

# Los sistemas de registro de bienes inmuebles

GUILLERMO BAUZÁ  
CARDONA

A lo largo de las páginas que siguen, pretendo exponer una serie de reflexiones en relación con la importancia que en la actualidad tienen los catastros y los sistemas de registro de la propiedad, deducidas de las aportaciones de expertos y responsables de un buen número de países de nuestro entorno en el *Seminario sobre la Reforma de la Propiedad Inmobiliaria, Registro de la Propiedad y Catastro para la Promoción del Desarrollo Económico y la Mejora de la Gestión y Planeamiento Urbanístico*, que tuvo lugar en Copenhague en octubre del pasado 1993, y a cuyas sesiones tuve la oportunidad de asistir.

El interés de los temas tratados es diverso, y una buena parte de las conclusiones obtenidas en forma de generalizaciones, son aplicables a España, bien en cuanto reflejan criterios ya utilizados en el diseño de nuestras instituciones, bien en cuanto definen posibles líneas sobre las cuales deberían evolucionar las mismas.

## Consideraciones generales sobre los sistemas de Catastro y Registro de bienes inmuebles

La posibilidad ofrecida a todos los ciudadanos o a todas las sociedades de poseer libremente tierras o bienes inmuebles y disponer de ellos es un elemento fundamental de la vida social, que, con carácter general, reconocen la mayoría de las Constituciones y Legisla-

ciones de los países desarrollados. En este sentido, es singular la importancia de contar con adecuados registros de los bienes inmuebles para conseguir cambios estructurales significativos de la propiedad. Entre los distintos medios de actuación puestos al servicio de tales objetivos, es fundamental la implantación de un sistema o sistemas de Catastro y de Registro de los bienes inmuebles.

Ello reviste particular interés en el caso de países, como los del Este, en proceso de tránsito hacia una sociedad democrática, donde es básica, por ejemplo, la necesidad de contar con datos que permitan efectuar un establecimiento inicial de los precios de los bienes (no debe olvidarse que en estos países no existía el mercado), para estimular los ulteriores procesos de funcionamiento de un sistema basado en la oferta y la demanda.

Con carácter general, hay ante todo que considerar:

La importancia de los sistemas de registro para garantizar la seguridad en materia de ocupación de suelo, títulos de propiedad, propiedad inmobiliaria en general y Registro de hipotecas, etc.

En algunos de los países que cuentan con estos sistemas, los mismos provienen o son desempeñados por el sector privado. No obstante, en la mayoría de los países, conscientes de la importancia crucial de la seguridad en la materia, son desempeñados por Administraciones Oficiales.

Los principios básicos en la materia —cómo hay que registrar, qué hay que registrar, cómo se garantiza la eficacia del sistema—, son diferentes según los

países. Por otro lado, se aprecia en ocasiones una cierta falta de claridad en la organización y la base legislativa referente al registro de los bienes raíces, así como a la división de los terrenos, etc. En estos casos, distintas profesiones participan en los procesos, sin que se haya procedido a un verdadero análisis de los costes de un sistema que es complejo y oneroso, tanto para los ciudadanos como para la sociedad, en relación con el nivel de seguridad buscado. En la mayoría de los países, la estructura legislativa e institucional, que se ha ido elaborando lentamente a lo largo del tiempo, es extremadamente compleja.

Según la naturaleza o formalidades de los registros de bienes raíces, los distintos países pueden agruparse en tres grandes sistemas, que presuponen, en cada caso, una mayor evolución hacia un proceso de perfección:

- LIS (sistema de simple información de la propiedad).
- GIS (sistema de información geográfica).
- CIS (sistema de información coordinada).

El primer modelo, agrupa a los sistemas de información que reúnen un cierto número de datos y anexos bajo la forma de un Catastro inmobiliario completado a veces por un Catastro fiscal, etc. En el segundo, se agrupan aquellos sistemas en los que lo esencial es el enlace con los datos cartográficos e información anexa. Por último, en los sistemas de información coordinada la información de los bienes inmuebles forma parte de un conjunto de informaciones de origen y naturaleza muy dife-

rente, comprendidas lógicamente las cartográficas, para una explotación multifinalitaria. Según el modelo elegido, el registro será más o menos limitado, pudiendo llegar incluso a la expedición de los títulos de propiedad.

La validez y la puesta a punto de la información registrada constituyen otro factor que siempre hay que tomar en consideración a la hora de hacer funcionar un sistema de información sobre la propiedad inmobiliaria. A este respecto, hay dos posibilidades: registrar directamente la información recibida, a reserva de posteriores verificaciones, o bien verificar previamente la conformidad de los datos cuyo registro se pretende con la realidad física en el terreno o del inmueble en cuestión.

La eficacia de los sistemas de registro, depende también en buena manera de lo que podría llamarse su «aptitud operacional», que se concretaría en la flexibilidad del sistema y en su aptitud para responder a las necesidades de los usuarios; para evaluar esta capacidad operativa, se podrían, por ejemplo, utilizar criterios como analizar el número medio de días necesarios para efectuar una división de terrenos, un cambio de propietario, o la anotación de una carga hipotecaria, o, también, evaluando las posibilidades de acceso al sistema, o el número de instituciones u organismos que intervienen en una transferencia de propiedad entre los poderes públicos y los particulares, etc.

Otra cuestión importante a este respecto es «la adaptabilidad» del sistema a las operaciones menores, es decir, la forma en que se hace en estos casos el registro, en contraposición al supuesto de proyectos mayores, como puede ser la construcción de un nuevo inmueble.

Con el fin de evaluar adecuadamente los sistemas de registro, habría que considerar, asimismo, en qué medida la actividad realizada se extiende a otras cuestiones, como por ejemplo las fiscales, que tienen repercusiones sobre su funcionamiento, prolongan las formalidades e incrementan su coste.

Para finalizar este punto, cabe preguntarse por algunos indicadores para analizar la efectividad del sistema de registro en los distintos supuestos, pudiéndose utilizar, en concreto, los siguientes:

- Información efectivamente registrada: poca actualización (desfase mayor de seis meses respecto a la producción de la situación registrada); actualidad media (desfase entre uno y seis meses); buena actualidad (desfase inferior a un mes).

- Validez de la información registrada: validez escasa (más de un 10% de diferencia con la realidad); validez media (de 5 a 10% de diferencia); validez buena (menos del 5%).

- Tipo de referenciación cartográfica: planos que se actualizan manualmente sin retrasos; planos catastrales informatizados en menos del 20% de las fincas; planos catastrales informatizados para un 20 a un 50% de las fincas; planos catastrales informatizados para más del 50% de las fincas.

Un segundo aspecto de especial interés desarrollado en relación con estos temas, fue el referente a la utilización multisectorial y polivalente de los registros de bienes raíces. En este sentido, se subrayó cómo la elección y la implantación de un sistema de registro de los bienes inmuebles y de sus informaciones anexas son de una importancia crucial para la sociedad, directa e indirectamente.

## Utilización polivalente y multisectorial de los registros de bienes inmuebles: los sistemas de información coordinada

La elección y la puesta en marcha de un sistema de registro de los bienes inmuebles y sus informaciones anexas es, como ya se ha dicho, de una importancia crucial para la sociedad, directa e indirectamente.

Abordada la cuestión a la luz de la política general de un país, este tipo de registro puede rendir beneficios mucho más importantes para la sociedad, y algunos países, han concebido esta finalidad como una política de información que refleja la importancia vital de todas las fuentes de información posibles sobre las tierras, los bienes inmuebles, las cuestiones medioambientales, las actividades de las sociedades, etc. (sistema de información coordinada).

Así, la llevanza y mantenimiento de un buen registro de bienes inmuebles puede ofrecer ventajas diferentes en la forma en que se agrupan en el cuadro 1.

La necesidad de una política de información adecuada proviene de que la Administración y la planificación en el medio urbano y rural no se pueden contentar con un único sistema de información. Las técnicas de información y de comunicación puestas al servicio de la economía y de la gestión puede facilitar las decisiones de un número muy grande de agentes sociales, y las necesidades, en información, varían considerablemente según los interesados.

Un sistema de información coordinada, es un método que permite a las autoridades obtener beneficios de la aplicación de técnicas de información y de comunicación. El objetivo que aquí se persigue es mostrar de qué manera y gracias a qué medios estas técnicas se pueden poner al servicio de la reestructuración económica, de las transacciones económicas, de la mejora del medio ambiente y de las condiciones de trabajo y de la puesta en marcha de nuevas formas de interacción social.

La introducción de estas nuevas técnicas ayudará sin duda a los agentes decisores a responder con mayor agilidad a la modificación de las necesidades y de las condiciones económicas y tecnológicas, y la aplicación de medidas necesarias al respecto puede, dado el carácter dinámico de estas medidas, conducir a modificaciones estructurales y técnicas en la actividad de los poderes

Cuadro 1.  
Mantenimiento del registro de bienes inmuebles

Orden de las ventajas	A quien benefician	Qué permiten mejorar
de 1.º orden	a los individuos	los resultados de la actividad
de 2.º orden	a una pluralidad de individuos	la organización
de 3.º orden	a una pluralidad de sectores	el desarrollo
de 4.º orden	a una pluralidad de organizaciones	el enfoque de los problemas de base

públicos en materia de gestión de espacios urbanos, rurales y financieros.

El papel principal de un sistema de información coordinada sería ayudar a los gobiernos en el campo de la gestión de la información. En la actualidad, este tipo de política, considerado como un conjunto coherente de medidas, es desconocido por la mayoría de los gobiernos.

En definitiva, y dado que, habitualmente, las políticas urbanas y rurales se caracterizan por su fragmentación, es decir, por una aproximación sectorial a los problemas en correspondencia con las competencias respectivas de los diferentes ministerios y autoridades regionales o locales, una política de información basada sobre el modelo de sistema de información coordinada serviría sin duda como cuadro para una aproximación intersectorial de las políticas urbanas y rurales, creando posibilidades de cooperación y de coordinación reforzadas entre los gerentes agentes.

El sistema de información coordinada podría aplicarse a todas las funciones de gestión de espacios urbanos y rurales siguientes: servicios públicos; análisis económico; previsiones económicas; planificación gestión urbana; restauración urbana; protección urbana y arquitectónica; otorgamiento de licencias de construcción; evaluación de la propiedad inmobiliaria; previsión, protección del medio ambiente; protección de los recursos naturales, etc.

No obstante, la adopción de un modelo de sistema de información coordinada no es algo que se justifique por sí solo, y exige una toma de conciencia generalizada del problema en los diferentes niveles de los poderes públicos, e incluso entre los organismos semipúblicos y el sector privado. Por otro lado, la puesta en común y el uso compartido de la información, es decir, la total explotación de las fuentes de información, exigen una atenta planificación de las necesidades de los diferentes usuarios.

Como medidas de política que pueden sugerirse de cara a la puesta en marcha de un sistema de información coordinado cabe citar las siguientes:

- la implantación de conceptos y definiciones coordinadas de las diferentes estructuras de registro de la información (identificadores);
- un conjunto de normas comunes y de redes de información que faciliten la circulación de esta última y que comprendan normas de comunicación, normas de forma y de lenguaje de intercambio, etc;
- la accesibilidad a la información y al Registro de la Información;
- la transparencia en materia de puesta al día de la información, de los procedimientos de utilización de la misma y de la calidad de la información registrada;
- otras medidas que permitan llegar a una explotación generalizada del potencial del sistema.

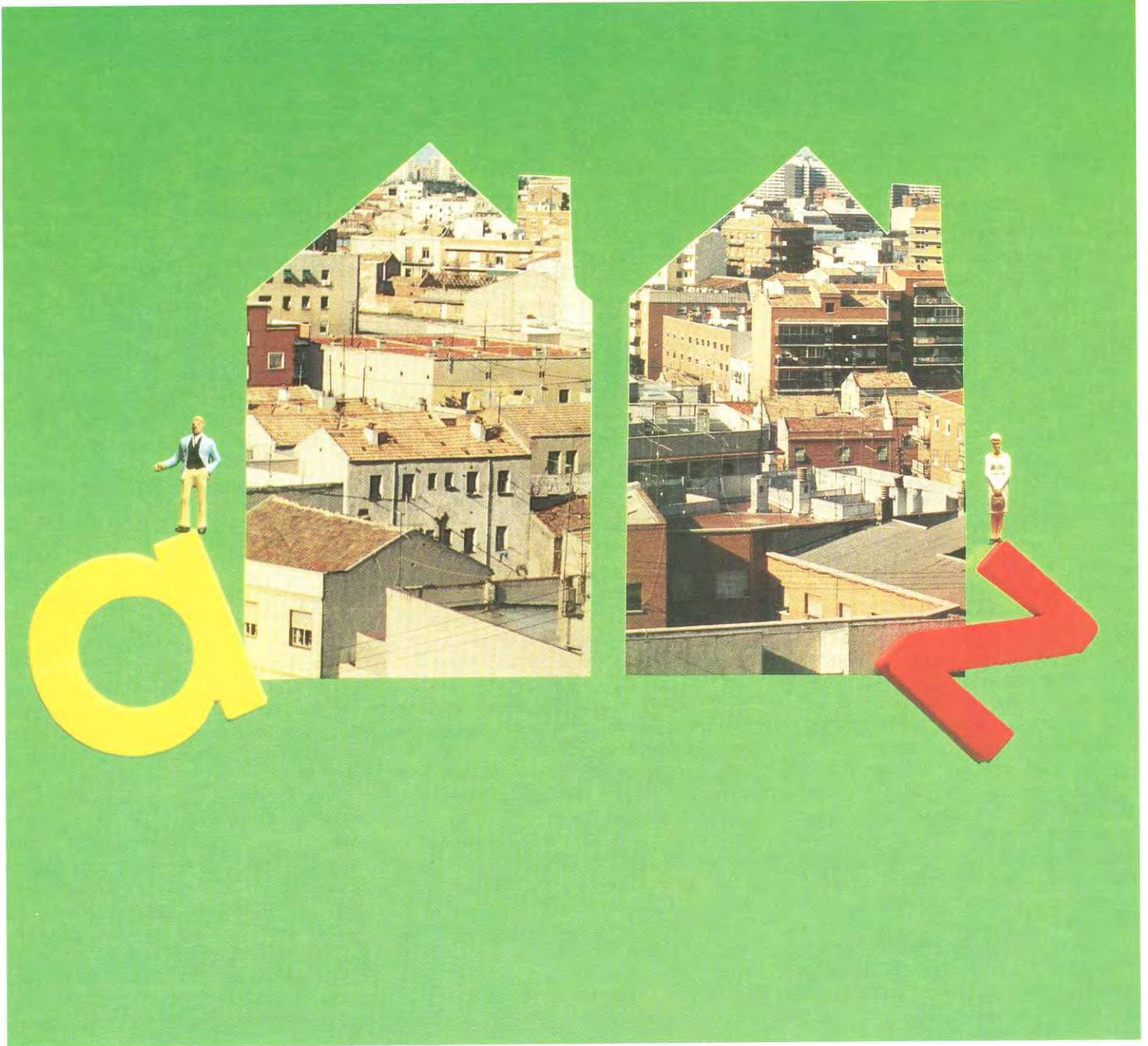
## Consideración adicional sobre los Registros de la Propiedad

La tierra, ocupa un importante lugar en la vida, las actividades y el patrimonio de los hombres. Por ello, en todas partes se ha constatado la necesidad de tener información sobre ella, de donde deriva la importancia del registro de los bienes inmuebles. La necesidad de una cierta publicidad en relación con las transferencias de bienes inmuebles es, también, evidente, pero los efectos jurídicos del registro de bienes inmuebles pueden variar sensiblemente según los sistemas. Hay sistemas de simple registro de los actos de transmisión que no aporta garantías de publicidad, o puede haber sistemas de registro rigurosos que garantizan todos los títulos inscritos en el registro incluso hasta arbitrar indemnizaciones a los que, de buena fe, pueden ser víctimas de perjuicios por errores de inscripción.

Sea cual sea el sistema de registro de los bienes inmuebles, las garantías siempre ponen el acento sobre los derechos registrados más que sobre los límites físicos de los bienes a los que se refieren. En definitiva, para estos registros el derecho es más susceptible de certidumbre que la realidad física.

Pero, por otro lado, la anotación de los derechos sobre los bienes inmuebles pierde buena parte de su virtualidad si la caracterización física de éstos no está adecuadamente incorporada o anotada.

Por ello, aunque es extremadamente importante mantener correctamente al día el registro de los derechos, es también muy importante mantener al día la identificación física de los bienes, especialmente sobre la base de una buena cartografía. Un buen servicio de registro, debe garantizar que no se anote derecho alguno sobre un bien mientras éste no esté suficientemente identificado en el plano y tenga su propia designación.



Para que todo funcione correctamente, las normas relativas al registro deben definir claramente las obligaciones del o de los correspondientes servicios: el servicio de registro de títulos, debe disponer de amplios poderes para examinar la legalidad de cada operación; el registro se debe hacer de forma racional; la documentación ha de presentarse correctamente en el registro y sobre el plano, y, por fin, todo el proceso debe concebirse para funcionar sin errores.

## La organización y/o reforma de los catastros y registros inmobiliarios

Como ya se ha dicho, el Catastro y el Registro de bienes inmuebles pueden organizarse de maneras muy diversas, que funcionen aparentemente de forma eficaz. En gran medida, las cosas dependen del cuadro institucional preexistente, pero una idea básica es la de que la organización y la administración del Catastro y del Registro de bienes inmuebles deben estar aseguradas por las autoridades nacionales a un nivel suficientemente elevado y que sea siempre el mismo.

Las condiciones más favorables para un buen funcionamiento del sistema son las siguientes:

- que exista un solo organismo responsable en primera medida de la elaboración de las reglas del sistema y de la coordinación de los trabajos de los distintos servicios afectos a la buena marcha del proyecto;
- que se evite el doble empleo de recursos;
- que todos los datos se conciban o diseñen de forma que puedan servir para usos múltiples y no para un solo Ministerio u Organismo;
- que se atribuya a cada parcela un código de identificación común, a emplear tanto en los sistemas de registros públicos como en los privados;
- que se dote al sistema de una es-

tructura tal que su utilización sea sencilla y que favorezca la introducción de los datos pertinentes.

Según el tipo de información que se necesite, hay diversas maneras de estructurar un sistema de información inmobiliaria. Un medio natural de acrecentar las ventajas del sistema catastral, consiste en combinarlo con un sistema oficial de registro de la propiedad o de los derechos sobre los bienes raíces. Se obtienen así indudables ventajas, como son una mayor seguridad para los propietarios o los ocupantes, una disminución de los litigios, y una mayor inclinación por parte de los particulares a invertir en la adquisición o mejora de sus bienes inmuebles.

La utilización eficaz de un Catastro es una operación compleja que requiere el montaje de un sistema de relaciones funcional entre distintas instituciones, para poder crear, mantener al día, utilizar y perfeccionar en el futuro este instrumento.

Por su propia naturaleza, los sistemas de registro de bienes inmuebles, como el Catastro o los Registros de la Propiedad, están llamados a automatizarse. El objetivo de esta operación, no es únicamente permitir una manipulación más eficaz de los datos, sino también un enlace más cómodo entre los datos de ambos registros.

Por otro lado, y como también ya se ha indicado anteriormente, en toda sociedad, las actividades de planificación precisan de informaciones referentes a los bienes inmuebles. Un sistema de información sobre estos bienes, basado en los datos catastrales, permite disponer de informaciones completas. Como características de un sistema de esta clase y aún a riesgo de ser insistentes, pueden indicarse las siguientes:

- la parcela es la unidad de referencia dentro del sistema;
- el sistema puede utilizarse a cualquier nivel, desde el nivel nacional hasta el nivel local;
- es provechoso para la sociedad, ya

que facilita las actividades públicas de planificación;

- igualmente facilita la preparación y la ejecución de otras actividades ligadas a la propiedad inmobiliaria (por ejemplo, expropiaciones);

- es también provechoso para los particulares ya que garantiza la seguridad de la posesión, simplificando las transacciones inmobiliarias;

- estimula las inversiones inmobiliarias haciendo de la propiedad de bienes de este tipo una garantía segura para la obtención de créditos a largo plazo.

## Factores que inciden en la reforma del Catastro

Analizando de una manera más metódica algunas de estas cuestiones, conviene decir, ante todo, que para montar o reformar el Catastro debe primeramente definirse cómo ha de ser ese Catastro y asignarle una misión administrativa primordial. A este respecto, hay que tener en cuenta factores como los siguientes:

### Modelos que puede adoptar el Catastro

El Catastro es una herramienta compleja, que puede adoptar, como ya se ha expuesto en puntos anteriores, diferentes modelos. No obstante, y con carácter básico, debe combinar los modos cartográficos y literal de descripción, localización e identificación de la propiedad inmobiliaria (suelo y construcciones).

La planimetría, debe aportar la representación cartográfica de los terrenos sobre los que se ejercen los derechos de propiedad o de uso, permitiendo una localización geográfica de los bienes, y la comprobación de su forma y extensión.

La documentación literal, debe incluir tres grupos de informaciones:

- información de carácter personal (identidad de los titulares, dirección

postal); informaciones de orden real (datos físicos y económicos de los inmuebles); informaciones de orden jurídico (referentes a la naturaleza y extensión de los derechos que las personas ejercen sobre los bienes).

La documentación literal debe organizarse de forma que se pueda acceder a ella según dos entradas: real (a quién pertenece una parcela), o personal (qué bienes posee esta persona). Cualquiera de las dos vías de acceso a la información puede ser privilegiada, y los identificadores de la parcela han de servir de enlace entre la planimetría y la documentación literal.

El contenido de las aplicaciones del Catastro es abierto. Según los países, el Catastro confía las cinco funciones siguientes, o bien privilegia a alguna de ellas:

Función fiscal (base para tributos inmobiliarios); función jurídica (apoyo del derecho de propiedad); función económica (gestión de recursos naturales o de actividades agrícolas, equipamiento, urbanismo); función documental (referencia para operaciones que precisan el conocimiento de la realidad inmobiliaria); función técnica (cartografía a grandes escalas).

En definitiva, el Catastro puede ofrecer una serie de referencias que se prestan a una utilización múltiple, garantizando, en cualquier caso, el respeto a normas de calidad técnica. No obstante, la noción de polivalencia del Catastro es ambigua, y más adelante insistiremos sobre ello.

#### **El contexto administrativo del Catastro**

El Catastro puede depender de la Administración del Estado (con servicios de base descentralizados o no) o de una Administración Local. Su adscripción en el nivel superior de autoridad depende generalmente de la orientación preeminente de sus misiones: fiscal, jurídica, urbanismo-equipamientos, etc. En cualquier caso, el criterio de la adscripción debe asegurar un enlace sólido

y permanente (es decir, debe adscribirse a un Ministerio o Departamento bien establecido).

En un escalón territorial, las diferentes funciones que realiza el Catastro pueden integrarse en una estructura única, o ser asumidas por estructuras diferentes, pero sometidas a enlaces recíprocos. Cualquiera que sea la fórmula utilizada, el Catastro nunca debe ser fuente de conflictos de poder. Por otro lado, la evolución técnica habida en la materia debe facilitar la agilidad organizativa.

Conviene recordar también, que un producto bueno, como sería el Catastro multifuncional, no requiere, necesariamente, de una estructura administrativa hipertrófica.

#### **Los recursos económicos necesarios**

La puesta en marcha de un Catastro que incluya un sistema de registro de bienes inmuebles representa, sin duda, una inversión importante, pero que tiene carácter estructural, por lo que siempre habrá que subrayar sus beneficiosos efectos para la colectividad. Los poderes públicos, aunque se hagan cargo de estas inversiones, deben procurar estimular posibles retornos, que pueden concretarse en tres grandes tipos:

- Afectación a la financiación del Catastro de una parte de los impuestos sobre las transmisiones de los bienes inmuebles;
- utilización de la difusión de la documentación catastral a los agentes económicos que la demanden como fuente de autofinanciación;
- asignación a la financiación del Catastro de una parte del Impuesto sobre Bienes Inmuebles.

Para finalizar este análisis, debe advertirse que no existen proyectos de establecimiento de catastros o registros de bienes inmuebles «llave en mano». Las soluciones deben de estar adaptadas a las especificidades locales, a partir de una adecuada valoración de las necesidades y de los medios.

## **Diseño de estrategias**

Por lo demás, y para terminar con esta cuestión, cabe indicar algunos consejos a tener en cuenta a la hora de diseñar estrategias en la materia:

- Cada Estado debe determinar la forma de organización que mejor le convenga. Ello dependerá como en algunos casos, de previos condicionamientos legales (por ejemplo, disposiciones sobre competencia administrativa).

- Junto a supuestos puros (ejercicio centralizado o descentralizado de las competencias en materia catastral y/o de registro de bienes inmuebles), es posible concebir un sistema centralizado pero administrado por delegación por unidades territoriales.

- La informatización es hoy por hoy indispensable como soporte de la información inmobiliaria. Por el contrario, la cartografía digitalizada se ha revelado como muy costosa, y a veces ineficaz, salvo en países con levantamiento catastral sin referencia topográfica. Ello depende asimismo, de los criterios que comúnmente se utilizan para la determinación de los límites de las propiedades: si son límites físicos, el levantamiento digital será mucho más rentable que si son meramente jurídicos (descripción en un título literal).

- De cualquier modo, hay que insistir siempre en el carácter fundamental que en materia de registro o inventario de información inmobiliaria debe tener la noción de la *certeza*.

- En definitiva, todo Estado interesado en la implantación o reforma de un sistema de registro/catastro inmobiliario, debe establecer los objetivos con claridad y, tras analizar la situación actual, arbitrar los medios oportunos para llevar adelante el proyecto, harajando además de las consideraciones citadas, otras como por ejemplo, en cómo se va a financiar, en qué medida se puede recurrir a la iniciativa privada, etcétera

## El Catastro como instrumento de reforma de las estructuras económicas

El Catastro, en tanto en cuanto constituye un instrumento de referencia para el control de la riqueza inmobiliaria, y permite efectuar mejor su gestión, puede, sin duda, convertirse en una pieza fundamental para la reforma de las estructuras económicas de los países, especialmente de aquellos que se encuentran en vías de transición o desarrollo.

Cualquier reforma que pretenda ser realizada sobre bases sanas, precisa del necesario cuidado a los aspectos organizativos del Catastro. Cabe aquí citar el caso de la Federación Rusa, una de cuyas primeras medidas ha sido establecer normas sobre la mejora del mantenimiento del Catastro (Decreto número 622, de 25 de agosto de 1992).

A este respecto, hay que remitirse a todo lo indicado con carácter general respecto a la organización y funciones de los Catastros y Registros Inmobiliarios, subrayando como marco de todo ello la circunstancia de que, en una economía de mercado, la identificación de los propietarios de los bienes inmuebles resulta esencial para el funcionamiento de todo el sistema.

## Cuestiones finales

A pesar de todas las consideraciones hasta aquí realizadas, y de la claridad con que, en principio, parece que se pueden contemplar los distintos aspectos concernientes al tema que nos ocupa, hay algunas cuestiones que cabe plantearse, y que permitirían, en el supuesto de tener respuestas claras, disipar dudas o incertidumbres que la experiencia demuestra se producen en todos o casi todos los países:

¿Cómo pueden servir para la gestión urbanística las informaciones provenientes del Catastro y de los Registros de la Propiedad?

¿Cómo deben concebirse Catastro y Registro para dar respuesta a las necesidades de la planificación, y cuáles son las informaciones que deben incluirse en cada uno de los sistemas?

¿Cómo pueden Registro y Catastro integrarse en un sistema de gestión ordenada del territorio?

¿Qué ventajas tendría una integración de este tipo para otros organismos?

¿En qué medida los sistemas de registro de bienes inmuebles podrían reforzar la cooperación entre el sector público y el sector privado para el desarrollo de la infraestructura social y económica?

Estimo que la circunstancia de contar en nuestro país con instituciones de honda raigambre y regulación suficiente, no debe ser motivo que impida reflexionar sobre estas y otras cuestiones, en la búsqueda de un futuro mejor que siempre hay que esperar que exista. ■

**Guillermo Bauzá Cardona**  
*Subdirector General. CGCCT*