

# **Registro de la Propiedad y** **Regularización de la** **Propiedad Urbana.**

Rafael Arnaiz Ramos.  
Registrador de la Propiedad.

## **Registro de la Propiedad y regularización de la propiedad urbana.**

### **Introducción**

Tiene la presente ponencia por objeto el estudio de la relación existente entre la actividad de regularización de la propiedad urbana y el registro de la propiedad inmobiliaria. Ello hace necesario, en primer lugar, definir lo que a lo largo de la exposición vamos a considerar como actividad de regularización de la propiedad urbana, determinando, desde un punto de vista general y teórico, su naturaleza, características y actuaciones que ha de conllevar. A continuación, se procederá a encuadrar la institución registral en el marco jurídico e institucional definido. Para ello, se describirán los ámbitos en que la herramienta registral ha de coadyuvar la consecución de los fines de la actividad regularizadora, así como los problemas y disfunciones que un diseño o funcionamiento no adecuado del registro de la propiedad puede plantear. En su última parte, la ponencia intentará definir un modelo teórico de relación entre el proceso regularizador y la institución registral, distinguiendo al efecto las distintas fases a través de las cuales la regularización se desarrolla y los servicios que en cada una de ellas la ha prestar el registro de la propiedad.

### **Definición de la actividad regularizadora**

A los efectos que a continuación vamos a plantear, cabe considerar la actividad de regularización de la propiedad urbana como aquella a través de la cual se pretende la incorporación de una realidad física y jurídica preexistente, nacida de forma espontánea o, al menos, no planificada, al conjunto de realidades identificadas, calificadas, y organizadas por el Estado de conformidad con la ley.

Hemos utilizado la palabra regularización en lugar de la de formalización por considerar la primera de contenido más amplio que la segunda, entendiendo que su desarrollo precisa de las siguientes actuaciones concretas:

- Identificación de la realidad tanto física como jurídica sobre la que se va a actuar, lo que exige delimitar un ámbito tanto material como personal y jurídico afectado.
- Calificación de dicha realidad, lo que exige determinar el grado de adecuación de las realidades identificadas a los criterios de organización establecidos por la ley y, con ello, las actuaciones que para que tenga lugar dicha adecuación habrán de ser desarrolladas.
- Definición de la nueva realidad formal o regular que se pretende sustituya a la anterior.
- Ejecución de las actuaciones concretas para que la nueva realidad determinada pueda quedar implantada, generando el efecto integrador pretendido.

De lo dicho resulta que la actividad de regularización tiene carácter reorganizador de la realidad física y jurídica a que afecta y, por tanto, ha de quedar sujeta, necesariamente, a las siguientes reglas y principios:

- Ha de ser una actividad desarrollada por el Estado, en cuanto sólo éste debe tener la potestad de reorganizar un ámbito de la realidad urbana para adecuarlo a la ley, en cuanto ello puede exigir identificar sujetos, reconocer, expropiar, definir y asignar derechos de propiedad, delimitar su objeto, asignar derechos de la personalidad, como el estado civil o el domicilio, fijar las características materiales de las unidades edificatorias, provocando demoliciones o autorizando edificaciones, y desarrollar actuaciones de urbanización y creación de infraestructuras y servicios. Ello no quiere decir que no sea posible, y aun necesario, según luego veremos, la participación de los particulares, principalmente de los pobladores del asentamiento que se regulariza, en el desarrollo de tal actividad.
- Ha de ser una actividad necesariamente reglada por la ley, por cuanto sólo de conformidad con lo establecido por ésta debe poderse actuar sobre derechos de la personalidad y de propiedad. Es preciso, además, y dado que supone la determinación de tales derechos, que la actividad regularizadora sea ordenada por el mismo tipo de ley que ordene tales derechos. Lo anterior no sólo es necesario para evitar que se produzcan usurpaciones injustificadas como resultado de los expedientes de regularización, sino también para evitar desarrollo de actuaciones de este tipo con fines distintos de los que le son propios, principalmente de carácter electoral.
- Como consecuencia de todo lo anterior, la actividad de formalización ha de ser desarrollada de forma tal que los afectados por ella tengan la posibilidad de hacer valer los derechos que crean les pueden asistir a través de los procedimientos jurisdiccionales que establezca la ley. Sólo de esta forma pueden ser evitadas situaciones de arbitrariedad y expropiación de derechos no justificada. Ello, no obstante, y según luego se verá, no excluye la necesidad de determinar procedimientos y reglas que permitan evitar la utilización torticera y abusiva del amparo judicial, o la paralización de las actuaciones colectivas de regularización por razón de reclamaciones individuales de algunos de los afectados.

Fijadas tales características, y entrando ya a considerar las actuaciones concretas que la regularización ha de suponer, y el modo en que van a afectar a la realidad sobre la que se proyecta, se ha de entender que su ejecución supondrá:

- La delimitación del ámbito geográfico y humano que se considera ha de quedar sujeto a la actuación regularizadora, ya se inicie la actuación por iniciativa de la administración pública, ya por iniciativa de los pobladores de dicho ámbito.
- La identificación de sujetos de derecho afectados y, por tanto, el reconocimiento de identidades o, para el caso de que tales identidades no estuvieran previamente determinadas con arreglo a la ley, su determinación a través de expedientes de registro civil.
- La identificación de unidades inmobiliarias pertenecientes a uno o a varios sujetos, y su delimitación.

- La determinación de los derechos de propiedad sobre los que se apoyan las situaciones posesorias identificadas, o de cualesquiera otros que puedan tener por objeto las unidades inmobiliarias incluidas en el ámbito.
- La configuración de los derechos de propiedad que han de resultar de la actividad regularizadora, con determinación de su titular, extensión, objeto, contenido y régimen de ejercicio.
- El modo en que se habrán de desarrollar las actuaciones materiales de urbanización y/o edificación necesarias para que el ámbito regularizado presente las características urbanas que se hayan previsto.
- Los términos en que la administración participará en tales actuaciones, con determinación, tanto de sus compromisos y obligaciones, como de los que los pobladores afectados hayan asumido o les hayan sido impuestos.

### **Conexión de la actividad regularizadora con la institución registral.**

De lo hasta aquí expuesto, resulta que el desarrollo de todas las actuaciones referidas sólo puede llevarse a cabo si se cuenta con las herramientas institucionales adecuadas, las cuales han de garantizar:

- Una adecuada evaluación de la realidad a la que afecta el expediente, y una suficiente definición y protección de los derechos de la personalidad y de propiedad que resulten de la actividad regularizadora.
- Los medios personales y materiales suficientes para realizar el trabajo con la eficiencia necesaria para la consecución de los fines perseguidos.
- La independencia y sujeción absoluta a la ley de los servidores públicos que definan y ejecuten las actuaciones de regularización.
- La conservación y mejora de la realidad física y jurídica creada por la actuación regularizadora, de modo que sobre ella pueda ir construyéndose el conjunto de relaciones jurídicas y económicas necesarias para la plena integración del núcleo urbano.

Entendidas las instituciones como aquellos conjuntos unitarios de normas a través de los cuales la ley define y configura las estructuras básicas sobre las cuales se construye la comunidad, se han de entender como instituciones imprescindibles para desarrollar con éxito actuaciones regularizadoras las siguientes:

- Instituciones de derecho civil que definan derechos de la personalidad y derechos de propiedad a través de un conjunto de normas que garanticen su reconocimiento y protección, y delimiten su contenido y ejercicio de acuerdo con su función social.
- Instituciones de derecho administrativo que definan el régimen de las actuaciones de los poderes públicos sobre los derechos de los administrados, les reconozcan los medios necesarios para su ejecución, y garanticen la sujeción de dichas actuaciones a lo establecido en la ley.
- Instituciones de derecho procesal que garanticen a los sujetos de derecho a quienes afecte la actuación administrativa reorganizadora de derechos la defensa judicial.

A caballo entre los tres tipos de instituciones jurídicas referidas y, por tanto, participando de la naturaleza de todas ellas, se encuentra el registro de la propiedad inmobiliaria, en cuanto su funcionamiento debe tener por objeto:

- Servir de herramienta de “enforcement”, o de garantía de la aplicación y la eficacia de las normas jurídicas que regulan adquisición, ejercicio, transmisión, gravamen y extinción de los derechos de propiedad.
- Servir de herramienta que permita la implementación de políticas de administración de la tierra enderezadas a la creación, ampliación o regularización del núcleo urbano de población, facilitando la identificación de los ámbitos personales y materiales afectados, dando publicidad y eficacia a las determinaciones resultantes, y garantizando el cumplimiento de los compromisos asumidos tanto por la administración como por los particulares.
- Servir de herramienta que garantice la defensa judicial de los titulares de derechos de propiedad frente a actuaciones no consentidas por ellos, y que afecten a los derechos a su favor inscritos, garantizando su intervención o, al menos la posibilidad de que intervengan en todos los expedientes que les puedan resultar perjudiciales.

Tales son las funciones esenciales que, entendemos, ha de realizar una institución registral útil y eficiente. Consideremos ahora, partiendo de lo dicho, cómo se desarrolla la relación entre las actuaciones de regularización de la propiedad urbana y el registro de la propiedad.

Para ello vamos a comenzar por la determinación de los servicios o utilidades que la institución registral ha de prestar a las políticas y actuaciones públicas de regularización:

- Colaborar en la identificación de los derechos de propiedad preexistentes a la regularización, y que en ésta hayan de ser tomados en consideración.
- Colaborar en la tramitación de los expedientes que, respecto de cada poblador afectado por la regularización, se sigan para determinar y definir el derecho que le vaya a ser reconocido o adjudicado.
- Dar plena eficacia, mediante su incorporación al archivo registral, a las situaciones jurídicas que sean definidas en el proceso de regularización, así como a las bases gráficas que identifiquen su objeto.
- Desarrollar tales actuaciones con la eficiencia y rapidez necesaria para evitar que el resultado de la regularización quede estancado y alejado de la vida cotidiana de los pobladores afectados por ella.
- Generar unos costes que sean asumibles tanto por la administración competente para dirigir y aprobar el expediente regularizador, como por los pobladores afectados.
- Facilitar la inscripción de las posteriores transacciones realizadas sobre la realidad regularizada, a través de una organización territorial que haga el servicio accesible al ciudadano.
- Servir de herramienta al Estado para el desarrollo de actuaciones públicas de integración y mejora que sean anejas a la de regularización realizada, tales como la mejora de infraestructuras, creación de servicios urbanos, concesión de ayudas económicas y subvenciones, desarrollo de programas públicos de crédito, etc.

Pensemos ahora en los problemas que el funcionamiento del Registro, según su configuración tradicional en muchos países, puede plantear a las actuaciones de regularización. Al respecto se ha de señalar:

- La dificultad de identificar en los libros del registro, la titularidad, contenido y objeto de los derechos alegados como existentes en el proceso de regularización, y que resultan, generalmente, de descripciones registrales antiguas e imprecisas. A la inexactitud de tales descripciones ha colaborado la utilización de los registros inmobiliarios como herramientas de recaudación de los impuestos territoriales, en los que la base imponible del impuesto viene determinada por el valor de la finca.
- La posibilidad de que el registro publique la existencia de derechos de propiedad de contenido o titularidad contradictoria con aquellos puestos de manifiesto en las actuaciones de regularización, generando pleitos. Tal situación tiene su origen no sólo en la aparición de situaciones posesorias contradictorias con los asientos registrales, y derivadas de invasiones u ocupaciones ilegales, sino en las frecuentes interrupciones de los historiales registrales, que determinan la subsistencia de inscripciones a favor de personas fallecidas o que transmitieron sus derechos.
- La posible lentitud o falta de eficiencia en los procedimientos registrales, de forma que no resulte posible la inscripción de la nueva realidad creada en un plazo de tiempo lo suficientemente corto como para evitar que en el momento de la inscripción sea ya otra la realidad física y jurídica existente.
- Los costes que la práctica de las inscripciones pueda provocar.
- La falta de efectos sustantivos derivados de la registración, de modo que ésta no genere un valor añadido suficiente.
- El difícil acceso a la institución por parte de los ciudadanos, lo que puede provocar que, una vez inscrito el resultado de la regularización, la vida jurídica y las actuaciones materiales sobre el territorio y unidades edificatorias continúe produciéndose al margen del registro y de manera informal.

La concurrencia de tales situaciones será más o menos probable según cual sea la configuración de la institución registral en cada país. No pudiendo entrar en esta ponencia en la consideración de cada uno de los modelos de registro de la propiedad inmobiliaria, si cabe, no obstante, realizar una breve enumeración de las posibles patologías del sistema que pueden provocar los problemas antedichos. Así,

- El diseño de la institución registral como una herramienta cuyos fines no sean, al menos de modo esencial, la seguridad de los derechos de propiedad y su tráfico. Así ocurre cuando la configuración del registro y su funcionamiento responde no tanto a tal finalidad, sino a fines recaudatorios e impositivos, de financiación de la administración pública, electorales o de carácter policial.
- El secuestro de la institución registral por funcionarios generadores de títulos y calificadores cuyos intereses corporativos impiden una adecuada eficiencia de la institución.
- La lentitud en la terminación de los expedientes, derivada, ya de la falta de medios, ya de inexistencia de procedimientos adecuadamente definidos,
- La posible corrupción en las decisiones calificadoras de las que ha de resultar la práctica o no de la inscripción,

- La configuración del registro como una herramienta al servicio únicamente de aquella parte de la población que, por su mayor poder adquisitivo, requiere de sus servicios y puede pagarlos.
- La falta de definición de efectos de la inscripción, o su falta de consideración por los jueces, de modo que el registro no cumpla su función de definir derechos de propiedad y evitar los pleitos sobre su titularidad y contenido.

A partir de lo dicho, se considera en esta ponencia de esencial importancia que toda actuación pública de regularización de la propiedad urbana vaya precedida de una labor legislativa a través de la cual se establezca o reforme la institución registral en términos que permitan depurar los vicios expresados, introduciendo las normas necesarias para que la organización, funcionamiento y efectos del registro permita y facilite la consecución de los fines perseguidos por la regularización.

Es necesario ahora definir, con carácter general, y sin perjuicio de las tradiciones civiles de los distintos países, cuales han de ser las características que la institución registral ha de presentar para servir de herramienta útil a la regularización.

Cabe así considerar como tales las siguientes:

- a. El establecimiento de un registro de los llamados de derechos, que asigne derechos de propiedad, defina su contenido y legitime al titular registral para su ejercicio pacífico y transmisión o gravamen, facilitando su tráfico y evitando pleitos sobre su titularidad. Poca utilidad ha de tener, para garantizar la conservación de la situación jurídica resultante de la regularización, aquel registro que se configure como un simple archivo de títulos, cuya fuerza y validez respecto de otros contradictorios haya de ser determinada por los tribunales sobre la base de pruebas extrarregistrales y a través de procedimientos declarativos, o protegida a través de costosos contratos de seguro de títulos.

Al contrario, el Registro, a través de las presunciones de exactitud y veracidad de su contenido, ha de proteger al que, confiando en dicho contenido, adquiere e inscribe, determinando así las decisiones administrativas y judiciales que hayan de referirse a la situación posesoria y a la extensión y titularidad del derecho.

No obstante, es evidente que el adecuado funcionamiento de un registro generador de presunciones de titularidad con posibles efectos expropiatorios, según se propone, exige una férrea y absoluta aplicación del principio de legalidad en el desarrollo de su funcionamiento y organización, lo cual supone:

- la independencia y sujeción absoluta a la ley de las decisiones de los encargados de los registros,
- la posibilidad de obtener la revisión de las mismas por los tribunales de justicia.

- b. La incorporación de la institución registral a un marco administrativo adecuado, que garantice su independencia, su capacidad de actuación, y su adecuada coordinación con el resto de las administraciones con competencias en materia de

definición de derechos de propiedad y administración de la tierra. Al efecto, se propone un diseño de gestión del registro en forma de agencia u otra forma administrativa similar que permita:

- i. su financiación suficiente e independiente
  - ii. su actuación ajena a coyunturas políticas o presupuestarias.
  - iii. su subordinación directa, en cuanto al contenido de las decisiones calificadoras, al poder judicial.
  - iv. su subordinación directa, en cuanto al régimen disciplinario de los servidores públicos que en el mismo se integren, a los órganos de la administración directamente dependientes de la jefatura de estado, evitando de este modo, tanto su captura por cuerpos de funcionarios concretos como su ineficiencia derivada de posibles conflictos interdepartamentales.
  - v. la asignación de medios materiales y personales suficientes para el desarrollo de los procedimientos registrales en los plazos que establezca la ley.
  - vi. la posibilidad de actuación conjunta con otras administraciones y organismos, competentes en materia de ordenación del territorio, ya sean municipalidades, provincias, registros civiles, de empresas, institutos geográficos y catastrales, departamentos de vivienda, institutos de crédito público, etc.
- c. La definición de procedimientos estandarizados y sujetos a control que garanticen la rapidez de las actuaciones registrales, tanto de generación de inscripciones como de suministro de publicidad formal, facilitando de este modo el acceso de la población a la institución registral.

La creación de un régimen de funcionamiento, organización y eficacia del registro que reúna tales características se considera imprescindible para que la institución registral coadyuve la consecución de los fines perseguidos por la actividad regularizadora. Es por ello que, como enseña la experiencia peruana, en caso de que no exista una configuración del sistema registral general en el que concurren tales características, y la urgencia de las actuaciones de regularización impida subordinar éstas a una reforma general de dicho sistema, es imprescindible crear un registro ad hoc que permita iniciar dichas actuaciones, dejando para un momento posterior su integración en el registro tradicional.

Vamos a entrar ahora a considerar de modo específico cada una de las fases de los procesos de regularización en que la relación entre el expediente regularizador y el registro de la propiedad se hace inevitable, así como las posibles soluciones y procedimientos registrales de aplicación:

1. Fase de identificación de la realidad física y jurídica preexistente a la actuación regularizadora.
2. Fase de determinación de los derechos que van a ser adjudicados como consecuencia de la regularización.

3. Fase de inscripción en el registro de la nueva realidad física y jurídica resultante de la regularización.
4. Fase de consolidación de la regularización ya realizada.

### **1. Fase de identificación de la realidad física y jurídica preexistente a la actuación regularizadora.**

Todo proceso de regularización urbana precisa de una inicial identificación de la realidad física y jurídica sobre la que se va a desarrollar. La primera tiene apariencia sensorial y por tanto resulta identificable por los sentidos y, con ello, a través de levantamientos topográficos, fotografías aéreas y generación de cartografía. La segunda carece de apariencia física más allá de la resultante del contacto posesorio, que puede o no estar apoyado en un derecho material válidamente constituido. Por tanto, su identificación plantea mayores problemas, y no puede llevarse a cabo únicamente a través de los procedimientos de representación gráfica referidos. En todo caso, la identificación de la realidad material y de la realidad jurídica no parece que pueda deslindarse, en cuanto lo verdaderamente imprescindible para llevar a cabo el proceso de regularización no es tanto la identificación de unidades constructivas sino de fincas civiles, es decir, de superficies de terreno o de espacios cúbicos existentes sobre o bajo la rasante delimitados por la extensión objetiva del derecho de propiedad individual o comunitario que se proyecta sobre ellos.

Así, la identificación de fincas civiles y de derechos sobre las mismas, precisa de un expediente en el que se habrá de apreciar la situación posesoria, el objeto de la misma, y la existencia o no de un derecho de propiedad en el que aquella se apoye.

Al considerar el papel que en el desarrollo de tales actuaciones identificadoras de la realidad preexistente ha de jugar el registro de la propiedad, se ha de tener en cuenta, que, tratándose de asentamientos espontáneos resultantes de invasiones de terrenos públicos o privados, o de actuaciones de lotificación no autorizadas, difícilmente podrá encontrarse identidad alguna entre las situaciones posesorias identificadas en el expediente y el contenido preexistente del registro de la propiedad, o de otros registros o archivos territoriales, ya de trate de catastros, registros municipales, etc. A ello hay que añadir la frecuencia con la que en tales asentamientos un porcentaje elevado o al menos significativo de sus pobladores no se halla censado, careciendo de una identidad y filiación oficialmente determinada.

Por tanto es muy posible que la situación registral del área sujeta a regularización presente las siguientes características:

- esté referida sólo a una parte reducida de la superficie sujeta a regularización.
- se refiera a fincas de difícil identificación en el realidad
- publique derechos contradictorios con las situaciones posesorias apreciadas en el expediente.

Por tanto, la identificación de la realidad jurídica previa a la regularización, y que ha de determinar las adjudicaciones de derechos que de ésta resulte, no parece que pueda apoyarse salvo de forma excepcional en el contenido previo del registro, habiéndose de desarrollar principalmente a partir de la apariencia posesoria apoyada en la posible existencia de títulos informales y en el consentimiento tácito de la comunidad. Para ello, será necesario tramitar expedientes posesorios sobre el terreno, con participación de la comunidad afectada, en los que se lleve a cabo el examen de títulos, encuestas previas, y práctica de pruebas determinantes de la notoriedad del derecho alegado, tales como declaración de testigos y publicación de anuncios, aprobados por la misma autoridad competente para llevar a cabo la regularización.

En aquellos casos en los que, no obstante lo dicho, existan pronunciamientos registrales de los que resulten titularidades reales sobre fincas sitas en el ámbito sujeto a regularización, tales pronunciamientos habrán de ser tenidos en cuenta en la determinación posterior de derechos, en los términos que a continuación se proceden a estudiar.

## **2. Fase de determinación de los derechos que van a ser adjudicados como consecuencia de la regularización.**

Una vez identificada la realidad física y jurídica afectada por la actuación regularizadora, procede la determinación de los derechos de propiedad que de la misma hayan de resultar, y su adjudicación a los pobladores del asentamiento de que se trate.

De lo hasta aquí expuesto resulta que tal determinación se apoyará principalmente en el resultado de expedientes posesorios realizados con intervención de la comunidad afectada, a los que se aporten diversos principios de prueba, complementados, en cuanto fuere posible, con representaciones gráficas del ámbito y de las unidades inmobiliarias determinadas. Así, el expediente regularizador define formalmente derechos de propiedad, y procede a su adjudicación a quienes justifican hallarse en el previo ejercicio de los mismos. La rapidez que impone la finalidad del expediente parece justificar la posibilidad de una definición y adjudicación administrativa de tales derechos realizada por la autoridad competente para aprobar aquel sin necesidad de intervención judicial, de modo que el expediente pueda ser completado con la mayor agilidad posible. Ello, sin embargo, no debe excluir la posibilidad de revisión judicial de lo acordado, de acuerdo con un principio general de tutela judicial efectiva.

No obstante, y dada la posible existencia de pronunciamientos registrales previos que definan una realidad jurídica concreta para superficies incluidas en el área afectada por la regularización, se hace necesario, al diseñar los expedientes regularizadores, decidir acerca de cómo hayan de afectar tales pronunciamientos a los resultados de aquel. Para ello, cabe seguir dos criterios diversos:

- a. Entender que la depuración de las situaciones registrales previas es presupuesto necesario para poder llevar a cabo la regularización y, con ello, para que el expediente pueda determinar y adjudicar derechos de propiedad con plena eficacia. Ello exigirá que la autoridad que desarrolle el expediente realice una investigación del contenido del registro, identifique las fincas registrales

afectadas y haga coincidir, en cuanto fuere posible, la realidad justificada en el expediente con el contenido del registro de la propiedad. Así, de existir pronunciamientos registrales contradictorios con la realidad acreditada en el expediente, la adjudicación de derechos como resultado del expediente exigirá la previa rectificación del registro. En caso de que ésta no pudiera llevarse a cabo por los procedimientos que la ley establezca, el resultado del expediente habrá de respetar el contenido previo del registro.

- b. Entender que la tramitación y aprobación del expediente puede producirse sin necesidad de previa depuración del contenido del registro, de suerte que los derechos de propiedad que del expediente resulten tengan reconocida plena eficacia sin necesidad de conexión alguna con los pronunciamientos registrales previos.

El primero de los dos criterios parece más aconsejable en aquellos casos en los que concurren dos circunstancias:

- a. que el porcentaje de la propiedad inscrita sobre el total de la existente sea suficientemente alto, de modo que exista un alto nivel de concordancia entre el contenido del registro y las situaciones posesorias determinadas en el expediente.
- b. que la actuación pública de diseño y creación o ampliación del núcleo urbano sea previa a la aparición del asentamiento, de manera que ninguna actuación de urbanización y edificación se lleve a cabo por los particulares sin que exista un previo planeamiento que la soporte, una depuración suficiente de los derechos de propiedad, y una definición de la realidad que ha de resultar. En tales casos, los expedientes de gestión urbanística no constituyen actuaciones perentorias de regularización urgente, desarrolladas con fines de integración social y económica, sino preparatorias del núcleo todavía no existente. Así, al no existir una situación de urgencia, las actuaciones previas y de preparación de la nueva realidad urbana, entre ellas la de depuración del registro, pueden ser realizadas.

Tal depuración previa de la situación registral exigirá la identificación de los titulares registrales, la adecuación del objeto de sus derechos a lo acreditado en el expediente, la reanudación de los historiales registrales interrumpidos y, en los casos en que la legislación sustantiva lo permita, la cancelación de las inscripciones contradictorias con el expediente, el cual habrá de respetar las que no se hayan podido cancelar.

Este sistema es el seguido por el derecho hipotecario español al definir el acceso al registro de los expedientes de equidistribución urbanística. En efecto, en tales casos, y como una de las actuaciones preparatorias de la posterior creación de lotes edificables y de infraestructura urbana, tiene lugar una investigación registral de los derechos de propiedad

afectados y una rectificación de aquellos asientos registrales que no se adecuen a la realidad acreditada en el expediente, y todo ello bajo el principio general de que tales rectificaciones podrán acordarse en el mismo expediente urbanístico, siempre que no supongan reconocer titularidades contradictorias con el contenido del registro, en cuyo caso será preciso el previo consentimiento del titular registral o, en su defecto, una resolución judicial.

Frente a las situaciones en que concurren las circunstancias antedichas, tratándose de actuaciones de regularización de asentamientos resultantes de invasiones de suelo público o privado, o de lotificación no autorizada y posterior venta informal de terrenos, casos todos ellos en los que el núcleo de población se ha creado de forma totalmente informal, y preexiste a su ordenación, será muy escasa la conexión que pueda encontrarse entre el contenido del registro y la realidad, tanto física como posesoria, puesta de manifiesto en el expediente. Para tales supuestos, que son los que nos ocupan, parece más adecuado seguir el segundo de los criterios, de forma que las nuevas titularidades y fincas resultantes del expediente regularizador, una vez éste queda aprobado, puedan acceder al registro sin conexión alguna con la que pudiera existir con anterioridad, y ello sin perjuicio de:

- la utilización del registro, en cuanto sea posible, como fuente de información a través de la cual identificar derechos preexistentes que hayan de ser reconocidos en el expediente.
- el reconocimiento de la posibilidad de que las personas que se consideren titulares de derechos inscritos que no hayan sido tenidos en cuenta en el expediente puedan interponer los recursos judiciales que procedan, sin que ello impida la continuación y finalización de aquel.

Tal es el sistema seguido en derecho español para la concentración parcelaria, donde los títulos de adjudicación de las parcelas de resultado se inscriben en el registro sin conexión alguna con las inscripciones precedentes. No obstante, y a fin de posibilitar las reclamaciones judiciales que, en su caso, pudieran producirse, se reducen los efectos protectores del registro para el adjudicatario durante un periodo de tiempo posterior a la inscripción.

Se plantea asimismo la cuestión de si la determinación de los derechos resultantes del expediente ha conllevar la creación de bases gráficas que permitan representar las fincas que constituyen su objeto. El criterio de esta ponencia es el de que la creación de tales bases gráficas no resulta en ningún caso esencial, y sólo es conveniente en aquellos casos en los que la creación de las mismas pueda realizarse de forma simultánea a los expedientes posesorios de determinación de derechos, y sin provocar retraso en los mismos. Lo esencial en tales expedientes es el reconocimiento de la existencia de los derechos de propiedad por la comunidad, y no tanto la precisión técnica en la representación gráfica de su objeto. Por ello, la elaboración de tales representaciones no puede convertirse en objetivo esencial de la regularización, sino sólo accesorio, conveniente en cuanto, por un lado, facilite a los pobladores del asentamiento la identificación de sus derechos y, por otro, refuerce, a través de la creación de planos, las actuaciones públicas posteriores de creación de infraestructuras urbanas.

La necesidad de creación conjunta e indivisible de las situaciones jurídicas y de su representación gráfica es consecuencia de la imposibilidad, ya señalada antes, de definir de

forma unitaria el derecho de propiedad y el objeto del mismo. La finca, como objeto material delimitado por el derecho de propiedad que se proyecta sobre la misma, sólo puede quedar determinada previa determinación del derecho. Por tanto, la creación del plano parcelario aparece como resultado de las actuaciones previas de determinación individual de derechos de propiedad, y nunca como presupuesto de la misma.

### **3. Fase de inscripción en el registro de la nueva realidad física y jurídica resultante de la regularización.**

En esta fase, el estudio de la relación entre el Registro y el expediente regularizador precisa determinar los requisitos para llevar a cabo la inscripción, y los efectos que han de resultar de la misma.

La incorporación al registro de la realidad jurídica resultante del expediente regularizador exige referirse a las siguientes cuestiones:

- a. Requisitos de documentación del resultado del expediente: La extensión de las inscripciones en el registro de la propiedad exige la documentación auténtica de las determinaciones de fincas y derechos resultantes.**

La formalización de las determinaciones resultantes del expediente puede llevarse a cabo de dos formas:

- i. Mediante la creación por la autoridad que lleva a cabo la regularización de títulos individuales para cada una de las fincas resultantes y derechos adjudicados sobre las mismas, de modo que, una vez inscritos, puedan ser entregados a los adjudicatarios, sistema seguido por el derecho español en materia de concentración parcelaria.
- ii. Mediante la elaboración de un solo documento en que sean formalizadas todas las determinaciones resultantes del expediente, de forma que, una vez inscrito, lo que se entregue a cada uno de los propietarios sea un traslado certificado de la inscripción realizada a su favor. Este es el sistema seguido por el derecho español para la inscripción de expedientes de gestión urbanística.

La opción por uno u otro sistema dependerá de los costes y duración de cada uno de ellos. En todo caso, parece evidente la conveniencia de seguir aquel que exija una menor cantidad de trámites posteriores a la finalización del expediente, dada la necesidad de que la nueva situación creada pueda ser inscrita y, por tanto, incorporada al mercado a la mayor brevedad posible.

Es tal exigencia la que debe determinar la necesidad o no de que la documentación resultante del expediente de regularización sea o no

autorizada o protocolizada ante notario. No parece que la intervención notarial sea precisa en aquellos casos en los que la documentación generada por el expediente haya sido expedida por funcionarios a los que la ley atribuya la condición de fedatarios en el ámbito administrativo.

Señalar finalmente que si bien la presente ponencia considera únicamente los requisitos de documentación de las actuaciones a los efectos de su incorporación al registro, tal documentación ha de ser igualmente suficiente para la incorporación de la información resultante de la misma a los demás registros e inventarios públicos que proceda, y así, a los registros civiles, cuando se hayan determinado datos relativos a la identidad y estado civil de los pobladores, de empresas, a los registros administrativos de empadronamiento, a las bases de información geográfica que existan a efectos urbanísticos y catastrales, etc.

**b. El alcance de la calificación registral de la documentación resultante del expediente.**

Según lo antes expuesto, el establecimiento de un registro de derechos, que proteja a los titulares registrales a través de los efectos resultantes de la inscripción, precisa un riguroso control de la adecuación a la ley de todas aquellas situaciones jurídicas que han de acceder al contenido de los libros. Sin embargo, tal control, que habrá de ser realizado por funcionarios independientes y responsables, no puede ser tal que provoque una paralización de las actuaciones públicas de regularización, privándolas de los efectos para los cuales se llevaran a cabo.

En la consecución de tal equilibrio se situará aquella actuación calificadora que, por un lado, se extienda a la adecuación del procedimiento de regularización a lo previsto en la legislación que lo regule, a la competencia del organismo público que lo haya aprobado, a las formalidades extrínsecas del documento en que se formalice el resultado del expediente, y a la congruencia de dicho resultado con el procedimiento seguido y que, por otro, no entre a revisar los juicios emitidos por la autoridad reguladora en relación con la asignación de derechos reales y determinación de fincas.

Se trata por tanto de que la calificación registral compruebe que la actuación regularizadora ha sido realizada por quien tiene delegada por la ley la autoridad para ello, y a través del procedimiento correspondiente, sin poder entrar a revisar la justicia de las decisiones sustantivas que tal expediente haya provocado. El alcance con el que el registrador habrá de calificar la adecuación del contenido del título inscribible a la realidad registral preexistente dependerá del criterio legal seguido en relación con la posibilidad de que la nueva realidad resultante de la regularización se inscriba sin consideración alguna a la

realidad preexistente o, por el contrario, se exija una depuración previa de ésta.

De lo dicho resulta que la calificación del expediente habrá de ser unitaria, sin que por razón de la misma puedan resultar inscritas determinadas titularidades y rechazadas otras.

En todo caso, es criterio de esta ponencia el de que el resultado del expediente administrativo de regularización no puede provocar el nacimiento de derechos de propiedad de eficacia plena sin que previamente, y a través de la calificación realizada por un funcionario con un estatuto de independencia análogo al judicial, haya calificado al menos los extremos antes señalados, resolviendo favorablemente su incorporación a los libros registrales.

**c. La determinación de las operaciones registrales que han de ser realizadas.**

El acceso al Registro de la Propiedad de las consecuencias del expediente de regularización ha de provocar la apertura de historiales registrales para cada una de las fincas resultado de aquel, y la extensión de una primera inscripción del derecho determinado y adjudicado sobre las mismas.

Por ello la documentación resultante del expediente ha de tener reconocida fuerza suficiente para que, en su virtud, puedan crearse entidades y titularidades registrales, sin necesidad de documentación complementaria alguna. No cabe por tanto exigir, para llevar a cabo las operaciones registrales, que junto a tal documentación resultante del expediente se presenten otros títulos que justifiquen la adquisición de los pobladores, o representaciones gráficas catastrales o de otro tipo, y ello por cuanto, según se ha señalado de modo reiterado, lo que el expediente pretende es por sí solo, crear una realidad jurídica a la que la ley atribuya la eficacia y reconocimiento suficiente para la protección de los derechos de propiedad que se determinen, y para su incorporación al mercado.

Finalmente, una vez abierto el historial de cada finca e inscrito el derecho de propiedad sobre la misma, habrá de generarse un traslado certificado de la inscripción, sobre todo en aquellos casos en los que se haya optado, según lo antes expuesto, por no elaborar títulos individualizados de propiedad.

Resulta necesario, finalmente, hacer referencia a los honorarios derivados de la inscripción, los cuales, teniendo en cuenta el escaso poder adquisitivo de los adjudicatarios de los derechos, y el carácter público de la actuación, habrán de ser reducidos al mínimo necesario para sufragar los costes que genere. Tal es el criterio seguido por la legislación española en materia de concentración parcelaria.

**d. Los efectos que ha de producir la inscripción.**

La determinación de los efectos que se hayan de producir como consecuencia de la inscripción en el registro de la propiedad del resultado del expediente de regularización, ha de establecerse de tal modo que genere una protección suficiente para aquel cuyo derecho se inscribe, provocando la aparición a su favor de una presunción de existencia del derecho que le haya sido adjudicado, de tal forma que de tal presunción resulte:

- a. la posibilidad de recabar la intervención de los poderes públicos en orden al mantenimiento de su situación posesoria, en aquellos casos en los que se produzcan invasiones o usurpaciones. Resulta por tanto que el primer objetivo a conseguir por la regularización ha de ser, antes que el de poner en marcha un mercado de derechos de propiedad, el de consolidar la paz social mediante la protección de las situaciones posesorias reconocidas, permitiendo a los poseedores reconocidos por el expediente apoyar en los pronunciamientos registrales las acciones judiciales o administrativas de mantenimiento o recuperación de la posesión.
- b. la legitimación necesaria para poder transmitir o gravar el derecho a su favor inscrito, de tal forma que sólo tengan reconocida plena eficacia los actos de disposición realizados sobre el derecho inscrito por el titular registral, y el ordenamiento proteja a quien de él adquiere por haberlo hecho confiando en el contenido del registro.

Tratándose de expedientes regularizadores cuyas determinaciones hayan accedido al registro sin conexión alguna con las situaciones registrales preexistentes, esto es, con ruptura del principio de tracto, quizá sea conveniente, de modo análogo al previsto en la legislación española en materia de concentración parcelaria, suspender durante un periodo de tiempo determinado, contado desde la fecha de la inscripción, la protección que el sistema ha de generar a favor de quien adquiere del adjudicatario.

Tal suspensión de efectos tendría por objeto hacer posible que las reclamaciones judiciales que pudieran producirse contra el resultado de la regularización, siempre que se inicien en aquel plazo puedan prosperar incluso en perjuicio de quienes adquirieron del adjudicatario. De este modo se cohonesta la imperiosa necesidad de que la regularización se complete pese a la existencia

de posibles indeterminaciones previas o conflictos en relación con derechos concretos, y la tutela judicial de quienes se vieran perjudicados por aquella en sus derechos de propiedad validamente constituidos.

En todo caso, el contenido de la inscripción del expediente de regularización, según lo antes señalado, ha de formar un todo único con todas las demás expresiones formales de los resultados de aquella. Ello supone que la realidad física y jurídica resultante de la regularización, en los términos en que haya quedado recogida en el registro de la propiedad, en bases gráficas catastrales, en registros civiles o de empresas, o en cualesquiera otros registros o inventarios públicos, ha de ser la única admitida como cierta tanto por la administración como por los agentes del mercado, siendo aquella de la que se parta en actuaciones de mejora y desarrollo de infraestructuras, abono de indemnizaciones, concesión de subvenciones, créditos, etc.

#### **4. Fase de consolidación de la regularización ya realizada.**

Es evidente que toda actuación de regularización de la propiedad inmobiliaria urbana ha de ser diseñada y ejecutada con vocación de permanencia, estableciendo las herramientas precisas para que el resultado del expediente no se quede estancado y evolucione dentro de la formalidad.

Al considerar el modo en que a tal objetivo el registro de la propiedad ha de coadyuvar, cabe proponer lo siguiente:

- a. Promover la inscripción de las segundas y posteriores transacciones realizadas por los adjudicatarios sobre la realidad regularizada. Al efecto es preciso definir unos efectos de la inscripción que la incentiven, según lo anteriormente expuesto, y organizar las oficinas registrales de modo tal que los pobladores de escasos recursos puedan acceder a ellas. A tal efecto, y conocidas las dificultades que presenta el transporte dentro de las grandes metrópolis, quizá fuera conveniente establecer delegaciones de registro en los mismos asentamientos regularizados, que cumplan una función de mera recepción de documentos.
- b. Desarrollar un sistema de titulación estandarizada, que permita formalizar las transacciones en tiempo y con costes adecuados a los recursos de los pobladores. A tal fin parece conveniente permitir la documentación de los negocios jurídicos a través de formularios administrativos, en los que el contenido del negocio quede predeterminado, de forma que la dación de fe acerca de la identidad de las partes y la efectiva prestación del consentimiento pueda resultar, alternativamente, bien de la intervención notarial, bien de la ratificación ante el encargado del registro.
- c. En cualquier caso, y de la misma forma que se propone un régimen de organización, funcionamiento y financiación específico para la institución

registral, en cuanto haya de servir de herramienta para la consecución de los fines perseguidos por la actividad formalizadora, parece igualmente conveniente introducir las reformas procedentes en la prestación de la función notarial.

De entre ellas, y a los efectos que en este punto nos ocupan, cabe proponer la demarcación de oficinas notariales y de documentación dentro del ámbito territorial del asentamiento regularizado, la definición de tarifas adecuadas a los recursos de los pobladores, la sujeción de los procedimientos notariales a un plazo de duración máxima, y la configuración de la intervención notarial como necesaria únicamente en aquellos casos en los que el contenido de la transacción no sea el previsto en los formularios estandarizados y el consentimiento no haya sido ratificado en la oficina registral.

- d. Suprimir o al menos no ligar la posibilidad de registración de las transacciones desarrolladas sobre la realidad regularizada con el pago de los impuestos indirectos que tales transacciones puedan devengar.
- e. Aprovechar la publicidad registral como herramienta a través de la cual gestionar los programas públicos y privados de integración urbana y social del asentamiento regularizado y así:
  - Apoyar las actuaciones expropiatorias precisas para implementar infraestructuras en el contenido del registro, de modo que sea éste el que permita identificar los sujetos afectados a los que procede satisfacer indemnizaciones.
  - Apoyar las actuaciones públicas por las que se concedan ayudas y subvenciones en el contenido del registro, de modo que éste permita:
    1. Identificar a los sujetos a quienes aquellas pueden ser concedidas.
    2. Garantizar, mediante la constancia de los mismos en el historial de la finca a que afecten, los compromisos asumidos por el concesionario de la subvención o ayuda y, en su caso, su devolución.
- f. Aprovechar la cercanía de las oficinas registrales a los pobladores afectados por la regularización, para su utilización como centro de contacto o conexión de la administración con el asentamiento regularizado. El mantenimiento de oficinas registrales permanentes en los asentamientos regularizados, según se ha propuesto, junto a las demás que procedan, ha de suponer la instalación de una presencia constante y efectiva de los poderes públicos en la vida jurídica del asentamiento, de suerte que los medios asignados a la misma puedan ser aprovechados para el inicio de todos aquellos expedientes en que tal vida jurídica se ha de concretar, ya sean de registro de la propiedad, registro de empresas o mercantil, registro civil, oficina de información, empadronamiento, etc.

## CONCLUSIONES

- Para que las políticas de regularización urbana produzcan los efectos integradores que persiguen, han de dar lugar a la realización de actuaciones transformadoras de la realidad tanto física como jurídica existente los asentamientos sobre los que se desarrollan, no pudiendo limitarse a generar actuaciones aisladas de entrega de títulos de propiedad o establecimiento de servicios urbanos concretos.
- Dicha transformación supone la identificación del ámbito tanto material como jurídico sobre el que se actúa, la calificación de las situaciones identificadas, y el reconocimiento, destrucción o modificación de las mismas, generando una nueva realidad humana y territorial integrada en el tejido urbano.
- El desarrollo de tales procesos exige determinar derechos de propiedad, definiendo su titularidad, contenido, objeto y extensión, y fijando un sistema de protección de los mismos que garantice su subsistencia y posibilidad de tráfico.
- Ello provoca una conexión inevitable entre los registros de la propiedad inmobiliaria y los expedientes de regularización de asentamientos urbanos, y obliga al legislador a definir las reglas a que tal conexión habrá de sujetarse.
- Por ello, se considera presupuesto imprescindible para el desarrollo de cualquier proceso regularizador urbano, la implementación de un modelo de registro de la propiedad inmobiliaria que pueda servir de herramienta útil para la consecución de los objetivos de aquella.
- Ello exige introducir las reformas legales precisas para acabar con patologías del sistema inmobiliario registral que pueden configurarlo más como un obstáculo que como una ayuda para la regularización, tales como la ineficiencia en el desarrollo de procedimientos registrales, corrupción en las decisiones calificadoras, dificultad de acceso por parte de los ciudadanos, falta de efectos de la inscripción, finalidad recaudatoria, o costes excesivos.
- Para ello, las normas reguladoras de la registro deberán perseguir la consecución de los siguientes objetivos:
  - Una gestión del registro eficiente, con medios materiales y humanos suficientes, de modo que los procedimientos registrales puedan completarse en plazos suficientemente cortos como para que, sin merma de la función calificadora, queden cumplidos los fines perseguidos por la regularización.
  - El desarrollo de la labor calificadora por funcionarios independientes, tanto de los ciudadanos afectados, como de la administración pública, con un estatuto profesional que garantice, por un lado, la independencia de sus decisiones, al sujetarlas directa y exclusivamente a la revisión judicial y,

por otro, la prestación del servicio de forma eficiente, a través de una retribución adecuada y un régimen disciplinario severo.

- Una adecuada definición de los efectos sustantivos que han de resultar de la inscripción, de modo que la publicidad registral se configure en herramienta al servicio de la seguridad del tráfico y de los derechos.
- La concreción de tales objetivos en la relación entre el contenido del registro y los expedientes regularizadores ha de suponer:
  - La definición de los criterios con arreglo a los cuales se determinará la relación entre los derechos de propiedad adjudicados como consecuencia del expediente, y las situaciones registrales previas que sean contradictorias o no se ajusten a aquellas. En este punto, y dado que en los asentamientos surgidos de forma espontánea la gran mayoría de los derechos de propiedad se habrá de determinar a partir de expedientes posesorios desarrollados con intervención de la comunidad, sin apoyo previo en pronunciamientos registrales o títulos intervenidos por funcionario público, la ponencia entiende adecuado un sistema en el que la nueva realidad jurídica surgida de la regularización pueda acceder al registro sin conexión alguna de tracto con las situaciones preexistentes y sin, por tanto, necesidad de previa rectificación del registro. Ello, sin embargo, no debe excluir la posibilidad de que se planteen reclamaciones judiciales que afecten a fincas o derechos concretos, que en ningún caso podrán paralizar el desarrollo, aprobación e inscripción del expediente regularizador.
  - La definición de la titulación en cuya virtud hayan de ser inscritas las determinaciones resultantes de la regularización, evitando todo trámite o formalidad que, sin generar suficiente valor añadido, pueda dificultar o retrasar la inscripción. De acuerdo con ello, la ponencia propone la generación de un solo documento, expedido por aquel funcionario que, integrado en la estructura de la autoridad competente para la aprobación del expediente, tenga facultades certificantes con arreglo a la ley, y en el que se determinen las fincas y los derechos adjudicados sobre las mismas.
  - La definición del alcance que la calificación registral de las actuaciones regularizadoras haya de tener. En este punto, la ponencia propone la definición de tal alcance de modo que, por un lado, garantice la posibilidad de que el registrador compruebe que el expediente se ha desarrollado por el procedimiento legalmente establecido, que ha sido aprobado por quien tiene competencia para ello, y que su resultado es congruente con el procedimiento seguido y, por otro, no impida la eficacia de las decisiones adoptadas en el mismo, quedando excluida la posibilidad de que el registrador entre a revisar la justicia interna de las decisiones adoptadas a partir de lo acreditado en el expediente.
  - La definición de los efectos que haya de producir la inscripción de los derechos de propiedad resultantes del expediente regularizador, de modo

que garantice la consolidación de los resultados del expediente, al generar un valor añadido que supere las ventajas que resultan de adquirir en la informalidad. Dicho valor se ha de encontrar, fundamentalmente, en la presunción, admitida por todos, administración, órganos jurisdiccionales y comunidad, de que el titular registral es la persona a quien se ha de considerar titular del derecho, de forma que se proteja su ejercicio, se reconozca la eficacia de los actos dispositivos por él realizados, y se le haya de tener en cuenta en cualquier procedimiento judicial o administrativo que afecte al derecho a su favor inscrito.

- La definición de un sistema de funcionamiento y organización territorial del registro que permita a los pobladores del asentamiento regularizado mantenerse en la formalidad. Para que la inscripción de las transacciones posteriores a la regularización siga produciendo un valor añadido que impida la vuelta a la informalidad, es necesario, además de que de ella resulten los efectos referidos, que pueda ser obtenida de la forma más sencilla y rápida que el mantenimiento del principio de legalidad permita. En este punto, la ponencia propone facilitar el acceso al registro de los pobladores cuyos derechos hayan sido regularizados y, a tal efecto, situar oficinas de registro o al menos de recepción de documentos en el propio asentamiento, estandarizar las exigencias de documentación de las transacciones a través de documentos formularios, no sujetar la inscripción al pago previo de impuestos, y fijar unos costes de inscripción adecuados a los recursos de los usuarios.