

# Realidad física y jurídica en el Registro de la Propiedad

ENRIQUE RUBIO  
TORRANO

## Introducción

Tanto el título de las Jornadas «Sobre coordinación del Catastro, Notariado y Registro de la Propiedad», como el de esta ponencia «Realidad física y jurídica en el Registro de la Propiedad» permiten formular dos observaciones que no por elementales deben dejar de tenerse en cuenta:

a) En cuestiones de coordinación son tres los agentes intervinientes: la Administración (hablamos de Catastro, o de Registro Fiscal de la Riqueza Territorial), la Notaría y el Registro de la Propiedad.

b) El Registro de la Propiedad descansa sobre una realidad (una eficacia) jurídica.

## Catastro, Registro de la Propiedad y escritura notarial

### Catastro

• El Catastro, al menos *prima facie*, se presenta como un banco de datos. De las muchas definiciones que de esta Institución se han ofrecido nos quedamos con la de Roca Sastre:

«Registro, Censo, Padrón, Catálogo o Inventario de la riqueza territorial de un país, en el que se determinan las fincas rústicas o urbanas del mismo, mediante su descripción o expresión gráfica, así como su evaluación o estimación económica al fin primordial de tipo fiscal o tributario, y a los fines auxiliares de orden económico, administrativo, social y civil».

• Esta Institución trae causa inmediata de la creación en 1856 de la Comisión de Estadística General del Reino cuya finalidad no fue otra que obtener un inventario de la propiedad inmueble con sus lindes, titularidad y valor productivo. En 1870 se crea el Instituto Geográfico con el que comienza propiamente la actividad catastral a base de trabajos puramente topográficos y sobre grandes masas de cultivo.

La referencia normativa más significativa y cercana la constituye la Ley Catastral de 23 de marzo de 1906. Conforme a su artículo 1: El Catastro parcelario de España tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos...

Su artículo 2 declara que: El Catastro comprenderá, en su conjunto, la enu-

meración y descripción literal y gráfica de los predios rústicos y forestales... solares, edificios, etc. con expresión de superficies, situación, linderos, cultivos, aprovechamientos... y demás circunstancias que den a conocer la propiedad territorial y la definan en sus diferentes aspectos y aplicaciones. Estas aplicaciones son, según declara el art. 1, todas las económicas, sociales y jurídicas.

Los fines que el Catastro pretende alcanzar son:

• De naturaleza fiscal. Es el fin básico. Como señala el art. 1, el objeto del Catastro es el equitativo reparto del impuesto territorial.

• De carácter administrativo. El logro estadístico a través de la formación de un Mapa Nacional Topográfico Parcelario que sirva de base para la formación del Banco Nacional de Datos Catastrales; así se advierte en el R.D. 29 de diciembre de 1979.

• De carácter económico. Cualquier política económica debe sustentarse, entre otros factores, en el conocimiento de la tierra, sus características, cultivo, producción, etc.

• De naturaleza social. Cualquier plan de ordenación del territorio debe partir de los datos actuales; su conoci-

miento llevará, en su caso, propuestas reorganizativas territoriales.

- De naturaleza jurídico-civil. Se trata de proporcionar «realidades físicas» a la institución registral. Manifestación desorbitada de esta finalidad la constituye el art. 37, según el cual:

Transcurridos diez años después de la aprobación del Catastro Parcelario de un término municipal, sin que por los Tribunales de Justicia se haya dictado sentencia firme contraria al estado físico o jurídico de una finca inscrita en el libro catastral, la cédula de inscripción en el mismo *tendrá todo el valor legal y jurídico de un título real*.

Acertadamente los Tribunales han interpretado estos preceptos con gran moderación. Así, la sentencia 19 octubre 1954 dice que:

«Ni por sus precedentes de elaboración, ni por los términos en que están concebidos los arts. 1, 2, 3, 4, 34 y 37 de la Ley, cabe asignar a las inscripciones catastrales por sí mismas la significación definidora de la situación jurídica de las fincas descritas... Las inscripciones en aquél (Catastro) sólo valdrán a efectos posesorios y dominicales, como principio de prueba, con posibilidad de demostración en contrario...

Tales pretensiones legales produjeron una fuerte crítica doctrinal que hacía notar las diferentes finalidades a que respondían la institución catastral y registral y las ambiciosas y desorbitadas pretensiones de la normativa catastral.

El acontecer diario demostró la ineficacia de las medidas legales hasta el punto de que la trayectoria de la institución catastral se ha perfilado sobre la base de ser complementaria del Registro de la Propiedad. Se trata, por tanto, no de fundir o confundir ambas instituciones cuanto de coordinar el Registro y el Catastro. Precisamente se apuntó por la doctrina —Chinchilla, González Pérez, Muñoz Cariñanos, García García— como serios obstáculos que se oponían a la coordinación entre Catastro y Registro la pluralidad de Catastro que previamente debían coordinarse entre sí, o

concretarse en el Catastro Topográfico Parcelario.

Junto a la dispersión territorial se encontraba igualmente la dispersión competencial. Son distintos Ministerios y Organismos los que han tenido competencias en este campo: Presidencia del Gobierno, Hacienda, Planificación y Desarrollo... La Ley de Presupuestos de 1985 crea el Centro de Gestión y Cooperación Tributaria. En 1987 incorpora a su denominación el adjetivo Catastral: Centro de Gestión Catastral...; y es desde ese año cuando puede decirse que por primera vez existe un organismo que concentra todas las competencias en esta materia bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda. Ello queda ratificado en la Disposición Adicional Cuarta de la Ley de Haciendas Locales, de 30 de diciembre de 1988, al establecer que la formación, conservación, renovación, revisión y demás funciones inherentes a los Catastros Inmobiliarios, serán competencia exclusiva del Estado y se ejercerán por el Centro de Gestión Catastral y Cooperación Tributaria.

### Registro de la Propiedad

¿Cuál ha sido la evolución de la legislación registral?

Si quisiéramos resumir de algún modo esta evolución apuntaría como primer estadio el constituido por la defensa y protección de los sujetos que intervienen en el mercado de capitales con garantía territorial: se trata de proteger la subsistencia de sus derechos de hipoteca y de evitar que sean agredidos por hipotecas ocultas de rango preferente. Defensa, por tanto, de los acreedores hipotecarios. Este estadio en nuestro Derecho positivo lo refleja a la perfección la correctamente llamada Ley Hipotecaria de 1861.

Sólo en un momento posterior, cuando parece consolidada la protección de los acreedores hipotecarios, y las transformaciones económicas propician un notable incremento del mercado inmobiliario, el sistema se completa con una

más rigurosa protección de los adquirentes del dominio sobre inmuebles y a partir de ahí se puede hablar con precisión de un verdadero Registro de la Propiedad frente al anterior Registro de Hipotecas. El tránsito a esta fase se produce en nuestro Derecho con la Ley de Reforma de 1909, consolidándose con las Leyes de 1944 y 1946.

### Primera Ley Hipotecaria, 8 febrero 1861

Las características del sistema que instaura pueden resumirse en las siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Establece un Registro de fincas y no un simple Registro de propietarios. El Registro se organiza con arreglo al sistema llamado de folio real, abriendo para cada finca y para su historia jurídica un folio separado.

- 2.<sup>a</sup> Se consagran los principios de publicidad del Registro y de especialidad de los derechos reales, de tal modo que los actos y derechos no inscritos no van a producir efecto respecto de terceros y las hipotecas tácitas y los gravámenes ocultos desaparecen al ordenar la especial constitución de cada uno de ellos.

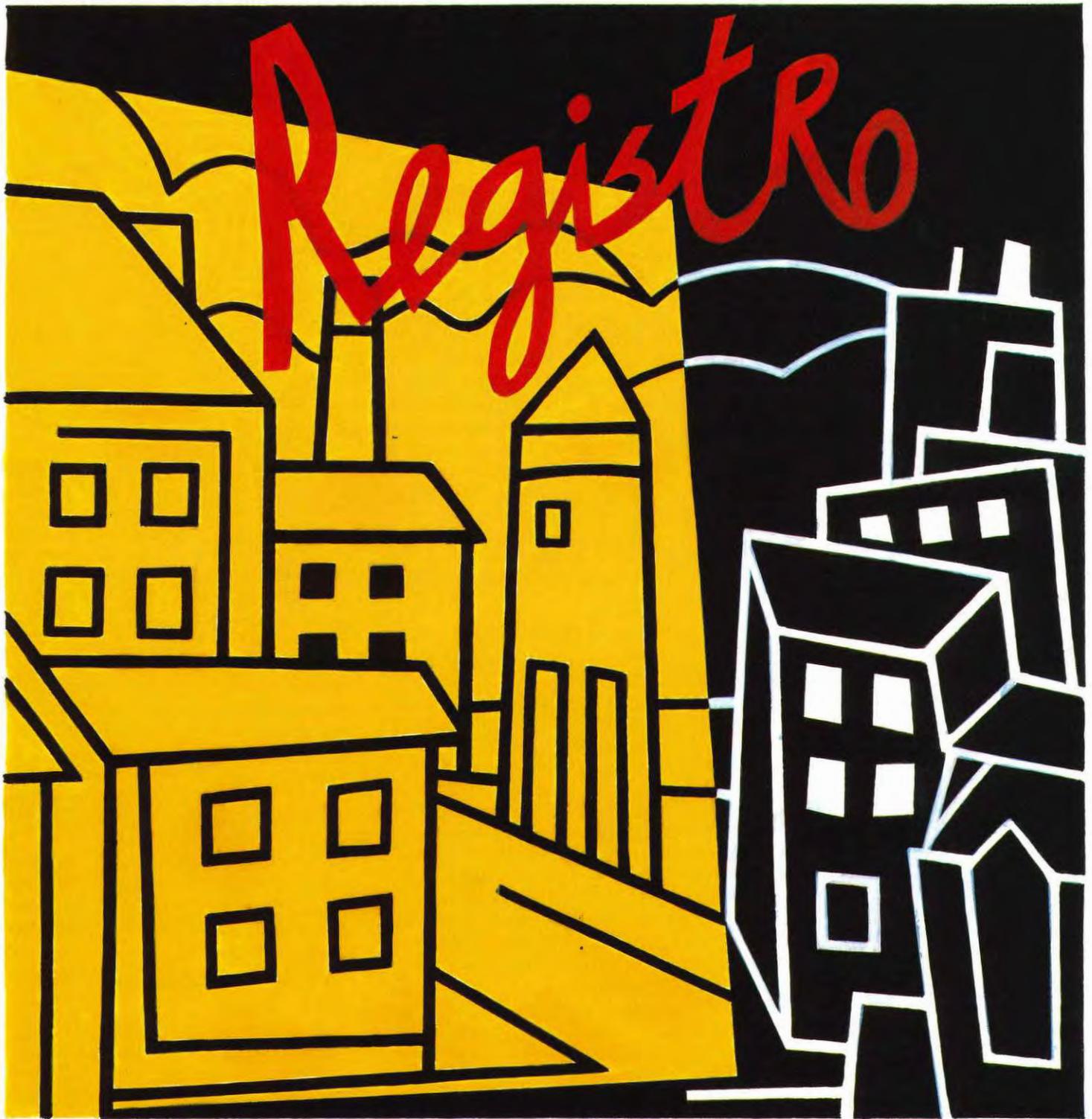
- 3.<sup>a</sup> Se proclama el principio de legalidad conforme al cual funcionarios altamente cualificados al frente de los Registros calificarán los títulos presentados a inscripción, la cual sólo procederá una vez comprobada su legalidad.

- 4.<sup>a</sup> Se reconoce el principio de prioridad que determina el rango entre los derechos reales inscritos.

- 5.<sup>a</sup> La inscripción no tiene alcance constitutivo ni obligatorio, sino voluntario y su eficacia se concreta en la inoponibilidad a terceros de los derechos reales no inscritos.

### La reforma hipotecaria de 21 abril 1909

La presencia en el Ordenamiento jurídico español del Código civil y la conveniencia de favorecer la constitución y realización del crédito hipotecario justificaron la reforma de 1909, entre cuyos



aspectos más destacados caben mencionar los siguientes:

1.º El procedimiento judicial sumario para el ejercicio de la acción hipotecaria. De este modo, el acreedor podía proceder rápidamente contra la finca hipotecada aunque se hallare en manos de un tercer poseedor.

2.º Una novedosa y más técnica formulación de los principios de exactitud registral y de prioridad y tracto sucesivo.

3.º Una nueva regulación de las hipotecas en garantía de cuentas corrientes de crédito y de hipotecas para garantizar títulos transmisibles por endoso o al portador y su cancelación.

4.º Una reforma orgánica y administrativa de la Dirección General y del Cuerpo de Registradores de la Propiedad.

#### **La reforma hipotecaria de 1944-46**

Si bien nuestra legislación era una de las más «científicas», sus resultados habían sido relativamente escasos en lo referente a la vida económica del país. En 1944 todavía se encontraba sin inscribir el 60% de la propiedad, se había iniciado una corriente desinscribitoria y, paulatinamente, se retrocedía en amplios sectores de la vida nacional a un sistema de clandestinidad, superado en muchos países y para cuya desaparición se había dictado la Ley (Díez-Picazo).

La finalidad primordial de esta reforma fue tratar de conseguir el acceso al Registro de la propiedad no inscrita; y luchar contra la falta de concordancia entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral (medios de inmatriculación y expediente de liberación de cargas y gravámenes).

El problema de la concordancia o de la exactitud entre el Registro y la realidad física fue abordado sólo a través de una normativa que regulaba las rectificaciones de la medida superficial y las declaraciones de obra nueva, sin que se aprovechara la ocasión para hacer frente a la deseada coordinación de las dos instituciones que estamos estudiando.

No obstante, cabe destacar como objetivos perseguidos por la reforma y logrados, en alguna medida, los siguientes:

1) La supresión de lagunas y mejora de la calidad técnica de las leyes anteriores.

2) La contemplación registral de institutos jurídicos tales como: las prohibiciones de disponer, la usucapión, algunas formas modernas de hipoteca, algún tipo de legítima, etc.

3) Una mejor concreción del valor de la inscripción para la defensa del derecho del titular inscrito.

4) Una mejora, en fin, de la mecánica y utilidad del Registro.

No se consideró, finalmente, oportuno elevar la inscripción a la categoría de requisito inexcusable para la constitución de relaciones inmobiliarias que emanan de un negocio jurídico.

#### **Finca material y finca registral**

• Finca material. Señala el Prof. Lacruz que el Derecho de los bienes inmuebles se distingue del de los muebles en que aquél ha de producir primero el objeto —el espacio físico, diría yo— cuyas relaciones jurídicas ha de regular después. Así como en las cosas muebles los límites vienen dados por la naturaleza, en los inmuebles, los límites en sentido horizontal, económica y jurídicamente existentes, nunca son precisos; los límites de un terreno no tienen por qué existir físicamente, ni menos ser perceptibles por los sentidos, y son mera consecuencia del derecho real de propiedad, sin el cual la superficie terrestre sólo estaría interrumpida —pero no delimitada— por los accidentes físicos.

Finca material será, en este sentido, un simple polígono de la superficie terrestre perteneciente a un mismo propietario, y objeto de tráfico y división.

El concepto de finca material va a dejar paso a uno nuevo el de «finca funcional». A éste se anuda el componente social que informa el derecho de propiedad y los vínculos de interés público

y de servicio a la comunidad que lo constriñen cada vez con más fuerza: aparecen así conceptos tales como los de solar, unidad mínima de cultivo, etc. ligados a una idea de destino económico.

• Finca registral. Pues bien, para el Registro la finca no es necesariamente una superficie delimitada por los cuatro puntos cardinales, o individualizada por signos físicos. La cualidad de finca registral la determina una circunstancia puramente formal. Tendrá la condición de finca registral todo lo que abra folio en el Registro; por tanto, se incluyen en la misma supuestos que se alejan claramente del concepto de finca material, tales como las concesiones administrativas (minas, autopistas, etc.), las denominadas fincas discontinuas, que se producen en muchas explotaciones agrícolas, etc.

#### **Alteraciones físicas de la finca registral**

Una vez ingresada la finca en el Registro mediante la inmatriculación, el Registro debe ir recogiendo las alteraciones que pueda sufrir aquélla, y a tal efecto arbitra procedimientos para modificar los datos físicos de la misma; en particular, la declaración de obra nueva y el llamado «exceso de cabida».

• La declaración de obra nueva. Constituye un supuesto de discordancia sobrevenida. A juicio de Lacruz, comprende no sólo la edificación, sino cualquier obra que transforme las circunstancias materiales de la finca expresadas en el Registro. Esta obra nueva se hace constar:

a) Describiéndola en un título destinado a cualquier modificación en la situación jurídica de la finca: piénsese, por ejemplo, en una venta, con lo cual, a la vez, en el mismo asiento se inscribe un cambio jurídico y se rectifica la inmatriculación.

b) Manifestándola en una escritura pública dirigida exclusivamente a este fin.

c) Mediante escritura pública descriptiva de la obra nueva, en la que el

contratista manifieste que ha sido reintegrado del importe de la misma, o a la que se acompañe certificado del arquitecto acreditativo de que la construcción está comenzada o concluida (cfr. arts. 208 L.H. y 308 R.H.).

- Exceso de cabida. La medida superficial de un inmueble —como advierte la sentencia 9 noviembre 1949— es sólo un dato secundario de identificación, para lo cual, conocida su naturaleza y situación, bastan los linderos. Así pues, la medida superficial no constituye circunstancia esencial de la inscripción, pues el art. 9.1 L.H. establece que se reflejará en la inscripción «si constare del título», si bien el art. 51.4 R.H. preceptúa que se hará constar «en todo caso».

No nos encontramos aquí ante un supuesto de discordancia sobrevenida como en el caso de la declaración de obra nueva. Como señala Sanz Fernández, el exceso de cabida no supone una inscripción ni una inmatriculación de superficie no inscrita, ya que la misma figura en el Registro, si bien mal expresada en el asiento. Estamos en presencia de una rectificación de una medida superficial. El exceso de cabida supone un «aumento» superficial de la medida dentro de los linderos de la finca registralmente fijados. Son tres los medios por los cuales pueden hacerse constar en el Registro los excesos de cabida: el expediente de dominio, el acta de notoriedad y el título público de dominio (arts. 201, 203 y 205 L.H. y sus complementarios del R.H.). La legislación especial contiene normas sobre exceso de cabida: así la Ley del Patrimonio del Estado, el Real Decreto 3 mayo 1980 sobre coordinación Catastro-Registro, la Ley de Explotaciones Familiares Agrarias de 24 de diciembre de 1981...

## Coordinación Registro de la Propiedad y Catastro

Antes de apuntar someramente —pues a lo que entiendo esta cuestión va a ser objeto de una atención especial a lo lar-

go de estas Jornadas— algunos aspectos de este antiguo ideal o *desideratum* me van a permitir que destaque dos ideas, de distinta naturaleza y alcance, que deben presidir cualquier enfoque coordinador Registro-Catastro: una, formulada ya de antiguo, a saber, el Registro de la Propiedad debe procurar la mayor adecuación a la realidad que trata de incorporar a sus libros. Otra que tiene como base el hecho de que, en nuestros días y desde la Constitución, el derecho de propiedad es, cada vez más, su contenido posible. Lejos queda ya el viejo 348 del Cc., de clara inspiración romana. En la actualidad —y como señala el Preámbulo de la Ley 8/1990 de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo —la ley va a determinar el contenido económico del derecho de propiedad. La función social de la propiedad —recuerda el artículo 1.º de la Ley mencionada— delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio.

### Sistemas legislativos en orden a la coordinación

Son muy diversos los sistemas legislativos que han tratado de dar respuesta al problema que estamos abordando; todos ellos, desde su particular Ordenamiento Jurídico y condicionados por su historia social y económica. De ahí que no resulte fácil sistematizar las distintas soluciones normativas, ni conveniente transplantar sin más a nuestro Ordenamiento experiencias ajenas.

Hacemos nuestra la clasificación de Chico y Ortiz sobre los diferentes sistemas legislativos en orden a la coordinación, distinguiendo:

- Sistemas de coordinación perfecta. Como ejemplos se suelen mencionar las legislaciones alemana y suiza. En el sistema alemán, la inmatriculación se lleva a cabo tomando como base los datos físicos catastrales. El artículo 950 del Código civil suizo ordena que la inscripción y descripción de cada inmueble en el Registro se hará una vez levan-

tado el plano sobre la base de una medida oficial. Esta medida la realiza el Catastro, que remite al Registro los planos correspondientes.

- Sistemas en vías de coordinación. En este apartado, en el que cabe incluir distintas legislaciones que contienen un amplio abanico de medidas en orden a una coordinación todavía inalcanzada (legislaciones francesa, italiana o portuguesa, entre otras), debe citarse el caso español.

- Sistemas de fusión de ambas instituciones. En este grupo se cita como caso paradigmático el sistema del Acta Torrens del continente australiano, en el que el Catastro y el Registro están unidos en una sola oficina. Ambas instituciones actúan en perfecta correlación, siendo previa a la inscripción la delimitación, medición y comprobación de la existencia de la finca.

### Posición doctrinal

Con excepciones verdaderamente aisladas, la doctrina que se ha ocupado de esta cuestión —Jerónimo González, Roca Sastre, de la Rica o Chico, por citar algunos— propugna la necesaria coordinación de ambas instituciones, con distintos matices a la hora de ofrecer soluciones técnicas a la misma.

### La legislación española ante la coordinación

- La legislación catastral que parte de la Ley 23 mayo 1906, a juicio de José M.ª Chico, que comparto, no fue más que un obstáculo para lograr la pretendida coordinación, pues al idear la creación de un catastro «jurídico» o con finalidades jurídicas, descentró el problema ya que este Instituto sólo debió intentar la creación de un inventario o catálogo suministrador de datos físicos. Olvidó, en cambio, esta legislación el juego de los principios hipotecarios y, en particular, el de la publicidad.

- La legislación hipotecaria, si bien no buscó de propósito la concordancia, trató de evitar la discordancia. Ya en la Exposición de Motivos de la Ley de

1909 se advertía de lo conveniente que hubiera sido incluir en el texto de la misma unas normas para poner en relación Catastro y Registro, ya que la conexión entre ambas instituciones es evidente dado que una se refiere a la descripción gráfica de las fincas y otra a su historial jurídico. Habrá que esperar, no obstante, a la reforma legislativa de 1944-46 y al Reglamento complementario de 1947-1959 para encontrar preceptos específicos que avalen esta postura de respeto y acercamiento, tales como:

— La tramitación de expedientes de dominio, actas de notoriedad reanudadoras del tracto o constataadoras de excesos de cabida y las complementarias de documentos privados de adquisición, que requieren las correspondientes certificaciones catastrales (arts. 201 y 203 L.H. y 289 y 298 R.H.).

— En determinados casos, se exige el documento catastral como complementario para la inmatriculación por título público de adquisición y la constatación de excesos de cabida.

— En la inscripción de fincas debe hacerse constar como datos de coordinación la referencia al polígono y parcela catastral si figurasen en el título (art. 51.2.º R.H.).

• En la legislación catastral más reciente se debe hacer mención especial al R.D. 3 mayo 1980, que establece la coordinación en régimen común del Catastro Topográfico Parcelario y el Registro de la Propiedad, y por lo que al Derecho navarro se refiere, el D.F. 54/1991, de 7 de febrero, de coordinación del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra con el Registro de la Propiedad. Respecto de ambas normas cabe señalar algunas notas comunes:

1. Ambas tienen el rango normativo de Decretos y no de Leyes, por lo que no modifican normas anteriores con rango de Ley, tanto catastrales, como de concentración parcelaria u ordenación rural, entre otras.

2. No modifican, por tanto, los preceptos de la Ley Hipotecaria.

3. En sus relaciones con el Reglamento Hipotecario, estos Decretos pueden cumplir un papel complementario.

— Si fijamos nuestra atención en el Decreto Foral, cabe entresacar de él los siguientes principios o criterios generales:

1.º La coordinación entre el Registro Fiscal de la Riqueza Territorial y el Registro de la Propiedad se plantea como objetivo de «interés público», tal y como se refleja en su artículo 1.º. Para el logro de tal objetivo se dictan normas que vinculan a la Administración, a los Notarios y a los Registradores de la Propiedad.

2.º El ámbito de aplicación de la coordinación será el de los términos municipales que el Gobierno de Navarra determine sucesivamente (art. 5). Se trata, por tanto, de una aplicación progresiva del Decreto Foral, iniciándose en aquellos Ayuntamientos en los que «el mantenimiento del Registro Fiscal de la Riqueza Territorial y los Catastros Municipales de la Riqueza Rústica y Urbana esté satisfactoriamente asumido» tal y como se recoge en el preámbulo del D.F. 160/1991, de 25 de abril. Por esta razón y porque, siendo significativamente representativos del resto de municipios están emplazados en un mismo Distrito Hipotecario del Registro de la Propiedad, se ha iniciado esta coordinación en los términos municipales de Tudela y Valtierra como ordena el Decreto últimamente citado.

3.º La relación Registro de la Propiedad y Registro Fiscal se establece como de aportación recíproca. El Registro Fiscal aportará al de la Propiedad los datos descriptivos y gráficos de cada finca (art. 2.1), mientras que éste aportará a aquél el nombre de los titulares en dominio de las fincas coordinadas y la referencia catastral (art. 2.2).

4.º Principio de plenitud de la coordinación (art. 4): sólo habrá coordinación si ésta es plena —totalmente coincidente— entre Registro de la Propiedad y Registro Fiscal.

5.º La coordinación persigue el lo-

gro de la triple coincidencia registral, fiscal y administrativa respecto de los datos físicos y titularidad de las fincas.

6.º La presunción *iuris tantum* de exactitud registral del art. 38 L.H. alcanza a los datos descriptivos contenidos en el folio registral (art. 16.3).

7.º Finalmente, y como no podía ser de otro modo, la decisión última sobre la titularidad y los datos físicos de las fincas la tienen los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria (art. 16.2).

### Concentración Parcelaria y Registro de la Propiedad

• La concentración parcelaria pretende lograr una nueva ordenación económica y social de la propiedad de la tierra en aquellas zonas donde la parcelación de la tierra reviste extrema gravedad, al objeto de aumentar la producción, la renta y la capitalización del campo (Sanz Jarque). Para ello se sustituyen las distintas parcelas diseminadas por otra de la misma clase y cultivo y de un valor semejante al de las primitivas. Las fincas de reemplazo sustituyen a las originarias no sólo en cuanto a la titularidad sino respecto de los derechos reales que recayeran sobre ellas, operándose un fenómeno que ha sido calificado de «subrogación real forzosa» (Roca Sastre).

• En todo este proceso de conformación de la propiedad rústica para su adaptación a nuevas y más rentables estructuras productivas el Registro de la Propiedad desempeña un papel primordial. En la fase inicial de la concentración parcelaria se pretende averiguar la realidad jurídica de la zona sujeta a concentración. Dos instituciones parecen básicas para ello: el Registro de la Propiedad y el Catastro. Sin embargo, en la práctica —como apunta Corral Dueñas— se ha sustituido por un procedimiento de verdadera investigación del estado de la propiedad a través de estos medios:

a) Si existe titulación inscrita —de acuerdo con el artículo 190 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de

enero de 1972— los participantes en la concentración deben aportar los títulos de propiedad inscritos y declarar en todo caso los gravámenes o situaciones jurídicas que afecten a sus fincas o derechos.

b) Si no existe título inscrito de propiedad, ello no es obstáculo para llevar a cabo la concentración, entendiéndose la misma con los «poseedores» de la parcela (art. 191 L.R. y D.A.).

c) En el caso de fincas o parcelas no inscritas, el art. 194 de la Ley otorga preferencia al «poseedor en concepto de dueño», a quien se adjudicará la finca y a cuyo nombre se expedirá el título de propiedad integrado en el Acta de Reorganización. Si hubiese contradicción se hará constar en dicha Acta, pasando a la inscripción de la finca con los mismos efectos que la anotación preventiva de demanda, durante dos años.

- En virtud del Acta de reorganización de la propiedad se procede inexcusablemente a realizar la inscripción de las fincas concentradas. Tal Acta contiene el Decreto de iniciación, la formación de la Comisión Local; señala la unidad mínima de cultivo, se describen las fincas con sus cargas, si las hubiere, y se acompaña un plano de situación, todo ello protocolizado por Notario competente.

- La vigente Ley de Reforma y Desarrollo agrario prevé la posible coordinación entre la nueva situación reflejada registralmente y el Catastro de Rústica, exigiéndose en el art. 237 que la nueva ordenación y sus alteraciones serán «inexcusablemente» reflejadas en el Catastro y éste habrá de coordinarse o guardar paralelismo con el Registro, estableciéndose que

- La copia de los planos de la concentración debe ser remitida al Registro, al Catastro Topográfico y al Catastro de Rústica.

- El Catastro Topográfico Parcelario adaptará a la nueva situación los planos del municipio o municipios afectados y remitirá a los Registros los planos rectificadas.

- De cualquier manera, la concen-

tración parcelaria actúa en la mayoría de los casos donde la propiedad rústica se encuentra sin inscribir... Notaría y Registro son instituciones muchas veces desconocidas en las zonas de concentración, en las cuales documentación pública apenas existe, y mucho menos titulación inscrita, predominando la situación de hecho y los documentos privados, y ello en razón al insignificante valor de unas fincas atomizadas y dispersas.

### Propiedad urbana y Registro de la Propiedad

- Llegado este punto habrá que recordar la amplia polémica creada en torno al fraude inmobiliario, provocada por un informe del eurodiputado Sr. MacMillan-Scott en relación a determinadas situaciones de las que, según dicho informe, han sido víctimas ciudadanos europeos adquirentes de parcelas en zonas turísticas españolas. Estos ciudadanos se quejaron ante el Parlamento Europeo —a través de las correspondientes denuncias— de haber sido defraudados en sus intereses legítimos por el mal funcionamiento de las instituciones españolas encargadas de velar por la seguridad del tráfico jurídico. Estas quejas dieron lugar a una serie de actuaciones, tanto en el seno del propio Parlamento Europeo como en el Español, en cuyos pormenores no voy a entrar. No obstante, interesa hacer notar que si bien se observaron disfunciones éstas fueron debidas fundamentalmente a una incorrecta utilización de los mecanismos de seguridad existentes, fácilmente explicable —como observa López Burniol— por la diferencia de mentalidad y hábitos de los ciudadanos extranjeros afectados, sin que por ello vayamos a negar el carácter perceptible de nuestro sistema de seguridad inmobiliaria.

Este informe ha acentuado la preocupación, ya existente en España, sobre la modernización del sistema de seguridad del tráfico jurídico inmobiliario y ha vuelto a ofrecer argumentos para la

reapertura de una vieja polémica —aunque siempre actual— sobre el alcance y efectos de la inscripción registral, a la que me referiré más adelante para cerrar mi intervención.

- Pero volvamos a la propiedad urbana y al Registro de la Propiedad. Constituye opinión compartida por gran parte de la doctrina urbanística que el Plan de Ordenación puede crear facultades, derechos y limitaciones decisivas en la propiedad urbana; es decir, puede conformar su contenido. En tal sentido resulta esclarecedor el art. 2 de la Ley sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo de 1990:

*La utilización del suelo y en especial su urbanización y edificación deberá producirse en la forma y con las limitaciones que la legislación de ordenación territorial y urbanística y, por remisión de ella, el planeamiento establezca, de conformidad con la clasificación y calificación urbanística de los medios.*

Pues bien, el Registro de la Propiedad es un medio indispensable de publicidad de los deberes y limitaciones del dominio; se ofrece como garantía de los compromisos impuestos al suelo por la planificación, como instrumento de cooperación en la disciplina urbanística y de corrección de actuaciones contrarias al interés público.

En la Ley de Reforma de 1990 hay dos normas de gran importancia atinentes a las relaciones Registro de la Propiedad-Propiedad Urbana: el art. 25 y la disposición adicional décima de la Ley. El art. 25.2 se refiere a la constancia registral de las edificaciones. Según este precepto

*Los Notarios y Registradores de la Propiedad exigirán para autorizar o inscribir, respectivamente, escrituras de declaración de obra nueva terminada, que se acredite el otorgamiento de la preceptiva licencia de edificación y la expedición por técnico competente de la certificación de la finalización de la obra conforme al proyecto aprobado.*

Si se trata de obras en período de construcción, aparte de la siempre necesaria licencia administrativa, deberá



testimoniarse en la escritura la certificación técnica que asevere que la descripción de la obra comenzada se ajusta al proyecto aportado para obtener la licencia. En este caso, el propietario deberá hacer constar en su día la terminación de lo edificado por medio de acta notarial que ha de ser autorizada dentro del plazo de 3 meses de la terminación de la obra, a la que se acompañará también la certificación del técnico director que acredite haberse llevado a cabo aquélla con arreglo al mismo proyecto.

La disposición adicional décima aborda con meticulosidad la ordenación de la publicidad registral del urbanismo al definir los actos inscribibles y sus asientos correspondientes y al demandar al Gobierno la redacción de las normas modificadoras del Reglamento Hipotecario que hagan posible y eficaz la propia previsión legal.

Conviene hacer notar que estos actos inscribibles que conforman el proceso urbanístico acceden al Registro mediante la pertinente certificación administrativa expedida por el Secretario del órgano urbanístico actuante y en la cual se harán constar las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo (disposición adicional décima, segundo).

El apartado cuarto de la disposición adicional décima regula de modo más claro y completo la publicidad registral derivada de la iniciación del expediente de reparcelación, así como la afectación que asegura el cumplimiento de las obligaciones *ob rem* que resultan inherentes al sistema de compensación. Esta publicidad se logra mediante nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas afectadas. La inscripción de los títulos de reparcelación o compensación se llevará a cabo, bien mediante la cancelación directa de las inscripciones y demás asientos vigentes de las fincas originarias, con referencia al folio registral de las fincas resultantes del proyecto, bien mediante agrupación previa de la totalidad de la superficie comprendida en el polígono o unidad

de actuación y su división en todas y cada una de las fincas resultantes de las operaciones de reparcelación y compensación.

## Escritura pública e inscripción en las transmisiones inmobiliarias

La doctrina española ha debatido con frecuencia el papel desempeñado por la escritura pública y la inscripción en las adquisiciones y transmisiones de los derechos reales. Dado que en nuestro Ordenamiento la transmisión del dominio y la adquisición de los derechos reales se produce «por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición», se trata de averiguar si el sistema jurídico registral sustituye o suple a la tradición o de qué otra manera se relacionan inscripción y tradición.

La doctrina mayoritaria conviene en señalar que, aunque no se puede negar el impacto de la Ley Hipotecaria en el sistema adquisitivo del título y el modo, tal impacto no ha sido nunca decisivo ni por tanto ha llegado a modificar las reglas del Derecho sustantivo. La Ley Hipotecaria no tiene por objeto establecer un nuevo sistema de transmisión, ni modifica el antiguo; señala, tan sólo a partir de qué momento y bajo qué condiciones las adquisiciones o las transmisiones son eficaces frente a terceros o en relación con terceros. Se sigue de ello que la inscripción no ha sustituido a la tradición como modo de transmisión de la propiedad inmueble (Díez-Picazo). Es más, como señala Lacruz, la inscripción no forma parte del iter transmissivo, que se desarrolla fuera del Registro. No sustituye a la tradición, ni de modo necesario —es decir, privándole de valor transmisivo o excluyéndola—, ni de modo facultativo, concurriendo con ella. Tradición e inscripción son dos elementos de distinta naturaleza, destinado el uno a perfeccionar el proceso adquisitivo y dirigido el otro a dar

publicidad a la titularidad que es consecuencia de la transmisión. En el Derecho español, por tanto, y a salvo las excepciones de todos conocidas, la inscripción registral no tiene carácter constitutivo.

Precisamente la falta de valor constitutivo de la inscripción ha sido utilizada en ocasiones por los partidarios de la eficacia constitutiva de la publicidad registral como argumento explicativo de algunas disfunciones que inevitablemente se producen en la práctica diaria, alimentando una polémica doctrinal que no sólo no está cerrada sino que en la actualidad parece renacer con renovados bríos. Así recientemente se ha puesto de manifiesto que la falta de eficacia constitutiva de la publicidad registral mantiene irresoluble el problema de la base física de los asistentes registrales. No siendo la inscripción registral constitutiva —escribe Pau Padrón—, no puede producirse el intercambio de datos físicos y jurídicos. Si bien el Decreto Foral de Navarra, de 7 de febrero de 1991, como antes el Real Decreto de 3 de mayo de 1980, han demostrado que cabe una cierta coordinación sin inscripción registral constitutiva, no cabe —continúa este autor— un intercambio completo de datos: el Registro no puede facilitar al Catastro, o en su caso al Registro Fiscal de la Riqueza Territorial de Navarra, todas las variaciones jurídico-inmobiliarias por lo que esas instituciones han de buscarlas por otras vías.

A mi juicio parece necesaria una reforma que trate de evitar las disfunciones del sistema como son, por ejemplo, las derivadas de la falta de coordinación entre Notaría y Registro, causantes de que el período de tiempo comprendido entre el otorgamiento de la escritura y su inscripción resulte un lapso de tiempo abonado para la práctica de todo tipo de abusos. Pero es posible una reforma que, respetando los ejes cardinales del sistema inmobiliario español, corrija sus desviaciones. Así, para la coordinación entre la Notaría y el Registro, bastaría —como ha puesto de manifiesto recientemente López Burniol— con

que se instrumentase algún modo de cerrar el Registro durante el breve lapso de tiempo necesario para que quien se dispone a contratar sobre la base de la situación registral resultante de la consulta verificada a tal efecto en el Registro, pudiese suscribir el contrato y presentar la copia del mismo en el Registro dentro del plazo prefijado. Es decir, que el juego del principio de prioridad se desarrollase, para quien ha solicitado ésta, llamémosle «consulta vinculante» del Registro y presentase la copia de su escritura dentro del indicado plazo, tomando como fecha de referencia la de la realización de la consulta. No cabe duda de que con tan sencilla fórmula desaparecerían muchas de las ocasiones que propician las estafas inmobiliarias. En fin, me inclino en este punto por una reforma del sistema que respete los principios que todavía hoy presiden las adquisiciones y transmisiones inmobiliarias y que tan buenos resultados han ofrecido a lo largo de nuestra historia. Tal vez esta toma de posición no responde a otra razón distinta a la que ya apuntara Quevedo: *lo que en la juventud se aprende, toda la vida dura.* ■

**Enrique Rubio Torrano**  
*Catedrático de Derecho Civil.*  
*Universidad Pública de Navarra.*