

IRIB

ISSN 1413-4543

REVISTA DE
DIREITO IMOBILIÁRIO

N. 39 SETEMBRO-DEZEMBRO DE 1996



ISSN 1413-4543

IRIB

REVISTA DE
DIREITO IMOBILIÁRIO

39

setembro-dezembro de 1996

Ano 19

ISSN 1413-4543

REVISTA DE DIREITO IMOBILIÁRIO

IRIB Instituto de Registro Imobiliário do Brasil

Quadrimestral • Ano 19 • n. 39 • setembro-dezembro/96

As opiniões expressas nos artigos responsabilizam apenas os autores

© Edição e distribuição

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

Rua Tabatinguera, 140, Térreo, Loja 1 • Caixa Postal 678

Tel. (011) 3115-2433 • Fax (011) 606-3772

CEP 01020-901 – São Paulo, SP, Brasil

Diretor Responsável: CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO FILHO

Coordenador Editorial: WALDIR DE ARRUDA MIRANDA DOS SANTOS

Diretor de Produção: ENYL XAVIER DE MENDONÇA

MARKETING E COMERCIALIZAÇÃO

Gerente de Administração de Vendas: KUNJI TANAKA

CENTRO DE ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR: Tel. 0800-11-2433

Diagramação eletrônica: Eurotexto Informática Ltda. - ME. Av. Sete de Setembro, 1000, CEP 18245-000 - Campina do Monte Alegre - São Paulo, SP, Brasil — *Impressão:* EDITORA PARMA LTDA., Av. Antonio Bardella, 280 - CEP 07220-020 - Guarulhos, SP, Brasil.

Impresso no Brasil

ESTUDOS E COMENTÁRIOS

EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD ESPAÑOL Y LAS RECOMENDACIONES DEL BANCO MUNDIAL

JOSÉ POVEDA DÍAZ

SUMÁRIO: 1. Sistemas de garantía: A. Antecedentes e legislación española; B. Derecho comparado – 2. El registro desde el punto de vista funcional

1. Sistemas de garantía

Se ha discutido, a veces, desde un punto de vista filosófico si es cierto cualquiera de estos dos asertos contrapuestos: por un lado, el de que no está el futuro en el pasado escrito y, por otro, el que la historia es una repetición de ciclos. Pues bien, cuando se investigan algunas Instituciones, nos atreveríamos a inclinarnos por la segunda opción cuando vemos que al surgir nuevas necesidades en ciertos países las soluciones que se aplicaron a esas necesidades antiguamente surgidas en otros pueden ser aplicables a nuevos países donde surgen las mismas. Pues bien, aquí vamos a abordar el problema que se está planteando en muchas zonas, sobre todo, en los países emergentes de la antigua Unión Soviética y otros del Este de Europa, del Centro de Asia y de Sudamérica con respecto al Registro de la Propiedad como solución al sistema de seguridad de tráfico de bienes.

En efecto, la sociedad reclama un sistema de seguridad frente al tráfico de bienes. Entonces el primer problema que se plantea es si este sistema se puede cubrir mediante la institución del seguro, o bien, es mejor el sistema de un Registro de la Propiedad.

El sistema del seguro supone la ausencia o la existencia muy embrionaria

de un sistema de publicidad registral. Existe en el mundo anglosajón como es en Inglaterra o en algunos Estados de USA. En Inglaterra, la ausencia de sistema supone la investigación de la propiedad y de las cargas durante todo el tiempo de la usucapión. Es decir, el que quiera inscribir un bien inmueble rústico o urbano tiene que acudir a un abogado, pedirle a su futuro posible vendedor que le proporcione todos los títulos anteriores de la finca y el abogado realiza un estudio jurídico profundo consistente en calificar si todos los requisitos legales de los títulos se cumplen si la concatenación de las transmisiones es continua y no se produce ninguna ruptura. Esto causa unos gastos enormes en tiempo y un notable aumento de costo; por eso la transmisión de una vivienda de tipo medio en Inglaterra acarrea un costo doble del de España.

Muchas veces, se combina este sistema con un sistema de seguro, es decir, el adquirente paga un seguro para que se le cubra el riesgo de que el transmitente no tenga la propiedad de la finca, o que existan cargas que no estén publicadas en ningún sitio.

Estos sistemas no satisfacen la aspiración de la sociedad porque la combinación con el seguro que es lo que puede dar la seguridad a la transacción

no satisface su aspiración de la sociedad, no garantiza el bien sino una indemnización, cuando es cierto que el que adquiere algo lo que quiere es tener ese bien, no una indemnización; por otro lado se produce un problema – quizá esto sea hilar fino en técnica jurídica pero los juristas lo entendemos con claridad – desplazando el tema de las transacciones inmobiliarias del campo de los derechos reales a los derechos de obligaciones que tienen una fácil modificación por los pactos entre las partes mientras que el derecho real tiene un carácter más de derecho imperativo, por lo cual desplazando el tema al campo del derecho de obligaciones, el consumidor se puede ver más afectado por las condiciones que le impongan las grandes compañías de seguros.

Es curioso cómo en un reciente estudio del Banco Mundial que voy a seguir a lo largo de todo este trabajo titulado *Proyectos de titulación e inscripción de fincas en países de la ECA* (las siglas ECA significan Europe and Central Asia; Europa y Asia Central)¹ de 03 de mayo de 1996, no se habla para nada cuando se trata de aconsejar a estos países, del sistema de seguro a pesar de la gran influencia que todos sabemos tienen en el Banco Mundial los precedentes anglosajones.

El Banco Mundial hace una enumeración exhaustiva de todas las necesidades existentes y de la solución registral y en ningún momento aparece en el estudio del Banco Mundial el sistema de seguro porque indudablemente el Banco lo que está tratando es de seguir un sistema que favorezca la circulación de los bienes y sobre todo el aumento del crédito como un motor esencial de la economía. El Banco Mundial comienza hablando de los objetivos de los proyectos y dice que

en la mayoría de los mismos se establecen los objetivos para fomentar mercados de la propiedad inmobiliaria eficientes y equitativos y conseguir un sistema de administración del suelo más eficaz y transparente. Añade también que las ventajas de un sistema de administración del suelo son:

- reducir el coste de las operaciones;
- aumentar la seguridad del dominio y de la tenencia;
- proporcionar mecanismos diferenciados y económicos para resolver litigios;
- proveer una garantía para créditos;
- desarrollar y hacer un seguimiento del mercado;
- dar apoyo fiscal;
- proteger y utilizar los terrenos públicos más eficazmente;
- facilitar la reforma agraria y la implantación de políticas agrarias;
- mejorar el urbanismo y el desarrollo de infraestructuras y
- apoyar la gestión medioambiental.

Pues bien, dice el informe: “El Banco debiera asignar una alta prioridad al apoyo del desarrollo de Catastros Legales, de Registros de la Propiedad.² La expedición de títulos de propiedad y su inscripción son precondiciones esenciales para:

- la protección de los derechos de dominio con el consiguiente aumento de la confianza en las inversiones individuales;

⁽²⁾ El estudio del Banco Mundial utiliza como sinónimos las expresiones *legal catastre* y *land register*. Creemos que la traducción al castellano debe ser la de Registro de la Propiedad, porque, por un lado, la expresión *land registre* es la que se utiliza en los cuadros, y, por otro, cuando habla de *legal catastre* se contraponen a los catastros físicos y a los fiscales.

⁽¹⁾ Referencia EC 4 NR – nota 2.

- la transparencia del dominio con la consiguiente reducción en el coste de las operaciones y el aumento del rendimiento de los mercados de la propiedad inmobiliaria; y
- el establecimiento de mercados de terrenos.”

A. Antecedentes y legislación española

Pues bien, la historia se repite y es curioso cómo en España como en la mayoría de los países europeos sienten desde antiguo estos mismos problemas y empiezan a sentirse a medida de que desaparece el feudalismo y el necesario fomentar las transacciones de inmuebles. Ya, a petición de las Cortes, en 1539, la Real Pragmática de don Carlos y doña Juana ordena que en todas las cabezas de jurisdicción hubiera una persona con un libro donde se registrarán los censos y las hipotecas. Si no se registraban en 6 (seis) días no perjudicarían al tercer adquirente. La primera necesidad que se siente es la persecución del estelionato, es decir, de la venta de fincas con cargas ocultas. Todavía no se siente tanto la seguridad en la transmisión de la tierra, sino la existencia de cargas ocultas que pueden ser desconocidas por el adquirente y que sin embargo va a tener que soportar. Sin embargo, el sistema no se lleva a la práctica. Se vuelve a plantear la necesidad casi dos siglos después y en 1713 una Pragmática de Felipe V vuelve a recordar la necesidad atribuyendo a los llamados escribanos de Ayuntamiento esta función de Registradores; sin embargo el problema se plantea con toda su crudeza cuando surge una circunstancia histórica, análoga a la que actualmente está surgiendo en estos países emergentes a la economía de mercado, como es la Desamortización.

La Desamortización cuyo desarrollo en España se lleva a mediados del siglo

XIX, se hace para incentivar o crear un verdadero mercado de bienes inmuebles y poder garantizar el crédito implantando lo que en esencia es una economía de mercado inmobiliario moderno. Entonces, se plantean en España los mismos problemas que actualmente se plantean los países del Este y que por ello se plantean también el Banco Mundial.

Ya antes de la desamortización había habido lo que podríamos llamar un Registro de la Propiedad embrionario creado por la Real Pragmática de Carlos III de 1768 que creó la llamada Contaduría de Hipotecas. Era ésta un Registro solamente de gravámenes pero no de propiedad porque sólo se debían inscribir las fincas gravadas con censos o hipotecas y su transmisión. Es curioso, como esta Real Pragmática de 1768 ya aborda el problema de la financiación de esta Institución y no la crea como una Institución dependiente de funcionarios sino como una Institución dependiente de profesionales oficiales que financian la Contaduría de Hipotecas con un precio que cobran a los que inscriben, es decir, el mismo sistema que actualmente existe en España y en otros países para el Registro de la Propiedad.

Pues bien, volviendo a la Desamortización, como consecuencia sobre todo de la Ley de 1855 se redacta la Ley Hipotecaria de 1861. Los problemas que entonces existían en España son los mismos que existen actualmente en los países de la antigua URSS, los países denominados ECA (Europa y Asia Central). Voy a leer la problemática que plantea el Banco Mundial para que veamos el paralelismo de las necesidades que se tratan de solucionar. Dice el Banco Mundial: “El establecimiento de un nuevo sistema de administración del suelo en los países de la ECA está estrechamente ligado a la reforma agraria y a la privatización del suelo. En la

mayoría de dichos países no existe un Registro de la Propiedad ni un régimen de inscripción de la propiedad o está en fase embrionaria de desarrollo. Por tanto, tienen la ventaja de iniciar sus registros legales desde cero” y añade posteriormente: “la implantación (del Registro y de los Catastros) há de estar bien preparada:

- la velocidad de la implantación debiera ser realista y guardar relación con las circunstancias locales;

- la implantación debería estar centrada en la inscripción de los derechos sobre la propiedad en una forma establecida jurídicamente y con la mayor rapidez posible;

- la implantación no debería estar dominada por esfuerzos para crear las soluciones perfectas justamente al principio del proceso.”

Estos mismos problemas se plantearon nuestros legisladores de 1861 y con eso vamos a entrar en un problema que es necesario abordar que es la relación de el Catastro com el Registro porque este problema sin duda se planteó en el legislador de 1861 y sin duda se trató erróneamente resolver con una Ley del Catastro que curiosamente está vigente todavía y que es de cincuenta años después de la Ley Hipotecaria. Pues bien, es evidente que debe existir una coordinación entre el Registro y el Catastro pero una cosa es la coordinación y otra cosa es la confusión de ambas instituciones. El Registro recoge todas las modificaciones jurídicas de las fincas y el Catastro recoge las circunstancias físicas de las mismas. Es evidente que para implantar un buen Registro sobre todo si, como veremos después, esa implantación se puede subvencionar de una manera bastante barata, no es necesaria la implantación de un buen Catastro. Es necesario un buen Catastro pero la implantación de un buen Catastro es muy cara y muy lenta (se calcula,

por ejemplo, que la implantación de un buen Catastro puede tardar cincuenta o sesenta años) y es realmente muy costosa para el Estado.

El Banco Mundial se plantea este problema reiterativamente en el estudio tantas veces citado y dice: “un régimen característico de administración del suelo o Catastro puede tener tres funciones claras:

- inscripción de los derechos legales sobre la finca (Registro de la Propiedad);

- inscripción de las características físicas de la misma (catastro físico); e

- inscripción de su valor a efecto tributarios (catastro fiscal)”

Es decir, distingue 3 (tres) instituciones: el Registro de la Propiedad, el catastro llamemos físico (como lo llama el Banco) y el catastro que debe servir de base para los impuestos que recaen sobre los bienes inmuebles.

Dice en otro punto el citado estudio del Banco Mundial: “Dado que los catastros físicos estaban bastante bien desarrollados en los países de la CIS (Confederación de Estados Independientes), el mejoramiento y la adaptación de estos sistemas (de los puramente catastrales) debería ser secundaria respecto al desarrollo de los Registros de la Propiedad. El planteamiento recomendado sería el de desarrollar primero el Registro y seguidamente integrar la información procedente de otros catastros en vez de intentar adaptar los catastros físicos ya existentes para su utilización como Registros”. En otro punto añade: una vez desarrollados los Registros el principal problema de los países de la ECA será la integración de numerosos catastros físicos... “La prioridad más importante en la región es la inscripción del dominio y la creación de condiciones para la transmisibilidad de la misma, mientras que la consideración exacta de las características físicas más allá de la identificación clara del emplazamiento

pueden aplazarse hasta una fase posterior..." "Dentro de este marco podrán apoyarse los esfuerzos individuales tales como la informatización del Registro de la Propiedad como instrumento para encargarse de la inscripción de nuevas parcelas, comenzando con datos alfa numéricos para pasar gradualmente a los datos gráficos más adelante".

Pues bien, nuestro legislador de mediados del siglo XIX hizo lo mismo: creó el Registro de la Propiedad y el Registro comenzó a funcionar en 1863; para ello creó una base esencial: unos profesionales oficiales que se harían cargo de este Registro de la Propiedad, siendo ellos mismos los que con las cuotas que percibieran de los que solicitaban la inscripción mantuvieran el servicio. Y por otra, creó un cuerpo de profesionales también oficiales imprescindibles para que la documentación que llegara a ese Registro fuera rodeada de todas las garantías posibles de legalidad, y así a la Ley Hipotecaria de 1861, creando el Registro de la Propiedad Moderno, acompaña poco después, en 1862, la Ley del Notariado que crea el notariado moderno. Pero en ese momento nuestro legislador no se preocupa del tema catastral, sin duda, porque se da cuenta que el establecimiento de un catastro es algo mucho más difícil de realizar como ha demostrado la historia.

En la primera decena del siglo XX (1906) surge una Ley del Catastro que realmente no ha funcionado. No ha funcionado, no sé si por rivalidades políticas entre el catastro físico y el catastro fiscal, (eran dos organismos contrapuestos, uno, dependiente de Presidencia de Gobierno y otro, dependiente del Ministerio de Hacienda), o por otras razones, pero lo cierto es que el establecimiento de un buen catastro es costosísimo. El catastro no ha funcionado hasta tiempos recientes; ahora afortunadamente está empezando a fun-

cionar, pero es de esperar que con toda la mejor voluntad del mundo y con todo el aprovechamiento de buenos funcionarios que lo llevan, se tardará mucho tiempo en hacer un catastro relativamente moderno. Actualmente la mayoría de los datos de las fincas son muy anticuados, pero es curioso cómo este comienzo de la coordinación de Catastro y Registro que yo creo que en serio no se ha abordado hasta los últimos años, se ha empezado por el mismo sistema que después aconsejaría el Banco Mundial, es decir, se va a empezar y así lo establece la Ley de Acompañamiento, la coordinación del número de identificación catastral (por el sistema de coordinación alfanumérica).

B. Derecho comparado

¿Cómo se solucionan estas necesidades en el Derecho Comparado? Hay que partir de una afirmación que vamos a demostrar: El sistema español dentro de los sistemas de Derecho Comparado es el más eficaz y el más barato. El sistema no tiene más que una falta y es que no existe todavía una coordinación con el catastro, pero, como hemos dicho, se realizará paulatinamente y a medida que el catastro sea bueno, porque lo que desde luego es perturbador es coordinar el Registro con el Catastro cuando los datos catastrales sean imperfectos o anticuados. Pues bien, aparte del sistema de seguro que hemos hablado antes, la mayoría de los países siguen el sistema de Registro de la Propiedad. Ahora bien, hay distintos sistemas de Registro de la Propiedad, por un lado podríamos hablar de dos grandes sistemas diferenciados: el sistema de archivo de títulos como ocurre en Francia o en Argentina y el sistema de inscripción de los títulos. En el primero el Registro se convierte en un índice del documento normalmente notarial pero también judicial o administrativo que accede a él

y simplemente se trata de colocar las distintas transmisiones en un mismo orden para poder después estudiar la concatenación de dichas transmisiones. Dice a este respecto el informe del Banco Mundial (con un lenguaje muy anglosajón, que llama Registro de escritura al archivo de títulos, y Registro de títulos al Registro de inscripción: “La inscripción de títulos se suele considerar un sistema de Registro más avanzado cuya introducción requiere una mayor inversión pero, en principio proporciona una mayor seguridad de tenencia y una información más fiable. Los sistemas de registro de títulos suelen dar lugar a costes más bajos en las operaciones individuales que los regímenes de registro de escrituras, promoviendo así un mercado de propiedad inmobiliaria más eficiente.” Es decir, en nuestro lenguaje, el sistema de inscripción es superior al sistema de archivo de títulos.

Viendo los sistemas registrales desde otro punto de vista, en los mismos se produce un doble efecto; un efecto publicitario, es decir, de dar a conocer al público el hecho de una titularidad o de un gravamen sobre una finca, y un efecto mayor que es el de que se sacan las máximas consecuencias de ese posible conocimiento: el que no conoce el Registro es porque no quiere y por tanto él será perjudicado porque ha tenido la posibilidad de conocer y no lo ha conocido, es el sistema llamado de cognoscibilidad legal. Pues bien, el efecto publicitario sin más enlaza con los sistemas más antiguos de publicidad de las transmisiones (con los pregones, con los toques de campana) y, en definitiva, es el de la Edad Media. Lo que pasa es que algunas veces se produce un retroceso a este sistema; en este supuesto está lo que ha ocurrido en el Derecho Español por mor de las Directivas de la Unión Europea.

En nuestro Registro Mercantil que como veremos después sigue el mismo

sistema del Registro de la Propiedad, antes de la última reforma de 1989, los efectos de una inscripción se producían desde el mismo momento en que se llevaba el documento al Registro, incluso antes de la inscripción puesto que los efectos de la inscripción se retrotraían al momento de la presentación del documento. Sin embargo, con la adaptación a las directivas de la Unión Europea se ha producido un retroceso consistente en que los efectos de la inscripción ocurren desde su momento publicitario, es decir desde el momento en que la inscripción se publica en el Boletín del Registro Mercantil. Esto ha sido un retroceso porque pensemos en un caso que puede ser típico del Registro Mercantil, v.g. la posibilidad del administrador o apoderado destituido que, evidentemente, no queda en buenas relaciones en muchas ocasiones con la sociedad que le destituye y que puede realizar actos con eficacia jurídica; si el efecto de estos actos es válido mientras que no se inscriba en el Registro el tiempo peligroso es cortísimo, sobre todo después de los sistemas de coordinación que existen entre las Notarías y los Registros y que podrían extenderse al Registro Mercantil. Sin embargo, si hay que esperar a la publicación en el Boletín del Registro Mercantil, con que pasen dos semanas desde la inscripción de la publicación, durante esas dos semanas ese administrador o apoderado desposeído de sus funciones pueden realizar actos con eficacia jurídica frente a terceros, de buena fe durante todo el tiempo que media entre la destitución y la publicación en el Boletín. En España no se han planteado especiales problemas por el buen funcionamiento del Registro Mercantil Central que es el que tiene la infraestructura del Boletín del Registro Mercantil, ya que existe muy poco tiempo entre la inscripción y la publicación de dichos datos, cosa que no ocurre en otros países, como en

Italia, donde previendo estos problemas se ha recurrido a la ficción de publicar estos actos en el Boletín del Registro Mercantil y decir entre parentesis que tienen efectos desde un día que coincide con el día de la inscripción

Decíamos que ese efecto publicitario es un efecto primario, y que en la mayoría de los países han llegado al sistema de cognoscibilidad legal es decir, el que no conoce el Registro es porque no quiere porque ha tenido los medios para ello y por lo tanto el Registro es la verdad oficial; por ello el que adquiere, adquiere con las circunstancias en que figura la finca en el Registro; ahora bien, dentro de estos sistemas hay unos menos desarrollados y otros mas desarrollados. En el primer caso estan los llamados sistemas de simple inoponibilidad como Francia e Italia, en que las cargas no inscritas no perjudican a tercero pero no garantizan la propiedad del transmitente. Frente a estos, existen los llamados sistemas de desenvolvimiento técnico como los sistemas de Alemania, Austria, Suiza o España: el que adquiere del titular registral es mantenido en su adquisición, aunque hipotéticamente el titular registral no fuera el verdadero propietario es decir, que el que adquiere confiado en el Registro adquiere de manera inatacable. El documento inscribible como regla general es documento público y ese documento, ya insistiremos después en el tema, garantiza la identidad y la capacidad de las partes por la intervención de un profesional oficial. Además en España este sistema se ha profundizado por la coordinación entre Registros y Notarías establecida a finales del 1994, mediante la cual y, ante un posible contrato, el notario pide al registrador información sobre el estado de la finca, titularidad y cargas, el registrador da esta información durante 10 (diez) días o para el día señalado por el notario en tiempo real, y entonces resulta que los contratantes saben en el

momento de contratar la situación de la finca.

Algún país (como Argentina) ha acudido a un artificio como es el llamado de la certificación con reserva de prioridad, consistente en que el notario solicita una certificación del registro, la cual produce el efecto que el contrato que se realice va a tener prioridad sobre cualquier otro contrato que se realice con posterioridad. El sistema nos parece excesivamente drástico: en primer lugar porque no cubre transmisiones de otro tipo como pueden ser judiciales o administrativas, en segundo lugar porque pueden servir para maquinaciones y evitar el que los acreedores ejecuten la finca y, en tercer lugar porque impone una reforma del derecho material, del derecho sustantivo, que va en contra de lo que se siente en muchos sistemas como el español, en donde la transmisión de la propiedad *inter partes* se produce por el simple acuerdo de voluntades más la entrega o la inscripción.

2. El Registro desde el punto de vista funcional

Y con ello damos comienzo al estudio de la segunda parte de este trabajo. ¿Cómo se subvenciona este Registro? ¿A cargo de qué personas se entrega este funcionamiento? En algunos países el Registro es una organización puramente administrativa y el registrador o el conservador es un funcionario; el costo del Registro se satisface con cargo a los presupuestos del Estado. En otros países como el nuestro, como en Francia, como parece ser que se va a hacer en Portugal, el registrador o conservador es un profesional oficial, es decir es un funcionario, pero también, un profesional y por ello, si bien el Registro produce la eficacia jurídica que se deriva de la legislación y los registradores dependen de la Administración del Ministerio de

Justicia (en otros países del Ministerio de Hacienda, aunque es curioso como el del Banco Mundial habla, como deseable, de que dependan del Ministerio de Justicia) y lo que ocurre es que los registradores asumen el costo de todo el funcionamiento del sistema y sufraga ese costo – incluida su propia retribución y la de todos los empleados que trabajan para el Registro – con cargo al que solicita la inscripción. Pues bien, este problema de cómo se debe subvencionar el Registro se lo plantea también el Banco Mundial en el estudio repetido. Comienza el Banco Mundial por preguntarse: “¿Qué principios comerciales se aplicarán al sistema de Registro? ¿Quién asumirá el riesgo, el terrateniente, los profesionales, un organismo público o un profesional del Registro? ¿Habrà alguna garantía en el sistema respecto a la transparencia, a la fuerza legal, etc. del mismo?” Y añade: “¿Cómo se financiará el proyecto? ¿Cómo se obtendrán los fondos iniciales para el sistema y cómo se financiará el inventario de fincas y la puesta en marcha de la inscripción de datos? ¿Cómo se financiará el funcionamiento continuado del Registro de la Propiedad? ¿Qué partes del sistema deberían recuperar costes?” Contesta el Banco Mundial: “En general, el desarrollo de un sistema de administración del suelo y hasta su modernización es costoso, pues puede suponer de ordinario un desembolso de varios millones de dólares. Tradicionalmente muchos de los procesos de administración del suelo han sido gestionados por el Estado. En algunos países se están investigando nuevos conciertos organizativos para la implantación de sistemas de administración del suelo, tales como empresas mixtas o asociaciones entre el Estado y el sector privado o la subcontratación de actividades concretas con el sector privado. En algunos países la gestión y financiación de la administración del

suelo han llegado a ser independientes de los presupuestos del Estado ...” “El establecimiento de un nuevo sistema de administración del suelo en los países de la ECA está ligado estrechamente a la reforma agraria, y a la privatización del suelo. Resulta difícil identificar los mecanismos mediante los cuales el rápido establecimiento inicial de un sistema de información del suelo pueda financiarse sólo con cuotas de los usuarios. Los países deberían considerar el establecimiento inicial de su sistema como una inversión pública en infraestructura a largo plazo, en la que las cuotas de los usuarios cubren sólo una parte de los costes totales de la puesta en servicio del sistema, sin embargo, los costes de mantenimiento de un sistema para inscribir las operaciones inmobiliarias, las subdivisiones del suelo etc. pueden recuperarse totalmente con tales cuotas” y finaliza poniendo como ejemplo la intervención del Banco Mundial en Brasil. En Brasil el sistema de funcionamiento del Registro es análogo al español y el Banco Mundial dice debe destacarse el hecho de que en Brasil los Registros de la Propiedad vienen explotándose por el sector privado sobre la base de concesión administrativa. Es decir, lo que nos está diciendo el Banco Mundial es que si bien en un principio el establecimiento de un Registro de la Propiedad puede suponer un desembolso inicial por parte de un Organismo Público, sin embargo, después, se debe mantener con cargo a las cuotas que pague el que utiliza el Registro, y esas cuotas sirven o deben servir no sólo para el mantenimiento del Registro sino también para la amortización de los capitales invertidos en él. Es decir, se inclina claramente el Banco Mundial por un sistema del profesional oficial con retribución tipo arancel como el español. Por ello, tenemos que estudiar el sistema español desde el punto

de vista no ya de sus efectos (que lo hemos visto antes) sino desde el punto de vista de su funcionamiento.

El funcionamiento de nuestro Registro se centra en la figura del registrador. Las funciones que y que caracterizan la figura podríamos, resumiendo mucho, enumerarlas como las siguientes: la calificación, la independencia y la responsabilidad del registrador.

1. La calificación. La calificación es la actuación esencial del registrador y consiste en el examen del documento que solicita la inscripción para ver si el mismo es válido y cumple todos los requisitos legales. El ámbito de la calificación del registrador es distinto según los países. En nuestro derecho la calificación registral es bastante completa y en aquellos países en los que la calificación es algo más restringida, últimamente existe una tendencia a ampliarla. Es la actuación del registrador por la cual admite o deniega, provisional o definitivamente, la inscripción del documento. Si el Registro tiene que producir efectos tan drásticos como atribuir la propiedad a una persona, es imprescindible que no produzca injusticias. La seguridad jurídica no debe ser nunca algo opuesto a la justicia, sino que la seguridad jurídica debe ser siempre un complemento de aquélla. Para ello, sólo deben inscribirse actos válidos. Para determinar si estos actos son válidos está la actuación del registrador. Es evidente que ello exige una alta cualificación profesional del registrador que está garantizada por un riguroso sistema de selección.

El ámbito de la calificación es distinto según se trate de documentos notariales, documentos judiciales o documentos administrativos que son los que como regla se inscriben. Como regla no se inscriben los documentos

privados y ésta es una regla que pensamos que tiene que mantenerse.

El documento notarial es aquél que realiza un notario – que es otro profesional oficial – que actúa en régimen de libre competencia con los demás notarios y que también hace, por supuesto, un examen de la legalidad del acto o contrato y le da su conformación legal. El registrador califica la competencia del notario, las formalidades extrínsecas del documento – para evitar que se inscriban documentos falsos – y la validez de los actos de enajenación o gravamen. Este último punto, el que el registrador califique la validez de actos de enajenación o gravamen que indudablemente el notario, cuando ha redactado el documento, ha considerado válidos, ha producido en algunas ocasiones una polémica que hoy ha de entenderse superada: es la denominada doble calificación porque el registrador examina algo que ha sido ya examinado y dado por válido por otro profesional oficial como es el notario.

No se trata de que el registrador tenga unos conocimientos superiores al notario sino que para conseguir que sólo accedan al Registro actos válidos es necesario que el acto sea examinado desde una distinta perspectiva. La función del notario, muy valiosa, es la de dar forma, conformar jurídicamente la voluntad de las partes. Es evidente que si la voluntad de las partes es contraria al ordenamiento jurídico, el notario debe denegar y deniega la autorización del documento, pero también es cierto que el notario tiene que estar continuamente tratando de incardinar en el ordenamiento jurídico nuevas figuras, nuevas necesidades económicas, nuevas necesidades de las partes y esto a veces creando figuras nuevas caminando como he dicho en alguna ocasión por trochas no recorridas por nadie y tratando de que esto sea algo asumido por el ordenamiento. El

registrador actúa desde un punto de vista, digamos, más general y entonces lo que hace es examinar desde un punto de vista indudablemente más objetivo ese negocio, ese acto, y ver si realmente está de acuerdo con el espíritu del ordenamiento jurídico. Y esta dialéctica es la que produce en nuestro Derecho el avance del Derecho Privado. Se ha hablado muchas veces del gran nivel jurídico de las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y ello es cierto pero, indudablemente, las Resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado se han producido por esta dialéctica y por los argumentos que para dichas resoluciones han dado las distintas posiciones del notario y del registrador sobre su visión de la legalidad de un acto jurídico. El documento notarial, además, se caracteriza por dos elementos esenciales: en primer lugar el asesoramiento a las partes: el notario asesora, debe asesorar, a las partes sobre todo al jurídicamente más débil en el ámbito de la contratación (así lo impone nuestra legislación de consumidores que además establece que será el consumidor el que pueda elegir el notario). Por otro lado, el documento notarial se caracteriza porque es el interviniente, el profesional oficial el autor del documento y porque archiva el original del documento dando a los interesados una copia del mismo. Esta actuación es totalmente distinta de la simple legitimación de firmas.

En cuanto a los documentos judiciales el registrador califica la competencia del juzgado o tribunal, la congruencia del mandato que dicta el tribunal para el registrador con el procedimiento utilizado y si se ha cumplido el orden básico del procedimiento. Por supuesto que el registrador ni entra, ni puede, ni sería lógico que entrara en la justicia o injusticia del fallo, pero aún así puede en una primera visión causar extrañeza

que el registrador califique estas otras facetas del documento judicial. Pues bien ello es así porque nuestro legislador se dió cuenta de que hay algo que exige, que impone también esta calificación. Esencialmente la experiencia nos dice que lo que el registrador califica en los documentos judiciales es si han sido parte en el procedimiento todas aquellas personas que según en el Registro aparecen con algún derecho sobre la finca. Pues bien, esto no es más que una manifestación de un principio que se encuentra en todas las constituciones democráticas que es la proscripción de la indefensión. Así, el registrador se convierte en protector de cualquier actuación judicial en la que no haya intervenido un titular registral. Finalmente la calificación de los documentos administrativos tiene un ámbito algo más restringido pero semejante al de los documentos judiciales.

2. La segunda característica es la independencia del registrador. El registrador, profesional oficial, depende funcionalmente de la Administración. Es la Administración la que organiza el ingreso en la carrera y todo el régimen administrativo de la función, pero en su calificación el registrador es independiente; contra la actuación del registrador no cabe más que una vía de recurso cuya naturaleza no es administrativa y que supone una actuación cuasi jurisdiccional.

3. Finalmente está la responsabilidad del registrador. Aparte de la responsabilidad penal y disciplinaria como cualquier funcionario tiene una responsabilidad civil propia. El registrador responde con su propio patrimonio; el Estado no responde de la actuación del registrador puesto que es un profesional y realmente todo el sistema de cobertura o de indemnización de los posibles errores, que son pocos pero siempre existen

algunos, corre a cargo de la organización colegial de los registradores, la cual es subvencionada por todos ellos.

Este servicio registral en España podemos decir, que es totalmente eficaz. En España el Registro garantiza anualmente transmisiones por valor de más de ocho billones de pesetas y garantiza créditos hipotecarios con una cuantía aproximada de unos seis billones anuales. El saldo vivo actual en España en créditos hipotecarios a septiembre de 1996 era próximo a los veinte billones de pesetas.

Pero es que, aparte de estas cifras – y luego volveremos a las cifras, cuando nos planteamos el costo del servicio – hay que preguntarse. ¿Cuál es el costo de la paz social?: imposible saberlo; sólo aproximadamente puede saberse cuál es el costo de que existan muchos menos pleitos en materia de propiedad o derechos reales que en otras materias del derecho civil. Por otro lado, y como veremos ahora, el costo del servicio es inferior a aquellos sistemas en regimen de funcionarización, es decir, aquellos sistemas en que el Registro es subvencionado con cargo a los presupuestos del Estado. Por otro lado, la información que proporciona el Registro se ha convertido en el mejor índice de la solvencia de las personas y esto vale tanto para el crédito personal, como sobre todo para el crédito hipotecario.

El Registro es la base del crédito hipotecario, y, por ello aquí hay que hacer un *excursus* sobre las ventajas que supone el crédito hipotecario sobre el crédito personal; pues bien, el crédito hipotecario supone dos o 3 (tres) puntos menos de interés que el crédito personal y multiplica por 3 (tres) o por 4 (cuatro) el plazo de amortización que tiene normalmente el crédito personal. A pesar de ello, a pesar del mayor plazo y del menor interés, por la garantía que el crédito hipotecario proporciona, las

dotaciones de las entidades financieras para el crédito hipotecario son muy inferiores a las que tiene que dedicar a los créditos personales, lo cual es indudable que libera cuantiosos recursos que acuden al mercado. Por otro lado, la muy cuidadosa calificación registral y la negociabilidad del rango permiten extraer prácticamente el 80% (ochenta por ciento) como mínimo del valor de tasación del bien que garantiza el préstamo. Y además, la posibilidad de movilización de los capitales invertidos mediante la titulización (es decir, la emisión por la entidad acreedora de participaciones, cédulas y bonos hipotecarios, es decir, de títulos que salen a Bolsa con la garantía de los créditos) aporta menos recursos a las entidades financieras, recursos que pueden dedicarse al crédito personal. Se ha dicho que la extensión de la propiedad de la vivienda en España deriva de una especial idiosincrasia del español, pero piensa que el buen funcionamiento del Registro tiene mucho que ver en esta generalización de la propiedad de la vivienda. Todo ello explica que en nuestro país el crédito hipotecario suponga el 48% del total del crédito.

Pero vamos a entrar, ¿por qué no?, en el costo comparado del Registro español con otros de nuestro entorno. Hace menos de 2 (dos) años el Colegio de Registradores encargó al estudio Uria-Menéndez en Barcelona un examen comparado de los costos de Notaría y Registro en distintos países; para una vivienda media que se valoraba en diez millones de pesetas. Pues bien, el costo en España, dado por este estudio imparcial, después de un estudio comparado es setenta mil pesetas (cincuenta mil de Notaría y veinte mil de Registro), en Francia ciento treinta y ocho mil pesetas, lo que pasa es que Francia no se puede comparar no es un elemento de referencia porque en Francia el Notario realiza funciones complementarias de media-

ción, es decir una especie de Agente de la Propiedad Inmobiliaria, y de garantía, una especie de seguro complementario de las transmisiones. En Alemania, el costo de Notaría y Registro son unas cuatrocientas treinta mil pesetas, cuatrocientas mil la Notaría y treinta mil el Registro. En Portugal el costo es el mismo de Notaría y para Registro – puesto que las tarifas son iguales – son cuarenta y cinco mil pesetas cada uno es decir noventa mil pesetas en total. En Estados Unidos la ausencia de un sistema registral y por ello la exigencia del sistema de investigación y seguro para un bien valorado en diez millones es de ciento veinticinco mil pesetas.

Bien, yo querría terminar hablando del futuro de nuestro Registro. Es curioso cómo las instituciones vuelven a veces a sus orígenes y veíamos como un sistema primitivo era la información, la publicidad en sentido publicitario y – perdónesenos la redundancia porque la palabra publicidad la empleamos técnicamente también refiriéndonos a la cognoscibilidad legal. Hoy día la utilización de la informática, la cual recomienda también el Banco Mundial en el estudio tantísimas veces referido, hace que existan unas bases de datos que pueden dar informaciones realmente completas, bien informaciones personales en los casos permitidos por la legislación (en nuestro Derecho se ha dictado una Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 29 de octubre de 1996 mediante la cual la conexión informática entre los Registros, permite que cualquier interesado pueda enterarse de la situación de una finca o derecho en cualquier otro Registro y ello en tiempo real). Por otro lado, esa base de datos con la agregación con los mismos, mediante tratamiento informático, puede dar lugar a estadísticas realmente fiables e importantes para el servicio de las auto-

ridades y las personas en general. Por otro lado, el Registro español es un modelo enormemente flexible en su funcionamiento y grande en sus efectos, lo cual ha permitido que partiendo de un Registro que nació para el comercio de la propiedad rural se haya pasado, con adaptaciones, por supuesto, pero manteniendo en esencia el mismo sistema, a una economía urbana e industrial. También la flexibilidad del Registro presupone que en general puede adaptarse a sistemas de Derecho material distintos. Como es conocido, en España al lado del Derecho Civil común existe Derecho Civil Foral y Derecho Civil Especial. Hay comunidades autónomas en que tienen un Derecho material distinto del Derecho de otras comunidades autónomas, y lo mismo puede decirse de su Derecho Administrativo. Pues bien, el mismo sistema sirve o se puede adaptar en general para sistemas en que existan otras distintas culturas jurídicas.

Nosotros estamos empeñados en la modernización de nuestro Registro, porque el Registro tiene que estar continuamente dando respuesta a las necesidades sociales y a las disposiciones del Poder Público que, en definitiva es el representante de la sociedad. La flexibilidad de nuestro sistema registral es la que ha permitido que este mismo sistema básico se aplique a otro Registro que en esencia es distinto como es el Registro Mercantil que no es un Registro de cosas sino de personas y sin embargo actúa con una gran eficacia y con una gran rapidez. La reforma mercantil básica de 1989 que ha supuesto la adaptación a las directivas de la Unión Europea se ha hecho basándose sobre todo en los registradores mercantiles que son el mismo Cuerpo que los Registradores de la Propiedad los cuales han asumido nuevas funciones con una eficacia digna de encomio.

La conclusión definitiva podría ser ésta: nuestro sistema registral es de los más perfectos y, sin duda, el que mejor se adapta a las recomendaciones del Banco Mundial para los sistemas de mercado emergentes. Sólo así se entienden las múltiples visitas que en los últimos meses se están recibiendo en España de autoridades de dichos países para conocer nuestro sistema registral y los convenios de colaboración que se han firmado con dichos países.

Anexo

EC4NR – NOTA n. 2* de Política Agraria Proyectos de Titulación e Inscripción de Fincas en Países de la ECA** 03.05.1996

SUMARIO: A. Antecedentes – B. ¿Por qué debe el Banco Mundial apoyar los proyectos de titulación e inscripción de fincas en la región de ECA? – C. Questiones cruciales – D. Conclusiones – Recuadros: Recuadro 1: Operaciones del Banco Mundial en la ECA; Recuadro 2: Semejanzas y diferencias en el estado legal de la administración del suelo; Recuadro 3: Elementos de la propiedad de pleno dominio/derechos de tenencia – Figuras; Figura 1: Estructura y funciones de la administración del suelo en la economía de mercado; Figura 2: Un marco conceptual para la economía de la titulación de fincas.

A. Antecedentes

1. Los proyectos de catastro e inscripción de fincas son una parte reducida, pero creciente, de la cartera de créditos del Banco Mundial por todo el mundo. Actualmente, este Banco presta su apoyo a diez proyectos de titulación e inscripción de fincas con un valor crediticio total de 550 millones de dólares, lo que supone 1% de los créditos del mismo sobre una base anual. Existen unos diez nuevos proyectos comprensivos de subelementos para la inscripción y catastro de fincas como partes de proyectos con objetivos más amplios. La actividad actual del Banco en esta esfera contrasta

con el decenio de los años 80, cuando sólo se aprobaron tres proyectos en esta esfera por un importe crediticio total de 150 millones de dólares.

2. Las principales características de los proyectos del Banco en titulación e inscripción de fincas se han resumido en publicaciones recientes.¹

Objetivos de los proyectos. En la mayoría de los proyectos se establecen los objetivos en función del fomento de mercados de la propiedad inmobiliaria eficientes y equitativos, y de la consecución de un sistema de administración del suelo más eficaz y transparente. Ello supone esclarecer la situación de la terratenencia, sobre todo en lo que respecta a la aceleración del

(*) Esta nota informativa ha sido redactada por Csaba Csaki, con importantes aportaciones de Lynn Holstein, Iain Shuker y Alberto Valdes. Asimismo, se han recibido comentarios valiosos de Gershon Feder, Brian Berman y Mark Lundell.

(**) Siglas de "Europe and Central Asia" (Europa y Asia Central).

(1) "Review of Bank Experience with Rural Land Titling Projects" OED 1992, Banco Mundial, Washington DC. "A Review of Some World Bank Experience with Land Titling Projects", Lynn Holstein, marzo de 1996, Banco Mundial, Washington DC.

ritmo de inscripción de las mismas y del desarrollo de las instituciones y de la política de tenencia. Otro objetivo clave es el de combatir la pobreza en las zonas rurales mediante el acceso al crédito institucional, aumentando así la productividad y la renta de las explotaciones agrarias.

El apoyo característico del Banco. Los elementos principales, de un proyecto de titulación e inscripción de fincas, apoyado por el Banco, son en general: mejoramiento del marco jurídico y de la legislación; planimetría básica a los efectos de los derechos de dominio; regularización de las tenencias posesorias que impliquen adjudicación oficial; expedición de títulos e inscripción, elementos de colonización agraria limitada; levantamiento y planimetría catastrales; soporte informático; desarrollo institucional y apoyo de la gestión de proyectos; desarrollo de recursos humanos y provisión de asesores competentes internacionales y nacionales.

Ámbito de los proyectos. Hasta ahora, son escasos los proyectos que han abordado directamente cuestiones de política de terratenencia. La mayoría de ellos han estado centrados en la expedición de títulos registrados, más bien que en adoptar el planteamiento pasivo de regirse por el inventario catastral sin expedir nuevos títulos. Aproximadamente la mitad de los proyectos han supuesto también la introducción de mejoras en los sistemas de tasación. Los proyectos suelen prolongarse durante periodos de entre

cinco y siete años, y constituyen el comienzo de programas oficiales de empadronamiento catastral y de titulación a plazos más largos. Muchos de los proyectos se han centrado en la titulación de fincas rústicas, aunque los PDR de Indonesia y Laos son rurales/urbanas en las proporciones del 60/40%, respectivamente.

3. El Banco ha participado activamente en proyectos de titulación e inscripción de fincas en la región de ECA durante los últimos años. Sus actividades abarcan tanto las cuestiones de inscripción de fincas rústicas como las de titulación de fincas urbanas. En esta nota nos centraremos en la inscripción de fincas rústicas, aunque también se abarcan las vinculaciones con la inscripción de fincas urbanas. La implicación del Banco Mundial en esta región comprende: (a) transmisiones (v.gr. IDF); (b) apoyo a la titulación e inscripción de fincas dentro del marco de proyectos con objetivos más amplios (v.gr., proyectos de apoyo a la reforma agraria en Armenia, y Georgia) y (c) proyectos propiamente dichos de titulación e inscripción de fincas (véase el Recuadro 1). La mayoría de los proyectos del Banco en la región, dentro de esta esfera concreta, están en la fase preparatoria y los directores de tareas afrontan un conjunto complejo de problemas relacionados con la tarea como tal y con las circunstancias concretas de la región. El objeto principal de esta nota es el de resumir las lecciones del Banco así como otra experiencia inter-

Recuadro 1:
Operaciones del Banco Mundial en la ECA

Concesión: Belarus, Moldavia, Georgia, Armenia.

Proyectos agrarios integrales: Armenia, Georgia, Estonia (en preparación).

Proyectos autónomos de catastro y titulación inmobiliaria: Rusia LARIS (efectivo), Ucrania, Moldavia, Rumania, Bulgaria (en preparación).

nacional² a favor de quienes estén implicados en diseñar e implantar proyectos de titulación e inscripción de fincas.

B. ¿Por qué debe el Banco Mundial apoyar los proyectos de titulación e inscripción de fincas en la región de ECA?

4. Todas las economías de mercado tienen un sistema oficial para la inscripción de fincas a fin de poder proporcionar un dominio seguro sobre las mismas, las inversiones y demás derechos privados y públicos en bienes inmuebles. Un sistema para inscribir el dominio de fincas, sus valores, su utilización y demás datos relacionados con la propiedad inmobiliaria, es un instrumento fundamental para que funcione adecuadamente una economía de mercado.

Ventajas de la administración del suelo

5. *La administración del suelo* es el proceso mediante el cual pueden gestionarse eficazmente las fincas y la información sobre las mismas. La gestión eficaz y sostenible resulta imposible si no se dispone de información sobre la finca. Las ventajas de un sistema eficaz de administración del suelo son:

- reducir el coste de las operaciones;
- aumentar la seguridad del dominio y de la tenencia;
- proporcionar mecanismos diferenciados y económicos para resolver litigios;

- proveer una garantía para créditos;
- desarrollar y hacer un seguimiento del mercado;
- dar apoyo fiscal;
- proteger y utilizar los terrenos públicos más eficazmente;
- facilitar la reforma agraria y la implantación de políticas agrarias;
- mejorar el urbanismo y el desarrollo de infraestructuras y
- apoyar la gestión medioambiental.

Particularidades de un sistema característico de administración del suelo

6. Un régimen característico de administración del suelo o catastro puede tener tres funciones claras:

- inscripción de los derechos legales sobre la finca (catastro legal);
- inscripción de las características físicas de la misma (catastro físico); e
- inscripción de su valor a efectos tributarios (catastro fiscal).

En algunos casos, las tres funciones se realizan dentro de un sistema único, pero más frecuentemente, por razones históricas más bien que por motivos de eficiencia, se llevan a cabo dentro de sistemas independientes. Todas las economías de mercado desarrolladas tienen un catastro legal, puesto que éste es fundamental para el funcionamiento de las mismas. Algunas tienen un régimen de catastro físico o, en muchos casos, múltiples catastros físicos que se utilizan para la planificación y ordenación del uso del suelo, y para la planificación y seguimiento medioambientales, a escala local o nacional. Los países que recaudan impuestos sobre la propiedad inmobiliaria a veces tienen un sistema catastral fiscal.

⁽²⁾ “Taller sobre reformas de registros catastrales y de inscripción de fincas en Europa Central y del Este y en Iberoamérica” 5-11 de marzo de 1996, Sevilla, España, Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Gobierno español.

El catastro legal es fundamental y esencial para el desarrollo de una economía de mercado en funcionamiento. Mejora la seguridad del dominio y de la tenencia, reduce el coste de las transmisiones y proporciona un mecanismo de bajo coste para resolver litigios al respecto. Los datos que estén en el catastro deben ser del dominio público. Sin embargo, el régimen catastral debe incluir medidas para proteger los intereses individuales y privados frente al uso indebido de la información proporcionada. En aquellos casos en que se administre el catastro legal por separado de otros catastros, la coordinación entre ellos será de una importancia especial. Desde la perspectiva jurídica, suelen existir dos tipos de catastros legales: Registro de escrituras, donde los documentos inscritos son medios de prueba de la titulación, y el Registro de títulos, en el que el propio Registro sirve de medio de prueba primaria. La inscripción de títulos se suele considerar un sistema de registro más avanzado, cuya introducción requiere una mayor inversión, pero, en principio, proporciona una mayor seguridad de tenencia y una información más fiable. Los sistemas de Registro de títulos suelen dar lugar a costes más bajos, en las operaciones individuales, que los regímenes de Registro de escrituras, promoviendo así un mercado de la propiedad inmobiliaria más eficiente.

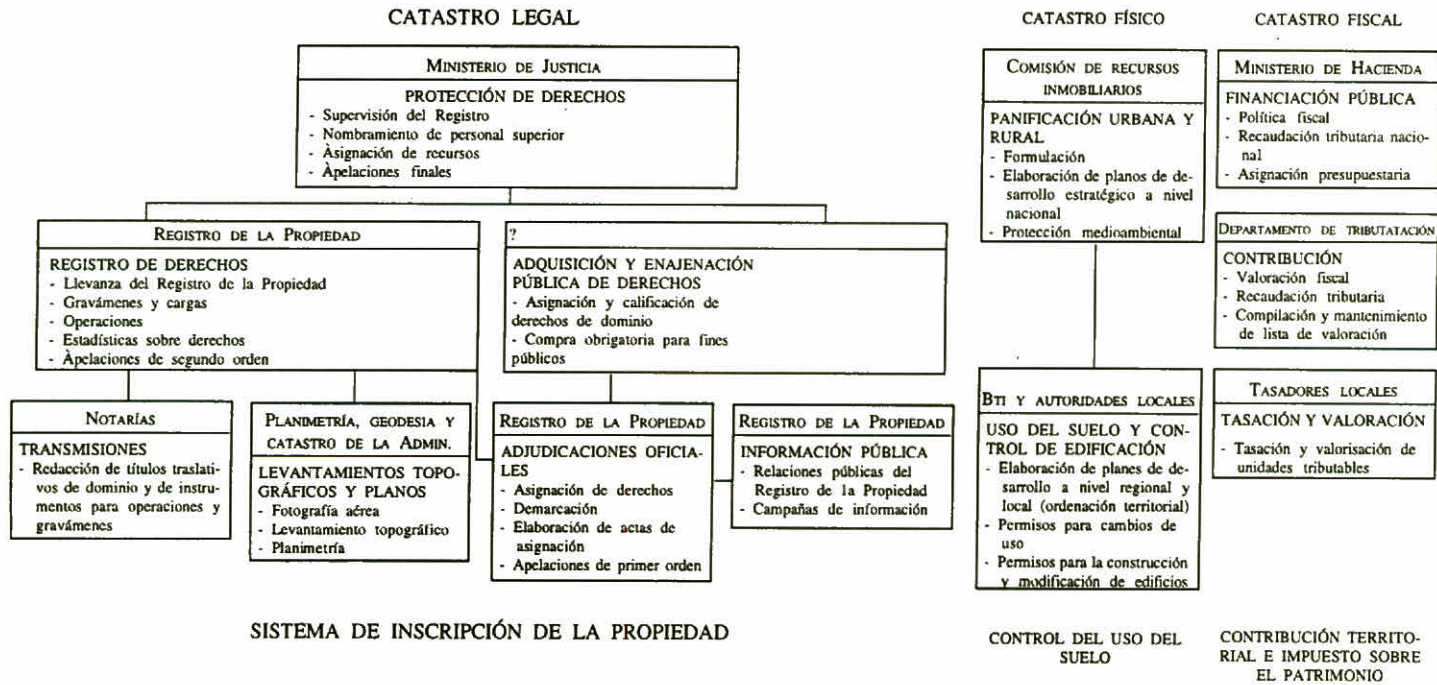
Los catastros físicos se utilizan característicamente en las economías de mercado a los efectos de planificación de ciudades y pueblos, de desarrollo de la infraestructura pública, de la gestión medioambiental, del mantenimiento de políticas de utilización del suelo y de la promoción de urbanizaciones. Los catastros físicos no están siempre integrados en el sistema nacional de

administración del suelo, pero suelen distribuirse entre las diversas administraciones locales y los ministerios nacionales. Los países del CIS, debido a su dependencia de la planificación central, tuvieron en el pasado inventarios físicos de fincas muy detallados, sin embargo, estas bases de datos tienden a distribuirse entre varios organismos administrativos con poca coordinación. Por ejemplo, las administraciones municipales urbanas llevan registros sobre la propiedad inmobiliaria dentro de sus respectivas ciudades, las comisiones de recursos territoriales locales llevan registros de las parcelas de suelo rústico y las delegaciones locales de la Dirección General del Inventario Técnico llevan registros de todas las fincas físicas. Estos sistemas independientes no tienen en todos los casos identificadores comunes respecto a las parcelas. Aunque parte de la información que se halla en esos inventarios físicos sería de gran utilidad para la planificación medioambiental, el urbanismo y los registros legales, mucha de la información física detallada que se conserva a efectos de la planificación central, ya no es importante en la economía de mercado.

Los catastros fiscales se encuentran, a veces, en economías en las que es tradicional la tributación de la propiedad inmobiliaria. Aunque los catastros fiscales tienen la característica deseable de que se autofinancian, pudiera ser aconsejable que los países del CIS desarrollaran primero el catastro legal y establecieran firmemente un régimen de derechos de dominio antes de desarrollar el catastro fiscal. En la Figura 1 se presenta un cuadro sinóptico que expone, en líneas generales, la estructura y funciones de un sistema de administración del suelo en la economía de mercado.

Figura 1:

Estructura y funciones de la administración del suelo en la economía de mercado



C. Questiones cruciales

Estado actual de los catastros en la región de ECA

7. Los países de Europa Central y Oriental tienen una historia divergente en materia de administración del suelo. Los de Europa Central y las repúblicas bálticas tenían una experiencia histórica en cuanto a la propiedad inmobiliaria privada y los sistemas de Registro y Catastro de la propiedad antes del periodo comunista. Lamentablemente, no se actualizaron ni se mantuvieron en uso dichos sistemas en la mayoría de los países durante el periodo comunista. En las demás repúblicas de la FSU, existe una experiencia histórica limitada en cuanto al elemento Registro de la Propiedad de los sistemas de administración del suelo. Sin embargo, se dispone de planos e inventarios depurados de propiedades referidos a esos países, aunque suelen estar anticuados. El desarrollo de sistemas de administración del suelo, comprensivos de la inscripción y titulación, se convirtió en un objetivo en todos los países a principios de los años 90, en coincidencia con el inicio de la transición a una economía de mercado. Dado que los catastros físicos estaban bastante bien desarrollados en los países de la CIS, el mejoramiento y la adaptación de estos sistemas debían ser secundarios respecto al desarrollo de los catastros legales. El planteamiento recomendado sería el de desarrollar primero el Catastro y seguidamente integrar la información procedente de otros catastros, en vez de intentar adaptar los catastros físicos ya existentes para su utilización como catastros legales. En el Recuadro 2 se presenta un visión general de la situación actual al considerar estos objetivos en comparación con los economías de mercado desarrolladas.

8. En resumen, el principal objeto del establecimiento de un nuevo sistema de administración del suelo en la región es el apoyar la reforma agraria para conseguir los derechos de utilización del suelo así como el dominio privado de los medios de producción y de los bienes en general. La inscripción y certificación de la propiedad privada es un elemento crítico de la privatización. Sin una inscripción diferenciada de la propiedad, la privatización del suelo y la reforma agraria no son sostenibles, puesto que el mercado de la propiedad inmobiliaria será irregular y no transparente. Por tanto, el Banco debiera asignar una alta prioridad al apoyo del desarrollo de catastros legales. La expedición de títulos de propiedad y su inscripción son precondiciones esenciales para:

- la protección de los derechos de dominio, con el consiguiente aumento de la confianza en las inversiones individuales;
- la transparencia del dominio, con la consiguiente reducción en el coste de las operaciones y el aumento del rendimiento de los mercados de la propiedad inmobiliaria;
- el establecimiento de mercados de terrenos;

9. *Marco legal.* La precondición básica para el establecimiento de un Registro de la Propiedad o Catastro legal es la de establecer una base jurídica cabal que satisfaga las necesidades de una economía de mercado. (En el Recuadro 3 se resumen las características de una propiedad de dominio absoluto, en arrendamiento o en usufructo, exigidas por la economía de mercado). La aceptación de los principios reflejados en el Recuadro 3 ha de tratarse como precondición necesaria para que el Banco preste asistencia en proyectos de titulación e inscripción de fincas a mayor escala.

Recuadro 2:

Semejanzas y diferencias en el estado legal de la administración del suelo

	ECONOMÍAS SOCIALISTAS ANTERIORES	ECONOMÍAS DE MERCADO DESARROLLADAS
Situación originaria	<p>Dos situaciones iniciales diferentes.</p> <p>Países de la CEE y bálticos con una historia de Catastro.</p> <p>Los países de la CIS con sólo inventarios de propiedades.</p>	<p>En Europa existen organismos catastrales y de registro.</p> <p>En otros países no existen catastros pero sí registros.</p>
Objetivos	<p>Privatización y distribución.</p> <p>Restitución o indemnización.</p> <p>Vínculos entre Catastro y Registro o ausencia de aquéllos.</p> <p>Prioridad inicial del Registro.</p> <p>Tendencia hacia un Catastro multiuso.</p> <p>Orientación limitada.</p>	<p>Gestión de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria (urbana).</p> <p>Reforma de estructuras agrarias.</p> <p>Sistema de información multifuncional.</p> <p>Cobertura nacional.</p> <p>Orientación fiscal.</p>
Legislación	<p>En curso.</p> <p>Problemas de competencia o de jurisdicción y organización</p>	<p>Actual. En varios países hay modificaciones recientes.</p>
Organización administrativa	<p>Catastros rurales y urbanos diferenciados</p> <p>Acento puesto en catastros rurales y urbanos (viviendas y terrenos que han de privatizarse).</p> <p>Implicación de varios ministerios.</p> <p>Las grandes ciudades desempeñan papeles preponderantes en el desarrollo de los catastros urbanos</p> <p>Complejidad de la integración Registro - Catastro</p> <p>En general, la organización no está acabada.</p>	<p><i>En Europa:</i></p> <p>El Catastro urbano es competencia o jurisdicción de los municipios, aunque están bajo normativas estatales.</p> <p>El Catastro rural suele ser competencia o jurisdicción federal o estatal.</p> <p>El Catastro legal o el Registro, dependiente del Ministerio de Justicia, no están coordinados en todos los casos.</p> <p>Hay otros catastros dependientes del Ministerio de Hacienda o de Agricultura.</p> <p><i>En otros países:</i></p> <p>El Estado sólo proporciona servicios para el mantenimiento de registros.</p> <p>Los títulos de propiedad están asegurados por sistemas de seguro privados.</p>
Ejecución	<p>CEE y países bálticos: adopción rápida.</p> <p>CIS: proyectos piloto, fase preliminar de estudio.</p>	<p>La informatización está en curso.</p>
Financiación	<p>Basada en recursos internacionales exteriores.</p>	<p>Con recursos presupuestarios propios o autofinanciación.</p>

Recuadro 3:
Elementos de la propiedad de pleno dominio/derecho de tenencia

- Vigencia perpetua o, si es finita, adecuada para uso: 30 años como mínimo, renovables en uso; 99 años es preferible
- transmisibilidad;
- hipotecabilidad;
- arrendamientos sin limitaciones;
- sucesión;
- donación e permuta
- derecho de indemnización equitativa sobre la expropiación.

10. El alcance y la definición del término "suelo" pueden ser de mayor ámbito según el Derecho y la tradición del país correspondiente. Sin embargo, el suelo típico (bien inmueble en el Derecho romano, bien raíz en el consuetudinario anglonorteamericano) comprende la superficie de la Tierra, más el subsuelo hasta el centro de la misma y el espacio aéreo por encima, a menos que haya limitación legislativa. Además, comprende los objetos que estén unidos permanentemente a la Tierra o suelo, tales como edificios, minerales y árboles, a no ser que haya limitación legislativa. Por lo tanto, la codificación jurídica del suelo debería abarcar esos conceptos, incluso la propiedad de parcelas que pueden ser solamente espacio aéreo, pisos dentro de edificios, así como quien tiene los derechos sobre minerales de toda clase. Además, podría permitir derechos de uso primarios y secundarios sobre algunos de dichos objetos que formen parte del suelo; por ejemplo, árboles y suelo natural.

11. Los países que introduzcan un sistema de administración del suelo, o que revisen el que tengan, deberían cerciorarse de la existencia de codificación legislativa o conjunto de leyes

que definan la naturaleza del terreno y de los inmuebles, y que se reconozcan oficialmente los derechos concomitantes. La legislación debería controlar los procesos por los cuales se inscriben primero los derechos al suelo, las limitaciones sobre el uso del mismo y de los inmuebles y los métodos por los cuales puedan enajenarse el suelo y los inmuebles o transmitirse los mismos de otro modo. La legislación debería cubrir todo suelo e inmuebles, tanto en zonas rurales como urbanas, y el terreno público así como el que esté en posesión de instituciones o de particulares. Además de la legislación sobre inmuebles, debería existir legislación sobre la gestión de la información relativa al suelo, aunque no forme parte forzosamente de aquélla.

12. El marco jurídico constituye una de las cuestiones más cruciales para los países de la ECA. Incluso en Europa Central, donde hubo una estructura jurídica preexistente para la inscripción, vienen realizándose una revisión a fondo y mejoras. En los países de la CIS, donde no existe ninguno de tales antecedentes históricos, el trabajo jurídico debe comenzar desde el principio. La experiencia indica que la base de conocimiento existente es muy limitada para crear el marco legislativo preciso. Respecto a los países de la CIS, los primeros pasos hacia un marco jurídico para la administración del suelo se han dado a un ritmo muy lento, en parte como consecuencia de un conservadurismo político y en parte debido a la falta de experiencia. En general, la legislación trata inadecuadamente las cuestiones de inscripción del suelo y de los inmuebles. También existe preocupación por la ausencia de legislación, lo que frecuentemente ha dado lugar a que no se produzca ninguna acción respecto a la reforma agraria y a la distribución real de títulos de propiedad.

13. *Diseño*. El establecimiento de un nuevo sistema de administración del suelo en los países de la ECA está estrechamente ligado a la reforma agraria y a la privatización del suelo. En la mayoría de dichos países, no existe un Catastro legal ni un régimen de inscripción de la propiedad o está en fase embrionaria de desarrollo. Por tanto, tienen la ventaja de iniciar sus catastros legales desde cero, sin muchos de los impedimentos históricos hallados en los sistemas europeos más antiguos que han evolucionado a lo largo de muchos años. Una vez desarrollados los catastros legales, el principal problema en los países de la ECA será la integración de numerosos catastros físicos – considerados como patrimonio de los organismos que los controlan – en un sistema integral de administración del suelo. Pudiera haber una pérdida importante al retrasar la reforma agraria a la espera de que se implante una solución óptima para la inscripción de fincas. Por tanto, el planteamiento de las piezas prefabricadas, es decir, comenzar con lo simple e imperfecto, puede ser lo más práctico en muchos casos. La introducción de un nuevo sistema de administración del suelo, lo que incluye la implantación de registros oficiales de información sobre la propiedad, es un proceso costoso que lleva bastante tiempo. La importancia de realizar investigaciones profundas y una planificación concienzuda no puede subestimarse. Las soluciones nacionales deberían basarse en la identificación clara de los problemas del país, pues puede ser que las soluciones importadas del extranjero no satisfagan las necesidades locales. La legislación de algunos países de la ECA imponen soluciones imprácticas y caras porque están basadas en la legislación de otros países que tienen distintas tradiciones en materia de terratenencia.

14. Las cuestiones clave del diseño para los proyectos de Catastro y Registro de la propiedad comprenden:

– *Cuál es el enfoque principal:* ¿mejorar la tenencia o establecer impuestos sobre la propiedad? ¿Qué necesitan los propietarios? ¿Qué desea el Estado?. ¿En función del mercado, una mayor seguridad de tenencia, y un mejor acceso a la propiedad? ¿En función de la equidad o de la pobreza? ¿O del impuesto sobre el patrimonio? ¿Cuáles son los requisitos?.

– Si el objeto es obtener una mejora en la seguridad de la tenencia o de la titulación en apoyo de la privatización, otra decisión será la de *si el proyecto incluirá un impuesto sobre la valoración y/o el patrimonio*. Uno de los numerosos criterios para ayudar a esclarecer la cuestión es que haya un número mínimo de organismos públicos interesados en el proyecto.

– *¿Debería seguirse un planteamiento mixto de Catastro (inventario) y Registro de la propiedad, o sólo este último?.*

– Es decir, ¿qué modelo debería seguirse, el del Catastro europeo o el de Registro sin catastro adoptado por varios países de habla inglesa? Cada uno tiene sus pros y contras... y sus costes.

– *¿Qué tipo de sistema de inscripción de la propiedad?* – Las posibilidades son: (i) un sistema de registro de escrituras o (ii) un sistema de registro de títulos, o una variante entre los dos extremos. ¿Qué principios del sistema funcionarán adecuadamente en el país determinado y cuales no?.

– *Si se elige el planteamiento de Registro sin catastro* – ¿Debería seguirse un método sistemático o uno esporádico (en función de la demanda);

– *Determinación de la idoneidad del marco jurídico existente* – ¿Qué mejoras son necesarias y cuál debe ser el orden o la secuencia de las mismas?; ¿se

necesita una codificación legislativa? ¿debe utilizarse una ley catastral, de registros o hipotecaria? ¿qué principios deberían aplicarse?

– *¿Cuales son las cuestiones de política agraria conexas que pueden ir en menoscabo de la expedición de títulos de propiedad?* – *Verbigracia:* tipo de tenencia, duración del derecho de uso o plazos de arrendamiento – 30 años renovables parece ser el mínimo; posibilidad de cesión, permuta, donación, hipoteca, arrendamiento, subarrendamiento, legado y derechos sobre expropiación; además, ¿cuáles son las responsabilidades conexas, v.gr, protección del terreno en cuanto a recurso, impuestos sobre el patrimonio; responsabilidades de organismos públicos: jurisdicción sobre propiedad pública frente a “propiedad privada”, género; pueblos tradicionales y sus derechos sobre propiedades, etc.

– *¿Qué principios comerciales se aplicarán al sistema de Registro?* – ¿Quién asumirá el riesgo?: ¿el terrateniente, los profesionales, un organismo público o un profesional del Registro? ¿habrá alguna garantía en el sistema, respecto a transparencia, la fuerza legal, etc., del mismo?

– *Elecciones de tecnología para el Sistema de Registro de la Propiedad (SRP)* – ¿Existen muchas? ¿Qué función tienen las actas? ¿Qué relación hay entre el SPR y la estrategia de la tecnología de la información (TI) para el organismo entero?. ¿Cuándo y dónde se iniciará la informatización del SPR?.

– *Elecciones técnicas en el Catastro y para el Registro de la Propiedad* – Incluirán la función desempeñada por la planimetría; alternativa para las técnicas de levantamiento catastral. Las nuevas tecnologías significan que habrá potencialidad para un menor uso de la planimetría aérea. Por tanto, ¿qué or-

ganismos públicos estarán implicados y cuales quedarán fuera? ¿qué grupos del sector privado intervendrán? ¿qué papel tendrán los contratistas nacionales e internacionales?

– *¿Cuál será el papel del Estado y cuál el del sector privado?* – ¿Qué organismos estarán implicados y qué mandatos tienen actualmente. Asimismo estarán los papeles de los diversos niveles administrativos: central, provincial, local y aldeas. Además, ¿qué profesiones del sector privado estarán implicadas – notarios, agrimensores, agentes de la propiedad inmobiliaria o, si no se dispone de ellos, ¿qué formación será precisa? ¿qué incentivos se precisarán para permitirles comenzar?

– *¿Cuál será el principal enfoque geográfico del proyecto?*; ¿Será el de las zonas rurales/aldeas/ciudades o zonas de crecimiento económico, rurales y urbanas, o la totalidad del país?. ¿En dónde de hallan la mayor demanda y el mayor rendimiento de la inversión?. ¿Qué criterios deberían utilizarse para determinar las zonas/esferas en las que ha de comenzarse?.

– *¿Hay recursos humanos con habilidades?*. ¿De qué calidad son los recursos humanos pertinente en los sectores público y privado?. ¿Se necesitan instrucción docente y formación?. ¿Hay capacidades en el propio país para esa formación?

– *¿Cómo se financiará el proyecto?*. ¿Cómo se obtendrán los fondos iniciales para el Sistema y cómo se financiará el inventario de fincas y la puesta en marcha de la inscripción de datos? ¿Cómo se financiará el funcionamiento continuado del Registro de la Propiedad?. ¿Qué partes del sistema deberían recuperar costes?.

15. El diseño es una cuestión fundamental para los países de la ECA. En

general, no se recomienda que se implante un sólo diseño concreto de administración del suelo en todos los países en transición. Las tradiciones locales, la administración existente, etc., requieren soluciones diferentes, sobre todo en los países donde los catastros y registros vienen estando en funcionamiento desde hace muchos decenios. En la mayoría de los países europeos, los sistemas catastrales contienen diferentes registros, cada uno de ellos bajo una administración diferente, aunque el Estado gestiona los registros total o parcialmente en cada caso. Sin embargo, en la América septentrional el Estado no está implicado directamente en el proceso de inscripción y titulación de la propiedad. El Estado no garantiza los títulos, pues la administración central o las regiones o los municipios sólo proporcionan los medios materiales para almacenar la información. La experiencia internacional debería contribuir al proceso de diseño o quizá emplearse como punto de arranque para el mismo. Esa experiencia indica que el objetivo debería consistir en la consecución de un sistema coherente y uniforme que enlace todo los elementos del sistema de administración del suelo en un solo diseño global, en el que los detalles deberían reflejar, evidentemente, las circunstancias y la historia locales.

16. *Dimensión institucional.* Según el Banco Mundial y la experiencia internacional global, las cuestiones institucionales están en el fondo de la mayoría de los proyectos de inscripción de la propiedad, con dimensiones que varían desde: ¿qué organismos públicos deben asumir el proceso de la inscripción de la propiedad, si la función se organiza desde la administración central o las provincias, los municipios, las aldeas o a todos los niveles?. Si se agilizará la

estructura de organismos múltiples, a ser posible y dentro de los propios organismos, ¿cómo podrían rediseñarse los procesos en interés de la rapidez y seguridad en el servicio, y que tenga por resultado una reducción en los costes de las operaciones? ¿qué papel desempeñarían los profesionales y cómo deberían regularse sus servicios? ¿Qué partes del proyecto emprendería el sector público y qué partes emprendería el privado?

17. En un examen de los proyectos de titulación de fincas apoyados por el Banco en 1992, se dió cuenta que de 12 casos, la mayoría dieron malos resultados debido a: (a) falta de apoyo político; (b) conflicto entre prioridades burocráticas; (c) falta de capacidad o de apoyo institucional y (d) múltiples objetivos complejos en los que la titulación de fincas era sólo un añadido.

18. En el grupo más reciente de proyectos del Banco Mundial hay a menudo conciertos institucionales complejos. Como se ha indicado en un examen realizado recientemente por el Banco (Holstein), algunos tienen tres organismos implicados en el proyecto junto con una comisión de organismos. Por el contrario, los proyectos de Tailandia, Indonesia, República Democrática Popular de Laos y El Salvador tienen bases institucionales simples. Están concentrados en un solo organismo, característicamente un Departamento de la Propiedad, que tiene mandato para emprender planimetría de base a efectos catastrales y para llevar las funciones de adjudicación oficial, levantamiento catastral e inscripción. Este enfoque de organismo único tiene claras ventajas en comparación con el de organismos múltiples, sobre todo

porque se centra en la finalidad principal, la de expedir títulos a terratenientes y registrar copias de los mismos en el Registro Público. Por el contrario, con tres organismos, dos se centran invariablemente en la geodesia y la planimetría de uso general, que algunos consideran como finalidades importantes sobre todas las demás. En consecuencia, algunos proyectos tienen subelementos geodésicos y planimétricos excesivamente grandes. Asimismo, uno de los organismos pudiera tener relaciones militares que podrían dar lugar a que el proyecto entre en conflicto con lo dispuesto en materia de seguridad nacional.

19. Los países de Europa Central han heredado un dispositivo institucional para la administración del suelo, que proporciona un marco para la adaptación del sistema a las nuevas circunstancias. Sin embargo, los países de la CIS los aspectos institucionales de desarrollar un sistema de administración del suelo es el más difícil de resolver. Existen muchos organismos públicos con objetos conflictivos, implicados en la fase inicial de la creación de un sistema de administración del suelo, tales como ministerios de Agricultura, comisiones de recursos inmobiliarios, ministerios de Justicia, ministerios del Interior, ministerios de la Vivienda y la Construcción, municipios (sobre todo en las grandes ciudades), ministerios de Economía, varios institutos de geodesia y planimetría así como institutos pertenecientes a las Academias de ciencias locales. Los Estados parecen ser bastante lentos e ineficaces en resolver las cuestiones de competencia institucional y en crear una base única de responsabilidad para el diseño e implantación de un sistema de administración del suelo.

20. La experiencia internacional indica que el régimen completo de administración del suelo, incluso la inscripción oficial de la información legal, así como la información técnica, necesitan supervisarse, controlarse y gestionarse por un sólo organismo público y no dividirse entre dos o más ministerios u otros organismos competentes. El centro único de responsabilidad no excluye una solución distribuida para actividades prácticas y para la implantación. Esto último puede realizarse por varias instituciones nacionales o locales, o incluso por el sector privado, a condición de que todos los protagonistas trabajen de acuerdo con normas compatibles dentro de un sistema unificado.

21. *Implantación.* La creación de un sistema de administración del suelo que satisfaga las exigencias de una economía de mercado es una labor compleja y difícil. La creación de la legislación pertinente y de las organizaciones adecuadas, así como de recursos financieros e infraestructura técnica, están todos ellos interrelacionados estrechamente. La experiencia indica que las cuestiones relativas a legislación, organización y provisión de fondos suelen ser más complejas de resolver que las cuestiones técnicas.

22. El proceso de implantación de la administración del suelo en las economías en transformación es una tarea diferente en países con experiencia previa en catastros que en países con sólo inventarios físicos de recursos inmobiliarios. El proceso de implantación debe tener también en cuenta la relación con la reforma agraria. En numerosos países, los terrenos y también otros inmuebles están ya distribuidos entre los propietarios privados y a los beneficiarios de la reforma agraria, mientras

en que la mayoría de los países de la CIS, la distribución física del terreno y demás inmuebles, incluso la separación de parcelas, es todavía una tarea por realizar. En el primer caso, durante el proceso de implantación, los sistemas de inscripción y titulación son las principales tareas por resolver, mientras que en el segundo caso se necesita también que la enajenación física forme parte del proceso de implantación.

23. Las características de un sistema actualizado de administración del suelo son bien conocidas. A menudo, hay presión, por parte de los máximos formuladores de líneas de política regionales, para implantar el sistema más moderno y para estructurarlo desde el principio. La experiencia indica que aunque conviene ser exigentes en el diseño, la implantación necesita ser un proceso paso a paso que prosiga a medida que se vaya disponiendo de recursos financieros y humanos. Evidentemente, la prioridad más importante en la región es la inscripción del dominio y la creación de condiciones para transmisibilidad de la misma, mientras que la consideración exacta de las características físicas más allá de la identificación clara del emplazamiento, pueden aplazarse hasta una fase posterior.

24. *Aspectos técnicos.* La mayoría de los países que tienen un sistema oficial de administración del suelo lo han informatizado ya o están en vías de hacerlo. Los sistemas manuales existentes suelen limitar las oportunidades para implantar soluciones modernas más eficaces. Asimismo, la conversión de los ficheros y datos de estudios ya existentes exige el empleo de una gran cantidad de recursos. Las economías de mercado desarrolladas están en vías de introducir una moderna tecnología de información

para el propósito de los sistemas de administración fiscal. A parte del importante coste, no ha sido siempre satisfactoria la introducción rápida de la más reciente tecnología de información para el mismo propósito en los países en desarrollo. Esta experiencia debería tomarse como advertencia de dificultades en potencia para los países de la ECA.

25. La experiencia del Banco indica importantes problemas en la introducción de una moderna administración del suelo, completamente informatizada, sin la debida atención a las circunstancias locales. Muchos países han iniciado prematuramente tareas de sistemas de información sobre la propiedad, sin un análisis de las necesidades, con objetivos no diferenciados, falta de soporte para la gestión de la tecnología de la información (TI), todo ello en un entorno carente de estrategia, consistente en conjuntos de datos muy incompletos (*v.gr.*, frecuentemente planos catastrales con 20 años de antigüedad, si es que no existen en absoluto, y con menos del 20% de las parcelas inscritas en alguna jurisdicción y muchas que no están claramente situadas en ningún plano). En varios países, muchas oficinas descentralizadas comienzan realizando esfuerzos sin coordinación y financiados por diversas fuentes. Aún contando con una valiosa experiencia de aprendizaje, dichos esfuerzos suelen fallar debido a metodologías y objetivos indiferenciados, escasez de personal experto para efectuar el trabajo y falta de apoyo por parte de las oficinas centrales. A menudo hay presión para que se adopte TI a gran escala, proveniente de empresas exteriores que desean vender su tecnología y "hardware", y con ayuda de organismos de su propio país, dando con ello prioridad a la introducción de sistemas sostenibles en

función de los recursos humanos y materiales.

26. La aparición del planteamiento de la TI en los grandes organismos debería ser una de las mejoras incrementales en el entorno de una estrategia de TI a escala de organismo. Puede enlucir estándares de datos, conceptos de la estructura de datos y estrategias de gestión de datos; estándares de tecnología y directrices a escala de organismo; un gabinete para la implantación de la TI, con facultades directas para implantar y hacer el seguimiento de la estrategia; una interfaz común de usuario de TI a escala de organismo y, como apoyo, un plan de acción para el desarrollo de recursos humanos. Dentro de este marco, podrán apoyarse los esfuerzos individuales, tales como la informatización del Registro de la Propiedad como instrumento para encargarse de la inscripción de nuevas parcelas, comenzando con datos alfanuméricos para pasar gradualmente a los datos gráficos más adelante.

- *Los esfuerzos de LIS multiuso* en los proyectos del Banco rara vez han tenido éxito por muchas razones. La mayoría de los organismos de los proyectos han hallado bastantes dificultades para planificar e implantar un LIS, para justo un sólo organismo y sus necesidades de información, y más aún para varios, cuando se consideran las diferentes prioridades, incentivos, mandatos diversos de cada uno y la escasez y exactitud de datos. Una estrategia ha sido la de concentrar los esfuerzos en la titulación e inscripción sistemáticas, lo que proporciona nuevos planos, una cobertura casi completa de todas las parcelas de una zona área con información actualizada de las parcelas de aldeas, comarcas y, a la larga, provincias o regiones completas. Esto puede considerarse como la base para LIS/GIS, puesto que sirve,

de hecho, para muchos otros usos, aparte de la seguridad de dominio. Esta es la estrategia adoptada por Tailandia, Indonesia, República Democrática Popular de Laos y Bolivia.

- *Inscripción sistemática frente a inscripción esporádica.* Muchos proyectos se han centrado, hasta ahora, en intentar expedir títulos, a escala masiva, mediante una regularización sistemática, lo que significa emprender la labor aldea por aldea, explotación por explotación, parcela por parcela ... Esto se presta, asimismo, al uso de la planimetría fotográfica como una ayuda a la identificación fotográfica de parcelas y lindes. En el caso de muchos proyectos en Sudamérica, ello ha supuesto la utilización de ortoplanimetría y una identificación basada en el terreno, valiéndose de ese instrumento. En Asia, el planteamiento es el de emplear planos fotográficos rectificadas analógicamente, a la escala de 1:4.000 en las zonas rurales y a la de 1:1.000 en las urbanas. En Tailandia se ha conseguido una tasa de utilización del 60% de estos planos, habiéndose efectuado el levantamiento de las parcelas restantes mediante simples métodos basados en el terreno (*v.gr.*, en aldeas, y cuando ha habido retrasos en el suministro de planos fotográficos). Hay un importante plazo de entrega de dichos planos, que está en unos 18 meses, lo que supone una planificación cuidadosa y una cierta pérdida de flexibilidad. Por otra parte, son planos relativamente costosos. En Asia, se fija su precio sólo a efectos de titulación, sin que se espere otro uso para los mismos a corto plazo. Ello asciende a una proporción entre el 12 y el 20% del coste de producción del título de propiedad. El coste del levantamiento topográfico supone un 20% adicional, porcentaje que va subiendo con el incremento en los costes de contratación de personal (a consecuencia del crecimiento del PIB en un 9%

anual y de los consiguientes aumentos de sueldos). Hay una gran potencialidad para mejorar las metodologías y reducir los costes.

– *Identificación de parcelas basada en planos o en el terreno.* Si la escala de los planos disponibles es grande en relación a las dimensiones de las parcelas, las lindes de las parcelas son fácilmente identificables en los planos u ortofotografías, y si la densidad de la retícula geodésica es relativamente baja, la identificación de las parcelas mediante planos, con una mínima verificación sobre el terreno, pudiera ser de una mayor compensación económica. Sin embargo, si lo contrario es cierto, un sistema con base en el terreno sería más adecuado. La precisión y el coste de estos últimos son variables, según la tecnología utilizada. La tecnología varía desde sistemas de posicionamiento terráqueo (SPT), totales vía satélite, de alta precisión, hasta simples medidas con cintas métricas.

– *Los SPT* se vienen utilizando para la mayoría de los propósitos hasta la fecha (control de levantamientos, fotocontrol y posicionamiento de líneas de vuelo desde el aire) pero, en muchos casos, se están llevando ensayos para su utilización en levantamientos catastrales, tanto sistemáticos como esporádicos. Los primeros resultados son muy prometedores en función de reducción de costes, de levantamientos más puntuales y rápidos, de la precisión y una mayor flexibilidad al poder responder a exigencias de cambio de zonas en caso necesario. El sistema SPT exige menos cooperación entre unidades del mismo organismo y menor necesidad de personal. En la otra vertiente, tenemos costosos equipos portátiles de SPT, en el contexto de Asia, que se ponen en manos de personal con sueldos bajos, que trabajan actualmente con sencillos equipos topográficos de bajo coste, los

cuales son frecuentemente una simple cinta métrica. Cualquier cambio en ese sentido debe ser planificado cuidadosamente con la implicación de grandes equipos de personal (v.gr., en Tailandia hay actualmente más de 650 equipos de adjudicación oficial compuestos por un agrimensor, un asesor jurídico y un representante municipal, trabajando todos los días más personal de apoyo y agrimensores de control, todos los cuales ascienden a un total de 5.600 personas).

– *Las copias fotogramétricas transitorias* parece que reducirán los costes y acelerarán el ritmo de producción de planos en los próximos años. Se van a utilizar en el proyecto de la República Democrática Popular de Laos. Sin embargo, es preciso que este sistema se introduzca cuidadosamente en los países en vías de desarrollo que tengan infraestructura deficiente, una base muy limitada de personal capacitado y falta de medios de mantenimiento.

27. *Gastos – Financiación.* En general, el desarrollo de un sistema de administración, del suelo, y hasta su modernización, es costoso, pues puede suponer, de ordinario, un desembolso de varios millones de dólares. Tradicionalmente, muchos de los procesos de administración del suelo han sido gestionados por el Estado. En algunos países, se están investigando nuevos conciertos organizativos para la implantación de sistemas de administración del suelo, tales como empresas mixtas o asociaciones entre el Estado y el sector privado o la subcontratación de actividades concretas con el sector privado. En algunos países, la gestión y financiación de la administración del suelo han llegado a ser independientes de los presupuestos del Estado. En numerosos casos, se busca una financiación más directa de la administración del suelo, mediante la recuperación de costes. Tal

planteamiento no sustituye la necesidad de una inversión estatal básica en política, regulación, seguimiento y legislación básica, y una infraestructura espacial tal como un sistema de coordenadas nacionales.

— *Cifras de costes del Banco Mundial.* Aún resulta escasa la información disponible sobre los costes de la titulación de fincas en los proyectos apoyados por el Banco Mundial. En los proyectos de Tailandia se há conseguido un coste de 44 a 47 dólares por hectárea (la dimensión media de la parcela es de 0,9 hectáreas), es decir, unos 40 dólares por parcela. El proyecto de terratenencia del Nordeste de Brasil ha tenido un coste de 6,5 dólares por hectárea y el de Costa Rica, 14 dólares por hectárea. Es evidente que los costes en Indonesia serán semejantes a los de 40 a 50 dólares por parcela de Tailandia. En el desglose de los costes entre las diversas partes del proceso, la planimetría supone un 24% del presupuesto total, la adjudicación oficial un 18%, el levantamiento topográfico un 22%, la inscripción un 23% y la edificación institucional un 13%. Estas cifras tienen una tolerancia de \pm 5% en los proyectos de Tailandia, Brasil y Argelia, según los cálculos realizados en 1993 (Holstein, 1993).

28. El establecimiento de un nuevo sistema de administración del suelo en los países de la ECA está ligado estrechamente a la reforma agraria y a la privatización del suelo. Resulta difícil identificar los mecanismos mediante los cuales el rápido establecimiento inicial de un sistema de información del suelo pueda financiarse sólo con cuotas de los usuarios. Los países deberían considerar el establecimiento inicial de su sistema como una inversión pública en infraestructura, a largo plazo, en la que las cuotas de los usuarios cubren sólo una parte de los costes totales de la puesta

en servicio del sistema. Sin embargo, los costes de mantenimiento de un sistema para inscribir las operaciones inmobiliarias, las subdivisiones del suelo, etc., pueden recuperarse totalmente con tales cuotas.

29. La financiación del establecimiento inicial de sistemas de administración del suelo, incluso sobre una base modesta centrada en la titulación e inscripción, es una labor mas bien onerosa para casi todos los países de la ECA. La financiación de los adelantos en la administración del suelo, en general, no parece ser gestionable sin ayuda financiera exterior. La información disponible indica grandes diferencias en el coste de la inscripción de la propiedad. Es evidente que las técnicas seleccionadas y el tipo de inscripción tienen una gran repercusión en los gastos. Según los cálculos de los expertos, el coste de inscribir una sólo parcela es de aproximadamente 30 dólares, mientras que el coste para una explotación agraria completa podría ser del orden de 200 a 400 dólares, según la dimensión. A escala mundial, la inscripción de la propiedad depende de la demanda o es de carácter esporádico cuando el usuario sufraga el coste. Al existir el requisito de que todos los propietarios necesitan tener derechos seguros rápidamente, la intervención y financiación estatal es inevitable. Ello significa que el establecimiento inicial de un sistema ha de financiarse mediante recursos del Estado o con ayuda financiera del exterior. La financiación internacional es una opción limitada para los países que tienen una capacidad de endeudamiento muy baja. Los países de Europa Central y del Este, con organismos ya establecidos, han sido capaces de generar recursos propios y dotaciones de fondos del exterior para iniciar la modernización de los sistemas ya existentes. Sin embar-

go, la velocidad de este proceso se aminora por la corta disponibilidad de recursos. La financiación del necesario sistema de administración del suelo es una cuestión mucho más difícil en los países de CIS, en los que se dispone de recursos propios para los gastos iniciales y la recuperación de los costes de funcionamiento esta fuertemente limitada por las circunstancias agrarias actuales.

30. *Ventajas económicas.* Los proyectos de titulación e inscripción de la propiedad no han requerido, hasta ahora, el cálculo de una "tasa de rentabilidad económica" antes de su presentación al Consejo del Banco Mundial. Ello es así porque hay pocos estudios económicos de las ventajas de la titulación, especialmente en las zonas urbanas. La norma consiste en determinar cualitativamente las ventajas económicas que se esperan del proyecto e introducirlas sobre la base de inversiones de menor coste. En varios proyectos se hace una clara distinción entre las ventajas económicas y las repercusiones fiscales de los mismos, así como las repercusiones sociales y medioambientales. Las repercusiones fiscales son las asociadas a los ingresos procedentes de la propiedad, incluidos los impuestos sobre el patrimonio, las transmisiones y las plusvalías de capital, los derechos del timbre y de inscripción. Sin embargo, desde una perspectiva estrictamente económica, las ventajas fiscales no son una verdadera ventaja económica, puesto que constituyen una transferencia monetaria del contribuyente al Estado. Algunos proyectos, con elementos de valoración, vienen estando asociados a grandes aumentos en los ingresos para el Estado, *v.gr.*, el proyecto de Tailandia. Se dispone ahora de varios estudios socioeconómicos que proporcionan información sobre la cuantía de las ventajas que se han obtenido a partir de la inversión en sistemas de inscripción

de fincas. Por ejemplo, en un importante estudio patrocinado por el Banco en Tailandia se llega a la conclusión de que las ventajas de la titulación exceden sus costes por un amplio margen. Hay nuevos estudios previstos, o en curso, en Indonesia y en la República Democrática Popular de Laos, y dos estudios que se han realizado en Paraguay y Honduras³ en 1996. Estas investigaciones indican que existen ventajas económicas diferenciadas en los proyectos de titulación e inscripción de fincas rústicas, tales como aumento de la utilización de insumos por los agricultores, lo que tiene como consecuencia una mayor productividad, aumento del valor de la finca en comparación con las que no tienen titulación, y mejor acceso al crédito. En la Figura 2 se describe el marco conceptual para la titulación de fincas.⁴

31. Mientras que en las economías con una larga tradición en el uso privado del suelo podrán valorarse con mayor rapidez las ventajas de un Registro de la Propiedad (*v. gr.*, examinando los valores de las fincas), en la región de la ECA debe reconocerse que

(3) "Decomposition and Identification of the Impact of Land Titling on Agricultural Productivity in Paraguay" ("Desglose e identificación de la repercusión de la titulación de fincas sobre la productividad agraria en Paraguay"). M.R. Carter y P. Olinto, World Bank Manuscript 1996. Titulación de fincas y productividad agraria en Honduras. R. Lopez, World Bank Manuscript 1996.

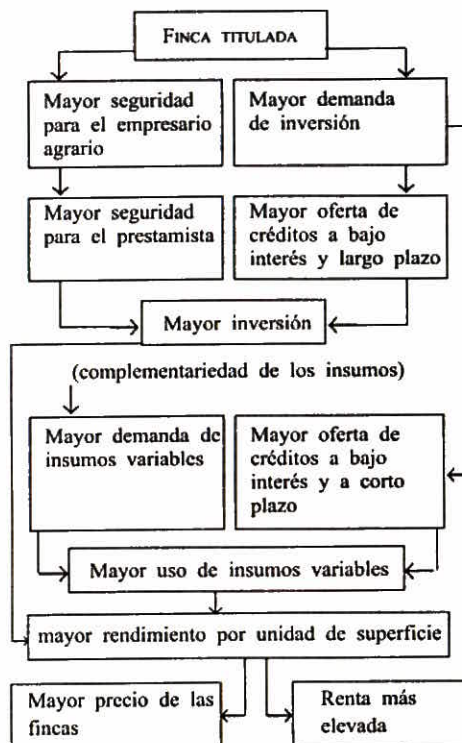
(4) BRANDÃO, Antonio y GERSHON Feder: "The Case of Land Markets" ("El caso de los mercados de la propiedad inmobiliaria"), capítulo 10 de "Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective" ("Políticas reguladoras y reformas: una perspectiva comparativa"), Claudio R. Frischak, Editor. Desarrollo del sector privado, Banco Mundial, diciembre de 1995.

la valoración de las ventajas económicas han de evolucionar probablemente durante un periodo de tiempo más largo. El objeto inmediato de estos proyectos es el de proporcionar ayuda para la creación de la propiedad inmobiliaria privada y la posibilidad de transmisión de la misma. Por consiguiente, las principales ventajas económicas serán medibles solamente sobre una base a más largo plazo, a consecuencia del mejoramiento de la explotación y del mayor rendimiento de un sector agrario de propiedad privada y orientado al mercado. Tal y como se describe en la Figura 2, estas ventajas se derivarán de: a) mayor seguridad para el empresario agrario, que conducirá a mayores niveles de inversión privada; b) mayor seguridad para el prestamista privado, que estaría dispuesto a aumentar los niveles de crédito a bajo interés; c) y mayor seguridad para el terrateniente que tenga interés en arrendar su finca, con el consiguiente rendimiento en la cantidad de terreno arrendable disponible, la flexibilidad de las estructuras con dimensión de explotación agraria y, por tanto, un mayor rendimiento de éstas.

32. *Papel del sector privado.* El sector privado puede desempeñar un papel importante en la inscripción de la propiedad inmobiliaria, excepto en lo que se refiere a regulación y política. Las limitaciones vendrán impuestas por las tradiciones y la política del país, las disposiciones legales y la capacidad. En países de la ECA, el papel del sector privado es modesto, sobre todo en la fase inicial de las actividades del proyecto. La aparición de un sector privado capaz de participar en esta labor necesita facilitarse y apoyarse.

— *Experiencia del Banco con la participación del sector privado.* En la mayoría de los proyectos del Banco

Figura 2: *Un marco conceptual para la economía de la titulación de fincas*



Fuente: G. Feder, T. Onchan, Y. Chalamwong & C. Hongladarom. "Land Policies and Farm Productivity in Thailand" (Políticas agrarias y productividad de las explotaciones agrarias en Tailandia. Baltimore: John Hopkins Press, 1988.

examinados, se ha utilizado el sector privado para, al menos, una función de los mismos. En la mayoría se ha utilizado la planimetría aérea como instrumento para la identificación de las parcelas y para el catastro, y en la mayoría se ha recurrido al sector privado para realizar esta labor. Se incluye el proyecto de Tailandia, que se ha valido de la fotografía aérea mediante concurso internacional, proyecto que ha totalizado 1,5 millones de dólares anuales para los

años 1985 a 1994, inclusive; el de Brasil, incluido el proyecto del Matto Grosso, en el que se ha utilizado, o se propuso utilizar, la planimetría aérea y la fotografía aérea por el sector privado, las cuales han sido objeto de concurso, en parte internacional y en parte nacional. En el proyecto de terratenencia en el Nordeste de Brasil, se han desembolsado más de 20 millones de dólares, en los dos últimos años del proyecto, para planimetría por empresas multinacionales, y la planimetría aérea de Paraguay, incluso la fotografía, há sido objeto de concurso internacional en 1996.

– Se há recurrido menos al sector privado en la adjudicación oficial e inscripción relativas a proyectos del Banco. Sin embargo, en el proyecto de terratenencia del Nordeste del Brasil, el sector privado ha asumido gran parte de la labor en colaboración con los organismos públicos, incluso la redacción de la titulación y la confección de los planos catastrales, habiendo dejado a los organismos públicos la inscripción de los documentos correspondientes. Debe destacarse el hecho de que en Brasil los Registros de la propiedad (“cartorios”) vienen explotándose por el sector privado sobre la base de concesión administrativa.

33. *Ayuda internacional.* La ayuda internacional es una condición esencial para crear y mejorar los sistemas de administración del suelo, tanto en los países en desarrollo como en las economías en transición. La comunidad internacional reconoce la importancia de la inscripción de terrenos y otros inmuebles, y el hecho de que, sin ayuda internacional, la mayoría de los países no son capaces de abordar la labor de crear sistemas de administración del suelo. La principal ayuda financiera proviene de entidades internacionales, principalmente del Banco Mundial. La UE, la

USAID, la CIDA, la SIDA, el Estado de Suiza y los de varios otros países desarrollados proporcionan, sobre una base bilateral, ayuda significativa en forma de dotaciones de fondos. La creación y mejoramiento de los sistemas de administración del suelo vienen recibiendo también el apoyo de varios organismos de las Naciones Unidas, tales como la FAO y la ECE (Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa).

34. La ayuda internacional há apoyado actividades en marcha en la región de la ECA, en virtualmente todos los países. Hay una amplia gama de asistencia técnica proporcionada por la UE, USAID y varios otros donantes, con carácter bilateral. Los proyectos piloto subvencionados representan un apoyo significativo al diseño e implantación de sistemas nuevos o actualizados. En algunos países hay varios proyectos piloto implantados en paralelo por diversos organismos. Los papeles desempeñados por estos proyectos no están siempre claramente definidos al principio del proceso y hay una evidente falta de coordinación en muchos casos. La competencia, sin coordinación entre diversos organismos nacionales y los organismos internacionales conexos tendrá como consecuencia un uso ineficiente de los limitados fondos para dotaciones y la demora en este proceso tan importante.

D. Conclusiones

35. *Objetivos del Banco.* La administración del suelo, en particular la titularidad e inscripción del mismo, es un requisito institucional para un mercado de la propiedad inmobiliario en funcionamiento, a fin de:

– reducir el coste de las operaciones de transmisión;

- hacer segura y transparente la tenencia privada;
- crear un marco para implantar políticas fiscales basadas en la propiedad inmobiliaria y
- apoyar políticas de utilización sostenible del suelo.

36. *Condiciones para el apoyo del Banco.* El apoyo financiero del Banco necesita vincularse con las políticas estatales que:

- reconozcan el derecho de las personas y empresas a asegurar sus derechos de tenencia;
- facilitar un proceso de reestructuración agraria auténtica basándose en asegurar los derechos del usuario privado de terrenos y otros patrimonios y
- facilitar la aparición de mercados de propiedad inmobiliaria con una transmisión de propiedad fácil y de bajo coste.

37. *Diseño.* Los siguientes extremos deberían guiar el proceso de diseñar sistemas de administración del suelo:

- La creación de sistemas uniformes de administración del suelo y de inscripción de fincas;
- la experiencia internacional puede ser de gran utilidad en el diseño; sin embargo, se necesita considerar las circunstancias locales adecuadamente;
- los proyectos piloto integrales pueden apoyar significativamente el diseño; sin embargo, de no haber una coordinación adecuada, podrían retardarse el proceso completo de forma importante;
- es esencial adoptar un sólo diseño global antes de su implantación masiva;
- el propósito de un sistema de registro privado es servir a los usuarios pri-

vados, propietarios de fincas, bancos y público en general. Por consiguiente, los Registros de la Propiedad deben estar ubicados adecuadamente y ser fácilmente accesibles.

38. *Marco jurídico.* La creación de un marco jurídico está relacionada estrechamente con el diseño y debería realizarse antes de la implantación real. A causa de la limitada experiencia jurídica de que se dispone en la zona, la ayuda por parte de donantes debería centrar su atención principalmente en los aspectos legislativos.

39. *Implantación.* La implantación ha de estar bien preparada:

- La velocidad de la implantación debería ser realista y guardar relación con las circunstancias locales.
- La implantación debería estar centrada en la inscripción de los derechos sobre la propiedad en una forma bien establecida jurídicamente y con la mayor rapidez posible.
- La implantación no debería estar dominada por esfuerzos para crear las soluciones “perfectas” justamente al principio del proceso.

40. *Aspectos institucionales.* Para tener éxito, los conciertos institucionales son cruciales:

- el diseño del proyecto deberá incluir claros conciertos institucionales;
- es preferible que halla una sólo institución con un centro único de responsabilidad para la totalidad del proceso;
- el papel y la potestad de cada institución participante ha de determinarse claramente en una fase muy temprana de la elaboración del proyecto y,

– las circunstancias locales y los intereses de las instituciones existentes tendrán que tenerse en cuenta.

41. *Aspectos técnicos.* Las soluciones técnicas tienen que reflejar las circunstancias locales y la financiación disponible:

– Las soluciones técnicas tienen que reflejar las circunstancias locales, tales como niveles de instrucción docente y conocimientos informáticos del personal para el Registro, tamaño de las parcelas, densidad de población, normas culturales y sistemas de lindes utilizados;

– Las inscripciones pueden hacerse en papel o en soporte informático, o de ambas formas. El coste rápidamente decreciente y las ventajas de la informática hacen que los sistemas basados en el papel sean difícilmente justificables.

– La elección de tecnología para los levantamientos topográficos estará motivada por la precisión que se requiera. Los aumentos de precisión marginales pueden ser muy costosos. Deberían realizarse comparaciones entre los costes de los distintos niveles de precisión, para hacer elecciones racionales de la política que halla de seguirse.

– Los cambios rápidos en la tecnología, tales como GPS, mayor resolución de las imágenes por satélite, tecnología de digitalización de planos y fotogrametría de copias transitorias, permiten la instalación de nuevos sistemas a un coste muy inferior al de algunos sistemas existentes.

42. *Financiación.* La creación y actualización de los sistemas de administración del suelo son tareas bastante costo-

sas. Por consiguiente, la financiación es uno de los elementos más cruciales del diseño de un proyecto, porque:

– Los países tienen recursos más bien limitados para esa labor, sobre todo en el crítico periodo inicial de transición;

– Los expertos técnicos locales no suelen tener en cuenta las restricciones de costes cuando proponen soluciones;

– Los expertos internacionales suelen proponer técnicas de coste inasequible y

– Las posibilidades para recuperar los costes localmente son más bien limitadas.

43. *Ayuda internacional y del Banco.* Sin la ayuda internacional, este elemento crucial de la economía de mercado no podrá crearse en el futuro previsible. Por tanto:

– Los donantes internacionales necesitan seguir prestando su apoyo a los proyectos de administración del suelo y de titulación de fincas;

– sin embargo, la ayuda internacional necesita estar mejor coordinada;

– se necesita organizar reuniones de los donantes y coordinación entre los mismos, probablemente por la ECE, para poder tener constancia de las actividades en curso de los donantes y para convenir los principios de cooperación y distribución de la mano de obra;

– es necesario reforzar el papel desempeñado por el Banco en la coordinación;

– el apoyo financiero del Banco a los proyectos de titulación e inscripción de fincas necesita ampliarse y;

– la preparación y coordinación de diversos proyectos relacionados con el Banco necesita reforzarse, sobre todo dentro de la región de la ECA.