcta diferenciación respecto de las colindantes.

d) En relación con las fincas aportadas al expediente reparcelatorio, la indicada incorporación al folio real de la representación gráfica catastral de las fincas afectadas requerirá, como regla general, que junto al título inscribible se aporte la respectiva certificación catastral descriptiva y gráfica, sin perjuicio de lo que resulte de supuestos particulares tales como la presencia de fincas parcialmente afectadas o la regla especial que respecto de la inmatriculación recoge la Resolución conjunta de 23 de septiembre de 2020, a la que luego nos referiremos.

e) El artículo 201 de la Ley Hipotecaria, relativo a la rectificación de la descripción, superficie o linderos de una finca registral, carece de referencia alguna a su posible instrumentación en los procesos reparcelatorios, lo que por su parte sí recoge el artículo 204.1.º en relación con la inmatriculación de fincas aportadas a dichos instrumentos.

Ello no es obstáculo, sin embargo, para que dicha rectificación pueda tener lugar a través de esos mismos documentos reparcelatorios, virtualidad que se encuentra expresamente admitida por el artículo 68.4 del Real Decreto Legislativo

7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLURU) en el que se alude de modo expreso al título reparcelatorio como suficiente para la rectificación de descripciones registrales.

Así se contempla igualmente, por lo demás, en los artículos 7.3 y 8.1 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, señalando el segundo de ellos que la aprobación definitiva del proyecto de equidistribución será título suficiente, «*sin necesidad de otro requisito*», para la rectificación de la extensión superficial o de los linderos o cualquier otra circunstancia descriptiva de las fincas de origen sujetas a un proceso reparcelatorio.

Por lo tanto, cuando de la rectificación de la descripción de una finca registral se tratara, el objetivo de la concordancia entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral puede alcanzarse no solo mediante la tramitación del expediente a que se refiere el artículo 201 sino también, en cuanto se refiere a las fincas aportadas, con motivo de la inscripción del correspondiente título reparcelatorio.

f) En cuanto a la representación de las fincas de resultado y de la delimitación de la unidad de ejecución correspondiente comprensiva de todas las fincas aportadas, será necesario acudir a la representación gráfica alternativa georreferenciada prevista en el citado artículo 9.b de la Ley Hipotecaria.

g) En todos los casos en que se aporte una representación gráfica alternativa, el Registrador lo comunica al Catastro a fin de que efectúe, en su caso, la alteración que proceda y este lo trasladará al Registro, que hará constar las referencias catastrales y la coordinación e incorporará al folio real la representación gráfica catastral rectificando, en su caso, la cabida que previamente constara en la descripción literaria que habrá de notificarse a los titulares de derechos inscritos si no estuviera ya realizada, lo que en el caso de la reparcelación tiene lugar en el seno de la tramitación del respectivo procedimiento administrativo y además ha de ser indicado en el título según dispone el artículo 7.11 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio.

h) La incorporación de una representación gráfica alternativa deberá respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de las fincas aportadas que resulte de la cartografía catastral, precisándose la delimitación gráfica de las partes afectadas y no afectadas de las parcelas catastrales.

i) En orden a la incorporación de la representación gráfica aportada al folio real de la finca será necesario que el Registrador no albergue dudas sobre su correspondencia con la finca inscrita en cuanto pudiera coincidir, aunque fuera parcialmente, con otra representación gráfica previamente incorporada o en la medida en que pudiera darse el caso de una posible invasión del dominio público según lo que se dice en el siguiente apartado IV.

### III. LAS RESOLUCIONES CONJUNTAS DE 26 DE OCTUBRE DE 2015 Y 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020

#### 1. LA RESOLUCIÓN CONJUNTA DE 26 DE OCTUBRE DE 2015 DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO Y DEL CATASTRO<sup>10</sup>

##### A) *Consideración inicial*

La Resolución de 26 de octubre de 2015, cuyo objeto fue la regulación del intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad y la interoperabilidad entre sus sistemas de información, al tratar de los procesos

reparcelatorios distingue en sus apartados Cuarto y Quinto los requisitos técnicos del intercambio de información entre una y otra institución según que el procedimiento registral incorpore la representación gráfica catastral o la representación gráfica alternativa de las fincas de resultado.

*B) Procedimientos registrales referidos a instrumentos reparcelatorios con incorporación de la representación gráfica catastral de las fincas de resultado<sup>11</sup>*

En el caso de la presentación en el Registro de proyectos de reparcelación en los que incorpore la certificación catastral descriptiva y gráfica de las fincas resultantes<sup>12</sup>, o cuando la representación gráfica de estas operaciones ya esté incorporada al plano parcelario catastral, el registrador, previa la calificación de su correspondencia gráfica, practicará la inscripción incorporando al folio real las referencias catastrales correspondientes, la representación gráfica catastral de las fincas y la circunstancia de la coordinación, datos<sup>13</sup> que se pondrán en conocimiento de la Dirección General del Catastro con vistas a la incorporación de las alteraciones catastrales que procedan y a la constancia de la circunstancia de la coordinación, el código de la finca registral de la parcela o parcelas coordinadas y la fecha de la coordinación en este caso en sede de Catastro.

«Si por el contrario el registrador apreciara la falta de correspondencia entre la representación gráfica catastral aportada y la descripción de la finca registral con la consiguiente denegación de la incorporación de la primera al folio real, pondrá en conocimiento de la Dirección General del Catastro los respectivos datos sobre la inscripción registral y los bienes inmuebles afectados junto a un informe detallado sobre las causas impeditivas de la coordinación».

*C) Procedimientos registrales referidos a instrumentos reparcelatorios con incorporación de la representación gráfica alternativa<sup>14</sup>*

Si la presentación se refiriera a proyectos de equidistribución urbanística que no incorporen la representación gráfica catastral de las nuevas fincas resultantes, tales proyectos, dice la resolución, deberán incorporar la referencia catastral y la certificación catastral descriptiva y gráfica de cada una de las parcelas catastrales afectadas referidas a la situación anterior al acto objeto de inscripción, junto con la representación gráfica alternativa de las fincas resultantes derivada de los planos que reflejen dichas alteraciones dando cumplimiento a las especificaciones técnicas contempladas en el apartado séptimo de la resolución<sup>15</sup>. En todo caso, en cuanto se refiere a las fincas aportadas no cabe descartar, según lo ya apuntado, que en determinados supuestos hubiera de incorporarse la representación gráfica alternativa.

En relación con el supuesto de la representación gráfica alternativa de las fincas de origen y de acuerdo con el artículo 204.1.º de la Ley Hipotecaria, dice la resolución que, así como el registrador habrá de remitirla a la Dirección General del Catastro para su validación técnica cuando se pretendiera la inmatriculación con motivo de la inscripción de la reparcelación si las fincas creadas no se hubieran incorporado previamente al plano parcelario catastral con delimitación de las parcelas que hubieran de corresponderles, en el resto de supuestos la solicitud de validación técnica tendrá carácter potestativo.

Una vez practicada la inscripción y previa la calificación de la correspondencia gráfica de las fincas afectadas, se incorporará al folio real la representación

gráfica de las fincas resultantes y se remitirá al Catastro la información que refiere el número 2.a) y b) del apartado Cuarto de la citada resolución conjunta y, además, la relativa a la audiencia a colindantes catastrales y la representación gráfica alternativa inscrita dando cumplimiento a los requisitos del apartado séptimo<sup>16</sup>, procediendo que por el Catastro se remita al registrador el informe de validación técnica de la representación gráfica alternativa que habrá de contar con los extremos referidos en el número 4 del apartado segundo<sup>17</sup>.

En todo caso, la Dirección General del Catastro remitirá al registrador el informe de validación técnica de la representación gráfica alternativa a que se refiere el número 4 del apartado segundo de esta resolución, el cual, de ser positivo, dará lugar a las alteraciones catastrales correspondientes por parte de dicha Dirección General que a su vez comunicará al registrador la nueva referencia catastral de las fincas de resultado con su nueva representación gráfica para su incorporación al folio real con expresión de la circunstancia de su coordinación con el Catastro, lo que igualmente habrá de reflejarse por este.

Finalmente, en el caso de que el informe de validación técnica emitido por el Catastro fuera negativo y, no obstante, el registrador practicara la inscripción solicitada, se incorporará al folio real la representación gráfica alternativa de las fincas resultantes haciendo constar el sentido del informe.

## 2. LA RESOLUCIÓN CONJUNTA DE 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020 DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA Y DEL CATASTRO<sup>18</sup>

Justificada por las disfunciones manifestadas con motivo de la aplicación de la Ley 13/2015 y de la anterior Resolución de 26 de octubre de 2015 en cuanto se refiere a las comunicaciones y al suministro de información entre el Registro de la Propiedad y el Catastro, esta nueva Resolución de 23 de septiembre de 2020, presentada como complementaria de la anterior, tiene por objeto «resolver los obstáculos técnicos que impiden un completo y eficaz suministro recíproco de información».

A tal efecto y en relación con el tratamiento previsto para los expedientes que se siguen denominando como de «reordenación de la propiedad» de los que forman parte los instrumentos reparcelatorios, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante sobre las superficies incluidas en el dominio público dada su presencia habitual en ámbitos sujetos a esta clase de procesos, la exposición de motivos de la resolución destaca la regulación de soluciones novedosas no contempladas previamente.

Según lo anterior, la resolución acuerda lo siguiente en su apartado Decimocuarto referido a los expedientes que lleven consigo la reordenación de la propiedad:

a) En cuanto se refiere a los que identifica como ámbitos o unidades de ejecución, con base en el párrafo cuarto del artículo 9.b de la Ley Hipotecaria se considera como requisito esencial que su delimitación perimetral externa, que será coincidente con el perímetro exterior de las parcelas catastrales afectadas y de las fincas resultantes, sea cartográficamente definida en los términos dispuestos por dicho artículo con remisión a los correspondientes requisitos técnicos.

Se dice en este sentido de la aludida definición cartográfica, cuyo fin último es la correcta coordinación de las fincas resultantes entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, que procura los tres siguientes objetivos: el encaje posterior de los recintos de las fincas resultantes de forma coherente a su descripción alfanumérica, la respectiva asignación de referencia catastral a tales fincas y la obtención del informe de validación gráfica positivo en la sede electrónica de la

Dirección General del Catastro sustitutivo del informe previo catastral en los casos de inmatriculación, conforme al artículo 206 de la Ley Hipotecaria, mediante representación gráfica georreferenciada alternativa.

b) La identificación cartográfica y descriptiva del ámbito o unidad de ejecución y de todas las fincas resultantes podrá ser previa al inicio del procedimiento administrativo del correspondiente instrumento reparcelatorio o integrarse en el expediente durante su tramitación a fin de permitir la asignación de la referencia catastral a cada una de las fincas resultantes.

c) En cuanto se refiere a las parcelas que estuvieran parcialmente incluidas en la unidad de ejecución, la representación gráfica que se aporte habrá de identificar y determinar gráficamente tanto la superficie afectada por el expediente —cabe entender, por el instrumento reparcelatorio— como la porción excluida (párrafo cuarto del art. 9.b LH).

d) En aquellos supuestos en los que fuera necesaria la previa inmatriculación de una finca aportada al proceso reparcelatorio queda eximida la necesidad de aportar su representación gráfica catastral o alternativa siendo suficiente la delimitación perimetral de la unidad de ejecución, lo cual ha de entenderse, como resulta del artículo 204 de la Ley Hipotecaria, para aquellos supuestos en que las fincas de resultado no hubieran sido previamente incorporadas al plano parcelario catastral con delimitación de las parcelas que hubieran de corresponderles. A tal fin, cuando no hubiera tenido lugar dicha incorporación previa, procederá que el registrador remita al Catastro copia de la representación gráfica aportada para la inmatriculación y el segundo devolverá al primero las referencias catastrales de la finca para su incorporación al asiento y la representación gráfica catastral con indicación, en su caso, de la coordinación de la finca con la descripción gráfica catastral.

e) En relación con las fincas ya inscritas según su representación gráfica deberán formar parte del instrumento reparcelatorio (dice la resolución que «*habrán de ser incluidas en la unidad de actuación administrativa*») conforme a la descripción resultante de su inscripción y sin perjuicio de su eventual modificación, destacando nuevamente que en caso de aportación parcial el resto excluido deberá ser objeto de representación gráfica.

f) En el supuesto de que con motivo de la inscripción del título reparcelatorio se optara por la fórmula de la agrupación instrumental previa de la totalidad de la superficie incluida en el ámbito o unidad de ejecución según contempla el artículo 68.3 del TRLSRU, resulta igualmente innecesaria la inscripción previa de su representación gráfica sin perjuicio de la aludida definición cartográfica del ámbito o unidad de ejecución.

g) La resolución prevé igualmente que a los viales y equipamientos públicos que constituyan fincas de resultado del proyecto de reparcelación les sea «*asignada una referencia catastral asociada a un recinto gráfico*».

h) Por fin, la resolución contempla, como modo de facilitar la coordinación entre el Registro y el Catastro, que una vez concluido el expediente reparcelatorio y antes de su inscripción en el Registro de la Propiedad, la Administración competente para su tramitación o las partes interesadas podrán presentar en el Catastro el título inscribible con la representación gráfica del ámbito o unidad de ejecución y de las fincas resultantes a fin de que asigne la referencia catastral a todas ellas (también a las que estuvieran afectas al dominio público) siempre que se den las tres siguientes condiciones:

- Las parcelas deberán abarcar la totalidad de la superficie objeto de reordenación de la propiedad, es decir, la total superficie reparcelada.



- Existencia de coherencia descriptiva y topológica entre los datos alfanuméricos y gráficos de cada finca.
- Intervención de los titulares de las fincas en la tramitación del expediente en la forma legalmente dispuesta.

De otro lado, la resolución prevé también la posibilidad de que la asignación previa de referencia catastral o de un identificador provisional a las parcelas resultantes sea solicitada directamente por el Registrador de la Propiedad a través de la sede electrónica de la Dirección General del Catastro, previa calificación del título inscribible, mediante un informe específico de validación gráfica positivo cuya obtención requiere el cumplimiento de los requisitos técnicos dispuestos por la resolución en relación con los archivos en formato GML<sup>19</sup>.

#### IV. BREVE REFERENCIA A LOS BIENES DEMANIALES EN ÁMBITOS REPARCELATORIOS A LA VISTA DE LAS RESOLUCIONES DE 26 DE OCTUBRE DE 2015 Y 23 DE SEPTIEMBRE DE 2020

La presencia de bienes demaniales en la situación de origen de los ámbitos sujetos a actuaciones de transformación urbanística constituye una realidad no poco frecuente a la vista de la cual resulta igualmente relevante detenerse sobre sus implicaciones en relación con las exigencias derivadas de la coordinación entre el Registro de la Propiedad y el Catastro promovida por la Ley 13/2015<sup>20</sup>.

Su interés se manifiesta, en efecto, en relación con aquellos suelos afectos al dominio público llamados a permanecer en su estado original, lo que así tiene lugar sin perjuicio de posibles cambios de trazado principalmente en el caso del dominio público pecuario, en el caso también del dominio público hidráulico o, entre otros, en relación con la presencia de redes públicas preexistentes cuando la ordenación contempla su mantenimiento bien sea sin sujeción a alteración alguna bien mediante la creación de planos superpuestos para su consideración como complejo inmobiliario.

No se trata, por lo tanto, de aquellos otros suelos demaniales de carácter dotacional llamados a participar en el proceso reparcelatorio de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística<sup>21</sup>, supuesto en el cual se produce su desaparición por mera sustitución por los suelos demaniales de nueva creación cuando estos fueran de superficie igual o superior a los aportados, participando en caso contrario en relación con el exceso, desaparición que impide lógicamente el riesgo de su invasión más allá de la procedencia de su inmatriculación como una finca más de origen<sup>22</sup>.

En este sentido, la cuestión de los bienes de dominio público cabe plantearla, tal y como se apunta por la Resolución de 23 de septiembre de 2020, desde un doble plano.

De un lado, desde la obligatoriedad de su inscripción por mandato expreso del artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, a cuyo fin resulta fundamental su representación gráfica en orden a la consecución de la coordinación entre Catastro y Registro conforme a la Ley 13/2015, cuestión de la que se ocupan los apartados Duodécimo y Decimotercero de la resolución.

De otro, desde el reconocimiento de la protección del dominio público como principio central que impone a ambas instituciones públicas evitar su invasión o menoscabo, lo cual es singularmente relevante en relación con el demanio pe-



cuario e hidráulico afectado por actuaciones de transformación urbanística toda vez que la incorporación de la representación gráfica al folio real de cualquier finca habrá de ser rechazada en aquellos casos en los que el registrador albergue dudas sobre la correspondencia entre dicha representación y la finca inscrita ante la posible invasión del dominio público (arts. 9.b, 199, 203 y 205 LH), supuesto en el cual dice el artículo 199.1 que tal circunstancia habrá de ser comunicada a la Administración titular del inmueble afectado.

A estos efectos resulta de interés la referencia a dos recientes Resoluciones de 8 de septiembre y 5 de octubre de 2021 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública en las que igualmente se toma en consideración otras dos de 1 de junio de 2020 y 28 de julio de 2021.

De la Resolución de 8 de septiembre de 2021, que se limita a reproducir en este punto la de 28 de julio anterior cuya doctrina se articula desde el principio general de *«evitar practicar inscripciones de bienes de propiedad privada que invadan en todo o en parte bienes de dominio público, inmatriculado o no, pues el dominio público, por la inalienabilidad que le define, supone, precisamente, la exclusión de la posibilidad de existencia de derechos privados sobre esa concreta porción del territorio catalogada como demanial»*, cabe destacar lo siguiente:

a) La protección dada al dominio público se extiende tanto sobre el que ya consta inscrito como sobre el no inscrito en cuanto el registrador contara con indicios suficientes sobre su existencia y con él pudiera colisionar alguna pretensión de inscripción.

b) Lo anterior supone que con antelación a la práctica de la inscripción procede que el registrador recabe informe o certificación administrativa de los que resulte la no invasión del dominio público, lo que así aparece previsto en la legislación especial (costas y montes) y en la propia legislación en materia de suelo en relación con la inscripción de las escrituras de declaración de obra nueva (art. 28.4.a del TRLSRU).

c) De igual modo, la protección del dominio público requiere, por aplicación de la Ley 13/2015, que se trate de evitar por el registrador la inscripción de nuevas fincas o de la representación gráfica georreferenciada de fincas ya inmatriculadas si tuviera dudas fundadas sobre la posible invasión del dominio público (arts. 9, 199, 203 y 205 LH).

d) Se destaca igualmente los medios técnicos puestos por la Ley 13/2015 al alcance de los registradores para prevenir la invasión del dominio público, a cuyo fin se refiere la aplicación auxiliar prevista en su artículo 9.b y en su disposición adicional primera en relación con el tratamiento de las representaciones gráficas, aplicación cuya homologación tuvo lugar a través de la Resolución de 2 de agosto de 2016 de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Por su parte, la Resolución de 5 de octubre de 2021 hace frente a la formulación de una oposición expresa por tres Administraciones Públicas a la inscripción de una representación gráfica por invasión de dominio público, ante lo cual, tras reiterar lo ya expresado en las anteriores Resoluciones de 28 de septiembre y 8 de julio de 2021, reconoce como fundadas e identificadas las dudas del registrador y recuerda la presunción de veracidad de que, salvo prueba en contrario, gozan los datos físicos que resultan de la cartografía catastral (art. 3.3 de la Ley del Catastro), rechazando, al tiempo, toda virtualidad al hecho de que en anteriores actuaciones ante la Administración no se pusiera de manifiesto afección alguna sobre el dominio público.

De todo ello se desprende, en fin, que el tratamiento en nuevos procesos de desarrollo urbano de los suelos demaniales preexistentes y objeto de permanencia exige atender no solo a su necesaria inscripción previa cuando no hubieran

accedido al Registro con antelación sino también a su protección desde la fase de ordenación y también en cuanto del proceso reparcelatorio pudieran resultar afectados con motivo de la inscripción del correspondiente proyecto reparcelatorio.

## ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- RDGSJFP de 27 de enero de 2021
- RDGSJFP de 28 de julio de 2021
- RDGSJFP de 8 de septiembre de 2021
- RDGSJFP de 5 de octubre de 2021

## BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA MARTÍN, A., El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria por las Ley 13/2015, *Revista de Administración Pública* núm. 206, 2018, 243 a 289.
- *Los problemas de la inscripción registral del dominio público y su solución mediante las técnicas de la representación gráfica* (<https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/63943/68989.pdf?sequence=4>).
- DÍEZ PICAZO, LUIS, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, Ed. Tecnos, 1978, 240.
- GARCÍA GARCÍA, J.M., La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, 2239 a 2309.
- *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, Tomo III, 223, Ed. Civitas, S.A., 2002.
- LASO BAEZA, V., El carácter obligatorio de la inscripción del proyecto de compensación y la exigibilidad de su cumplimiento a las Juntas de Compensación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 765, 601 a 613.
- LASO MARTÍNEZ, J.L., Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general y de los actos de reparcelación en particular, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 510, 1053 a 1087.
- LANZAS MARTÍN, E.P., La georreferenciación de edificaciones y de fincas resultantes de una reparcelación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 774, 2145 a 2155.
- TRUJILLO CABRERA, J., *Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad*, Colección de Derecho Privado, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid 2017"

## NOTAS

<sup>1</sup> LASO BAEZA, V., El carácter obligatorio de la inscripción del proyecto de compensación y la exigibilidad de su cumplimiento a las Juntas de Compensación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 765, 601 a 613.

<sup>2</sup> La Resolución de 27 de enero de 2021 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, señala que el efecto esencial de la reparcelación consiste en «la transformación de la propiedad sustituyéndose las fincas aportadas por otras de nueva creación adaptadas a las previsiones legales y de planeamiento, la cesión obligatoria a la administración de los terrenos destinados a usos dotacionales, así como de aquellos terrenos en que se materializa el aprovechamiento correspondiente».

<sup>3</sup> DÍEZ PICAZO, LUIS, *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*. Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión, Ed. Tecnos, 1978, 240, quien señala: «*del desarrollo de la circulación de la riqueza y el fomento del crédito territorial, que son objetivos de índole económica deseables en una sociedad bien organizada, están precisamente en función de la seguridad jurídica del tráfico (...). Toda la evolución histórica de la publicidad inmobiliaria es una lucha por alcanzar la seguridad del tráfico y por superar el secreto o el carácter privado de los actos y negocios relativos a bienes inmuebles hasta alcanzar una publicidad legitimadora o constitutiva*». En igual sentido, GARCÍA GARCÍA, J.M., La función registral y la seguridad del tráfico inmobiliario, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 625, 2239 a 2309. Este último autor, en Derecho inmobiliario registral o hipotecario, Tomo III..., 223, Ed. Civitas, S.A., 2002, destaca que «*la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, la de los derechos y la del crédito, es la razón fundamental que inclina al legislador a establecer los efectos de la inscripción o de la publicidad registral como una carga para los particulares, pues en otro caso, se generalizaría la clandestinidad inmobiliaria con perjudiciales efectos de carácter jurídico y económico para los terceros, para la economía, para el tráfico y para el crédito, que repercutirían gravemente en la seguridad jurídica del derecho subjetivo mismo y de los propios negocios jurídicos en general*».

<sup>4</sup> LASO MARTÍNEZ, J.L., Algunos aspectos registrales de la acción administrativa en general y de los actos de reparcelación en particular, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 510, 1053 a 1087.

<sup>5</sup> LANZAS MARTÍN, E., se ha ocupado de una manifestación particular de la cuestión tratada en La georreferenciación de edificaciones y de fincas resultantes de una reparcelación, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* núm. 774, 2019, 2145 a 2155.

<sup>6</sup> El artículo 10.6 de la Ley 13/2015 dispone lo siguiente: «*Con el fin de asegurar el intercambio de información entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, así como la interoperabilidad entre sus sistemas de información, mediante resolución conjunta de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la Dirección General del Catastro, se regularán:* a) *La forma, contenido, plazos y requisitos del suministro mutuo de información que sea relevante para el cumplimiento de las funciones respectivas.* b) *Las características y funcionalidades del sistema de intercambio de información, así como del servicio de identificación y representación gráfica de las fincas sobre la cartografía catastral.* c) *Los requisitos que deben cumplir la descripción técnica y la representación gráfica alternativa que se aporte al Registro de la Propiedad en los supuestos legalmente previstos*».

<sup>7</sup> Se dice, en efecto, en el preámbulo que «*la finalidad de esta Ley es conseguir la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro, con los elementos tecnológicos hoy disponibles, a través de un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones, potenciando la interoperabilidad entre ellas y dotando al procedimiento de un marco normativo adecuado, y así de un mayor grado de acierto en la representación gráfica de los inmuebles, incrementando la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario y simplificando la tramitación administrativa*».

<sup>8</sup> «*Sobre la coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad ver TRUJILLO CABRERA, J., Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad, Colección de Derecho Privado, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid 2017*».

<sup>9</sup> El primer párrafo del artículo 9.b se refiere, además de a la reparcelación, a las operaciones de parcelación, concentración parcelaria, segregación, división, agrupación o agregación, expropiación forzosa o deslinde que determinen una reordenación de los terrenos.

<sup>10</sup> Publicada en el BOE de 30 de octubre de 2015.

<sup>11</sup> Apartado Cuarto de la resolución.

<sup>12</sup> Se trataría del supuesto contemplado en el apartado 1.b del acuerdo Decimocuarto de la Resolución de 23 de septiembre de 2020.

<sup>13</sup> Los datos que ha de remitir el registrador al Catastro son los siguientes: «*a) Datos sobre la inscripción registral: identificación de la inscripción registral y su fecha; clasificación de los actos de que se trate y del tipo de alteración; datos de identificación y fecha de la escritura pública o del acto de aprobación del expediente en el que se han formalizado las alteraciones y autoridad que lo haya dictado; y, en su caso, existencia de una autorización administrativa y su fecha.* b) *Datos de los bienes inmuebles afectados: referencia catastral que se corresponda con la identidad de las fincas; nombre y apellidos o razón social de los transmitentes y adqui-*

rentes o titulares de los derechos inscritos susceptibles de incorporación al Catastro, con su número de identificación fiscal y domicilio; la localización y superficie, junto con sus datos descriptivos y los datos de los elementos constructivos que los compongan, si los hubiere. c) Información gráfica: código seguro de verificación de la certificación catastral descriptiva y gráfica vigente de los bienes inmuebles cuya representación gráfica haya sido incorporada al folio real de la finca. d) Información sobre la coordinación: código de las fincas registrales y fecha de coordinación».

<sup>14</sup> Apartado Quinto de la resolución.

<sup>15</sup> Dichos requisitos técnicos previstos en el apartado Séptimo de la resolución son los siguientes:

«1. Para inscribir o incorporar al folio real la representación gráfica alternativa, cuando legalmente proceda, deberá estar aportada y aprobada expresamente por el propietario de la finca o por la autoridad judicial o administrativa que haya tramitado y resuelto el procedimiento pertinente, y reunir los requisitos siguientes:

a) La delimitación geográfica de las fincas deberá realizarse mediante la expresión de las coordenadas georreferenciadas de los vértices de todos sus elementos.

b) Deberá contenerse en el fichero informático, en formato GML, previsto en el Anexo de esta resolución, cuyos datos deberán corresponderse con los datos descriptivos y de superficie de la parcela o parcelas resultantes cuya inscripción se solicita. El citado fichero habrá de estar firmado electrónicamente, en su caso, por el técnico que haya intervenido en su elaboración, y autenticado con firma electrónica o por otros medios fehacientes por el propietario o autoridad competente según proceda.

c) Deberá estar representada sobre la cartografía catastral y respetar la delimitación de la finca matriz o del perímetro del conjunto de las fincas aportadas que resulte de la misma, precisando las partes afectadas o no afectadas, de modo que el conjunto de todas las parcelas catastrales resultantes respete la delimitación que conste en la cartografía catastral.

El cumplimiento de dichos requisitos podrá acreditarse aportando una representación gráfica suscrita por técnico competente, o aprobada por la autoridad correspondiente u obtenida mediante digitalización sobre la cartografía catastral, todo ello de acuerdo con los requisitos y características contenidos respectivamente en los números 2, 3 y 4 de este apartado.

2. Cuando se aporte una representación gráfica suscrita por técnico competente, la definición geométrica de las parcelas derivada del trabajo topográfico contendrá la fecha de realización, los datos del solicitante, la metodología utilizada, los datos de identificación de las parcelas catastrales afectadas, la representación gráfica de cada una de las parcelas resultantes, representadas sobre la cartografía catastral, la superficie obtenida y un listado de coordenadas de sus vértices.

El técnico que suscriba la representación gráfica deberá declarar, bajo su responsabilidad, que el trabajo se ha ejecutado cumpliendo las especificaciones técnicas contenidas en la presente resolución, siguiendo la metodología especificada, no estar incurso en causa alguna que le impida o limite el ejercicio legítimo de su profesión o de incompatibilidad legal para su realización, así como el cumplimiento de los siguientes requisitos técnicos:

a) Metodología de elaboración. La representación gráfica se podrá obtener mediante la realización de un levantamiento topográfico sobre el terreno, en el que se detallen, entre otras cuestiones, sus características técnicas y escala, o mediante otra metodología que se considere más apropiada al entorno de trabajo.

b) Sistema de georreferenciación. La descripción de las parcelas deberá estar georreferenciada en todos sus elementos. Se utilizará como sistema geodésico de representación el de la cartografía catastral, que es el sistema de referencia ETRS89 (European Terrestrial Reference System 1989) y en el caso de Canarias el sistema REGCAN95, empleando en ambos casos la Proyección Universal Transversa de Mercator (UTM), de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 1071/2007, de 27 de julio, por el que se regula el sistema geodésico de referencia oficial en España.

c) Topología. La representación gráfica de las parcelas deberá tener una topología de tipo recinto en la cual no existan auto intersecciones, pudiendo tener recintos inscritos en la finca (huecos, construcciones u otros). Los distintos objetos cartográficos adyacentes no pueden superponerse entre sí ni dejar huecos. En el caso de fincas discontinuas se efectuará una representación gráfica de cada una de las porciones que la compongan.

d) *Representación sobre la cartografía catastral.* Los planos topográficos de las parcelas resultantes deberán estar representados sobre la cartografía catastral, a fin de permitir la comprobación de la correspondencia entre las parcelas objeto de las actuaciones y la descripción que figura en el Catastro Inmobiliario.

La representación gráfica comprenderá, por tanto, todas las parcelas catastrales que deban ser objeto de alteración o modificación, total o parcialmente, incluyendo no solo las parcelas que correspondan con la finca objeto de la inscripción, sino también las parcelas catastrales o bienes de dominio público colindantes cuando resulten afectados, debiendo precisarse las partes afectadas y no afectadas.

La alteración cartográfica de las fincas afectadas habrá de respetar la delimitación del resto de las colindantes que resulte de la cartografía catastral, de modo que la delimitación del conjunto de las parcelas resultantes de la alteración o modificación coincida con la delimitación del conjunto de las parcelas extraídas de la cartografía catastral, con una tolerancia en sus vértices de  $\pm 1$  cm.

Si se realiza un levantamiento topográfico que ponga de manifiesto que la cartografía catastral presenta un desplazamiento o giro, la representación gráfica resultante se deberá apoyar en la cartografía catastral existente respetando las distancias relativas. El técnico hará constar en su informe la magnitud y dirección del desplazamiento o giro observados.

e) *Precisión métrica.* La representación gráfica de las parcelas afectadas que proponga modificaciones o rectificaciones de la delimitación de las parcelas existentes en la cartografía catastral, deberá garantizar las precisiones métricas consecuentes con la metodología aplicada:

— Cuando la representación gráfica se derive de un levantamiento topográfico, este deberá tener una precisión absoluta tal que el error máximo sea inferior a 25 cm y que el 85% de los puntos tengan un error máximo de 20 cm, cualesquiera que sean los medios utilizados (topografía clásica o técnicas de posicionamiento GNSS).

— Cuando la representación gráfica se realice mediante digitalización sobre la cartografía catastral, la precisión geométrica será de  $\pm 0,20$  m o de  $\pm 0,40$  m, según se represente sobre cartografía catastral urbana o rústica respectivamente».

<sup>16</sup> Ver nota precedente.

<sup>17</sup> Los extremos en cuestión del informe de validación de la representación gráfica alternativa son los siguientes: que el fichero que contiene la representación gráfica cumple las condiciones del formato y estructura de la información previstas en el Anexo de la resolución y que la representación gráfica georreferenciada remitida cumple los requisitos establecidos en el párrafo cuarto del artículo 9.b) de la Ley Hipotecaria.

<sup>18</sup> Publicada en el BOE de 10 de octubre de 2020.

<sup>19</sup> Para la práctica en este caso de la inscripción de la representación gráfica de las fincas, dice la resolución que «basta con hacer constar el código seguro de verificación del referido informe a partir del que el Registrador de la Propiedad podrá obtener las referencias catastrales o el identificador provisional de cada una de las fincas resultantes así como el archivo GML de su correspondiente representación gráfica».

<sup>20</sup> Sobre la inscripción del dominio público y las técnicas de representación gráfica resultan fundamentales los dos siguientes trabajos de ALCÁNTARA MARTÍN, A.: de un lado, la que constituye su tesis doctoral objeto de lectura en la Universidad de Granada el 8 de octubre de 2020 bajo el título *Los problemas de la inscripción registral del dominio público y su solución mediante las técnicas de la representación gráfica* (<https://digibug.ugr.es/bitstream/handle/10481/63943/68989.pdf?sequence=4>); de otro, el artículo *El dominio público y el Registro de la Propiedad tras la reforma de la ley hipotecaria* por las Ley 13/2015, publicado en la *Revista de Administración Pública* núm. 206, 2018, 243 a 289.

<sup>21</sup> El artículo 47.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, con un alcance análogo al reflejado en la legislación autonómica, por ejemplo por el artículo 20.2.b de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, dice lo siguiente: «cuando las superficies de los bienes de dominio y uso público anteriormente existentes que fueren igual o inferior a la que resulte como consecuencia de la ejecución del Plan, se entenderán sustituidas unas por otras. Si tales superficies fueran superiores a las resultantes de la ejecución del Plan, la Administración percibirá el exceso, en la proporción que corresponda, en terrenos edificables».

<sup>22</sup> Apartado 3.º del punto Decimocuarto de la Resolución de 23 de septiembre de 2020.