

# APUNTES PARA UNA VIEJA POLÉMICA: LA CONCORDANCIA DEL CATASTRO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

ALBERTO PALOMAR OLMEDA

DOCTOR EN DERECHO

## Introducción

**S**E trata en el presente trabajo de hacer algunas consideraciones generales sobre un problema básico de la época actual, en la que nuestro ordenamiento jurídico nos muestra la existencia de diversos instrumentos de publicidad y, en general, de garantía sobre la propiedad territorial.

La cuestión central es que no existe una normativa general que regule la concordancia entre todos los instrumentos de publicidad, pese a tener todos ellos el mismo objeto. Este hecho tiene su base en la creciente disparidad entre las normas jurídicas sectoriales en las que se efectúan regulaciones específicas sin ninguna consideración al ordenamiento jurídico general.

El motivo fundamental de la disparidad se encuentra, sin duda, en la distinta finalidad a la que sirven ambos Registros, y asimismo en los propios efectos de ambas instituciones. Anticipemos, desde ahora, que la distinción no se encuentra exclusivamente en que el Catastro tenga fundamentalmente una perspectiva fiscal y el Registro de la Propiedad una perspectiva de aseguramiento del tráfico jurídico inmobiliario, sino que a esto debe añadirse una cuestión inherente a su propia naturaleza, esto es, la diferenciación entre Registros administra-

tivos o de información administrativa y Registros jurídicos o de seguridad jurídica.

Fuera ya de este plano, es lo cierto que existe una coincidencia sobre la materia que accede a ambos Registros y que su disparidad tiene una trascendencia exterior cuyo mantenimiento debe valorarse.

Esta valoración exige, a nuestro juicio, que examinemos prioritariamente la naturaleza de ambas instituciones, su regulación y finalidad.

## Naturaleza jurídica de ambas instituciones

### *El Catastro*

Como es bien sabido, la naturaleza jurídica del Catastro deriva de la Ley de 27 de mayo de 1900 que establece el denominado *Registro fiscal de la Propiedad* en el que se inscriben las fincas rústicas, edificios, solares y ganado existentes en cada término municipal. Su naturaleza, en el marco de esta Ley, es, por tanto, clara, ya que se trata de un Registro administrativo con fines fiscales, a cuyo efecto se consigna como una de sus obligaciones la de proceder a la evaluación general de la riqueza urbana, rústica y pecuaria (artículo 2º) a través de tres instrumentos básicos: el Catastro por masas de cultivo y clases de terreno;

las cartillas evaluatorias de la riqueza rústica y pecuaria, y el Registro fiscal de fincas urbanas y rústicas y la ganadería.

Sus efectos más importantes se encontraban en el artículo 8 de la Ley de 1900 y podían ser resumidos en los siguientes:

- Obligación de indicar en todo contrato o instrumento público si la finca se encuentra inscrita en el Registro Fiscal, así como el líquido imponible que, en el mismo, tiene asignado.

- Obligación de los notarios de exigir de los otorgantes la exhibición del documento de inscripción registral haciendo constar dicha inscripción y sus peculiaridades o, en su caso, el hecho de no presentarse tales documentos a los efectos que procedan. Dichos efectos no venían determinados en la Ley y se configuraban así como primer punto de inflexión y de la posibilidad de disociación entre este Registro administrativo y el Registro de la Propiedad.

La Ley establece, a su vez, la obligación recíproca de los Registradores de la Propiedad, los Jueces y los Tribunales de poner en conocimiento del Registro Fiscal los nombres de los interesados en los documentos objeto de la inscripción o presentados en los pleitos.

Es claro, por tanto, que en su configuración inicial este Registro administrativo tiene una tendencia coordi-

nadora plasmada, básicamente, en el deber recíproco de colaboración mediante el intercambio de información. Sin embargo, desde la óptica del análisis que efectuamos y, sobre todo, desde el plano de la trascendencia jurídica del incumplimiento del deber recíproco de información, debe indicarse que el sistema no podía considerarse completo ya que, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias a las que alude el artículo 8, es lo cierto que no se preveían las consecuencias jurídicas y que, por tanto, ambos registros admitían un desarrollo y evolución conforme a sus propias reglas.

Un nuevo hito podemos encontrarlo en la Ley de 23 de mayo de 1906, que establece el Catastro Parcelario. Este texto legal aporta algunos avances en la cuestión que aquí se analiza. Básicamente nos estamos refiriendo al artículo 38, que establece que "a partir de la fecha en que comenzará a regir el avance catastral, ningún Juez, Tribunal, Oficina administrativa, Notario ni Registrador de la Propiedad, admitirán reclamación alguna, ni otorgarán documento público, ni practicarán inscripciones ni

asientos en los Registros de la Propiedad que se refieran a un inmueble perteneciente al solicitante sin que acompañe el título de propiedad, el plano correspondiente, si está formado el Catastro, o una hoja de Registro del Catastro, debidamente autorizada, en el período de avance...".

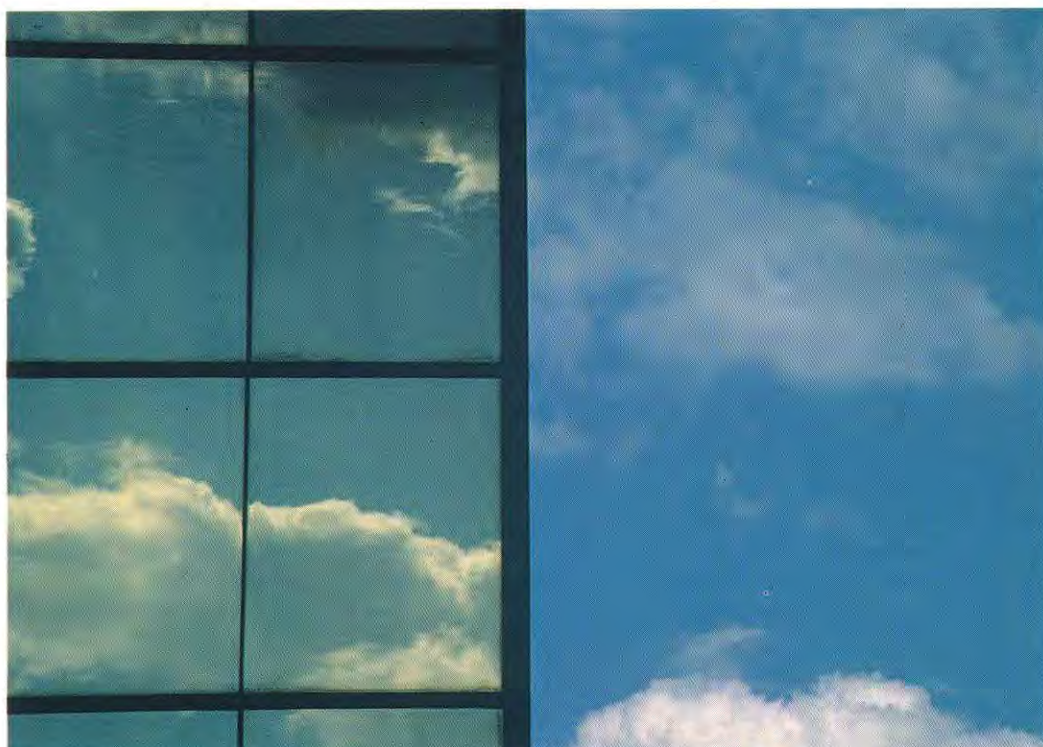
Esta previsión, sin duda la más importante, se vería completada con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley, conforme al cual "la valoración de una finca legalmente aprobada en el avance catastral o en Catastro Parcelario producirá los efectos legales en toda clase de actos públicos u oficiales".

Como puede apreciarse, de la regulación vigente se deducen algunas consideraciones básicas para determinar el régimen jurídico del Catastro. La primera característica es su configuración como un registro de carácter administrativo, esto es, como un registro organizado y custodiado por los propios órganos administrativos, al que, precisamente por esa condición resulta de aplicación el principio general de publicidad hoy constitucionalizado en el artículo 105 de la Carta Magna.

En segundo término, la característica esencial es la de ser un registro susceptible de usos alternativos, ya que, aun cuando la mayor parte de sus funciones se agrupan en torno a la fiscalidad, es lo cierto que esta idea no resulta exclusiva, por un lado, y que, por otro, la propia variedad del hecho impositivo hace difícil su agrupación en torno a un concepto genérico que poco aporta.

En directa relación con esta finalidad se encuentran las cuestiones a las que nos hemos referido, esto es, la necesidad de asegurar la base física del objeto susceptible de inscripción, es decir, el aseguramiento de que el tráfico jurídico se verifica sobre unos bienes ciertos y que los registros se ajustan a la realidad social en la que se inscribe y refleja cualquier mutación que pueda producirse en los mismos. En esta línea se inscribe el hecho de que el citado registro tenga por objeto el señalamiento de un valor del inmueble a los efectos de que aquél pueda convertirse en un valor referencial o directamente asumible en la determinación de las bases imponibles de los tributos que tienen por objeto gravar la propiedad o, en general, el tráfico jurídico sobre los bienes inmuebles.

Nos encontramos, por tanto, ante un registro administrativo, gestionado por un órgano administrativo específicamente creado al efecto, servido por funcionarios públicos y sometido al Derecho Público en su actuación, que se configura como una estructura horizontal, es decir, como el instrumento para garantizar las fincas y sus mutaciones; y, asimismo, con un mecanismo propio para efectuar una valoración, conforme a reglas propias de la finca inscrita.



Reflejos en Azca. Madrid

### El Registro de la Propiedad

El Registro de la Propiedad es el pilar básico que junto a la publicidad registral adopta como base el Derecho Hipotecario, entendido éste como "el conjunto de normas y principios que regulan la publicidad registral a través del Registro de la Propiedad" (García García), o si se quiere, para ser más exactos, y siguiendo al citado autor, como "el conjunto de normas y principios que regulan la exteriorización continuada y organizada a efectos de producir cognoscibilidad general de situaciones jurídicas inmobiliarias, a través de la institución del Registro de la Propiedad, cuyo objeto es la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles".

Desde esta descriptiva definición se propone la configuración del Registro de la Propiedad como un registro jurídico, no integrado de forma directa en la Administración, servido por funcionarios con un *status especial* y un régimen jurídico peculiar diferente al del resto de los funcionarios públicos. Dichos funcionarios ejercen la dirección y organización de su oficina registral al punto de asumir la posición de empresario a efectos laborales y fiscales (sobre la existencia de relación laboral pueden verse la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1990).

El conjunto organizativo tiene por objeto asegurar la publicidad frente a terceros de los actos y contratos referidos a la propiedad y el resto de derechos reales. Este sistema de garantía presenta configuraciones diferentes en el Derecho comparado. Así, mientras el sistema francés opta por una visión amplia y por una inscripción constitutiva en la que el efecto de la inscripción es, básicamente, el de la inoponibilidad de lo no inscrito frente a lo inscrito, tanto en las transmisiones a título oneroso como gratuito. El sistema italiano, tachado *a priori* de técnicamente imperfecto y poco evolucionado (García García), utiliza como base organizativa el *folio personal*, esto es, que prescinde de la finca como base física frente a los sistemas de

corte francés en los que la técnica del *folio real* hace de las fincas su principio cardinal. El acceso al registro se verifica mediante la transcripción (aplicable a todos los derechos reales con exclusión de los derechos de garantía) y la inscripción (aplicable, básicamente, a los derechos de garantía y, sobre todo, a la hipoteca). Los efectos son bien diferenciados, ya que mientras la inscripción tiene efectos constitutivos, la transcripción no tiene tales efectos, si bien, la naturaleza de la transcripción no es homogénea ya que pueden existir supuestos en que los efectos sean prácticamente constitutivos (por ejemplo, en los denominados *vínculos de indisponibilidad*). En todo caso la técnica protectora de terceros es la común, esto es, los actos sujetos a transcripción (artículo 2.643 del Código Civil) que no hayan sido transcritos no pueden ser opuestos frente a terceros, teniendo en cuenta que conforme al artículo 1.650 del Código Civil "las transcripciones o inscripciones a cargo del adquirente no producen efecto si no ha sido transcrito el acto anterior de adquisición". Queda, pues, claro que este sistema exige la continuidad de inscripciones y transcripciones, de un lado, y, de otro, que aquellos actos que estando incluidos en el ámbito de la inscripción o la transcripción no sean objeto de tal, resultan inoponibles frente a terceros.

El ejemplo más representativo de otro sistema de organización registral lo encontramos en el Derecho alemán, cuya característica más notable es que la inscripción registral es de carácter constitutivo, es decir, se convierte en un elemento imprescindible para el tráfico jurídico privado y, en consecuencia, para la constitución, transmisión, modificación y extinción de los derechos reales inmobiliarios.

Una de las manifestaciones más relevantes, plasmada expresamente en el artículo 39 de la Ordenanza inmobiliaria de 24 de mayo de 1897, es la exigencia rígida del tracto sucesivo, de forma que "una inscripción sólo puede practicarse cuando la persona cuyo derecho va a resultar perjudicado por aquella figura inscrita como titular". Este principio admite dos excepciones,

comúnmente denominadas como deuda territorial (artículo 39 de la Ordenanza, que admite la sustitución de la inscripción por la presentación del documento denominado cédula) y el referido a los herederos (artículo 40 de la Ordenanza, que admite, a su vez, la excepción previa a la demostración del título hereditario).

Por último, y para concluir este somero análisis, cabe aludir al sistema de registro de la URSS que fundamentalmente presenta la característica de estar estructurado en dos tipos de Registros. Por un lado, el Registro de la Propiedad, de organización pública, en el que se admite la inscripción de la propiedad privada consagrada por el artículo 52 del Código Civil respecto de los frutos del propio trabajo y, claro está, con exclusión de la propiedad de los medios de producción.

De otro lado, los registros a cargo de los propios notarios, en los que se hacen constar los actos, hipotecas y actos del poder ejecutivo, sin valor constitutivo y con efectos transcriptivos. Es de plena aplicación el principio de tracto sucesivo cuya observancia se garantiza indicando que los notarios no podrán autorizar ningún documento sin acreditarse la condición de propietario mediante la oportuna certificación del Registro de la Propiedad.

En todo caso y como apresurado resumen de este breve excursus relativo a los sistemas de la organización registral de nuestro entorno europeo, parece necesario convenir con García García en que la existencia de un sistema de publicidad a través del Registro se presenta como una necesidad sentida en todos los países de nuestro entorno, hasta el punto de no vislumbrarse otra alternativa que la mejora y el perfeccionamiento del propio sistema registral.

No debe olvidarse tampoco que la opción por un específico sistema de registro está, en último término, en íntima conexión con el régimen jurídico de los bienes inmuebles de cada país, y que en consecuencia el análisis comparado no se efectúa ante una clara necesidad de armonización en base a principios comunes, sino, y como tantas veces ocurre en Derecho,

como pautas sobre las que basar el estudio exegético de las propias instituciones y su posibilidad de reforma.

Llegados a este punto, hay que significar algunas de las especialidades más importantes de nuestro sistema hipotecario plasmado fundamentalmente en la Ley Hipotecaria de 1944 (Texto Refundido de 8 de febrero de 1946) y en el Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947.

Entre las características básicas de dicho sistema se encuentra, fundamentalmente, la configuración de la inscripción registral como voluntaria, salvo en el derecho real de hipoteca y en el derecho de superficie. No obstante, esta nota de voluntariedad es lo cierto que la Ley Hipotecaria prevé, en su artículo 32, que “los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles, que no estén debidamente inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad no perjudicarán a terceros”. Este principio denominado como principio de inoponibilidad, se ve completado con la obligación instrumental del artículo 313 de la Ley Hipotecaria, conforme al cual “los Juzgados y Tribunales ordinarios y especiales, los Consejos y Oficinas del Estado no admitirán documento o escritura de que no se haya tomado razón en el Registro por los que se constituyan, transmitan, modifiquen o extingan derechos reales sujetos a inscripción, si el objeto de la presentación fuere hacer efectivo, en perjuicio de tercero, un derecho que debía ser inscrito”.

Los principios de inscripción e inoponibilidad son susceptibles de completarse con otros tres: el principio de legitimación registral, que permite establecer una presunción de veracidad y exactitud de lo inscrito; el principio de fe pública registral, que actúa ante situaciones de inexactitud registral y de adquisiciones a *non domino* y siempre que se cumplan los requisitos generales del artículo 34 de la Ley (adquisición de buena fe, a título oneroso, de persona protegida por la presunción registral, y siempre que inscriba su derecho); principio de prioridad, esto es, la preferencia en la inscripción de aquél que primero presente su título.



Vista del Paseo de la Castellana desde el edificio del BBV de Sainz de Oiza. Madrid

Estas características unidas a la de la estructuración del Registro sobre la base de la finca, configuran los pilares esenciales de nuestro régimen hipotecario.

*La conexión de ambos Registros en el Derecho comparado*

Analizada la naturaleza jurídica de ambas instituciones registrales parece necesario realizar, ahora, el examen de las diversas formas en las que los países de nuestro entorno han resuelto un problema esencial, cual es de la concordancia entre ambos registros, para a continuación determinar cuál es el modelo de nuestro Derecho y la problemática que el mismo plantea.

Comencemos por apuntar el caso de Francia, en el que la coordinación viene de la mano de las denominadas *fichas de inmueble* del fichero inmobiliario (que es un instrumento de síntesis de información de los datos obrantes en el Registro de la Propiedad) y en las que se han de hacer constar los datos que permitan la localización catastral del inmueble.

El Catastro, que curiosamente depende en Francia del mismo órgano administrativo que el Registro de la Propiedad, el Ministerio de Economía, Hacienda y Presupuesto (Dirección General de Impuesto), emite un documento administrativo que recibe el nombre de *cédula catastral* que debe ser solicitada por los notarios o cualquier autoridad pública que vaya a autorizar un acto traslativo o modificativo de la propiedad y, en general, del resto de los derechos reales sobre bienes inmuebles.

Sobre los particulares re-

cae la obligación de aportar los datos oportunos para que puedan incluirse en el Catastro las modificaciones de orden físico de los inmuebles, con la consecuencia jurídica de que, mientras tales datos no sean incorporados y se expida la cédula catastral, conforme a la nueva realidad, no pueden verificarse las inscripciones de las divisiones, transformaciones y, en general, cualquier otra modificación de las fincas inmobiliarias.

La coordinación se asegura con lo previsto en el artículo 2 del Decreto de 4 de enero de 1955, que es la norma que, en la actualidad, regula el sistema registral francés, y según el cual "no cabe mutación catastral por razón de modificación alguna de la situación jurídica del inmueble si el acto o resolución judicial en que se constata no ha sido previamente publicado en el fichero inmobiliario".

De esta forma y como conclusión, podríamos indicar que no es posible la inscripción registral sin la identificación catastral de la finca y que sólo la inscripción es el documento válido para la modificación del dato catastral. El sistema es, pues, sencillo: el Registro de la Propiedad adopta como propios los datos físicos que sobre los inmuebles le proporciona el Catastro, cuyos datos dominicales, a su vez, no pueden ser modificados si no es previa la inscripción registral del documento acreditativo de la transmisión.

En el supuesto alemán, la cuestión está planteada en otros términos, sobre todo, por la diferente eficacia jurídica de la inscripción que, como dijimos, es plenamente constitutiva, y, además, por la propia organización del Catastro respecto del cual no se ha reservado competencia alguna la federación, sino que su organización e incluso regulación jurídica se atribuye a los Entes Territoriales.

La eficacia jurídica que el sistema alemán atribuye a la inscripción exige que la propiedad inmobiliaria esté correctamente configurada. Tal circunstancia se logra mediante la conexión de datos entre ambas instituciones, al punto de que con la consulta de cualquiera de ellas puedan obtenerse los datos de la otra. Sin embargo, la me-

da más importante es la incorporación de los planos cartográficos al Registro, de forma que no puede darse la inscripción registral contra lo determinado cartográficamente. En síntesis, cabe, por tanto, indicar que el Registro incorpora como base física el plano cartográfico y que, por tanto, éste queda protegido como uno más de los datos registrales.

El examen de modelos diferenciados de coordinación Catastro-Registro de la Propiedad puede culminar con el de un modelo especial cual es el modelo australiano, en el que los mecanismos de coordinación entre los datos físicos del inmueble y los referidos a la titularidad jurídica están perfectamente conectados.

La exégesis del sistema australiano se realiza sobre la base de la denominada *acta torrens*, palabras con las que se representa el sistema instaurado en aquel país por Robert Richard Torrens y que resulta aplicable a inmuebles respecto de los cuales se inste o haya obtenido la registración inicial o inmatriculación. Para obtener ésta, el interesado debe presentar en el Registro los títulos que avalan su propiedad y debe, asimismo, acompañarse un plano de la finca, cuya exactitud y veracidad es comprobada por topógrafos al servicio del propio Registro. Esta comprobación unida a la de la viabilidad jurídica de la transmisión determinan la inscripción que se documenta en el *certificado del título* cuya característica más notable es que se entrega al titular de la inscripción para que sea él quien lo conserve en su poder. Dicho documento es imprescindible para poder inscribir cualquier tipo de documento, ya que contiene la historia de la finca.

Llegados a este punto nos encontramos en posición de señalar que, en general, los distintos modelos de aseguramiento del tráfico jurídico inmobiliario buscan también fórmulas diversas para que el Registro de la Propiedad tenga una concordancia con la realidad física sobre la que el derecho inscrito se constituye.

Sin embargo, ésta es sólo una de las dos importantes facetas sobre las que puede incidir la coordinación referida al Catastro ya que el precio o

la valoración del bien en cada instrumento jurídico es otro aspecto importante que no debe olvidarse. A ambas cuestiones nos referiremos a continuación.

### La finca y su relevancia como instrumento de coordinación

Cuando se analiza la concordancia de dos Registros Públicos que, aunque de naturaleza diferente tienen un mismo objeto, es evidente que cualquier sistema jurídico que pretenda ser coherente debe intentar que los mismos operen sobre una realidad idéntica, ya que no es legítimo que la realidad administrativa o registral ignore la real y que una misma realidad física exista o deje de existir en función de las ficciones jurídicas, o viceversa, que algo que nunca existió en la realidad sí exista en Derecho.

En todo caso, y desde un punto de vista práctico, la concordancia es una forma de mayor seguridad de la institución Registral y de cumplir fiablemente la obligación contenida en el párrafo 1 del artículo 9 de la Ley Hipotecaria de indicar en las inscripciones de las "naturaleza, situación y linderos de los inmuebles objeto de la inscripción así como su medida superficial, nombre y número, si constare en el título".

El estudio de la normativa que rige los dos registros que se examinan nos permitiría indicar, en una primera aproximación, que la cuestión, en el plano teórico, está parcialmente resuelta. La evidencia de que esto no es así se encuentra en que en 1980 se publicó el Real Decreto 1030/80, de 3 de mayo, por el que se dispone la coordinación de Catastro Topográfico parcelario con el Registro de la Propiedad Inmobiliaria. El objeto de dicho Real Decreto es el de establecer unas normas de coordinación y, a la vez, crear una Comisión coordinadora de ambas instituciones, cuya misión era la de evaluar la eficacia de las normas contenidas en el citado Real Decreto y, en su caso, proponer su reforma. Dicha Comisión fue organizada por Orden de 12 de junio de 1981 (BOE de 13 de junio).

Las normas contenidas en el Real Decreto 1030/80, de 3 de mayo, pueden sistematizarse de la forma siguiente:

#### *Alcance de la coordinación*

La coordinación tiene por objeto hacer corresponder, en primer término, las técnicas operativas de ambas Instituciones. Como primera previsión se establece la obligación del Instituto Geográfico Nacional de aportar al Registro de la Propiedad los datos descriptivos y gráficos de cada finca, especialmente los linderos y superficie con referencia a los datos del polígono y parcela correspondientes, en aquellos términos municipales en que el Catastro Topográfico Parcelario esté terminado y en grado suficiente de conservación.

Esta obligación tiene su correlativo en la del Registro de la Propiedad de aportar a aquél los datos relativos a la identificación de los titulares, de las fincas y de las variaciones que éstas pueden haber recibido.

El primer inconveniente de este mecanismo se deduce de la prescripción contenida en la norma segunda del Real Decreto 1030/80, de 3 de mayo, conforme a la cual "en aquellos términos municipales donde no exista Catastro Topográfico Parcelario aprobado no cabe la coordinación..."

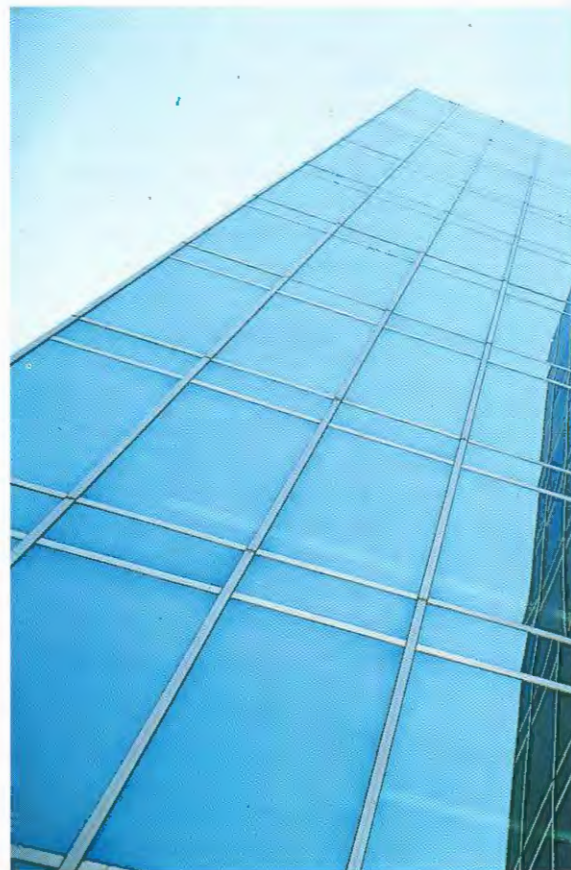
#### *Instrumentos de coordinación*

El Real Decreto 1030/80 establece tres medios fundamentales de coordinación: a) los planes parcelarios, que deben ser elaborados por el Instituto Geográfico Nacional y facilitados a los Registros de la Propiedad; b) cédulas parcelarias, que se extienden también por el Instituto Geográfico Nacional; c) los títulos públicos, notariales, judiciales o administrativos y en general todos los

que tienen acceso al Registro de la Propiedad.

#### *Forma y práctica de la coordinación*

La eficacia y efectos de la actividad coordinadora exige que la misma



Paseo de la Castellana. Madrid

deba producirse de forma plena, de aquí que sea necesario prever cuándo se produce tal plenitud. A tal efecto se establecen dos reglas para determinar cuándo es posible entender que hay coordinación:

- Cuando los datos descriptivos o identificadores de la finca en el Catastro Topográfico Parcelario coincidan con los que figuran en el Registro de la Propiedad o en el título que va a dar lugar a la inmatriculación.

- En defecto de lo anterior y aun cuando no exista tal concordancia si concurren las circunstancias de que, en primer lugar, no existen diferencias

de superficie o encajen las citadas diferencias con unos coeficientes de error fijados por la Administración, y, en segundo término, que no ofrezca dudas al Registrador la identidad de la finca a coordinar.

La norma Quinta del Real Decreto 1030/80, de 3 de mayo, establece

pardo (Cuenca).

Desde un punto de vista estrictamente formal, la coordinación se lleva a cabo mediante la unión de la cédula parcelaria al título inmatriculador a los efectos de su presentación en el Registro de la Propiedad que archivará uno de los ejemplares de la cédula y remitirá otro al Instituto Geográfico Nacional, haciendo constar en el título de inscripción si la finca coincide o no con los datos resultantes de la cédula.

#### *Efectos de la coordinación*

El efecto principal del mecanismo coordinador es el de que a través de la misma se obtiene la conformidad de la Administración con los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral. De esta forma en las fincas coordinadas los datos resultantes de aquella constituyen la base en los tres ámbitos implicados, esto es, en el propiamente catastral, en el registral y en el fiscal, en lo que se refiere a los datos físicos de la misma y a los titulares de las fincas.

El escaso efecto real de esta medida de coordinación por el reducido ámbito geográfico de su implantación y por las dificultades prácticas de coparticipación de diversos organismos administrativos dependientes, a su vez, de diversos Departamentos Ministeriales nos coloca ante el problema básico de que los Registros públicos sean el fiel reflejo de la realidad extrarregistral.

Desde el punto de vista registral, que a la postre es el más importante en el tráfico jurídico inmobiliario, es lo cierto que, como puso de relieve muy acertadamente Tirso Carretero "el capítulo de la inexactitud registral y la rectificación del Registro es el más triste y penoso del Derecho Registral por cuanto significa la patología y el fracaso de una Institución que nace, por principio, con vocación de exactitud..."

Estas afirmaciones son matizadas por Zumalacárregui, para quien "no existe en el mundo, ni podrá existir jamás, Registro Jurídico alguno que, siempre y en todo caso y momento, refleje fiel e íntegramente la realidad".

En todo caso dejemos establecido, desde ahora, que la inexactitud registral a la que nos estamos refiriendo es uno de los tipos posibles de inexactitud y que puede ser incluida, en la clasificación que intenta Juventus como una inexactitud originaria. La necesidad del análisis de la inexactitud del Registro es consecuencia del principio general establecido en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria conforme al cual "se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo..."

Este principio de exactitud del asiento registral tiene un amplio contenido que podemos diferenciar en primer término por el ámbito o por la rama jurídica en la cual opera y que recordemos no es otra que la que abarca la Ley Hipotecaria. Nos encontramos, por tanto, ante una presunción establecida por un sector del Ordenamiento Jurídico, a los efectos exclusivos del mismo, si bien estas afirmaciones no deben impedir valorar la presunción en sus términos de verdadera importancia ya que la conjunción de este principio con el resto de los principios registrales determinan las reglas verdaderas del tráfico jurídico inmobiliario.

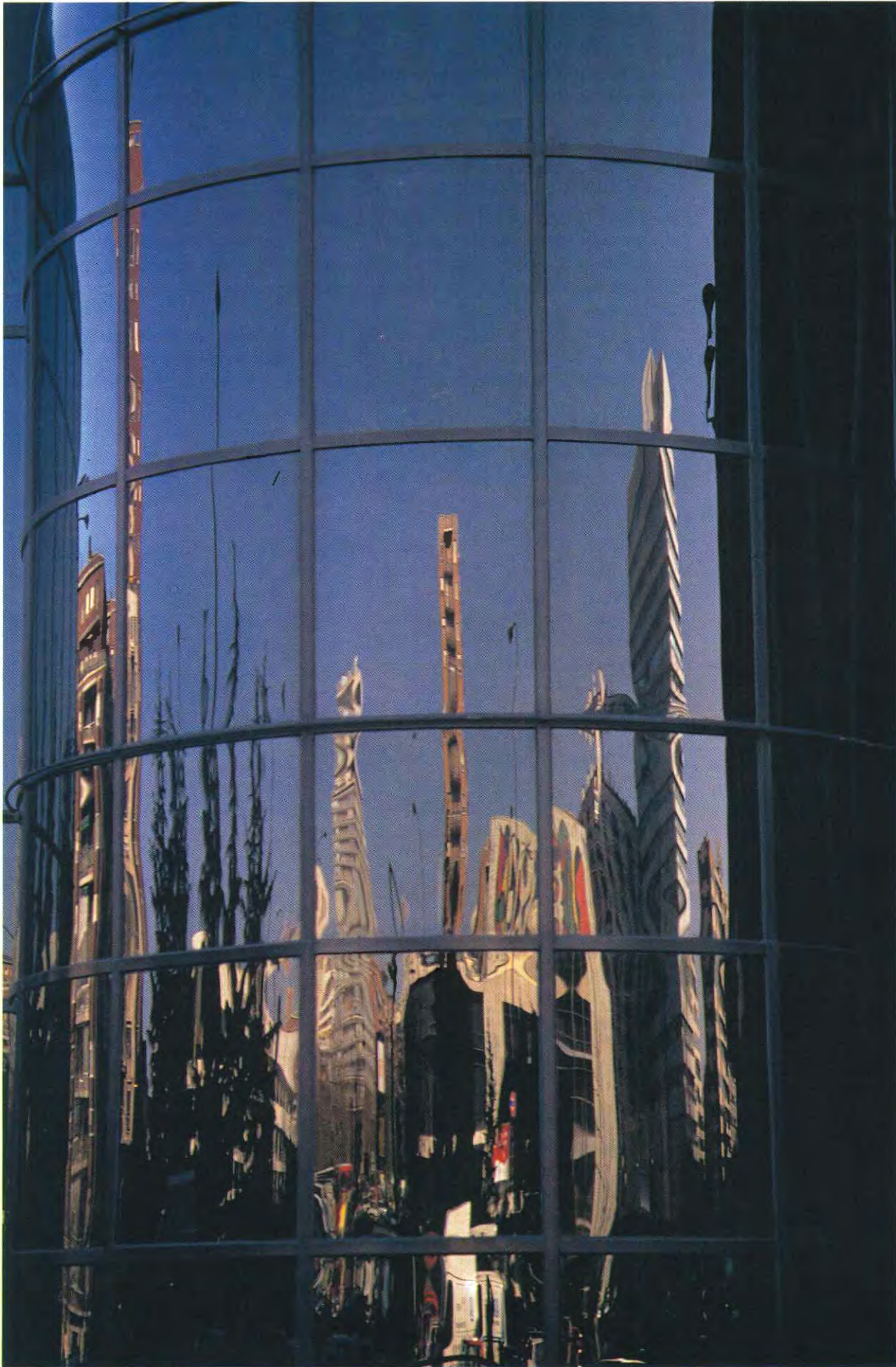
En esta misma línea es necesario indicar que la presunción alcanza también a dos elementos esenciales, esto es, al sujeto y al objeto del derecho inscrito. La cuestión que aquí nos interesa es la de determinar si la presunción de exactitud del Registro alcanza o no a los datos descriptivos de la finca.

El tema se ha discutido largamente en la doctrina y la jurisprudencia. García García analiza la evolución jurisprudencial de la cuestión, que, dicho sea de paso, es el fiel reflejo de la discusión doctrinal. Dicha línea jurisprudencial se extiende en dos vertientes, por un lado, las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de



los supuestos en los que se debe practicar la coordinación que alcanza a la inmatriculación de nuevas fincas, la modificación de las entidades hipotecarias por agregación, agrupación, división y segregación, a los supuestos en que el título inscribible contenga diferencias en la extensión o linderos de la finca, o, incluso, a petición del propio titular.

Es de resaltar que la Orden de 8 de febrero de 1984 estableció una experiencia piloto, de carácter global y amparada en la solicitud de coordinación de los particulares, en los Municipios de Archena (Murcia) y Villar-



Reflejos en Torre  
Europa. Paseo de  
la Castellana.  
Madrid



1953; 25 de enero de 1950 y 31 de enero de 1970, en las cuales se declara la extensión del principio de legitimación registral a los datos físicos. Frente a las anteriores, las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 1947, 5 de diciembre de 1949, 13 de mayo de 1959, 16 de noviembre de 1960, 30 de junio de 1964, 16 de abril de 1968, e incluso la más reciente, de 6 de febrero de 1987, mantienen el criterio que podríamos resumir en las siguientes frases, tomadas de la Sentencia de 16 de abril de 1968: "...la fe pública del Registro actúa, sin duda alguna, asegurando la existencia y contenido jurídico de los derechos reales inscritos, pero no garantiza la exactitud de los datos de mero hecho relativos a la descripción de las fincas, pues, como se declara en las Sentencias de 16 de noviembre de 1960 y 31 de octubre de 1961, las circunstancias de hecho consignadas en el Registro de la Propiedad de un modo inexacto no pueden hacer que la finca se conforme con lo que dice la inscripción...". El estado de la cuestión no puede, como se ve, considerarse pacífico en la jurisprudencia, aunque se observa una tendencia a considerar incluidos en el ámbito de la presunción los datos físicos contenidos en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria.

En todo caso donde no cabe duda de que sí se entienden incluidos los datos físicos es en los supuestos de las fincas coordinadas, conforme al Real Decreto 1030/1980, ya que la norma novena del mismo textualmente indica que "como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, cuando en los asientos del Registro conste la coordinación de una finca con el Catastro Topográfico Parcelario se presumirá, salvo prueba en contrario, que los datos descriptivos de la misma contenidos en el folio registral coinciden con la realidad física...".

Es ésta una segunda presunción también *iuris tantum* y complementaria de la establecida con carácter general en el artículo 38 de la Ley Hipotecaria que permite entender incluidos en el ámbito de la presunción de este artículo los datos de orden físico relativos a las fincas objeto de la inscrip-

ción. Esta presunción completa, como señalaba, la establecida en el citado artículo 38 y dispensa al favorecido por ella de la necesidad de probar los datos físicos de la finca inscrita.

Es evidente que en el ámbito de las fincas no coordinadas el problema subsiste y que, por tanto, la presunción del artículo 38 de la Ley Hipotecaria debe someterse a los criterios vacilantes de una jurisprudencia contradictoria que no acaba de determinar con precisión si la presunción derivada de la inscripción registral alcanza a los datos de orden físico de la finca objeto de la inscripción.

Llegados a este punto es necesario indicar que las normas registrales establecen una serie de mecanismos para hacer concordar el Registro con la realidad jurídica extrarregistral. Esta concordancia "se llevará a cabo, según los casos, por la primera inscripción de las fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna, por la reanudación del tracto sucesivo interrumpido y por el expediente de liberación de cargas y gravámenes" (artículo 198 de la Ley Hipotecaria).

Por su parte, la inmatriculación de fincas no inscritas puede llevarse a cabo mediante alguno de los tres métodos establecidos en el artículo 272 a 287 del Reglamento); mediante título público de adquisición, complementado por acta de notoriedad cuando no se acredite de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente o enajenante (artículo 203 de la Ley Hipotecaria) y mediante el certificado que pueden expedir determinadas Autoridades administrativas del Estado, la Provincia, el Municipio y, en general, las Corporaciones de Derecho Público que carezcan de título escrito de dominio, y en el que se debe hacer constar el título de adquisición o el modo en el que fueron adquiridos (artículo 206 de la Ley Hipotecaria y artículos 303 a 307 del Reglamento).

A los efectos de lo que aquí se analiza es oportuno indicar que, con independencia de lo examinado, existen dos instrumentos adicionales de coordinación entre ambas Instituciones. Así, en el expediente de dominio es necesario acompañar la certificación acreditativa del estado actual de

la finca en el Catastro Topográfico Parcelario, o en su defecto, en el Avance, Registro Fiscal o Amillaramiento. Esta misma certificación debe acompañarse en las actas de notoriedad a las que alude el artículo 203 de la Ley Hipotecaria.

Estos supuestos no contemplan, claro está, la discordancia real entre un título inscrito y la realidad extrarregistral. Sin embargo, esta situación se resuelve conforme a los criterios generales, esto es, con la presunción genérica de que el asiento registral es correcto hasta que no se declare su inexactitud en la forma prevista en la Ley Hipotecaria (artículo 1, página 3 de la Ley Hipotecaria) y, asimismo, dispensando al titular inscrito la protección adicional de no poder ser demandado ni sujeto de ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales sin que previamente o a la vez se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente.

La prescripción citada se completa con lo establecido en el artículo 40 de la Ley, conforme al cual es necesario instar la rectificación judicial de un asiento si el mismo fuere inexacto por falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivo el asiento. Es importante señalar que la propia Ley indica que la rectificación no perjudicará los derechos adquiridos por tercero a título oneroso de buena fe durante la vigencia del asiento que se declare inexacto, y, en segundo término, que la acción de rectificación será inseparable del dominio o derecho real de que se derive.

El planteamiento efectuado nos permite indicar que en la normativa referida al Registro de la Propiedad se aprecia una clara, y por otro lado evidente, tendencia a la incorporación de los datos físicos de las fincas inscritas de forma que todos sus mecanismos y presunciones no se conviertan en previsiones legales marginadas de la propia realidad. En esta línea el Catastro y sus planos topográficos deben convertirse en un elemento de certeza que necesariamente ha de acceder al Registro, precisamente, para evitar que éste quede convertido en una mera entelequia legal sin base real.

### El problema del valor en el título inscribible

En el análisis que estamos realizando, que trasciende claramente del concepto técnico-jurídico de lo que en el marco que se examina se entiende por coordinación de dos registros públicos, es necesario abordar ahora la cuestión referida a la incorporación al título inscribible de un concepto de contenido económico.

La expresión de esa magnitud tiene una relevancia importante. Así, comencemos por indicar que el artículo 10 de la Ley Hipotecaria establece que "en la inscripción de los contratos en que haya mediado precio o entrega de metálico se hará constar el que resulte del título, así como la forma en que se hubiese hecho o convenido el pago...". Dicha prescripción se completa con lo establecido en la regla Octava del artículo 51 y los artículos 58 y 59 del Reglamento Hipotecario.

Nos encontramos, por tanto, ante un primer hecho o circunstancia conforme a la cual el Registro de la Propiedad incorpora entre los datos de la inscripción el que hace referencia al precio pagado por el bien y que figure en el contrato.

La cuestión a la que inmediatamente debemos referirnos es, precisamente, la de la utilidad jurídica de tal dato. Es éste uno de los problemas básicos del sistema impositivo en particular, y del Ordenamiento Jurídico en general, ya que éste contiene una serie de preceptos inconexos y sectoriales que presentan como característica común el de adoptar reglas propias en la determinación del valor del inmueble.

En el ámbito del Derecho Registral la incorporación del precio pagado en virtud del contrato no tiene unos efectos posteriores determinantes, ya que por ejemplo, no impide su nueva transmisión por un valor inferior. Sin embargo, es lo cierto que demuestra el valor que las partes otorgan a dicho inmueble. Nos encontramos por tanto con una primera conclusión, cual es la de que el Registro de la Propiedad incorpora a sus asientos una de las posibles valoraciones de

que es susceptible un inmueble: el valor de venta.

Para ser más exactos hay que indicar que es tan sólo desde la publicación de la Ley 8/89, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, desde cuando se produce con plenitud la incorporación al Registro del precio de venta ya que conforme a la Disposición Adicional Segunda: "Los Aranceles se aplicarán sobre los valores comprobados fiscalmente de los hechos, actos o negocios jurídicos y, a falta de aquéllos, sobre los consignados por las partes en el correspondiente documento, salvo en aquellos casos en que las características de las actividades de los correspondientes funcionarios no lo permitan. La liquidación del Arancel quedará incorporada al documento público correspondiente. La base de aplicación de los Aranceles, con mención del número del Arancel y honorarios que correspondan a cada acto se reflejarán por el funcionario al pie de la escritura o documento matriz y de todas sus copias y del asiento, certificación o nota extendidas y, en su caso, del documento entregado al interesado. 3) Los funcionarios públicos que, mediando dolo o culpa grave, infrinjan lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado anterior incurrirán en falta disciplinaria muy grave que, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que pudieran derivarse de su actuación, será sancionada con suspensión por plazo de cinco años y, en caso de reincidencia, con la baja definitiva del funcionario con el correspondiente Cuerpo o Escala o, en su caso, separación del servicio. 4) Los fedatarios públicos retribuidos mediante Arancel efectuarán, con ocasión de la autorización de documentos públicos o de su intervención en todo tipo de operaciones, las advertencias que procedan sobre las consecuencias fiscales o de otra índole de las declaraciones o falsedades en documento público o mercantil".

De esta forma es válido afirmar que el valor primitivamente aceptado en el Derecho Hipotecario es el valor asignado por las partes en el documento contractual, si bien, desde la Ley 8/89 puede indicarse que éste de-

be, al menos en teoría, coincidir con el valor real de venta.

Sin embargo, es lo cierto que el valor de venta es uno de los posibles criterios de valoración de un bien inmueble, pero que presenta algunas dificultades para cumplir una misión general en el ámbito impositivo, teniendo en cuenta que el mismo se desactualiza rápidamente y que potencialmente un inmueble podría no ser nunca objeto de transmisión. Frente a esto, es claro que dicho valor es plenamente válido para servir de base a la tributación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales que en el artículo 10.1 (Texto Refundido de 1980) indica que "la base imponible está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda...". La identificación del valor de venta como valor real podría dar origen a reducciones injustificadas e irrealistas del valor con la única función de la elusión fiscal, de ahí el factor corrector que se contiene en el artículo 49.5 de dicho Texto Legal, conforme al cual "cuando el valor comprobado excede en más del 50 por cien del declarado y éste sea inferior al que resultaría de la aplicación de las reglas del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, la Administración Pública tendrá derecho a adquirir para sí los bienes y derechos transmitidos...". Nos encontramos, por tanto, ante el hecho de que, a efectos impositivos, los contratantes no son enteramente libres para determinar el precio del inmueble, sino que deben respetar el valor que al mismo atribuyen determinadas normas fiscales, en este caso, las del Impuesto sobre el Patrimonio Neto, cuya elusión otorga a la Administración ni más ni menos que el derecho a la adquisición de la finca.

En un plano más general, nos interesa recalcar aquí que nuestro ordenamiento jurídico se caracteriza, entre otros supuestos y en lo que aquí nos interesa, por el hecho de que un mismo bien, en este caso la propiedad inmobiliaria, es objeto de diversas valoraciones, según cuál sea el hecho impositivo de que se trate.

Tradicionalmente cuando nos hemos enfrentado con la forma de supe-

rar esta disfunción, el modelo alemán se ha convertido en el paradigma a imitar. Es cierto y no cabe negarlo, que desde un punto de vista teórico es una buena solución la adoptada por aquel ordenamiento y que supone la unificación en una sola norma de los diferentes preceptos de ámbito sectorial.

El remedio jurídico apuntado arranca en Alemania, tímidamente en 1919 y de forma clara desde la publicación de la Ley de Valoración de 1925, que, no obstante, no alcanza el efecto unificador pretendido por la concurrencia de diversas competencias en manos de los Entes Territoriales que no quedaron, de *facto*, vinculados por la ley, especialmente en lo concerniente a la fijación inicial de valores.

Nuevos intentos por consolidar una norma única de valoraciones se encuentran en la Ordenanza de Urgencia de 1 de diciembre de 1930 y en la Ley de valoración de 22 de mayo de 1931. Sin embargo, la mayor deficiencia de todas estas normas —la fijación de valores— no se consigue superar sino bajo la vigencia de la Ley de Valoración de 1934, cuya característica más notable es la fijación principal de valores unitarios que se produjo en 1935 y que debería ser rectificada cada seis años, plazo que fue junto con el establecido para las empresas industriales (3 años) generalmente incumplido, lo cual fue distanciando, una vez más, el valor real de la realidad misma. Esta situación intentó remediarse con la publicación de una nueva norma, en este caso, la Ley de Modificación de la Ley de Va-



Reflejos y encuentros en Azca. Paseo de la Castellana. Madrid

loración de 13 de julio de 1965. Sin embargo, las reformas normativas no acaban aquí, sino que la Ley de Bases del Impuesto sobre el Patrimonio, de 17 de abril de 1974, introduce nuevas modificaciones, al igual que la Ordenanza Tributaria Alemana de 1977, hasta llegar a la última redacción, la vigente, de 30 de mayo de 1985.

El análisis del proceso legislativo

que acaba de realizarse no responde a un proceso historicista sin valor real, sino que muy al contrario tiene por objeto poner de relieve que lo que hoy se presenta como un paradigma es el fruto de una conquista histórica, de cuya eficacia real ya existen dudas, y que además ha sido de difícil implantación especialmente si, como ocurre en España —y ocurría entonces

en Alemania—, exige de la actuación coordinada de diversas organizaciones públicas de base territorial.

Estas circunstancias deben ponerse en directa relación con la eficacia del sistema. Precisamente en esta línea, los datos aportados por Kruse deben conducir, cuando menos, a la meditación. Recordemos que en la opinión de aquel autor “el valor común es la excepción. Otros valores son la regla, a saber: el valor del rendimiento, el valor real, el valor medio y el valor de balance... Los valores unitarios que se establecen se separan claramente del valor común, especialmente en los bienes inmuebles. En ningún campo son tan falsos los valores como en éste...”. Fuera ya del terreno teórico, Kruse recoge los datos públicamente aportados por el Director General de Tributos del Ministerio Federal de Hacienda, Doctor Velner, para el cual “el valor establecido para los solares de negocios es correcto solamente en el 30 por cien de los casos. En casas unifamiliares se alcanza a acertar solamente en el 13 por cien de los casos cuando se hace la valoración según la renta producida, y en valoraciones según el procedimiento del valor real solamente en el 30 por cien de los casos. En los solares sin construir solamente el 10 por cien, en predios agrícolas solamente el 5 por cien, en predios forestales apenas el 1 por cien”.

Aún más ilustrativos son los datos que aporta Kruse sobre el *quantum* de la desactualización. Señala, al respecto, que “existen diferencias en las estimaciones. Una cuidadosa estimación que ha fundamentado la Comisión Científica del Ministerio Federal de Hacienda afirma que la valoración de los solares alcanza alrededor del 20 por cien del valor común. Así pues, los valores unitarios son falsos, muy falsos. Dejan de valorar el 80 por cien del valor común”.

Estas circunstancias son las que han propiciado que el Consejo Científico del Ministerio Federal de Hacienda elaborara, el 10 de febrero de 1989, un informe proponiendo la supresión de la valoración unitaria.

Las anteriores consideraciones no tienen por objeto terciar en la polémica de si es o no necesaria una ley de

valoraciones unitaria, sino tan sólo reflexionar sobre la misma como dogma inquebrantable, teniendo en cuenta que, en España, tendría dos problemas que no pueden marginarse.

Así, en primer término, hay que referirse al propio instrumento legislativo que debería ser una ley, lo cual nos coloca ante un problema de rango, dado que conforme al artículo 2º del Código Civil las leyes se derogan por otras posteriores, con lo cual los efectos de la ley general se perderían si cualquier ley especial o general posterior dispusiese lo contrario. Los vaivenes legislativos en materia impositiva, en los últimos años y, sobre todo, las profundas reformas que las Leyes de Presupuestos anuales están efectuando en el conjunto del ordenamiento, justifican el que nos planteemos dudas en torno a la posibilidad de permanencia en el tiempo de cualquier *ley horizontal*. Como ejemplo, no está de más recordar el proceso de transformaciones legislativas a que se ha visto sometida la “ley horizontal” prototípica, la denominada Ley General Presupuestaria.

En segundo término, tampoco debe obviarse el hecho de que en el sistema impositivo español convergen en la actualidad las competencias de tres Entes Territoriales: el Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales. Las posibilidades de una actuación basada en la coordinación y no en el conflicto se están presentando como una alternativa dificultosa, en la que parece aventurado basar toda la estructura de nuestro sistema fiscal.

Fuera ya de este plano, es necesario retomar la cuestión y señalar que desde una política común de tratamiento de la propiedad inmobiliaria sería conveniente que por los mecanismos oportunos se procediese a establecer la oportuna concordancia, ya que de nada sirve que el Registro contenga el valor de venta, de eficacia muy limitada en el ámbito impositivo, y que el Catastro contenga, teóricamente, el valor real cuando quien consulte el Registro no puede tener conocimiento del mismo.

Estas consideraciones nos permiten aproximarnos al contenido con-

creto de la coordinación que, con independencia del problema teórico de la normativa de valoraciones unitarias, debería alcanzar, al menos, a la comunicación recíproca de los respectivos contenidos, de forma que quien acceda a la consulta del Registro pueda conocer, no ya el precio de la última transmisión, sino el valor real que fiscalmente tiene atribuida la finca.

### La adaptación posible

Para concluir es necesario hacer algunas consideraciones generales. Así, en primer lugar, cabe señalar que el problema que aquí someramente se examina no sólo es tradicional en nuestra historia legislativa, sino que constituye, además, un fiel reflejo de la falta de unidad y de coordinación que suele presidir la actividad legislativa sectorial, y que permite que un mismo bien pueda existir y no existir para dos registros públicos que a partir de aquella consideración establecen sus respectivos efectos prescindiendo el uno del otro.

Los importantes efectos que para el tráfico jurídico inmobiliario representa el Registro de la Propiedad y, asimismo, el papel relevante que el Catastro supone para el sistema fiscal, en su conjunto, justifican que se adopten las medidas necesarias para la coordinación de ambos. Las medidas reglamentarias introducidas en 1980 son, sin duda, un avance que necesita para su consolidación que el proceso de implantación efectiva sea real. No obstante, es necesario indicar que con ello no se consigue sino una de las dos finalidades a las que aquí nos hemos referido, cual es que lo que existe en el Registro exista también en el Catastro y viceversa, pero queda por verificar la conexión recíproca de ambos registros en el resto de datos y, señaladamente, los que hacen referencia a la valoración real en el marco impositivo de la finca en cuestión.

La seguridad jurídica y, sobre todo, la mejora de la gestión pública, necesita que se adopten las medidas necesarias para eximir a los ciudadanos de la pesada carga de comprender las estructuras jurídicas dispersas que en la actualidad existen.