

La figura del geómetra experto europeo y su posible aplicación al modelo español de seguridad jurídica inmobiliaria

REVISTA **MAPPING**
Vol. 23, 164, 04-14
MARZO-ABRIL 2014
ISSN: 1131-9100

The role of the expert european geometer and his possible application to the Spanish model of juridical real-estate safety

Ignacio Durán Boo

Resumen

Por razones históricas, en España no se ha realizado nunca un deslinde general de todas las propiedades, como si se ha hecho en los países del centro y norte de Europa. Por otro lado, el régimen dual de la propiedad inmueble —inscrita y no inscrita— y la grave falta de coordinación efectiva entre el Catastro y el Registro de la Propiedad, permiten que sigan produciéndose situaciones como las dobles inmatriculaciones o las discrepancias en superficies y linderos, que no son acordes con el modelo de seguridad jurídica deseable. En paralelo, multitud de normas urbanísticas, medioambientales, fiscales y de otros tipos limitan el ejercicio del derecho de propiedad de los inmuebles, y complican seriamente su correcta administración. En este artículo se estudian estas circunstancias y cómo la introducción de la figura del geómetra experto europeo puede ayudar a mejorar este escenario complejo.

Abstract

Due to historical reasons, there has never been a general demarcation to all properties in Spain, like it has been done in other countries in middle and northern Europe. On the other hand, the real estate dual system –registered or not– and the serious lack of actual coordination between Cadaster and Property Registration, allow producing plights like double registration or area and boundary disagreements, not according with the desirable legal security model. In parallel, many urban, environmental, financial and other kind of regulations limit the practice of real estate rights and seriously obstruct his proper management. In the present article are studied this circumstances and how the introduction of European expert geometer figure can help to improve this complex scenario.

Palabras clave: Geómetra, propiedad, Catastro, Registro de la Propiedad, seguridad jurídica, lindero.

Keywords: Geometer, property, Cadaster, Property Registration, legal security, boundary.

Centro Experto de SIG y Catastro.
Informática el Corte Inglés (IECISA)
ignacio_duran@ieci.es

Recepción: 01/03/2014
Aprobación: 15/03/2014

1. INTRODUCCIÓN

En la Asamblea celebrada por los Registradores de la Propiedad en abril de 2013 en Zaragoza, se adoptaron algunas conclusiones especialmente centradas en la cuestión de las bases gráficas registrales. La lectura íntegra de estas conclusiones es materia obligada para quienes estén interesados en la actual situación de la seguridad jurídica de los inmuebles en España, pero en este artículo me limitaré a citar expresamente dos de ellas:

3ª.- «*La necesidad y utilidad de la delimitación geográfica es predicable respecto de todas las fincas registrales, tanto de nueva creación como ya inmatriculadas, y tanto si constituyen porciones de suelo como edificaciones.*».

9ª.- «*Se estima que la efectiva implantación de las medidas a que se refieren las presentes conclusiones resulta tarea urgente para potenciar la seguridad jurídica a través de la institución registral y atender así una apremiante demanda y necesidad de interés general, tanto a nivel nacional como internacional*»

La «apremiante demanda y necesidad de interés general» a la que se refieren los Registradores no es otra que la de lograr, de una vez por todas, la plena identidad entre el objeto (la finca o parcela) y el derecho que recae sobre la misma. Es decir, asegurar que el derecho que eficazmente protege el Registro de la Propiedad se refiera a un objeto cierto, que existe como tal y está perfectamente delimitado tanto en su ubicación, como en su forma (linderos) y superficie (cabida).

Por razones diversas, que no es posible desmenuzar en este trabajo, muy poco se ha avanzado en España en los últimos años en esta materia, a pesar de estar diagnosticada la urgencia y gravedad de la materia. La solución aparentemente más lógica y más seguida en todos los países desarrollados –la vinculación plena entre Catastro y Registro de la Propiedad, sirviendo uno de base gráfica del otro– no ha llegado a materializarse por distintos motivos, ni parece que sea la opción deseada por los Registradores, a tenor de la conclusión número 5 de la Asamblea antes citada, donde se señala que «*La cartografía catastral debe utilizarse de modo preferente, pero no único ni condicionante*». En la práctica esto supone apostar por un sistema donde coexistan dos bases gráficas descriptivas de las características físicas de los inmuebles, duplicidad que generará, como ya ocurre, contradicciones y, como consecuencia de ello, inseguridad jurídica, sin que vaya a ser la solución que resuelva el problema aquí planteado.

Así las cosas y mientras se busca solución a esta situación, aparentemente atascada, mediante una mejor coordinación entre Catastro y Registro de la Propiedad, surge como una vía alternativa, simple, discreta y ajena

a cualquier conflicto institucional, la posibilidad de aplicar a nuestro sistema las capacidades que desarrolla la figura del geómetra experto europeo, o al menos aquella parte de su actividad que sirve para resolver con eficacia los problemas de la inadecuada descripción física de las propiedades desde su mismo origen. El objetivo de estas líneas es estudiar hasta dónde puede producirse la asimilación de esta figura en nuestro país, y avanzar algunas opiniones al respecto.

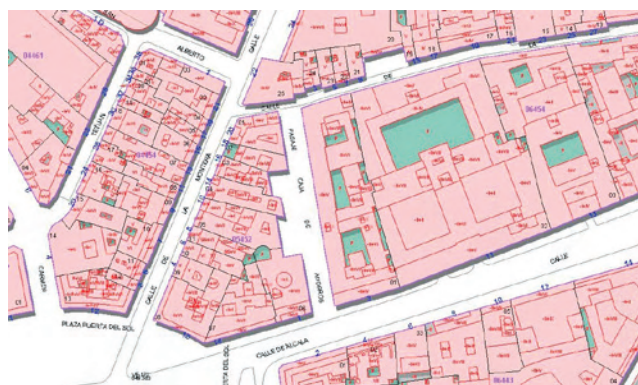


Figura 1. Cartografía catastral

2. EL PROBLEMA: EL RÉGIMEN DUAL DE LA PROPIEDAD INMUEBLE Y LAS DISCREPANCIAS ENTRE LOS DATOS FÍSICOS Y JURÍDICOS

En la interesante jornada convocada por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía que tuvo lugar en Valencia, el día 5 de diciembre de 2013, sobre la figura del geómetra europeo y su posible integración en el sistema español, intervinieron tres prestigiosos representantes de los geómetras de Francia, Dinamarca y Alemania, que coincidieron en remarcar la importancia que tiene en sus respectivos países el derecho de propiedad sobre los inmuebles y su protección, lo que justifica que todas las fincas estén ya deslindadas formalmente (incluso es obligatorio el amojonamiento en ciertos casos) y por supuesto, inscritas en el Registro, siendo preceptiva la intervención de un geómetra experto cuando es necesaria la rectificación de su forma física por divisiones, agrupaciones, o segregaciones.

Frente a estas manifestaciones, que trasladan modelos ordenados pero también que establecen cargas específicas sobre los propietarios, podría argumentarse que en España la importancia del derecho de propiedad sobre los inmuebles es todavía mayor, puesto que no está sujeta a más formalidad que el simple ejercicio de las facultades inherentes al derecho de propiedad, de forma pacífica, más o menos pública, y continuada. En nuestro país se es propietario de un inmueble sin necesidad de que el derecho se encuentre debidamente inscrito en el Registro, e incluso sin que exista un título que acredite esa situación. Es más, se puede llegar a ser propietario, -al menos formalmente-, de un inmueble que no existe, como ocurre con las dobles inmatriculaciones, o que recae sobre fincas con formas y cabidas diferentes de las que se reflejan en los títulos e inscripciones registrales.

Explicar las causas que han producido esta situación daría para un trabajo de una gran extensión, si bien a mi juicio todas ellas provienen de una situación común, que defino con el nombre de régimen dual de la propiedad inmueble. Y utilizo aquí la expresión en su acepción más ortodoxa, es decir como aquello que reúne dos caracteres o fenómenos distintos, puesto que así puede describirse las distintas formas (propiedad inscritas y no inscrita) con las que se presenta, de manera muy diferente, la propiedad inmueble en España.

Cualquier título público o privado es suficiente para adquirir el derecho de propiedad y cualesquiera otros derechos, siendo por tanto válido el contrato privado siempre que reúna los requisitos esenciales para su validez (art. 1278 del Código Civil), y tendrá el mismo valor que la escritura pública entre los que lo hubiesen suscrito y sus causahabientes, aunque no así frente a terceros, de la misma forma que no da entrada al Registro de la Propiedad, cualidades estas últimas que solo se logran a través del documento público (escritura). Y aquí es cuando se abren grandes diferencias entre la propiedad «de primera categoría» (la inscrita) y la de «segunda categoría» (la no inscrita) o, como se diría en el lenguaje del *marketing* actual, entre la propiedad ordinaria y la «*premium*». La diferencia es evidente y se explica con claridad en el folleto divulgativo editado por el colegio de Registradores dando consejos para la adquisición de la vivienda, según el cual inscribir supone:

«*Que el comprador quede plenamente protegido en el derecho que ha adquirido, pues sólo si inscribe su derecho en el Registro:*

- Será considerado como único y verdadero propietario mientras no se declare lo contrario en sentencia judicial.
- Quedará protegido frente a los acreedores del vendedor.
- Quedará protegido frente a cargas ocultas que pudieran afectar a la vivienda.
- Podrá obtener protección judicial de su derecho en caso de que sea discutido por otros o se perturbe su posesión.

- Una vez haya inscrito su derecho, ya nadie podrá adquirir con eficacia ningún derecho sobre su vivienda sin obtener previamente su consentimiento.

Que el comprador pueda obtener un préstamo hipotecario con el que financiar la adquisición de la vivienda, pues sólo si el comprador inscribe su derecho de propiedad podrá el Banco inscribir la hipoteca que le garantiza la devolución del préstamo.

Además, una vez se ha realizado la inscripción en el Registro, éste comunica al Catastro el cambio de titularidad de la vivienda, de modo que el siguiente recibo del Impuesto sobre Bienes Inmuebles sea ya girado a nombre del comprador».

Sin embargo, en ninguna de las dos categorías, ni en la ordinaria ni en la «Premium», los sistemas de protección existentes resuelven el riesgo de la existencia de posibles discrepancias entre los datos descriptivos de las características físicas de las fincas que figuren en los títulos y la realidad.

Esta discrepancia debería haber sido subsanada a partir de 1997, tras la aprobación de la Ley 13/1996, donde se establece la obligatoriedad de aportar certificación catastral descriptiva y gráfica en el proceso de inmatriculación de nuevas fincas en el Registro, «en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en dicho título». De esta manera, y como señala una resolución de la Dirección General para los Registros y el Notariado, «... nuestro ordenamiento jurídico exige que cualquiera que sea su configuración (finca perimetral, vuelo, subsuelo, edificación) coincidan en el momento de la inmatriculación Catastro y Registro de la Propiedad».

En igual sentido se pronuncia el Reglamento Hipotecario, en el artículo 298, párrafo 2, al regular la inmatriculación de fincas, al señalar que «... el título público de adquisición habrá de expresar necesariamente la referencia catastral de la finca o fincas que se traten de inmatricular, y se incorporará o acompañará al mismo certificación catastral descriptiva y gráfica, de tales fincas, en términos totalmente coincidentes con la descripción de éstas en dicho título, de las que resulte además que la finca está catastrada a favor del transmitente o del adquirente».

Se logra así que únicamente puedan acceder al Registro de la Propiedad, fincas plenamente identificadas e individualizadas, logrando en última instancia, la plena concordancia entre el Registro y la realidad jurídica extra registral. ¿Pero qué ocurre con las fincas inmatriculadas con anterioridad a esta norma? ¿Y qué ocurre con las fincas inscritas con base en una certificación catastral descriptiva y gráfica que describe erróneamente la propiedad?

Personalmente siempre me he manifestado contrario a la existencia de este régimen dual, que en mi opinión daña la existencia pacífica del sistema de la propiedad inmueble y el régimen de seguridad jurídica preventiva en España, y

que está en la base de la mala reputación internacional de nuestro mercado inmobiliario, lo cual debería ser una auténtica cuestión de orden público, en el sentido tradicional de la expresión. A quienes les parezca exagerada esta afirmación, les sugiero entrar a la página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores Británico, donde encontrarán una lista de serias advertencias y consejos para los ciudadanos de esa nacionalidad que estén interesados en adquirir inmuebles en España, y que describen un escenario nada atractivo para los inversionistas extranjeros (Foreing Office, 2013).

Lo más grave de esta situación es que crea propietarios, - y por tanto ciudadanos- de primera y segunda clase. Y de nada vale justificar la existencia de los principios registrales de voluntariedad (el acceso de los hechos inscribibles al Registro de la Propiedad es voluntario, salvo en el caso de la hipoteca, que ha de inscribirse en todo caso), y rogación o petición (quien quiera inscribir un título ha de solicitarlo en el Registro correspondiente), puesto que en la mayoría de los casos que conozco la inscripción es deseada, pero finalmente es desestimada por el propietario fundamentalmente por dos tipos de razones:

- burocráticas: es muy complicado el proceso de inscripción cuando no se poseen títulos saneados, lo que ocurre en un elevado número de fincas, sobre todo rústicas, adquiridas por herencia.
- y económicas: en muchos casos los costes de un proceso de inscripción son desproporcionados, e incluso mayores, respecto al propio valor comercial de la propiedad. Este es el caso generalizado de una gran parte de las pequeñas fincas en áreas de minifundismo extremo, pero también de otras propiedades de mayor extensión, pero de escasas cualidades productivas.

Éstas y no otras son las causas de que más de 150 años después de implantado el vigente modelo, una parte muy importante de las fincas sigan sin estar inscritas en el Registro de la Propiedad, lo cual debería subsanarse a la mayor celeridad posible, preferentemente a través de una acción del gobierno que, coordinando al Catastro, los notarios y el Registro de la Propiedad, facilitase un procedimiento de inscripción masiva, basado en la información catastral, que fuese simple, rápido y con el menos coste posible para el ciudadano. Debería ser un auténtico objetivo común que todas las fincas existentes se encontrasen inscritas en el Registro a la mayor celeridad posible, para acabar de una vez con todas con este sistema dual, que como ya señalé, es



Figura 2. Situaciones de presencia del derecho de propiedad en España

el origen en gran medida de la deficiente situación actual.

En definitiva, y como se representa en la Figura 1, en España coexisten derechos de la propiedad aparentes con otros bien acreditados, y en esta doble situación se presenta continuamente la propiedad inmueble ante los ciudadanos y las Administraciones Públicas, generando confusión e inseguridad.

En el primer caso, el de los derechos aparentes, se encontrarían todas aquellas situaciones en las que el poseedor, aunque carezca de título, es tenido como dueño, y de esta forma, ha de soportar servidumbres civiles sobre su finca. Lo mismo ocurre si existen limitaciones administrativas y normas urbanísticas que afectan a la propiedad, en las que el poseedor es tenido por la Administración actuante como propietario por la mera apariencia del ejercicio del derecho, completándose el círculo con los casos en los que dicha situación supone además el ser tenido como sujeto pasivo de los distintos tributos inmobiliarios existentes en España, y como titular catastral, con todo lo que ello supone.

¿Son estos ciudadanos «menos propietarios» que aquellos que tienen títulos privados o públicos, y tienen sus propiedades inscritas en el Registro de la Propiedad? Inicialmente no, o al menos no para la Ley de Expropia-

ción Forzosa que en su artículo tercero, aunque establece un régimen de prelación, acaba teniendo por propietario a efectos expropiatorios en primer término al titular inscrito y, en caso de ausencia de este, al titular catastral «quien aparezca con tal carácter en registros fiscales» o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente, aunque carezca de cualquier.

3. SERVIDUMBRES CIVILES, LÍMITES ADMINISTRATIVOS AL DERECHO DE PROPIEDAD, TRIBUTOS INMOBILIARIOS, Y OTROS ELEMENTOS DE UN MODELO COMPLEJO

Si la anterior situación derivada del modelo dual que se ha descrito nos parece confusa, deberíamos de ser conscientes de que es sólo una parte del complejo, farragoso y poco transparente sistema que regula la propiedad inmobiliaria en nuestro ordenamiento.

Vivimos en un país donde el ejercicio del derecho de propiedad sobre los inmuebles se encuentra hiper-regulado, a través de todo tipo de normas civiles, administrativas y fiscales. Todo recae sobre la propiedad inmueble, lo que supone que todas las administraciones públicas dictan permanentemente normas de distinto rango, muchas de las cuales generan más confusión en el modelo. En contra de lo que cabría pensar, esta regulación permanente y excesiva de la propiedad inmobiliaria no ha propiciado más seguridad, transparencia o eficiencia, sino todo lo contrario: es el caldo de cultivo de todo tipo de prácticas irregulares y la causa principal de la mala reputación internacional del mercado inmobiliario español, a la que antes hice referencia. No es una casualidad que las dos principales situaciones que más están alterando el modelo social en los tiempos actuales – la crisis económica y la corrupción- tengan su origen y desarrollo precisamente en el sector inmobiliario.

En este escenario, sobre las tradicionales servidumbres civiles (de paso, de aguas, de pasto, de recogida de frutos, etc.), que limitan el ejercicio del derecho de propiedad, se han añadido muchas más determinaciones de origen administrativo de las que resultan efectos expansivos, restrictivos o delimitadores del contenido del derecho de propiedad, y que se apoyan en la interpretación que se viene aplicando del principio de la función social de la

propiedad recogido en la Constitución. La lista de estas limitaciones puede ser inmensa, pero podemos catalogar todas ellas en cuatro grandes grupos:

- Limitaciones derivadas del ordenamiento urbanístico: especialmente de la aplicación de planes y ordenanzas, que definen tanto el uso como las características constructivas de suelo y construcciones.
- Limitaciones derivadas de políticas medioambientales: de importancia creciente, que justifican continuamente nuevas limitaciones, cargas y costes sobre la propiedad. El certificado de eficiencia energética, al que luego me referiré, es el mejor ejemplo de ello, así como todas las limitaciones derivadas de las distintas Directivas de la Unión Europea sobre el suelo, el aire y el agua.
- Limitaciones derivadas del dominio público: Tradicionalmente olvidadas por las Administraciones, cuya defensa tardía y desproporcionada en el caso de las costas generó una importante alarma internacional sobre el nivel de la seguridad jurídica de la propiedad inmueble en España.
- Y finalmente todas las nuevas limitaciones de importancia creciente que también recaen sobre el dominio público o están asociadas a las grandes infraestructuras: como ocurre con las servidumbres aéreas sobre fincas próximas a aeropuertos, oleoductos, etc.

Todas estas circunstancias deben ser tenidas en consideración cuando se trata de hablar de la propiedad inmueble en España.

Finalmente, aunque no son temas menores, recordemos que al menos siete impuestos de ámbito nacional, regional y local inciden directamente sobre los inmuebles, algunos de ellos con modelos de valoración propios, y que también ha de conocerse a fondo el sistema hipotecario, por la importancia que tiene el crédito sobre el modelo de propiedad inmobiliaria en nuestro país. Y en este punto no me resisto a comentar algo que siempre me ha llamado la atención: ¿cómo es posible que la inscripción del derecho principal- el de propiedad- no sea obligatoria en el Registro de la Propiedad, y si lo sea el de hipoteca, que es un derecho accesorio y de garantía respecto al principal? ¿Tendrá algo que ver en ello la defensa de los intereses históricos del influyente sector financiero?

4. TIPOS DE CONFLICTOS ACTUALES

Haciendo una parodia, que resultaría simpática si no fuera por la gravedad de la materia, en España, y con la salvedad de Navarra dónde el Catastro es la base gráfica del Registro de la Propiedad, es perfectamente posible

que la propiedad inmueble se presente en alguna de estas cuatro formas, tres de las cuales son intrínsecamente conflictivas:

- **Fincas «fantasma»**, que serían aquellas donde existe un título, pero que no se corresponde con un territorio físico cierto y bien delimitado sobre el que recae el derecho. Es decir, se trata de «almas» sin «cuerpo», auténticos «fantasmas jurídicos» que en ocasiones se aparecen en las oficinas del Catastro cuando, por ejemplo, el nieto del emigrante se presenta acompañado de un viejo documento, preservado con el mayor de los cuidados durante generaciones, y en base al cual reclama que se le indique dónde están las fincas descritas en él, cosa en numerosas ocasiones absolutamente imposible. En la misma situación «fantasmagórica» está al menos una de las fincas afectadas por una doble inmatriculación.
- **Fincas «zombis»**, es decir, aquellas que existiendo como objeto cierto, no pueden asociarse a ningún título o inscripción registral que permita vincularlas a algún propietario en concreto. En este caso, se trata de «cuerpos» sin «alma», que aparecen por decenas de miles en el Catastro bajo el eufemismo de finca “en investigación, artículo 47 de la Ley 33/2003” (Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas), es decir, las que antes eran descritas como fincas de titularidad desconocida o a nombre de «Sr. propietario».
- **Fincas descoordinadas**, que son aquellas en las que si puede establecerse una relación entre el territorio y el derecho de uno o varios propietarios, pero que presentan una evidente descoordinación entre la forma o las dimensiones que figuran en los títulos e inscripciones, y las que la finca tiene realmente. O bien, aunque coinciden en la identidad en forma y cabida, se encuentran desplazadas respecto a su ubicación real.
- **Fincas saneadas**, en las que existe plena identidad entre el objeto (territorio) y el derecho, y así queda recogido en los títulos y en el Registro de la Propiedad, en el caso de encontrarse inscritas, en las que la descripción topográfica coincide plenamente, o dentro de unos márgenes técnicos razonables de tolerancia, con la descripción alfanumérica de las características físicas. Es decir, son las fincas que presentan una situación de plena normalidad, en la cual deberían encontrarse la práctica totalidad de las existentes.

Todas estas situaciones se producen en nuestro país y forman parte de una realidad muy desconocida para la mayoría de los ciudadanos, pero que está presente en el sistema de seguridad jurídica que existe sobre los inmuebles. Ni siquiera sabemos, al menos no son públicos, cuántas fincas se encuentran en cada una de estas circunstancias, ni tampoco qué proceso se está siguiendo,

Vivimos en un país donde el ejercicio del derecho de propiedad sobre los inmuebles se encuentra hiper-regulado, a través de todo tipo de normas civiles, administrativas y fiscales. Todo recae sobre la propiedad inmueble, lo que supone que todas las administraciones públicas dictan permanentemente normas de distinto rango

-si es que se está siguiendo alguno-, para corregir estas deficiencias.

Pero junto a las circunstancias anteriores hemos de saber reconocer, además, todos los conflictos que surgen por las determinaciones oficiales de origen administrativo de las que resultan efectos expansivos, restrictivos o delimitadores del contenido del derecho de propiedad, a las que antes me he referido. De esta forma, el propietario de una finca saneada, en la que hay plena coincidencia entre las características inscritas y la realidad, no puede con ello darse por satisfecho, si no es consciente de hasta qué punto puede encontrarse con problemas derivados de las posibles regulaciones administrativas existentes.

En la siguiente tabla se resumen algunos estos conflictos, sobre los que podría actuar, en su caso, la figura del geómetra experto:

5. UNA APROXIMACIÓN A LA FIGURA DEL GEÓMETRA EXPERTO EUROPEO

Diagnosticada, al menos de forma general, la problemática a resolver, acerquémonos ahora brevemente a la figura del geómetra europeo y su regulación, apoyándonos para ello en la documentación aportada por los distintos ponentes que participaron en la jornada de Valencia antes citada, y que pueden encontrarse en la web oficial del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en

TIPO DE PROPIEDAD	TIPO DE CONFLICTO
1.-Propiedad no registrada	1.1.-Títulos (contratos privados, testamentos, hijuelas, etc.) que no permiten identificar la finca a la que se refieren
	1.2.-Fincas sin titular conocido
	1.3.-Fincas sin título
	1.4.-Fincas con cabida o linderos distintos de los que figuran en el título
	1.5.-Fincas desplazadas respecto al emplazamiento que figura en el título
	1.6.-Fincas con construcciones o instalaciones que no figuran en el título
	1.7.-Fincas afectadas por servidumbres civiles o administrativas
	1.8.-Fincas afectadas por normas urbanísticas o medioambientales
	1.9.- Fincas a las que les han sido asignados valores (catastrales, expropiatorios, urbanísticos, etc.) erróneos
	1.10.- Fincas con deudas fiscales, procedentes de diversos impuestos
2.-Propiedad registrada	2.1.-Fincas con cabida o linderos distintos de los que figuran en la inscripción
	2.2.-Fincas desplazadas respecto al emplazamiento que figura en la inscripción
	2.3.-Fincas con construcciones o instalaciones que no figuran en la inscripción
	2.4.-Fincas afectadas por servidumbres civiles o administrativas, que suponen cargas no inscritas
	2.5.-Fincas limitadas afectadas por normas urbanísticas o medioambientales, que suponen cargas no inscritas
	2.6.- Fincas a las que les han sido asignados valores (catastrales, expropiatorios, urbanísticos, etc.) erróneos
	2.7.- Fincas con deudas fiscales, procedentes de diversos impuestos

Tabla 1. Tipos de propiedades y conflictos

Topografía y de la Asociación Española de Ingenieros en Geomática y Topografía.

Sus características comunes pueden describirse, de forma resumida, en cinco apartados: organización, funciones, relaciones con el Catastro y el Registro de la Propiedad, responsabilidad, y formación.

5.1. Organización

En todos los casos forman parte de colectivos profesionales fuertemente organizados (la Orden francesa de Geómetras es el ejemplo más significativo), limitados en el número de profesionales que desarrollan la actividad (sólo se puede ejercer por profesionales que formen parte del colectivo), y regulados por normas estrictas de colegiación obligatoria, ejercicio de la actividad y responsabilidad profesional.

La formación prioritaria para formar parte del colectivo es la de geómetra. Existe una clara relación entre la formación en lo que se denomina «ciencias de la tierra» y la función posterior a desarrollar. No obstante, cabe el acceso a la condición de geómetra experto a profesionales con otras titulaciones, pero se les exigen periodos importantes de prácticas en ese ámbito y superar exámenes complementarios.

Son dirigidos por órganos elegidos internamente, de los que sólo forman parte los propios profesionales, aun-

que está fiscalizada su función por algún órgano de control de la propia Administración. Asimismo, sus trabajos, informes, proyectos, etc., pueden ser fiscalizados, controlados y valorados por la Administración. Sus honorarios profesionales y «reparto» de trabajos, obedece también a criterios de interés público, por tanto están definidos y regulados por la autoridad competente para ello.

Sus gastos son cubiertos con las aportaciones de los miembros y, finalmente, están consolidando su organización a nivel europeo a través de la CLGE (*The Council of European Geodetic Surveyors*).

5.2. Funciones

Además de las funciones propias de la topografía tradicional, y del manejo de las nuevas herramientas que aporta la tecnología para ello, realizan también otras funciones relacionadas con la calibración y certificación de equipos, que en el caso de Alemania se extiende también a equipos utilizados en las industrias naval y aeroespacial.

Sin embargo, es en el entorno del derecho de la propiedad donde más nos interesa su función. Con carácter general, son los únicos profesionales acreditados para la realización de trabajos de topografía mediante los que se

definen la forma y superficie de los inmuebles, hasta el punto de que no es posible la inscripción de una nueva finca procedente de una segregación sin la previa intervención del geómetra experto. De esta forma, el levantamiento topográfico es previo a la inscripción y garantiza la plena coordinación entre la realidad física y la que figura descrita en el Catastro y en el Registro.

Es significativo destacar que, en algunos supuestos, desarrollan funciones públicas que incluyen ejercicio de autoridad. Así, en Alemania no se les puede impedir el acceso a las propiedades para el ejercicio de su función, y en todos los casos tienen libre acceso a bases de datos públicas que contienen datos protegidos.

Finalmente, y esta es a mi juicio una de las principales diferencias respecto a los profesionales españoles, es que su labor está orientada principalmente a la defensa del interés público, y no a la de una de las partes que contrate sus servicios. De esta forma, están obligados en sus acciones a proteger los bienes de dominio público y los demás intereses generales, y en su papel de «mediadores», a resolver con su intermediación las posibles desavenencias entre las partes, lográndose con ello, y este es un dato a tener en cuenta, que la litigiosidad asociada a conflictos de la propiedad sea prácticamente testimonial en aquellos países donde desarrollan sus funciones.

5.3. Relaciones con el Catastro y el Registro de la Propiedad

Actúan como auténticos agentes del Catastro y del Registro de la Propiedad, instituciones que, en última instancia, controlan todas sus actuaciones. En este sentido están obligados a aceptar los encargos que les sean asignados por la administración.

Como consecuencia de esta labor controlada, sus actuaciones, documentadas de la forma adecuada, tienen acceso directo al Catastro y, a través de él, al Registro de la Propiedad. Es decir, que gozan de una presunción de veracidad que determina la modificación de los datos que existen en ambos sistemas, sin necesidad de ratificaciones posteriores de los propietarios de los inmuebles.

Su aportación agiliza la acción de las oficinas catastrales, puesto que estas reciben toda la información relacionada con las alteraciones físicas de las propiedades (segregaciones, agrupaciones, divisiones, etc.,...) previamente tratada por estos profesionales, facilitando la actualización de los datos en plazos muy breves.

No está claro, y esta es una cuestión importante a determinar, cuál es el grado de discrecionalidad que queda en poder de los responsables del Catastro y el Registro de la Propiedad respecto a estas actuaciones. Es importante saber si las mismas tienen o no carácter vinculante para estos responsables.

5.4. Responsabilidad

En todos los casos se reiteró que el geómetra experto responde personalmente de los daños producidos a terceros como consecuencia de su actividad profesional.

Como consecuencia de ello, es obligatoria la suscripción de seguros que cubran estas responsabilidades, seguros que, a tenor de lo expuesto, tienen un coste elevado pues han de tener una cobertura apropiada en función al valor de las propiedades sobre las que trabajan.

5.5. Formación

Finalmente, en todos los casos han completado su formación tradicional vinculada a las técnicas topográficas con otros estudios complementarios de tipo jurídico, asociados al ejercicio del derecho de propiedad sobre los inmuebles y sus limitaciones, lo que les permite enfocar su actividad no sólo como topógrafos, sino también como auténticos especialistas en la administración de la tierra. Entre estas materias se incluyen todas las cuestiones relacionadas con el sistema hipotecario, Catastro, procedimientos administrativos, bienes de dominio público, urbanismo, etc.

Asimismo reciben formación en materias relacionadas con los distintos sistemas de valoración inmobiliaria y con los tributos que gravan estas propiedades, puesto que estas cuestiones se integran también en la visión amplia de «administradores del territorio».

6. ADAPTACIÓN AL SISTEMA ESPAÑOL: PROBLEMAS Y POSIBLE ÁMBITO DE APLICACIÓN

Conocido el escenario al que habrían de enfrentarse y la forma en que realizan su función los geómetras expertos europeos, queda por resolver la cuestión que da título al artículo, es decir, la posible adaptación a España de este modelo.

Hasta dónde hemos visto el modelo parece más que interesante y su integración en el sistema español resultaría sumamente atractiva, recomendable, e incluso urgente. Sin embargo, hay tres circunstancias específicas que se dan en España, - alguna de ellas también en el resto de Europa- que deben ser tenidas en consideración.

- La primera de ellas, y como he querido explicar en la primera parte de este artículo, es que en nuestro país el escenario es mucho más complejo, confuso y opaco del que existe en los países europeos a los que nos hemos estado refiriendo.
- En segundo lugar, en muchos países europeos las fincas ya están deslindadas, incluso con la obligación de amo-

jonar físicamente los vértices, desde hace muchos años. Es decir, el posible conflicto está resuelto a priori. Los geómetras europeos, cuando realizan una segregación de una parcela, trabajan en la práctica totalidad de los casos con el acuerdo previo de todas las partes y con una información de partida de las características de las propiedades afectadas asumida por todos ellos.

- Y finalmente, no debemos olvidar un tema agudizado por la actual crisis económica, pero que se viene produciendo desde hace años en todos los países de la OCDE, y que es el «adelgazamiento» progresivo de la acción pública, incluyendo en ello la liberalización de servicios públicos, la reducción de cargas administrativas, y la supresión de costes a los ciudadanos derivados del ejercicio de sus derechos. La conocida como «Directiva de Servicios» de la UE, del año 2006, es un buen ejemplo de ello. En el momento actual, de caída del precio de los inmuebles y fuerte disminución del número de transmisiones, ¿procede añadir un coste más a las transacciones inmobiliarias imponiendo la actuación obligatoria de un geómetra experto?

Creo que antes de tomar una posición sobre la «importación» de esta interesante figura profesional deberíamos dedicar algunos minutos a reflexionar sobre estas cuestiones. No obstante, yo ya anticipo mi conclusión: en las actuales circunstancias la figura del geómetra experto europeo no es «importable» al 100% al sistema español. Esto no significa que no deba importarse una buena parte de su actividad y procedimientos, sino todo lo contrario. Es necesario reforzar de forma significativa el papel que los profesionales de la Geomática desarrollan en el sistema, para aprovechar sus capacidades en el gran proyecto de mejora del modelo de seguridad jurídica preventiva inmobiliaria.

¿Cuál sería entonces el papel del geómetra experto español? Pues, principalmente, desarrollar procedimientos eficientes, simples y accesibles que permitan a los propietarios deslindar jurídica y físicamente los inmuebles con facilidad, para permitir la plena identidad entre objeto (finca) y derecho. Y aquí el orden no es indiferente puesto que, en mi opinión, el deslinde físico ha de ser necesariamente posterior al jurídico, ya que ha de ser consecuencia de aquel. No olvidemos que la materia prima de trabajo es la parcela, que no es otra cosa que la delimitación en el espacio del derecho de propiedad. Se trata, en definitiva, de definir sobre un objeto físico (suelo o edificio) lo que es una noción abstracta (un derecho).

Los profesionales de la Geomática en España son los mejor cualificados cuando se trata de realizar un deslinde físico. Sin embargo, deberían completar su formación, adquiriendo los conocimientos necesarios para llegar a ser, igualmente, los mejor preparados para realizar deslindes jurídicos, lo que exige, al menos, capacitación en derecho

No deberíamos seguir teniendo un alto porcentaje de los inmuebles fuera del Registro de la Propiedad, ni asistiendo de forma permanente a discrepancias entre la información del Registro y la realidad extra-registral

civil y derecho hipotecario, así como en la regulación de los bienes de dominio público, urbanismo y catastro.

Imaginemos, creando un ejemplo, que deseamos segregar una parcela situada junto a un río, e inscribir las fincas resultantes. Junto al derecho de propiedad (que a su vez puede ser de uno o de varios propietarios, en distinto régimen según el territorio, etc.), es seguro que existirán servidumbres de distinto tipo (de paso, camino de sirga, etc.), afectación del dominio público hidráulico, normativa urbanística específica (naturaleza urbana o rústica, edificabilidad, uso, etc.) y, asimismo, es probable que existan otras limitaciones públicas (medioambientales, por ejemplo) que habrá que tener en cuenta. En definitiva, que habrá que consultar formalmente a distintas instituciones públicas, y recabar previamente informes y autorizaciones de todo tipo, para poder lograr el resultado deseado. Es decir, habrá que realizar una labor mucho más compleja que la mera división topográfica. Este es el papel en dónde sería básico contar con buenos geómetras expertos.

Pero demos por hecho que contamos ya con este profesional bien cualificado para delimitar física y jurídicamente una propiedad, y contestemos a tres preguntas:

1ª.- ¿Cuál sería su ámbito de trabajo?

2ª.- ¿Cómo debería organizarse (o regularse) su actividad?

3ª.- y finalmente, ¿puede imponerse de forma obligatoria el deslinde de las propiedades como requisito previo a su inscripción en el Registro de la Propiedad?

La primera pregunta es la que tiene más fácil respuesta para quienes hemos reflexionado sobre esta figura. Es obvio que su papel consistiría en colaborar con los propietarios para ayudarles a definir, con precisión topográfica, hasta dónde llega su derecho físicamente. Si además este esfuerzo acaba en una cartografía digital y cuenta con un amojonamiento físico que aporte paz para el futuro, mejor. Pero además, el geómetra experto debería ser la persona que allana el camino a los propietarios resolviendo todas

las cuestiones relacionadas con sus iniciativas, incluyendo el soporte y la asesoría en su relación con las distintas administraciones públicas afectadas.

Si además existen discrepancias con los colindantes o entre los copropietarios, el geómetra experto debería asumir un auténtico papel de mediador, facilitando el acuerdo amistoso y la solución pactada, haciendo desaparecer futuros conflictos ante los Tribunales. El papel de mediador o árbitro voluntario es inherente a la propia figura. Ahora bien, no cabe en nuestro sistema, -tampoco en los países donde ya existen geómetras expertos-, que este profesional pueda resolver de forma independiente un conflicto de linderos, y tampoco parece posible llegar a dotarle de un instrumento con fuerza legal vinculante ante el Catastro o el Registro de la Propiedad. Si existiera conflicto y no se lograra un acuerdo, su aportación se limita a la de prueba pericial utilizable en un futuro para la defensa de los intereses de una u otra parte, o del interés público.

Desde esta posición, tendría un papel valiosísimo en la construcción del título público ante el Notario y en la posterior inscripción de la finca en el Registro de la Propiedad. Si todas las partes afectadas se presentan de mutuo acuerdo ante el fedatario público con un levantamiento topográfico donde se describe con precisión la finca objeto del acto o negocio jurídico, y además se acompaña del adecuado informe descriptivo de la situación registral y catastral, y de todas las limitaciones (civiles o administrativas) que recaen sobre la parcela, una parte muy importante de la futura inmatriculación o rectificación de cabida de esa propiedad ya estará resuelta. El resultado final será una finca perfectamente coordinada, en la que la realidad jurídica coincide plenamente con la situación registral y catastral. Es decir, una finca realmente dotada de plenas garantías jurídicas frente a terceros.

Respecto a la segunda pregunta, la referida a la regulación, también hay algo que decir. Con la normativa europea actual, que persigue la desregularización, parece difícil plantear un movimiento en sentido contrario. Por tanto, cuestiones tales como la definición de una «función exclusiva», regulada por el propio colectivo que la ejerce -según el modelo de algún país europeo-, no parece defendible. Una cosa es mantener situaciones históricas heredadas, como ocurre en algunos países con los geómetras europeos, que gozan de esa exclusividad, y otra muy distinta pretender establecerlas en la actualidad. Se abriría pues un ámbito de libre competencia entre distintos profesionales, competencia en la que deberían destacar aquellos que más cualidades han manifestado siempre, es decir, los profesionales de la Geomática, que necesariamente parten desde una posición avanzada por su cualificación.

Ahora bien, sí no son posibles «exclusividades» si resulta imprescindible definir el «umbral de responsabilidad»,

que adquiriría quien ejerciera esta actividad, así como la necesaria transparencia y seguridad que habría de darle a su labor. Esto requeriría, cuando menos:

- La definición de procedimientos y documentos-tipo, definidos por la administración competente (probablemente, una Orden ministerial conjunta de los Ministerios de Justicia y de Hacienda y Administraciones Públicas).
- La creación, -¿dentro del Catastro o del Registro de la Propiedad?-, de un potente sistema de información geográfica donde se identifique y publique qué fincas se encuentran deslindadas jurídica y físicamente.
- La inscripción en los Colegios Oficiales de una lista de Colegiados que prestan estos servicios.
- Y finalmente, sería necesaria la suscripción obligatoria de un seguro de Responsabilidad Civil para los técnicos que prestan estos servicios.

Quizá a alguien le puedan parecer unos requisitos excesivos, pero no son muy distintos de los que ya se aplican dentro del modelo de Certificación Energética de los Edificios, de reciente creación. La gran diferencia respecto a esta figura es que no deberían cometerse los mismos errores que se están cometiendo con la implantación del sistema de certificación energética, donde la guerra de precios, consecuencia de la crisis económica, la falta de rigor profesional, y el bajo control por parte de las administraciones competentes y de los respectivos colegios profesionales, amenaza con convertir una buena iniciativa en una carga inútil más que han de soportar los ciudadanos, desacreditándose con ello lo que tiene de positivo el proceso de certificación.

Finalmente, la cuestión de la obligatoriedad. En este caso no vale la comparación con el Certificado de Eficiencia Energética, puesto que esta acción parte de normativa europea que ha sido traspuesta al ordenamiento español, lo que no existe respecto al tema que nos ocupa.

Inicialmente no parecería admisible imponer como obligatorio este deslinde «oficial» cuando se altera la morfología de una parcela (segregaciones, agrupaciones, etc), y mucho menos cuando se trata de una mera trasmisión de la propiedad, y ello por un motivo: en este sistema dual, de fincas inscritas y no inscritas, rige el principio de rogación, es decir, que las inscripciones en el Registro de la Propiedad se extienden únicamente a solicitud de la parte interesada. Si esto es así, si no es obligatoria la inscripción del derecho, tampoco parecería oportuno imponer como obligatorio el deslinde de la finca sobre la que recae ese derecho. Si hemos criticado que sea obligatoria la inscripción de la hipoteca, pero no del derecho de propiedad, podría parecer excesivo reclamar el deslinde topográfico realizado por un geómetra experto como un requisito previo cuya inexistencia cerraría el acceso al Registro.

Sin embargo, hay que hacer aquí una consideración especial: en España, por tercera vez lo reiteramos, no se

ha desarrollado nunca un proceso general de deslinde de fincas similar al que se hizo en casi todos los países del centro y norte de Europa. Por ello, siguen existiendo las discrepancias en morfología y superficie entre la finca registral, la catastral y la realidad. Esto es un grave problema, fuente de inseguridad jurídica, que debería arreglarse inmediatamente, y debería hacerse además como una auténtica política de Estado, liderada desde el Gobierno, a quien correspondería liderar la iniciativa. En este escenario, me parece oportuno establecer políticas de estímulo para que se proceda voluntariamente a este deslinde (jurídico y físico), pudiendo establecerse dos fases diferenciadas: de forma inmediata, para todas las fincas cuya morfología cambia por cualquier causa, y paulatinamente, a través de un proceso específico de rectificación de cabida en el que necesariamente ha de participar el Catastro, para todas las fincas inscritas con anterioridad. Asimismo, por la importancia de la cuestión esta misma iniciativa debería igualmente seguirse respecto a los contratos privados.

7. CONCLUSIONES

La posible aparición de la figura del geómetra experto en España es una cuestión de gran complejidad y riqueza, que seguro suscita opiniones diversas, por lo que no puede ser abordada sin la participación activa de los múltiples agentes que se verían relacionados con esta iniciativa. Al menos tantos agentes como responsables existen en el sistema de seguridad jurídica preventiva inmobiliaria. Y no sólo debería oírse a quienes tienen responsabilidad directa en el sistema –notarios, registradores, catastro, jueces, etc.- sino muy especialmente a quienes deberían verse beneficiados por esta medida, empezando por los propietarios y las asociaciones que defienden sus intereses, y siguiendo por las entidades financieras, el sector hipotecario, o las empresas activas en el mercado inmobiliario, que tienen mucho que ganar con esta propuesta.

La propuesta de crear una figura similar al geómetra experto contiene una vertiente jurídica que ha de ser valorada, pero no altera en absoluto el modelo vigente ni los esquemas sobre los que se asienta la regulación de la propiedad inmobiliaria en nuestro país. En mi opinión, al situar la actividad más próxima a las figuras del árbitro o mediador que a la del titular de una «competencia exclusiva», se aporta una imagen más actual y cercana a los requerimientos de la sociedad.

En todo caso, y sea de una u otra forma, quiero concluir este trabajo afirmando la necesidad de que se impulse por quien corresponda, -los colegios profesionales de topógrafos tienen mucho que decir- el estableci-

miento de esta figura a la mayor brevedad posible, y ello sobre todo por un único y principal motivo: el sistema de seguridad jurídica preventiva inmobiliaria en España debe ser mejorado. No deberíamos seguir teniendo un altísimo porcentaje de los inmuebles fuera del Registro de la Propiedad, ni asistiendo de forma permanente a discrepancias entre la información del Registro y la realidad extra-registral, o a contradicciones entre esta institución y el Catastro. El geómetra experto puede contribuir eficazmente, junto con otras medidas que de forma paralela habría que impulsar, a solventar esta situación.

REFERENCIAS

- Foreign Office. Gobierno Británico. «How to buy a property in Spain»: <https://www.gov.uk/how-to-buy-property-in-spain>
- Impact of EU legislation on cadastral surveying: <http://www.clge.eu/documents/reports/ImpactEULegislationOnCadastralSurveying2010.pdf>
- Velasco A. 2009. «La Importancia de llamarse parcela catastral». *Revista CT-Catastro nº 66*.
- Velasco A, Duran I. 2007. «La relación entre el Catastro y el Registro de la Propiedad en los países de la Unión Europea». *Revista CT- Catastro nº 61*.
- Web de la CLGE (Asociación Europea de Geómetras Expertos), que agrupa a todos los colegios profesionales de topógrafos de Europa: <http://www.clge.eu/>
- Web oficial del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos en Topografía y de la Asociación Española de Ingenieros en Geomática y Topografía: <http://www.coit-topografia.es/>

Sobre el autor

Ignacio Durán Boo

Licenciado en Derecho y Especialista en Derecho Urbanístico, comenzó su carrera en la administración local para pasar posteriormente a la Dirección General del Catastro, donde desempeñó la plaza de Adjunto al Director General. Desde este cargo contribuyó a la fundación de los Comités Permanentes del Catastro en la Unión Europea y en Iberoamérica, y participó en el diseño e implantación de diversas iniciativas, entre ellas la relacionada con el acceso y descarga masiva de la información catastral. Ha publicado diversos trabajos relacionados con el catastro, y dirigido numerosos cursos y seminarios sobre esta actividad. En la actualidad dirige el Centro Experto de SIG y Catastro en Informática el Corte Inglés (IECISA), y es autor y editor del blog «Catastreros».