

TEMA II

EFICACIA DE LOS SISTEMAS REGISTRALES COMO BASE DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DEL CIUDADANO.

PONENCIA PRESENTADA POR LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA AL
XIV CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO REGISTRAL

MOSCÚ, JUNIO DEL 2.003

PONENTE: Vicente Domínguez Calatayud

Han colaborado:

Cristina Carbonell Llorens
Enrique García Sánchez
Juan María Martínez Rojo
Juan José Pretel Serrano
Antonio Tornel García
Constancia Villaplana García

EFICACIA DE LOS SISTEMAS REGISTRALES COMO BASE DE LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DEL CIUDADANO.

(El reconocimiento y la garantía del derecho de propiedad y de los demás derechos reales, son condiciones de posibilidad de la libertad y del desarrollo económico. El Registro de la Propiedad se ha revelado como uno de los instrumentos más eficaces para lograr esos objetivos)

De entre las distintas relaciones jurídicas amparadas por los Ordenamientos, existen algunas de las que emanan ciertos derechos que protegen el interés de sus titulares en relación a las realidades materiales del mundo exterior (bienes), y a los que les confieren un poder sobre ellas caracterizado por las notas de su ejercicio autónomo o ayuno de intermediaciones (inmediatividad) y universal y excluyente (absolutividad). Se trata de lo que con variados nombres suele designar a los derechos reales.

Sin duda el más destacado de ellos (el dominio o propiedad) por ser el que reconoce a su titular más amplias facultades, ha sido objeto de atención especial por los Ordenamientos y tratadistas. Sin embargo, aquéllas notas definidoras también concurren en otras figuras que otorgan haces de facultades más o menos amplias a su titular.

No obstante, la trascendencia de los citados derechos, en particular del dominio, no reside exclusivamente en razones jurídicas; y es que, precisamente por su especial naturaleza revisten una peculiar importancia política y económica. En efecto, el derecho de propiedad, como los demás derechos reales, generan un ámbito de autonomía individual en los ciudadanos que los disfrutan, y posibilitan un ejercicio cotidiano de la libertad en su esfera de actuación personal. Y, por otro lado, resulta evidente que sin derechos reales debidamente asignados no hay mercado, puesto que los agentes no podrían intercambiar los bienes si no existe una vinculación entre los titulares y esos bienes; sin derechos de propiedad definidos no hay mercados eficientes, y sin estos últimos no hay crecimiento económico.

Debe llamarse especialmente la atención sobre el hecho de que los bienes no deben ser contemplados exclusivamente como posibles objetos de intercambio sino como valores económicos en sí mismos considerados. Esto se advierte poderosamente cuando los bienes son objetos en garantía del cumplimiento de obligaciones, ordinariamente pecuniarias. En este sentido, para quienes, por ejemplo, prestan con la garantía de inmuebles (hipoteca) no resulta indiferente conocer la configuración física del bien, pero tampoco su titularidad ni, menos aún, cargas que puedan pesar sobre él. El único modo de que los créditos puedan no ya sólo existir sino ser concedidos en condiciones admisibles, es establecer un marco institucional que defina y defienda los derechos, excluyendo a aquellos que prefieran seguir morando en la clandestinidad.

Desde otro punto de vista, la clara definición de los derechos es esencial para que los Estados modernos puedan acometer las nuevas políticas configuradoras del derecho de propiedad. Piénsese en las actuaciones públicas en materia de propiedad

urbana o rústica en las que se requiere una rigurosa investigación de la propiedad y de los demás derechos recayentes sobre las fincas sujetas a los procedimientos, una publicidad de éstos dotada de particulares efectos y la consolidación y conservación de las nuevas entidades creadas. Otro tanto cabe decir de las nuevas fronteras que al legislador se le plantean en la propia definición de los límites del ejercicio de los derechos, como las derivadas de la definición de los bienes de titularidad pública, la explotación sostenible de los recursos, las exigencias medioambientales, etc.

De todo lo anterior cabe concluir que el reconocimiento y la garantía del derecho de propiedad, como de los demás derechos reales, son ingredientes indispensables de la libertad y del desarrollo económico. Ésta puede definirse como una de las tareas primordiales de todo Ordenamiento jurídico moderno.

Llegados a este punto no puede dejarse de advertir la singular paradoja que suelen padecer los derechos reales. Y es que éstos, si bien, como ya se ha indicado, atribuyen a su titular algún poder inmediato sobre la cosa, que debe ser respetado por la totalidad de los miembros de la comunidad jurídica, sin embargo no suelen llevar aparejado un mecanismo de publicidad eficiente, situación de ocultación que puede provocar distorsiones en el tráfico y que ofrece ocasión propicia para operadores desaprensivos. En efecto, la pobre publicidad que pueda ofrecer la posesión o poder inmediato de hecho sobre la cosa, se revela insuficiente manifestación de los vigorosos efectos que el derecho lleva consigo. Esta deficiencia se agudiza en aquellos derechos reales que no llevan aparejada la facultad de inmediato disfrute del bien.

No basta, por tanto, para garantizar la autonomía de los ciudadanos y el desarrollo económico, con reconocer los derechos de propiedad y demás derechos reales, sino que es necesario dotarse de sistemas legales suficientemente capaces de informar sobre dichos derechos a fin de elevar su seguridad y productividad. Nótese, sin embargo, que esa información o noticia que deba darse de esos derechos, ha de estar adornada de ciertas singularidades en razón de los efectos que está llamada a producir. Es cierto que el Derecho ha desarrollado un gran número de instituciones jurídicas destinadas a garantizar la seguridad y la agilidad del tráfico jurídico, y especialmente del intercambio de bienes y servicios, pero es precisa una institución destinada en particular a la finalidad señalada.

Procede, por tanto, intentar encontrar cuál es el sustrato mínimo imprescindible para que tenga lugar la protección registral y, además, aquellas notas que harán que el Registro responda mejor a la realidad de la sociedad en la que se encuentra.

(Los pronunciamientos del Registro deben estar dotados de las más firmes presunciones de exactitud e integridad, único modo de que los derechos publicados y sus titulares puedan ser protegidos).

La característica primordial de todo sistema de Registro ha de ser que los derechos por él publicados gocen de mayor protección que los no publicados. Cuando se trata de los supuestos que están previstos legalmente, aquél que publica su derecho está protegido frente a otros terceros que no lo publican y que derivan dicho derecho del mismo autor. Es el clásico principio de inoponibilidad de lo no inscrito a lo inscrito. Esta protección opera únicamente en el caso de posible colisión, tomando como

referencia la prioridad registral. Pero para su desenvolvimiento no se utiliza ninguna presunción de integridad del Registro, por lo que no puede extenderse la protección nunca a los casos de posible nulidad de los derechos del transmitente o de falta de los mismos. Siendo ello en sí mismo un efecto derivado del sistema de publicidad registral, resulta, en cambio, insuficiente.

La fortaleza de la posición del titular registral debe derivar, por tanto, directamente de la fortaleza de la misma institución, para lo cual sus pronunciamientos deben estar dotados de la presunción de integridad. Esta presunción implica que los derechos reales inscritos deban ser considerados, a todos los efectos, como existentes, perteneciendo a su titular en la forma que el Registro proclama. De este modo el titular registral puede ejercitar su derecho amparándose en la presunción de integridad del contenido del Registro, incluso en el aspecto dispositivo, de tal manera que es el propio Registro el que le legitima para hacer que sea otra persona quien le sustituya en dicha titularidad, la cual pasará a quedar protegida.

Del propio modo, los asientos del Registro deben proporcionar a su titular la posibilidad de contar con medios procesales consecuentes con las presunciones que se deriva de aquéllos. Corolario inmediato ha de ser que dicho titular quede dispensado de probar aquello que alegue y se corresponda con el contenido del Registro. Del mismo modo deberá poder ejercitar cualesquiera acciones dimanantes del derecho inscrito a su nombre, sin necesidad de justificar más que el contenido del Registro. Asimismo resultará vedado que pueda seguirse cualquier procedimiento contra bienes o derechos inscritos si lo están a favor de persona distinta de aquella contra la que se sigue el procedimiento. Y, en último extremo, el titular registral deberá contar con

procedimientos especiales de carácter sumario que le permitan desplegar todas las consecuencias que a favor de su derecho se derivan de las presunciones de exactitud e integridad comentadas.

De no seguirse las simples premisas anteriormente expuestas el sistema de publicidad vería mermados los benéficos efectos que su establecimiento haría presagiar. Si los operadores jurídicos no pueden confiar en que los datos publicados relativos a un derecho real son exactos hasta el punto de que su titular, que a su vez había descansado en la contundencia de los pronunciamientos registrales, no pueda verse perturbado por deficiencias de que adoleciera el título de su transferente, en cuya generación el titular actual no fue parte, el pretendido mecanismo de publicidad jurídica quedaría reducido a un mero inventario de actos de trascendencia jurídica dudosa. En definitiva, las pobres representaciones de la propiedad y de los derechos reales que dicho mecanismo de publicidad ofreciera, no podrían servir de dispositivos mediadores dispensadores de información útil sobre cosas que no están manifiestamente presentes. No permitiendo reducir los costos de información de los derechos, esos mecanismos de publicidad imperfectos tampoco incrementan el valor de los mismos. En última instancia, frustrada la finalidad primera del Registro, esto es, dar publicidad y certeza a las situaciones jurídicas ocultas dotadas de trascendencia real, los titulares volverían a refugiarse en la clandestinidad.

(Los efectos del asiento registral están en estrecha relación con la amplitud de la función calificadora del Registrador).

Aquellos efectos que se buscan en un sistema de publicidad perfecto no derivan de la materialidad de los asientos registrales en sí mismos considerados, sino del amparo que le brinda el Ordenamiento jurídico, una vez que el encargado del Registro haya determinado procedente la registración.

A esa tarea de discernimiento del Registrador anuda el Ordenamiento la eficacia de los asientos una vez practicados. Es por ello que, aun con medios limitados, la calificación registral debe examinar la validez del negocio en su totalidad, así como su conformidad a los propios pronunciamientos registrales.

Presupuesto de esa tarea debe ser la limitación de acceso a los Registros de los títulos que no reúnan las mínimas garantías de autenticidad y legalidad. Es preciso que el título formal inscribible sea público, esto es, confeccionado por funcionario público legalmente autorizado para ello, y en el que, al menos, se contengan los juicios de identidad y capacidad de las partes. Los fuertes efectos que pueden derivarse de la presunción de exactitud registral suponen que la incertidumbre o la duda han de estar lo más postergadas posibles, por lo que la intervención de un funcionario público, dentro de sus competencias, en la elaboración del documento, es ya una primera garantía. No debe olvidarse que a la hora del acceso de los derechos al Registro no es aplicable el principio de contradicción ni el Registrador puede confrontar los datos ofrecidos en la documentación más que con el contenido del Registro. La titulación auténtica (aunque pueda admitir excepciones) es, por lo tanto, el medio a través del cual han de acceder los derechos.

La extensión e intensidad de la calificación registral está en relación directa o proporcional con la eficacia que el Ordenamiento otorga al asiento practicado. La mayor eficacia descansará, pues, en la labor de examen que el Registrador hará de la trascendencia real del negocio, de la validez de los actos dispositivos por él generados, de la capacidad de los intervinientes, del cumplimiento de las formalidades extrínsecas y, por supuesto, de los obstáculos del Registro.

(Las consecuencias derivadas del asiento registral se imponen por efecto de la publicidad material y con independencia de ulteriores averiguaciones. No obstante, es de esencia de todo sistema de Registro de efectos jurídicos, que éste sea accesible).

Las fuertes presunciones aludidas, operan por sí mismas, sin que sea necesaria la consulta de los asientos para que los datos publicados actúen. El Registro se puede consultar, pero, aunque no se consulte, como el ordenamiento se ha preocupado de que los datos publicados sean los reales, aquellos datos se impondrán por el hecho de su publicidad, con independencia de su conocimiento.

Consecuentes con esos presupuestos, las normas registrales no imponen el conocimiento efectivo de los datos publicados, ni la averiguación de si los datos publicados son, efectivamente, exactos y veraces. No se impone ninguna carga de diligencia, ni en la consulta del Registro, ni en la averiguación de la realidad extrarregistral. Si no existiera garantía de que los datos publicados son exactos, sí se exigirían esas consultas: la del Registro, porque la protección no tendría otro fundamento que la tutela del error; la de la realidad, porque los datos publicados no serían fiables y exigirían su contraste con ella.

La publicidad (formal) supone el ofrecimiento a los interesados de la verdad oficial. Este ofrecimiento implica la apertura de la publicidad (material) a su consulta. La publicidad es susceptible de conocimiento, es cognoscible. Sin esa cognoscibilidad la fuerza de los pronunciamientos registrales quedaría meramente latente.

Un Registro es público cuando el acceso al mismo está abierto a todos los miembros de la comunidad jurídica, pudiendo entenderse esta accesibilidad en el doble sentido de poder acudir al Registro para conocer su contenido y obtener información de él, o bien en el sentido de poder integrar su contenido solicitando que se hagan constar en él determinados datos. Sin embargo, ese acceso debe ofrecerse de acuerdo con la naturaleza misma de la institución registral, esto es, manteniendo la indemnidad del archivo, y sólo facilitando aquellos datos con verdadera relevancia real.

(La función registral como ejercicio de una facultad del poder público, no debe implicar dependencia funcional, sino autonomía en la organización de los medios para el desempeño de la función).

De lo dicho hasta aquí se desprende que una de las notas distintivas de los Registros de la Propiedad es su carácter público. Ese rasgo de publicidad puede entenderse en diversos sentidos. Hasta el momento nos hemos referido al carácter público del Registro atendiendo a su finalidad, esto es, dotar de seguridad a las relaciones jurídicas entre particulares, y a su accesibilidad. Ahora conviene detenerse en el hecho de que mediante el mecanismo de publicidad registral se actúa una facultad cuya titularidad corresponde al poder público: la de definir y asignar frente a todos, los

derechos que recaen sobre los bienes. El Registro de la Propiedad actúa así sobre uno de los elementos centrales del sistema económico, como es la atribución y protección de los derechos.

Adviértase, sin embargo, que esta nota deriva no tanto del carácter del sujeto que ejerce la función registral, como de la función misma. Este matiz es importante pues sólo él permite explicar y salvaguardar la independencia y la responsabilidad efectiva del Registrador.

En efecto, la regulación del procedimiento registral, y de los efectos jurídicos del Registro que conforman la actividad registral como poder público, implican la dependencia orgánica del Registro de aquél departamento gubernativo encargado a subvenir a las necesidades de Justicia del orden político. Pero no conlleva necesariamente una dependencia funcional del mismo, es más, las características que se advierten en la función registral postulan, por el contrario, el ejercicio por el Registrador de su función de modo independiente, no sometido a autoridad alguna que pueda inmiscuirse en su decisión calificadora. Consecuentemente, el Ordenamiento jurídico debe proveer los instrumentos jurídicos necesarios para preservar esa independencia (determinación de criterios objetivos en la selección de los integrantes del Cuerpo de Registradores, y en la atribución de los puestos de destino; inamovilidad del cargo y del destino, salvo por causas disciplinarias ventiladas en un procedimiento donde se respete el principio de audiencia; proscripción de las órdenes que pueda dirigirles cualquier instancia, incluidas las del Poder judicial, en la función calificadora). Nótese que la función registral comporta una actividad decisoria que puede afectar a documentos provenientes de todo tipo, incluidas las administrativas o gubernamentales. Toda la Institución quedaría

deformada y su finalidad frustrada si las altas funciones que le han sido confiadas, y en las que confían los operadores jurídicos, pudieran ser intervenidas arbitrariamente desde el exterior.

Existen, además, otras razones que militan en pro de esa autonomía, y que, si bien son de relevancia menor, no deben desdeñarse en las economías modernas. Así, la organización del sistema con criterios profesionales o empresariales tanto desde la perspectiva de la organización interna -ahorro de costes, optimización de medios- como desde la perspectiva del servicio prestado -actuación orientada a quienes acuden a la institución registral, rapidez en el servicio, información, cumplimiento de objetivos-, contribuyen a una mayor eficacia en la prestación del servicio. Involucrando, pues, a los actores en un sistema autónomo con características profesionales o empresariales se provoca una mayor eficiencia en procesos donde la entrada de titulación es muy importante, pero lo es también la salida; esa salida pone todos los días en contacto al Registro con una pluralidad de operadores, lo que acentúa el aspecto profesional de la institución.

Precisamente el aspecto de eficiencia comunica con otro que justifica esa organización autónoma: el de rapidez en el funcionamiento, aspecto vinculado a las peculiaridades del procedimiento registral, procedimiento que por estar destinado a incidir en los mercados inmobiliarios que requieren rapidez y seguridad a un tiempo, se regula como un procedimiento específico ágil y rápido destinado a dar seguridad a las situaciones inmobiliarias en el corto plazo en las decisiones y con vocación de permanencia; se dice, pues, que el sistema registral debe combinar seguridad y rapidez, evitando los atrasos en el despacho de documentos. Un tipo de organización autónoma proveerá con una mayor

rapidez en el despacho de documentos y en la dación de información, por los mayores alicientes en la toma de decisiones y por la posibilidad de llevar a cabo una asignación de medios adecuada a las necesidades del sistema de forma inmediata o casi inmediata. Este tipo de organización podrá realizar inversiones en contratación y formación profesional sin seguir el procedimiento presupuestario ordinario.

El aspecto de formación conlleva una doble vertiente: la jurídica y la tecnológica. Un Registro desarrollado implica la toma de decisiones del Registrador con pleno conocimiento del sistema jurídico en lo público y en lo privado, lo que presupone su alta cualificación técnico-jurídica y una actuación continuada de esa formación. Por otro lado, las propias características del procedimiento registral hacen que, procurando siempre garantizar la seguridad, puedan utilizarse hoy al máximo los medios puestos a su disposición por la tecnología y las comunicaciones para una mayor eficiencia. En la actuación registral puede señalarse un doble aspecto: un aspecto de control y calificación jurídica en la entrada del documento, dados los efectos sustantivos derivados de la inscripción, y también en la dación de información en cuanto el Registrador debe velar porque la información sirva a los fines del Registro, y un aspecto operativo de funcionamiento del Registro a través de los procesos de entrada, incidencias del documento, registración, control de honorarios, operaciones adyacentes y publicidad. Mientras aquél aspecto es puramente intelectual, éste en cuanto implica operaciones técnicas, es susceptible de actuación por medio de sistemas de información y comunicaciones.

Pero es que, sobre todo, la autonomía organizativa ofrece un sistema de responsabilidad efectiva por los errores o deficiencias que se causen en el

procedimiento, de tal manera que ante ellos deba responder el sistema, no trasladando sus consecuencias a la Administración en general. Aislar la responsabilidad del Estado de la responsabilidad de los encargados del Registro, determina un coste nulo para aquél e incita a una actuación más responsable de éstos.

(El principio de autofinanciación es el único que garantiza la actuación autónoma, eficiente, continuamente actualizable en medios, y responsable del sistema).

Consecuente con la autonomía organizativa, debe existir una financiación del sistema también autónoma. El principio de autofinanciación se refiere aquí a la autonomía financiera del sistema: todos los gastos e inversiones que se generan deben ser financiados con los derechos satisfechos por su utilización, derechos que van destinados íntegramente al sistema.

Se trata de un principio que en su formulación más consecuente acentúa el carácter profesional o empresarial de la actividad registral, y se vincula en su fundamento a las razones anteriormente expuestas para justificar el carácter autónomo del sistema (trabajo ágil, continua actualización de medios personales y tecnológicos y responsabilidad).

El importe de los derechos que deban satisfacerse será determinado por el Estado en razón del servicio que se presta y para evaluar dicho servicio habrá de estarse a las operaciones materiales realizadas, a los efectos del sistema -incorporando a dichos efectos el capital material e intelectual que hace posible su producción- y a la responsabilidad derivada de los errores del mismo, que será directamente proporcional a esos efectos. Lo

que se paga, pues, en un sistema autofinanciado es el trabajo realizado y la seguridad que el Registro proporciona, siguiendo un principio de recuperación de costes.

(Conclusión final: la necesaria coherencia del Ordenamiento y proceder jurídicos con la consideración institucional del Registro).

Las consideraciones que anteceden hacen obligado concluir que, contemplado el Registro de la Propiedad como Institución dorsal de la protección y eficacia de los derechos, todo el Ordenamiento jurídico y todos los poderes públicos, han de ser concordes con el propio diseño de aquél, de modo que no puedan producirse disonancias que desacrediten todo el sistema de protección de derechos. Difícilmente puede resultar creíble la tutela efectiva de los derechos patrimoniales por un Ordenamiento jurídico o por las autoridades de un Estado, si aquél consiente la coexistencia de diversos sistemas de publicidad imperfectos o la lánguida efectividad de los principios registrales; o si éstos no se someten a los certeros pronunciamientos registrales o, incluso, procuran cercenar la independencia de la Institución. En suma, la contemplación del Registro como presupuesto lógico de todo sistema de seguridad jurídica del tráfico es indispensable para la propia construcción de éste.