

SISTEMAS REGISTRALES: LA PROPIEDAD INSCRITA COMO LA PROPIEDAD PROTEGIDA.

Las normas que rigen la organización de los Registros Públicos de bienes tienen en una gran parte, un componente de abstracción y forma, es decir, se trata de preceptos encaminados a regular el funcionamiento de las Oficinas Registrales, en un sentido amplio, puesto que comprenden tanto el procedimiento registral como los efectos que con la publicidad se consiguen.

Por ello, se ha destacado inmediatamente por los comentaristas, que el estudio del Derecho Comparado aparece de gran utilidad para conocer las soluciones que en otros Ordenamientos se hayan dado a problemas que en fondo son comunes. Siendo ello así, también es importante destacar que cada país ha creado su propio sistema, con sus peculiaridades propias: el sistema registral está íntimamente enlazado con la realidad social inmobiliaria del país respectivo, en el que ha alcanzado arraigo y consolidación. Pero lo que sí resulta una constante es que en cualquier país, sea cual fuere la regulación de los derechos reales inmobiliarios, se prevé su publicidad a través del Registro¹. Porque es precisamente el Registro de bienes la institución fundamental que, en el campo de la propiedad y los derechos reales, contribuye eficazmente a la disminución de los conflictos judiciales y al logro, en definitiva, de la Seguridad Jurídica, la cual, como se estableció en las *Conclusiones del VIII Congreso Internacional de Derecho Registral*, es un “valor esencial del Derecho, afianza la justicia, asegura la libertad, propende a la paz social y, por todo ello, resulta ineludible para realizar el bien común. Dicha seguridad debe alcanzar tanto a la titularidad y al contenido de los derechos como a la protección del tráfico sobre los mismos”.

I.- CLASES DE SISTEMAS REGISTRALES.-

Como ocurre en toda clasificación, dependiendo del punto de vista adoptado, así resultará la misma.

Por ello, desde el punto de vista *formal*, puede hablarse de sistemas de transcripción (se copia o transcribe el documento), de inscripción (el asiento es un extracto del documento) y de encasillado.

Por la forma de *organización*, puede hablarse de sistemas de folio real (llevanza del Registro por fincas) o folio personal (llevanza por personas).

Pero de todos los puntos de vista posibles, el que más nos interesa y el que hemos de tomar en consideración es aquél que toma como punto de partida los efectos que produce la inscripción, o si se quiere, la protección que se depara al titular registral. Y desde esta perspectiva es tradicional distinguir² entre sistemas de Registro con efecto de **inoponibilidad** de lo no registrado respecto del tercer adquirente por negocio jurídico

¹ José Manuel GARCÍA GARCÍA, *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario*, Tomo I, página 339.

² Ramón María ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, Séptima Edición, tomo I, página 29.

registrado, sistema con efecto de **exactitud** de lo registrado respecto del titular registral y, en definitiva, del tercer adquirente de buena fe por negocio jurídico registrado, y sistema de **inatracabilidad** de lo registrado salvo excepciones tasadas. Como ejemplos respectivos de cada uno de los sistemas se cita a Francia, Alemania y Australia.

A continuación enumeraremos algunos de las legislaciones en lo que se refiere al aspecto de la protección dispensada al titular registral.

1.- Sistemas de inoponibilidad.

A) En Francia, la esencia del sistema radica en imponer con carácter obligatorio (a efectos de la protección) la registración de la mayor parte de los actos y resoluciones judiciales que contengan o constaten toda mutación o constitución *inter vivos o mortis causa* una mutación o constitución de derechos reales sobre inmuebles, así como los llamados privilegios inmobiliarios y las hipotecas y los arrendamientos de inmuebles por más de doce años. Pues bien, los actos y decisiones judiciales que sean obligatoriamente registrables y que no se hayan registrado, serán inoponibles a los terceros que, sobre el mismo inmueble, hayan adquirido de la misma persona derechos concurrentes y los hayan registrado, siempre y cuando no haya concurrido fraude. Esta es la esencia de protección del sistema, que se completa con otros mecanismos como el de tracto sucesivo, el cual viene impuesto por la misma mecánica de la protección.

B) Dentro del mismo sistema de inoponibilidad existen variantes (en la mayor parte de los Estados de Norteamérica) en donde el Registro no pasa de ser un *recording*, o Registro de documentos. Al no tener una organización de folio real ni llevarse un fichero por fincas, el Registro se limita a archivar los documentos, por lo que cuando se produce una nueva transmisión hay que hacer toda una serie de averiguaciones para comprobar si existen o no cargas y si la titulación anterior es válida y guarda concatenación. Ello supone una tarea difícil de la que se encargan los abogados (existiendo especialistas en la materia). Como a pesar de todo pueden existir errores, el sistema se completa con un Seguro; pero ello no es una solución a las posibles deficiencias, puesto que lo más que puede conseguirse por esta vía es una indemnización en dinero, pero no el bien o el derecho del que una persona se viera privado.

2.- Sistemas de presunción de exactitud (o de fe pública).

Dentro de esta clase de sistema la idea fundamental consiste en presumir que los derechos reales inscritos existen realmente y que los cancelados no existen, de tal manera que la persona que figura registralmente como propietario o titular de un derecho real lo es en la realidad, salvo que se impugne el contenido del Registro. Dependiendo del alcance la presunción (*iuris et de iure* o bien *iuris tantum*) cabe, a su vez, hablar de dos grandes grupos. Como prototipo de la presunción que no admite prueba en contrario se cita al sistema alemán y dentro de la otra categoría se encuadraría el español

El sistema alemán responde a la regulación que el Derecho Civil establece para la transmisión del dominio. En el negocio jurídico cabe distinguir dos elementos: a) un elemento obligacional, que sirve de causa a la transmisión, pero que carece de trascendencia real, y b) el negocio dispositivo, que a su vez tiene dos partes, el acuerdo de voluntades entre el titular registral y el adquirente, y la inscripción, la cual es necesaria

para que la transmisión o el gravamen se produzca. Así concebido el sistema, lógicamente la protección del titular registral es total puesto que no pueden existir situaciones contradictorias fuera del Registro.

En los Ordenamientos, como el español, en donde la transmisión puede realizarse sin que intervenga el Registro, la presunción de la existencia, titularidad y contenido de los derechos debe admitir prueba en contrario, si bien en aquellos casos en los que se trate de un tercero de buena fe que adquiere a título oneroso confiando en el contenido del Registro, la presunción excepcionalmente será *iuris et de iure*.

3.- Sistemas de inatacabilidad.

El ejemplo citado en esta categoría es el Australiano. La protección no viene dada tanto de la presunción de exactitud del registro (que también existe) cuanto de la mecánica establecida. En efecto, el acceso de la finca al Registro por primera vez tiene lugar tras una minuciosa comprobación e investigación; a partir de ese momento se confecciona un título por duplicado, uno de cuyos ejemplares permanece en el Registro y otro es entregado a los particulares; las sucesivas transmisiones se hacen constar en ambos títulos, pero en caso de discrepancia prevalece el contenido del Registro.

II.-LOS REQUISITOS DE LA PROTECCIÓN REGISTRAL.-

Estos son, en grandes líneas, los sistemas en torno a los cuales se producen a su vez las variables de cada Ordenamiento. Pero lo importante no es examinar pormenorizadamente todas las normativas, para lo cual ya se dedicaron otros Congresos³, sino el 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.

1.- Para lograr la protección el Registro ha de ser público.

La publicidad del Registro constituye el requisito primero para que pueda cumplir la misión de dar seguridad jurídica. Sería un contrasentido un Registro perfectamente organizado a cuyo contenido no se pudiera acceder, o lo hicieran solamente grupos restringidos de personas o la Administración.

Este carácter público está presente en todos los sistemas registrales, aunque en diverso grado.

En Francia, los “Conservadores de hipotecas” expiden copias o extractos de los documentos archivados, con referencia los cincuenta años anteriores a la fecha de la solicitud, y también expiden copias o extractos de las inscripciones existentes o de que no existe ninguna (artículos 9 y 10 del Decreto Ley 4 de Enero de 1955).

Dentro de los sistemas de presunción de exactitud, ocurre igual. En Alemania la publicidad se concede a quien acredite un interés legítimo mediante el examen de los

³ Por ejemplo, II Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Madrid en 1974: *Principios y desarrollo legislativo de los Registro Jurídicos de Bienes*.

libros, una copia simple o autorizada o un informe, que puede ser escrito o verbal. No obstante el requisito del interés legítimo es aplicado, en la mayor parte de los casos, con especial rigor, de tal manera que suele pedirse autorización a los titulares registrales para facilitar la información que pueda solicitar una entidad de crédito, por ejemplo.

En **España** el Registro igualmente es público. “Los Registros serán públicos para quienes tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o derechos reales inscritos” (artículo 221 de la Ley Hipotecaria). Esta publicidad es compatible con la idea de no es posible que los particulares accedan directamente a los archivos registrales por cualquier medio físico o telemático, ya que al Registrador le corresponde asegurar la imposibilidad de su manipulación o televaciado, respondiendo de su custodia, integridad y conservación.

La publicidad puede hacerse por medio de nota simple informativa o por certificaciones. La nota simple —un extracto sucinto, sin garantía— tiene valor simplemente informativo (artículo 222.5 de la Ley Hipotecaria) y puede solicitarse a través de cualquier registro de la Propiedad o Mercantil, a cuyos efectos, los Registros están interconectados por telefax o correo electrónico (artículo 222.8 de la Ley Hipotecaria, 332 del Reglamento Hipotecario e Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 17 de Febrero de 1998). Las certificación es un documento público, expedido por el Registrador dentro de sus funciones y es el único medio de probar en perjuicio de terceras personas la libertad o gravamen de los bienes inmuebles o derechos reales (artículo 225 de la Ley Hipotecaria).

Pero la publicidad no solamente consiste en el traslado del contenido de los Libros Registrales, sino que exige la Ley que se haga con “tratamiento profesional” (artículo 222 de la Ley Hipotecaria, 332 .4 y 6 del Reglamento Hipotecario). Ello supone que los principios que rigen la publicidad (claridad, sencillez, no manipulable) han de ser armonizados con la normativa que regula la protección de datos (Ley orgánica 15/1999, de 13 de Diciembre , de Protección de datos de carácter personal) y la garantía de los derechos de los consumidores. Por tanto, lo que ha de hacerse público son aquellos datos que se refieran a los bienes o a los derechos reales inscritos, pero cuando se refieran a las personas únicamente deberán publicarse aquellos que estén en directa relación con la titularidad publicada.

2.- El Registro ha de ser completo.

Todo sistema registral, para lograr su eficacia, ha de procurar, en lo posible ser un reflejo de la realidad extrarregistral, es decir, mantener un paralelismo entre el contenido del Registro y los actos y negocios que se produzcan fuera del mismo. Solamente así su eficacia se verá reforzada. Ello produce dos importante consecuencias: que se reproduzca el historial de cada finca (sistema de folio real) y que dicho historial sea ininterrumpido: el llamado *tracto sucesivo*.

A) El folio real

Consiste, según dijimos, en la organización del Registro de la Propiedad por fincas. Solamente de esta manera podrá conocerse en su integridad la situación de la misma. La adopción de uno u otro sistema tendrá repercusión en la fuerza protectora del Registro.

En Francia, el sistema adoptado es el de folio personal. Ahora bien, no es propiamente un libro por personas la base de la organización, sino un fichero en donde por personas se organiza el contenido del Registro, el cual simplemente se va archivando los títulos por orden cronológico hasta que se encuadernan al llegar a determinado volumen. La deficiencia del sistema ha impuesto el que deba completarse con un fichero inmobiliario (a partir de 1955), intentando a través del mismo una aproximación al sistema de folio real.

En Alemania, en **España** y en general, en los sistemas de Registros en los que existe fe pública o presunción de exactitud, la llevanza por fincas es algo imprescindible. A partir del momento en que la misma se inscribe por primera vez (inmatriculación) todas las vicisitudes se reflejarán a continuación unas de otras, de tal manera que a través del folio de cada finca se puede saber su historial completo.

B) El Tracto sucesivo

Supone la necesidad de mantener la continuidad ininterrumpida entre las transmisiones y adquisiciones. Tiene sentido propio en los sistemas de folio real.

Así, en Francia, aunque puede sostenerse que también existe, es desde una perspectiva distinta. Si se exige que ningún documento pueda ser publicado sin que previamente lo haya sido el del disponente o del último titular (artículo 3 del Decreto de 4 de enero de 1955), ello no es porque se vaya a producir una calificación de la regularidad de la transmisión realizada, sino simplemente es una garantía del cumplimiento de la obligación de inscribir y de que el Registro esté más al día en su información.

En Alemania el requisito de tracto sucesivo o de previa inscripción tiene su justificación en cuanto que la inscripción se convierte en el soporte material de la sucesiva transmisión que vaya a producirse, dado el carácter abstracto del consentimiento dirigido al Registro.

Para el **Derecho español** el tracto sucesivo cumple una función que va más allá de la simple concatenación de titularidades. Supone también la manifestación de la protección que el Registro realiza de derechos fundamentales al vedar que puedan acceder al mismo actuaciones emanadas de autoridades competentes (judiciales o administrativas) que hayan sido dictadas sin intervenir el titular registral. Supone, en definitiva que se dé cumplimiento a la tutela de los derechos, evitando cualquier tipo de indefensión (artículo 24 de la Constitución Española).

3.- El Registro ha de estar abierto a recoger la variabilidad de situaciones extrarregistrales.

Dentro del ámbito de la autonomía de la voluntad, la creación de nuevas figuras de derechos sobre los bienes inmuebles o la alteración del contenido de los regulados típicamente, es una posibilidad que debe considerarse que responde a la realidad de las cosas. Es cierto que esta posibilidad de crear nuevas figuras de derechos reales o modificar los existentes supone una dificultad añadida a la llevanza de un Registro público puesto que siempre es mucho más fácil establecer una enumeración de situaciones inscribibles a las que se depara protección, dejando fuera todo aquello que no responda a los esquemas

legales fijados. Surge así la contraposición entre sistemas de *numerus clausus* y *numerus apertus*.

Alemania es ejemplo de sistema de *numerus clausus*, de tal manera que sólo se admite la inscripción de los derechos tipificados como reales en el ordenamiento. Siendo cerrada la lista de derechos inscribibles y siendo típico su contenido, basta llevar a cabo la publicación de los mismos por su *nomen* para que los terceros puedan conocer el alcance y contenido del derecho protegido.

El sistema del *numerus apertus* (vigente en **España**) responde a planteamientos distintos. Con el mismo se quiere que el Registro no sea un freno hacia el progreso y evolución del Derecho. Cabrá siempre la posibilidad de crear nuevas figuras de derechos, aunque esa creación esté sujeta a límites y no en todo campo sea posible hacerlo. En efecto, como se ha señalado por parte de la llamada jurisprudencia hipotecaria⁴ el principio de libertad que entraña el *numerus apertus* presupone la satisfacción de determinadas exigencias estructurales, claridad, precisión, existencia de una razón justificativa, determinación precisa de los contornos del derecho real, inviolabilidad del principio de libertad de tráfico y que con la nueva figura se llene una necesidad no cubierta anteriormente por los derechos ya tipificados.

No obstante, en la medida en que tales requisitos se cumplan y en cuanto que el sistema del Registro permita reflejar y hacer llegar al conocimiento de los terceros con claridad, el contenido de las nuevas figuras, la libertad de creación siempre será mejor y responderá más a la realidad extrarregistral, no quedando el Registro apartado progresivamente de la misma.

4.- El contenido del Registro debe ser capaz de reflejar el contenido de los derechos publicados.

En Registros como el francés, en donde se procede al archivo de un duplicado del documento presentado, la cuestión parece que ni tan siquiera puede plantearse. Pero ello solamente en apariencia. En efecto, el reflejo de actos y contratos ha de ser lo más completo posible, pero al mismo tiempo lo más depurado que el sistema permita. Tan inexacto es realizar una reproducción literal de la totalidad de un negocio jurídico, el cual contendrá aspectos que no interesan a la publicidad registral, como establecer una rígida reglamentación de aquellos aspectos que únicamente pueden publicarse.

Estamos hablando, pues, desde el punto de vista de la forma: sistemas de transcripción, de encasillado o de inscripción.

La transcripción supone archivar en el Registro, como se ha dicho antes, el documento que se presenta, bien acudiendo a un duplicado, bien copiándolo íntegramente. Se considera un sistema menos evolucionado que responde a las primeras fases de la publicidad registral.

El sistema de encasillado es propio del sistema alemán; en los libros del Registro existen previamente unas casillas en las que se refleja abreviadamente el derecho que

⁴ Resoluciones dictadas por la Dirección General de los Registros y del Notariado: órgano del Ministerio de Justicia del que dependen los Registros de la Propiedad.

resulta del documento. Este sistema es apropiado para las legislaciones en las que se haya establecido el *numerus clausus*, puesto que los derechos (como se ha dicho en el apartado anterior) están tipificados en su enumeración y en su contenido. No puede ser, en cambio, aplicado en los supuestos en los que los particulares puedan crear nuevos derechos o (lo que es más frecuente) modificar los derechos existentes.

Para este último caso, en el que se encuentra **España**, el encasillado se muestra incapaz de recoger las variaciones, los matices o las alteraciones que se hayan introducido. Para ello es necesario acudir a otro sistema que, sin llegar a ser una mera transcripción, sepa extraer el contenido fundamental del derecho, en aquello que tiene trascendencia real inmobiliaria, excluyendo los pactos obligacionales o personales y las situaciones no inscribibles. Se recoge aquello que del documento tiene caracteres de derecho real y, por lo tanto, es susceptible de publicarse a través del Registro, con los fuertes efectos que ello producirá según se expondrá más adelante.

5.- La propiedad publicada debe ser una propiedad más protegida que la no publicada.

La idea se encuentra en la esencia misma de la existencia de la publicidad registral. El titular registral se encuentra amparado y protegido frente al titular no inscrito.

Es la idea primera: la inoponibilidad de lo no inscrito. 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. Pero esta protección se produce únicamente en el caso de posible colisión, tomando como referencia la prioridad registral. Pero no se utiliza para ello ninguna presunción de exactitud 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, es, en cambio insuficiente. El titular registral debe quedar protegido por el sistema dotándole de una posición más fuerte, tanto desde el punto de vista procesal como extraprocesal. Para ello debe partirse necesariamente de presunciones de exactitud del contenido del Registro.

6.- El titular registral debe estar en una situación más fuerte que el no inscrito.

La fortaleza de la posición del titular registral debe derivar directamente de la fortaleza de la misma institución. Aquellos sistemas en los que la legislación establece la presunción de exactitud del Registro (fe pública registral) la misma se extiende ineludiblemente a las titularidades publicadas.

Pero esta protección al titular registral no puede ser absoluta ni puede desconectar al Registro de la realidad extrarregistral.

Es por ello que, en lo que se refiere al sistema **español**, la presunción de veracidad de los pronunciamientos registrales, y con referencia a cualquier titular, es meramente provisional, dejando de existir, estándose a la realidad sustantiva si llega a probarse la inexactitud del Registro. En cambio, si lo que se trata es de proteger al adquirente a título oneroso que adquirió confiado en los pronunciamientos registrales (por haberlo hecho de

buena fe y de persona que era titular según aquél), la protección se hará absoluta cuando inscriba su adquisición y la posible inexactitud será inoperante, por exigencias de la seguridad jurídica. Vemos, por lo tanto, que la presunción de exactitud debe actuar con diversa intensidad según los distintos supuestos, no pretendiendo imponerse más allá de los casos en los que es la confianza suscitada en los terceros lo que deba protegerse.

La presunción de exactitud debe reflejarse, hemos dicho, en una situación de fortaleza para el titular, en una doble vertiente, procesal y sustantiva.

A) Posición procesal de fortaleza.

La primera consecuencia que se deriva a favor del titular registral es que queda dispensado de la carga de la prueba. No ha de probar aquello que alegue y se corresponda con el contenido del Registro. Como consecuencia de ello, también podrá ejercitar cualesquiera acciones dimanantes del derecho inscrito a su nombre, sin necesidad de justificar más que el contenido del Registro.

Pero de una manera concreta, su posición de titular registral le proporciona también la posibilidad de contar con medios procesales derivados del Registro, no solamente defensivos, sino también ofensivos. Así:

- Desde el punto de vista defensivo, no es posible que pueda procederse contra bienes o derechos inscritos si lo están a favor de persona distinta de aquella contra la que se sigue el procedimiento. Es, en definitiva, la proclamación registral del principio superior de evitar cualquier tipo de indefensión.
- Desde el punto de vista ofensivo, el titular registral debe contar con procedimientos especiales, de carácter sumario (por basarse en la institución registral) para el ejercicio de acciones reales derivadas de derechos inscritos.

B) Consecuencias sustantivas derivadas de la posición del titular registral, en tanto titular protegido por los efectos registrales.

La consecuencia primera es que debe presumirse que los derechos reales inscritos existen y, además, pertenecen al titular en la forma en que el Registro proclama. Igualmente, por la misma razón, cancelado un asiento debe presumirse que el derecho al que se refiriera queda extinguido. Ello implica, a su vez, otra serie de importantes derivaciones:

- El Registrador habrá de atender, para enjuiciar la validez de los documentos presentados, no solamente a los mismo, sino también al contenido del Registro.
- Debe presumirse que no solamente se es titular de los derechos, sino que también se tiene la posesión de los mismos, por lo que en caso de adolecer algún defecto en la titularidad el Registro puede favorecer la usucapión.

Pero, sobre todo, lo que el titular registral puede hacer amparándose en la presunción de exactitud del contenido del Registro, es actuar como titular de su derecho 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.

7.- La presunción de exactitud exige una correcta depuración de los actos o contratos que acceden al Registro.

La depuración de la documentación que puede acceder al Registro y modificar su contenido se realiza a través de tres vías:

A) Exigencia de una titulación auténtica

No todo documento es apto para acceder al Registro. La regla general debe ser que sólo puedan hacerlo aquellos que tengan la consideración de documento público. La razón es sencilla: 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 ello 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 de 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.

B) Realización de una calificación que examine la validez del negocio en su totalidad.

Esta posibilidad de examinar la validez de los documentos presentados en el Registro, varía en su intensidad, dependiendo del sistema registral.

Así, en los sistemas de inoponibilidad, la calificación es únicamente externa, formal, no respecto del fondo. La razón es sencilla: al no existir presunción de exactitud, no hay por qué calificar la validez de un acto que el mismo sistema no va a presumir que sea válido.

Dentro de los sistemas de presunción de exactitud la calificación no siempre se realiza con la misma intensidad. Así, en Alemania, el hecho de que solamente acceda al Registro el acuerdo real, desligado del obligacional o subyacente, supone que a éste segundo no va a alcanzar normalmente la calificación del Registrador, aunque haya supuestos en los que deba o pueda hacerlo.

En **España**, encuentra pleno sentido la exigencia de una calificación que examine la validez del negocio jurídico en su integridad. El Registrador va a realizar su función de control de una manera autónoma, independiente y bajo su responsabilidad personal. La calificación va a alcanzar a la validez de los actos dispositivos, la capacidad de los intervinientes, el cumplimiento de las formalidades extrínsecas y, por supuesto, los obstáculos del Registro. Esta gran extensión, cuando se trata de documentos judiciales, debe armonizarse con el precepto constitucional de que es a los Tribunales a los que corresponde en exclusiva juzgar, por lo que el Registrador ha de limitarse a los obstáculos registrales no pudiendo entrar en el fondo de la decisión.

Lo extenso de la calificación contrasta con lo limitado de los medios para llevarla a cabo: los documentos presentados y el contenido de los libros del Registro.

En cuanto a los efectos que vaya a producir la calificación, debe entenderse limitada a extender, suspender o denegar la inscripción o asiento solicitado, no impidiendo el procedimiento que pueda seguirse en los Tribunales sobre la validez o nulidad del título. Frente a una calificación negativa cabe recurso especial gubernativo ante el Ministerio de Justicia, y su que Resolución, a su vez, puede impugnarse ante el orden jurisdiccional civil.

C) La calificación ha de ser independiente y responsable.

El Registrador, al ejercer su función debe actuar de modo independiente, no sometido a autoridad alguna que se pueda inmiscuir en su decisión. Esta libertad debe reflejarse también en su responsabilidad, de tal manera que ante los errores ha de responder el sistema, no trasladando sus consecuencias a la Administración en general.

III.- LOS EFECTOS DE LA PROTECCIÓN REGISTRAL. EL MERCADO INMOBILIARIO.-

Los efectos de la protección no son otros que la Seguridad Jurídica. Dicha Seguridad Jurídica opera no solamente en el momento en el que se lleva a cabo la adquisición del bien o derecho, sino que se mantiene continuamente en el tiempo: el Registro despliega la protección a lo largo de la vida del derecho, de tal manera que, incluso protegerá al titular frente a sus propios actos en los supuestos en los que exista dejación en el ejercicio de los mismos; no es otra la idea que se encuentra presente cuando la Ley Hipotecaria española en el artículo 36 afirma que los derechos inscritos que no llevan aneja la facultad de inmediato disfrute no se extinguen por la usucapión, ni tampoco se extinguirán aquellos que llevándola cuando el disfrute de los mismos no fuere incompatible con la posesión.

Pero la Seguridad Jurídica no solamente se manifiesta en el campo del Derecho. Trasciende también en la realidad extrarregistral. La misma produce un efecto inmediato de tranquilidad de los particulares, con claras repercusiones en la economía. Así el *Banco Mundial* en su estudio de fecha de 3 de Mayo de 1996, ha dejado claro que el sistema de la publicidad registral es esencial “*para la protección de los derechos de dominio, con el consiguiente aumento de la confianza en las inversiones individuales, y para la transparencia del dominio, con la consiguiente reducción en el coste de las operaciones y el aumento del rendimiento de los mercados de la propiedad inmobiliaria*”.

Desde una triple perspectiva puede observarse este fenómeno.

A) Reducción de costes.-

Esta reducción ha sido expuesta ya con anterioridad de una manera comparatista. Aunque el resultado final de los costes de transmisión de inmuebles en los distintos países no se encuentra muy alejado entre unos y otros, es muy significativo el concepto en el que dichos costes se producen⁵. Así, mientras que en los sistemas de Registros de títulos o de simple inoponibilidad el mayor porcentaje de los costes se centra en la retribución de quienes intervienen en la fase previa a la registración, más la contratación de un seguro, en

⁵ Puede verse el trabajo de Fernando P. MÉNDEZ GONZÁLEZ, *La función económica de los sistemas registrales*. Conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI de Madrid el 21 de Marzo de 2002.

los Registros de derechos o de presunción de exactitud, el menor coste de estos elementos posibilita que pueda existir una mayor carga impositiva sin que el resultado total sea mayor⁶, con lo que aparece otro efecto reflejo de la seguridad: el logro de una mejor distribución de la riqueza.

B) Disminución de la litigiosidad.-

Este efecto resulta evidente. Una de las finalidades del Registro es la cautelar. Se trata de una finalidad preventiva evitando que proliferen las cuestiones litigiosas. Ello es como consecuencia de dos resultados directos de la publicidad registral⁷:

1º La publicidad registral impide el fraude. Es decir, el Registro evita la venta de fincas gravadas como libres, lo que produce una transparencia en las enajenaciones que ampara a los adquirentes, actuando esta clarificación de las cargas como impulsor o acelerador de la circulación de la riqueza.

2º El Registro da seguridad a los derechos. Esta seguridad se produce por la claridad en la titulación que elimina las dudas sobre quién es o no propietario y quiénes son los titulares de derechos.

Estos dos efectos de la implantación del sistema Registral, hacen disminuir de forma muy rápida el número de pleitos o litigios. Con ello se produce un efecto beneficioso no solamente a favor de los particulares, sino también a favor de la Administración de Justicia.

C) Crédito más barato.

Un Registro que se presuma exacto es el claro soporte para el crédito hipotecario. Precisamente en dar seguridad a este crédito está el origen de la configuración actual de los Registros en general y del español en particular. Es conocida la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria española de 1861 refiriéndose a la situación anterior: *“Nuestras Leyes Hipotecarias están condenadas por la ciencia y por la razón, porque ni garantizan suficientemente la propiedad, ni ejercen saludable influencia en la propiedad pública, ni asientan sobre sólidas bases el crédito territorial, ni dan actividad a la circulación de la riqueza, ni moderan el interés del dinero, ni facilitan su adquisición a los dueños de la propiedad inmueble, ni aseguran debidamente a los que sobre esta garantía prestan sus capitales. En esta situación la reforma es urgente e indispensable para la creación de Bancos de Crédito territorial, para dar certidumbre al dominio y a los demás derechos sobre la cosa, para poner límites a la mala fe y para liberar al propietario del yugo de usureros despiadados”*.

Pero no solamente el sistema registral supondrá el abaratamiento de los créditos con garantía inmobiliaria. De un amañera refleja también se producirá ese abaratamiento en los

⁶ En Francia el resultado porcentual de los costes totales es más elevado que en otros países (más de un 13 por ciento, en comparación a un diez por ciento de media). En España de ese diez por ciento menos del uno por ciento corresponde a los costes jurídicos. V. Nota anterior.

⁷ Abelardo GIL MARQUEZ, *Proyección histórica y actual del sistema hipotecario*, dentro del Libro Homenaje a Tirso Carretero, páginas 775 y siguientes.

créditos con garantía personal, puesto que el Registro de la Propiedad se convierte en un instrumento adecuado para conocer la solvencia patrimonial de los particulares.

IV.- LA PROTECCIÓN REGISTRAL PROYECTADA HACIA EL FUTURO.-

Los Registros de la Propiedad no pueden ser una creación artificial que se encuentre alejada de la realidad social de cada momento. Debe ser una institución dinámica de tal manera que el cambio constante de la sociedad suponga una evolución constante de la figura. Esta evolución se ha sintetizado diciendo⁸ que el primer estadio corresponde a una fase de defensa y protección de los acreedores hipotecarios, es decir, de los sujetos que intervienen en el mercado de capitales con garantía territorial, defendiendo el interés de éstos en orden a la subsistencia de sus derechos de hipoteca y su interés en no verse expuestos a la preferencia de rango de otras hipotecas ocultas. La segunda fase se produciría en un momento más tardío, cuando la protección de los acreedores hipotecarios es algo que puede considerarse consolidado ya, y cuando las transformaciones económicas determinan un progreso y un incremento del mercado inmobiliario; es entonces cuando el sistema se completa con una más rigurosa protección de los adquirentes del dominio sobre inmuebles llegándose a un auténtico Registro de la Propiedad.

Pero la evolución, si es tal, no puede detenerse. Es por ello que la seguridad que proporcione el Registro debe dar respuesta a nuevas necesidades. En esta adaptación a las nuevas demandas podemos señalar los siguientes puntos:

1.- Debe realizarse la superación definitiva de los sistemas de inoponibilidad o de archivo de títulos.

Estos sistemas (aunque respondan en algunos países a una larga tradición jurídica) responden a una fase más embrionaria de la protección de la propiedad a través del Registro. Sus más limitados efectos proporcionan una menor seguridad al tráfico inmobiliario y a los titulares registrales, según quedó expuesto anteriormente. Al tratarse de un sistema más imperfecto la seguridad debe buscarse por otros caminos. Es por ello que se acude a completar la seguridad que no se tiene mediante la contratación de un seguro. Pero este seguro solamente cubre el precio de compra, del que se será indemnizado en su caso; pero no puede cubrir que se va a permanecer en el goce del bien. El resultado final es un sistema más caro y más complejo, pues a lo anterior debe añadirse que antes de la contratación del seguro es necesario hacer complejas investigaciones acerca de la fiabilidad de la transmisión realizada.

2.- El desarrollo de los sistemas registrales debe realizarse sobre la base de presunción de exactitud.

Se ha dicho al principio que la organización registral responde a las peculiaridades del Ordenamiento Jurídico y social de cada país. Pero ello no impide que la comparación arroje un balance a favor de determinados sistemas, como hemos visto. El mismo informe del Banco Mundial dice también: *“La inscripción de títulos se suele considerar como un sistema de Registro más avanzado cuya introducción requiere una mayor inversión pero,*

⁸ Luis DÍEZ-PICAZO, *Fundamentos de Derecho Patrimonial*, Volumen II, páginas 260 y siguientes.

en principio proporciona una mayor seguridad de tenencia y una información más fiable”. Ahora bien, la creciente interrelación existente entre los países, incrementada en el caso de pertenecer a Organismos supranacionales (especialmente la Unión Europea) puede dar lugar a veces a retrocesos. Es lo que ha ocurrido en España con las Directivas de la Unión Europea en el campo del Registro Mercantil⁹, en donde los efectos de la inscripción se producían desde el mismo momento en que el documento entraba oficialmente en el Registro, pero sin embargo, con la adaptación de las Directivas se ha producido un retroceso consistente en que los efectos de la inscripción no van a producirse hasta que no se haya publicado la misma en el Boletín del Registro Mercantil.

3.- Los poderes públicos y la Administración solicitan de manera creciente la protección registral.

La eficacia del sistema se manifiesta en este aspecto concreto: desde una exclusión de los bienes de dominio público del Registro de la Propiedad, en España, se ha pasado a una petición de inclusión de los mismos buscando el amparo y la seguridad proporcionada por la publicidad¹⁰. Por ello la legislación establece, por un lado la obligación de inscribir aquellos bienes que formen parte del patrimonio de las distintas Administraciones, pero, también, por otro lado, la posibilidad de inscribir los bienes que sean del dominio público, tal y como expresamente declara el artículo 5 del Reglamento de la Ley Hipotecaria, a partir de la reforma de 4 de Septiembre de 1998.

4.- El Registro de la Propiedad debe tender a facilitar una información completa de la situación de los inmuebles.

Ello supone, como dijimos, que el sistema de simple encasillado sea insuficiente para reflejar la complejidad de situaciones que pueden producirse. Pero no es sólo este el aspecto de la cuestión, sino que el Registro debe estar preparado para suministrar nueva información que pueda ser considerada fundamental en tiempos venideros. Así:

A) Bases gráficas y catastrales.

La incorporación de las mismas al Registro de la Propiedad constituye un instrumento eficaz para dotar de mayor seguridad al contenido de los derechos inscritos. No obstante no puede implicar una confusión entre ambas instituciones. Ambas deben ir coordinadas pero diferenciadas. Esta idea se encuentra perfectamente recogida en la Exposición de Motivos de la Ley española 48/2002, de 23 de Diciembre, del Catastro Inmobiliario, la cual afirma claramente que entre las misiones del Catastro (junto con la fundamental de su finalidad tributaria), se encuentra la de suministrar la información gráfica y la identificación catastral de las fincas al Registro de la Propiedad. Pero, continúa diciendo la Exposición de Motivos *“dicho Registro, institución a la que el ordenamiento jurídico atribuye la esencial función, propia de todo Estado moderno, de garantizar la protección de los derechos inscritos y, con ello, del tráfico jurídico-inmobiliario, es el*

⁹ José POVEDA DÍAZ, *El Registro de la Propiedad español y las recomendaciones del Banco Mundial*, Boletín del Colegio de Registradores de España, 1997, número 27.

¹⁰ Severiano MONTERO GONZÁLEZ, *La progresiva inscribibilidad en el Registro de la Propiedad de los bienes y los actos de las Administraciones Públicas*, en el Libro Homenaje a Joaquín Lanzas y Luis Selva. Editado por el Centro de Estudios Registrales, páginas 1017 y siguientes.

único registro que tiene efectos de fe pública respecto de la titularidad y derechos reales sobre bienes inmuebles”.

B) *Información en materia urbanística.*

Es posible que el Registro (sin perder las notas que le caracterizan) pueda colaborar en la publicidad de las situaciones urbanísticas, ensanchando su campo de actuación. Es lo que ha dado en llamarse “publicidad noticia” y respecto de la cual se ha destacado doctrinalmente la conveniencia de su inclusión, aunque con cautelas. El ensanchamiento de la actuación puede ser en un doble ámbito¹¹:

1. En cuanto a la publicidad, de tal manera que contribuya no tan sólo y estrictamente a la publicidad generadora de situaciones jurídicas apoyadas en el Registro, sino también a la publicidad noticia, para el mero conocimiento por terceros de la situación urbanística en que se encuentran los bienes, que impida las adquisiciones que puedan provocar un perjuicio y precisamente apoyándose en la honda raigambre social del Registro de la Propiedad.

2. En cuanto al contenido de los actos inscribibles, que no solamente serán los que impliquen una mutación jurídico-real, sino también aquellos otros que aunque no produzcan este efecto, hagan referencia a las facultades del dominio.

Estas ideas se encuentran presentes en el *Real Decreto 1093/1997, de 4 de Julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento Hipotecario para la ejecución de la Ley Hipotecaria*, de España, *sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística*. Aunque la acción urbanística y el Registro de la Propiedad se desenvuelvan en esferas distintas, puede ocurrir que la primera provoque alteraciones en las titularidades inmobiliarias, y a la vez, es conveniente que los poderes públicos se sirvan de la institución registral dado que será una eficaz colaboradora en la acción urbanística desde el campo del derecho privado.

C) *El Registro y el Medio Ambiente.*

El Registro debe estar directamente implicado en esta materia. Así se hecho constar en los Congresos del CINDER de Lisboa (1996) y de Marrakech (1998).

Los estudios realizados desde el punto de vista de la legislación española han puesto de manifiesto como son, precisamente, los Registros que establecen un sistema de protección de los derechos mediante la presunción de exactitud, los que se encuentran en condiciones de poder servir de soporte para realizar una adecuada política medioambiental en el aspecto de la publicidad¹².

¹¹ José Luis LASO MARTINEZ “Aportaciones hipotecarias al proceso urbanístico” dentro del volumen *Jornadas sobre urbanismo y publicidad registral*, Valladolid, 1988, página 15.

¹² Puede verse el trabajo “*Medioambiente y publicidad registral*”, realizado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la Agencia Europea de Medio Ambiente en ejecución de un contrato de “Expert’s Corner”.

El Registro, al tratarse de una oficina de implantación territorial dotada de los medios técnicos adecuados, aparece como eficaz coadyuvante en la legislación del medio ambiente a través de los siguientes mecanismos:

- Dando publicidad a las situaciones medioambientales que puedan recaer sobre fincas concretas (situaciones de especial protección, limitaciones específicas sobre fincas, etc.)
- Suministrando información sobre los usos del suelo y sus repercusiones medioambientales.
- Publicando la imposición de limitaciones o sanciones.
- Recogiendo (junto con el Registro Mercantil) situaciones nuevas cuya importancia es creciente: derechos de emisión, auditorías medioambientales, etc.

5.- La protección de los consumidores como evolución en la ampliación del ámbito de protección.

La idea de servicio público que presta el Registro de la Propiedad, no se entendería en los momentos actuales si no se examinara también desde esta perspectiva. Esta perspectiva está incluida ya en la legislación española de una manera directa. Mediante la Disposición Adicional 2ª de la Ley 7/1998, de 13 de Abril *sobre condiciones generales de contratación*, recogiendo lo que se había establecido ya en la legislación de protección de consumidores y usuarios, directamente se ha modificado la legislación hipotecaria en un doble sentido:

- El Registrador, sin perjuicio de los servicios prestados a los consumidores por los centros de información creados por su colegio profesional, garantizará a cualquier persona interesada la información que le sea requerida en lo que se refiere a la institución registral.
- El Registrador denegará la inscripción de aquellas cláusulas contractuales que hayan sido declaradas nulas mediante sentencia firme y se encuentren inscritas, en tanto que abusivas, en el Registro de Condiciones Generales de la Contratación. Todo ello sin merma de que, además, deba rechazarse todo aquello que no reúna los requisitos necesarios de validez, según la calificación registral.

6.- Utilización de nuevas tecnologías

En una sociedad en la que el desarrollo se asienta cada vez más en el progreso de las telecomunicaciones y de la informática, no es posible que el Registro quede fuera de esta evolución.

El sistema registral español no es ajeno a la incorporación de las nuevas tecnologías, las cuales se manifiestan en los siguientes puntos:

A) Facilidad de acceso a la información

Es ya posible (además de la información del Registro Mercantil) acceder desde los ordenadores personales a solicitar información por vía telemática del contenido de los

Registros de la Propiedad. Dicha información es facilitada, por el mismo medio, previo tratamiento y depuración del contenido, en el plazo de 48 horas¹³.

B) Intercomunicación entre los distintos Registros.

La intercomunicación entre las oficinas se realiza no solamente para tener una base de datos de todo el país, sino también para lograr que para el particular exista una “ventanilla única” a la que demandar la información, con el resultado llamativo de que sean todas y cada una de las oficinas registrales las que pueden realizar dicha función (artículo 332 del Reglamento Hipotecario).

C) Adopción de mecanismos nuevos (la firma electrónica)

La Ley 24/2001, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, estableció en aplicación de las Directivas Europeas y del Real Decreto-ley 14/1999, de 17 de Septiembre sobre firma electrónica, que los Registradores de la Propiedad deberían estar integrados en un sistema de firma electrónica avanzada en el plazo máximo de nueve meses. Tal mandato legislativo fue cumplido en el plazo establecido, constituyéndose el propio Colegio de Registradores en Entidad Prestadora de Servicios. Mediante el sistema de firma electrónica podrán remitirse al Registro de la Propiedad documentos públicos, comunicaciones, partes, liquidaciones fiscales, solicitudes, certificaciones, tanto entre Registros de la Propiedad, como desde la Administración pública, el Notariado o la Administración judicial.

D) Adopción de medidas que garanticen la seguridad e integridad de la información.

Todo ello, sin olvidar que los fuertes efectos que se derivan de la publicidad registral debe llevar a adoptar siempre las medidas máximas existentes para garantizar la autenticidad e integridad de la información transmitida. Por ello se evita el acceso directo a las bases de datos y son los mismo Registradores los que controlan directamente la seguridad de los mecanismos establecidos.

Juan José Pretel Serrano
Registrador de la Propiedad

¹³ Devolviendo el dinero en el caso de incumplimiento de dicho plazo.