

La ordenación del territorio y el Registro de la Propiedad (*)

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO.—II. LA NECESIDAD DE ORDENAR EL TERRITORIO: 1. MOTIVOS QUE IMPONEN LA ORDENACIÓN: a) *Las nuevas concepciones de la propiedad*; b) *El aumento de la población*; c) *La plusvalía de transformación*; d) *La llamada «civilización del ocio»*; e) *La deficiencia de las estructuras rústicas*. 2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA: a) *Disposiciones legales*; b) *Actuaciones urbanísticas*; c) *Medidas de planificación agraria*.—III. FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD: 1. LAS FINALIDADES IUSPRIVATISTAS DEL REGISTRO. 2. EL ASPECTO SOCIAL DEL REGISTRO. 3. LA CONCORDANCIA DE AMBAS FUNCIONES.—IV. **EL REGISTRO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL**: 1. LA PUBLICIDAD REGISTRAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. 2. MODOS DE HACER CONSTAR LA ORDENACIÓN. 3. EFECTOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL: a) *Valor de las inscripciones*; b) *La seguridad jurídica, básica en lo económico-social*.—V. CONCLUSIÓN.

I. PLANTEAMIENTO

No se trata de una cuestión circunstancial ni puramente académica. La necesidad de plantearse el tema de la ordenación del territorio es cada día más evidente y perentoria. Crece la población mundial, necesitando más espacio y más alimentos, mientras que el suelo ya se va mostrando escaso y cada vez más desgastado; por ello se impone una revisión de sus estructuras, sean estrictamente territoriales, como de técnicas de urbanización o explotación y empresariales. La tierra es nuestro tesoro, que hemos de transmitir sin dilapidarlo; es preciso administrar lo que tenemos, entregándolo sin agotar a las generaciones venideras y por eso es preciso ordenar adecuadamente el suelo.

La preocupación a escala mundial tiene ya una declaración formal en la conferencia de la ONU sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 en

(*) En *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 528, septiembre-octubre 1978.

Estocolmo, en la que, tras señalar cómo el hombre ha adquirido el poder de transformar de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto le rodea, se sienta que los dos aspectos del medio humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida; se concluye, en consecuencia, que la protección y el mejoramiento del medio humano es una cuestión que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero. En su virtud, se recomienda la conclusión de acuerdos internacionales para planificar y ordenar la tierra como productora de recursos vitales y se encarga a la FAO y otros organismos internacionales que incluyan en sus programas estas cuestiones referentes a la ordenación y aprovechamiento del territorio en relación con la política del medio humano.

La doctrina viene recogiendo estas inquietudes con estudios que servirán de base, en mayor o menor medida, a las normas en que se espera plasmen estas ordenaciones territoriales inaplazables. En general, se aboga por una política de ordenación del espacio, cuyos puntos principales se concretan en procurar el crecimiento mínimo de las grandes ciudades, delimitación clara de los campos respecto a fábricas y viviendas a base de montar las industrias de modo disperso y sobre ejes de comunicación, el desarrollo de las regiones y el desarrollo integral de las comarcas (1).

El Comité Europeo de Derecho Rural, que en su Coloquio de La Haya en 1973 ya declaró que el auténtico agricultor es no sólo productor de alimentos, sino guardián de la naturaleza en su medio y ambiente, celebró en Valencia en septiembre-octubre de 1977, su IX Congreso para tratar en amplitud y profundidad el tema de la propiedad rústica y la explotación agrícola en el cuadro de la ordenación del territorio.

Anteriormente, en las «Jornadas Iberoamericanas y Europeas de Derecho Agrario» de Zaragoza-Jaca, en julio de 1976, se había concluido que los recursos naturales renovables —suelos, aguas, flora y fauna— constituyen unidad y deben ser regulados en forma unitaria dentro del cuadro general del ordenamiento del territorio, en sus aspectos de protección o defensa, conservación, mejora, uso racional, aprovechamiento y disponibilidad (2).

¿Y cuál puede ser el papel del Registro de la Propiedad en esta materia? A primera vista, no aparece como muy importante si nos limitamos a contemplar el aspecto iusprivatista de los libros registrales, concretamente como medio de escueta protección.

(1) Puede verse en este sentido el trabajo de ALBERTO BALLARÍN, «La reforma de la agricultura en España», publicado en el libro *La España de los 70*, y que se recoge en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 986.

(2) Ver las conclusiones en el libro del mismo título publicado por la Universidad de Los Andes, de Mérida, Venezuela, 1977, pág. 632, que hemos resumido en el número anterior de esta Revista.

Pero la institución registral va acreditando día a día una indudable faceta social al prestar valiosos servicios a la comunidad y en este aspecto sí que tiene una actuación que debe ser contemplada. La inscripción registral, con la publicidad que lleva consigo, no sólo debe significar una garantía de los particulares o, lo que es más importante, una protección al tráfico jurídico inmobiliario, sino que además debe verse el Registro como una institución de carácter público que brinda ilimitadas posibilidades para orientar una buena política de ordenación territorial, constituyendo un medio indispensable para el mantenimiento y conservación de los planes a realizar y de las mejoras estructurales que se obtengan.

En la misma línea de efectividad, CHICO ORTIZ ha dicho acertadamente que «si el Registro tiene su razón de ser, ésta es la publicidad, pero no de simple anuncio, sino productora de ciertos efectos en relación con lo que se publica. Un registro secreto no pasaría de ser un archivo. Un registro en el que la publicidad no produjese más efecto que el de la noticia, la publicación o el anuncio, no pasaría de ser un mero fichero administrativo. La razón de ser del Registro de la Propiedad es la publicidad *productora de efectos jurídicos* (3).

Por eso tratamos de presentar, junto al por qué y cómo de las medidas de ordenación territorial, cuáles son las funciones del Registro, tanto en general como en la parcela concreta a la que hemos de ceñirnos, todo ello en esquema, para estudiar después los efectos positivos que su publicidad puede reportarnos en el intento ordenador de nuestros suelos.

II. LA NECESIDAD DE ORDENAR EL TERRITORIO

1. MOTIVOS QUE IMPONEN LA ORDENACIÓN

a) *Las nuevas concepciones de la propiedad.*—Las tendencias sociales y planificadoras del Estado sobre el suelo, tratando de ordenar los derechos que sobre él recaen y en especial el dominio como el más típico que los representa, son prácticamente generales en todos los países de civilización occidental y responden tanto a satisfacer perentorias necesidades económicas de la época como a repudiar las exageraciones individualistas o intervencionistas.

La postura liberal que proclama el dominio como derecho sagrado e inviolable es tan absurda como su polo opuesto que propugna la interven-

(3) JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ, *La publicidad registral en relación con el urbanismo y la prehorizontalidad*. Comunicación presentada al III Congreso Internacional de Derecho Registral. Separata publicada por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1977, pág. 5.

ción absoluta del Estado en el ámbito privado, tratando de anular prácticamente, y hasta abolir, la propiedad. Si la primera supone un ataque a la Justicia Social, la segunda va contra la libertad y la dignidad de la persona; ambas son inviables en sus formulaciones puras y difícilmente podrían ser concebidas hoy sin fuertes restricciones.

Va ganando, pues, generalidad y firmeza la idea de una propiedad sometida a limitaciones conducentes a ordenar el territorio con vistas a su desarrollo comunitario. Se respeta, en principio, la esfera privada del propietario, el cual explotará mejor la tierra si se sabe destinatario de sus beneficios; para ello se le ayuda con estímulos; pero por otro lado se limitan sus actuaciones cuando éstas puedan resultar antisociales, de acuerdo con programas que han debido ser estudiados.

Una de las características de las constituciones y legislaciones posteriores a la segunda guerra mundial es la del triunfo de la tendencia de programar o planificar el territorio urbano o rústico en lo que se refiere a su ordenación, aprovechamiento y defensa.

La propiedad ya no se concibe como un derecho absoluto del individuo, ni tampoco puede abolirse de un plumazo. Pertenece a quien la impulsa y cuida, cumpliendo unos cometidos que la coloquen en función de la sociedad a la que debe servir, siendo objeto de una cuidadosa regulación. Es necesario ordenar la tierra con criterios de justicia, sin olvidar los principios económicos y sociales que imperan en nuestra época.

Frente a la amplitud que el artículo 348 del Código Civil otorga al dominio, nuestras leyes más recientes recortan sus facultades de modo notable:

- En la esfera urbana, la Ley del Suelo ordenando que debe utilizarse en congruencia con la función social de la propiedad y la utilidad pública, limitando dicho dominio de modo que se asegure el uso del suelo racionalmente en cuanto al mantenimiento de una densidad adecuada al bienestar de la población (arts. 3 y 76).
- En la esfera rural, la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario determina que el suelo deberá utilizarse en la forma que mejor corresponda a su naturaleza, con subordinación a las necesidades de la comunidad nacional y que el cumplimiento de la función social de la propiedad de fincas rústicas obliga a que sean explotadas según su destino agrario más idóneo y a realizar en ellas las mejoras necesarias para obtener recursos acordes con el nivel técnico existente (arts. 1 y 2).

b) *El aumento de población.*—Este factor constituye indudablemente una gran preocupación, pues la humanidad consume bienes de modo creciente, mientras que las fuentes de la naturaleza no son ilimitadas. Las estadís-

ticas son tan elocuentes y conocidas que ni siquiera es preciso traerlas a colación.

Los entornos urbanos con sus industrias adyacentes crecen hasta desbordarse, en claro perjuicio del ámbito rural, no ya sólo porque merma su superficie, sino porque ve dañados sus productos por las contaminaciones y residuos industriales en el aire y en las aguas.

Y dentro del estricto ámbito urbanístico, es imprescindible una planificación que impida el crecimiento caótico que haría imposible la vida en las poblaciones; por ello se impone una ordenación en cuanto a vías, altura o volumen de las edificaciones, espacios libres comunales para dedicarlos a fines de enseñanza, recreo y tantos otros servicios indispensables a la población.

c) *La plusvalía de transformación.*—Si se piensa en la enorme expansión urbana e industrial acaecida últimamente en las grandes ciudades de nuestra patria, con la consiguiente sobrevaloración de sus terrenos circundantes, que antes eran de pura labor y aun baldíos algunos, los cuales pasan a la condición de solares de «oro» por sus precios, es lógico imponer a sus propietarios que no han tenido arte ni parte en la riqueza que les cae llovida del cielo, además de las naturales y justificadas cargas fiscales, unas normas limitativas y aun sacrificios y prestaciones positivas a la hora de la nueva ordenación. Es lógico que se haya de «impedir la desigual atribución de los beneficios y cargas del planteamiento entre los propietarios afectados e imponer la justa distribución de los mismos» [art. 3.º-2.b), de la Ley del Suelo], y esto ha de hacerse, naturalmente, en una normativa planificada del territorio. Ante el fenómeno universal de la expansión urbana (4), para evitar ganancias injustificadas, se precisa una ordenación del suelo.

d) *La llamada «civilización del ocio».*—La espectacular elevación del nivel de vida que ha tenido lugar en España en los años sesenta y la consiguiente llegada de los hábitos consumistas trajeron consecuencias. Algunas de ellas han cooperado de modo más o menos evidente a este pequeño desbarajuste territorial que hemos de afrontar: por un lado, el contagio de la civilización del ocio, con sus largos fines de semana, sus vacaciones y sus «puentes» que es preciso rellenar; por otro, el paso de los españoles de a pie a españoles motorizados, con lo que hay más facilidad para viajar y moverse. Su resultado inmediato es el nacimiento de una nueva

(4) Así lo ve NARCISO DE FUENTES SANCHIZ en sus conferencias en el Instituto de Estudios Jurídicos, publicada bajo el título «En torno al urbanismo. Política del suelo y Registro de la Propiedad», en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, julio-agosto de 1963, págs. 449 y sigs.

y supuesta necesidad a la que pocos se resisten: la segunda vivienda, la casita en el campo o el chalet incardinado en esas anárquicas urbanizaciones privadas, donde se avasalla y destroza el ámbito rústico sin orden ni concierto. Esta propiedad horizontal «tumbada», como gráficamente se ha dado en llamar, precisa también una reglamentación ponderada dentro del ámbito genérico del ordenamiento territorial.

e) *La deficiencia de las estructuras rústicas.*—Tanto en el aspecto empresarial como en el territorial, las explotaciones agrarias están necesitadas de una ordenación eficiente que eleve su producción y las haga más rentables.

En cuanto a lo primero, las economías individuales o a lo más familiares, que son el modo más frecuente de llevar el cultivo de la tierra, resultan por completo incapaces de conseguir mejoras y a veces ni siquiera pueden mantener la explotación a flote.

Y en relación al aspecto territorial, a pesar de los esfuerzos que se vienen haciendo por combatir el problema, aún tenemos en España, por una parte, el minifundio y la dispersión parcelaria y, por otra, la existencia de zonas con grandes fincas deficientemente aprovechadas.

En ambos casos se precisa una reordenación territorial para evitar irritantes desigualdades sociales y los desequilibrios económicos que repercuten en la prosperidad y hasta la paz de toda la nación.

2. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ESPAÑA

a) *Disposiciones legales.*—No tenemos lo que se dice una regulación ordenadora general de la tierra en España. Y la verdad es que se hace cada vez más necesaria para delimitar claramente las esferas urbana y rural y planificar tanto las cuestiones del suelo edificable como los adecuados aprovechamientos agrícolas, ganaderos o forestales en cada una de las diversas comarcas del territorio nacional. Todo ello de acuerdo, naturalmente, con las necesidades sociales y las características de los suelos.

Sólo tenemos, de momento, disposiciones que contemplan aspectos más o menos extensos, pero siempre parciales, entre las que podemos señalar:

- La Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, según texto refundido de 9 de abril de 1976, cuyo objeto es la ordenación urbanística en todo el territorio nacional.
- La Ley de Propiedad Horizontal, de 21 de julio de 1960.
- La Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973, regulando la acción del Estado en este campo por medio del IRYDA

para el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales de aguas y tierras.

- La Ley de Montes, de 8 de junio de 1957, complementada por la de 4 de enero de 1977, sobre fomento de la producción forestal.
- Nuestra veterana Ley de Aguas, de 13 de junio de 1879, que sigue vigente, con algún retoque del Código Civil.
- Y, por último, aunque no incidan sus normas de modo directo en el aspecto hipotecario de la ordenación territorial, podríamos añadir el Decreto-ley de 28 de octubre de 1971, creando el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA); la Ley de 22 de diciembre de 1972, sobre protección del medio ambiente; la Ley de 28 de diciembre de 1963, sobre centros y zonas de interés turístico, y la de 19 de diciembre de 1951, sobre repoblación forestal y ordenación de cultivos en los terrenos integrados en las cuencas alimentadoras de los embalses de regulación.

En definitiva, repetimos que el territorio no está unitariamente ordenado, pues o se rige por alguna o varias a la vez de las disposiciones especiales citadas o por la legislación civil ordinaria que no regula los aspectos económicos y sociales que aquí interesan. Así, no pocas veces se producen desamparos o contradicciones normativas que es preciso corregir cuanto antes.

b) *Actuaciones urbanísticas.*—Dentro de este amplio campo, pueden y deben integrar el entramado de una orgánica ordenación territorial, en sus aspectos físico y jurídico, todas las relaciones sean propiamente dominicales o de tenencia y uso de que el suelo es susceptible para su más adecuado aprovechamiento. Contamos ya para ello, como hemos visto, con varios «mimbres» que pueden ser muy útiles:

- Si el objeto primordial de la Ley del Suelo se centra en la ordenación de todo el territorio nacional en cuanto a planteamiento, régimen y ejecución de las urbanizaciones respecto al uso del suelo y su edificación, se comprende que sus normas inciden de lleno en esta materia.
- Los planes de urbanismo comportan un cúmulo de limitaciones y aun prestaciones de carácter activo sobre la propiedad que la afectan de modo bien notable.
- El derecho de superficie recibe en esta Ley una conformación específica, pudiendo alterar las clásicas facultades de usar y disponer del suelo, típicas del dominio.
- Lo mismo cabe decir de la limitación que supone el llamado volumen de edificación, con consecuencias no sólo de pura técnica jurídica,

sino de auténtico menoscabo del patrimonio para el adquirente inadvertido (5).

- La reparcelación, que tiene un tratamiento específico de indudable paralelismo con la concentración parcelaria rústica, en cuanto supone una nueva ordenación al adjudicarse los solares en proporción a las aportaciones, lo que se efectúa a base de una «subrogación, con plena eficacia real, de las antiguas por las nuevas parcelas», según sienta rotundamente el artículo 100 de la Ley del Suelo.

Fuera ya de esta Ley, señalemos toda la normativa de las viviendas de tipo social, que por su aspecto especial y gozar de trato favorable en lo fiscal, conllevan las lógicas limitaciones derivadas de su finalidad específica que debe protegerse.

Y, por último, debe merecer especial atención el amplio campo de las edificaciones en régimen de propiedad horizontal. Tras las abundantes discusiones y diversas posturas doctrinales, ya se ha producido el suficiente poso como para proceder a reordenar y revisar sus normas. Uno de los problemas pendientes, muy acuciante por cierto, es el de la llamada «prehorizontalidad» y ya va siendo hora de aceptar que la única solución efectiva para evitar los riesgos que acechan al comprador por todas partes es acudir al reflejo registral (6).

c) *Medidas de planificación agraria.*—A tono con las deficiencias antes señaladas, deben ser objeto de la normativa del Estado tanto los aspectos personales y territoriales de la empresa agraria como la defensa de los recursos naturales:

a') *Agricultura de grupo.*—La Ley General de Cooperativas, de 17 de diciembre de 1974, formula de modo solemne el compromiso que el Estado

(5) Sobre la limitación del volumen edificable ya es abundante la literatura jurídica. Ya la estudió NARCISO DE FUENTES en la conferencia citada. Puede verse también el trabajo «El derecho de superficie y el volumen de construcción en relación con el Registro de la Propiedad», comunicación de PEDRO AMENGUAL PONS al III Congreso Internacional de Derecho Registral, y la conferencia de JOSÉ MARÍA CHICO ORTIZ, en Barcelona: «Tráfico jurídico inmobiliario en la nueva Ley del Suelo», publicada en «Encuentro», *Revista Universitaria Centroamericana*, Nicaragua, enero-junio 1977.

(6) Véase «Modalidades en la construcción de los regímenes de indivisión de la propiedad urbana», ponencia española en el X Congreso Internacional del Notariado Latino, presentada por DE LA CÁMARA ALVAREZ, GARRIDO CERDA y SOTO BISQUERT, publicada por la *Revista de Derecho Notarial*, 1969. Pueden verse también las comunicaciones al III Congreso Internacional de Derecho Registral, ya citadas, de AMENGUAL PONS y CHICO ORTIZ, y las tituladas «Algunos problemas registrales de la propiedad horizontal», de POVEDA DÍAZ, y «La llamada prehorizontalidad y su proyección registral», de DIEZ PICAZO, todas ellas publicadas en separatas por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España.

asume de promocionar, estimular, desarrollar y proteger el movimiento cooperativo en todas sus formas.

Dada la escasa rentabilidad de la mayoría de las explotaciones agrarias, que resalta más si se compara con los sectores industriales o de servicios, no es preciso insistir en la necesidad de que estos propósitos legales se traduzcan en realidades tangibles que reviertan en beneficio de la agricultura de grupo. Con la asociación se modifican las empresas marginales al reducir costes de producción y paliar pérdidas.

La Ley de Cooperativas, la de Reforma y Desarrollo Agrario y las disposiciones fiscales contemplan diversos aspectos que suponen incentivos claros para la explotación comunitaria. Pero no bastan las normas dispersas, los beneficios esporádicos, sino que es preciso acometer una regulación orgánica de la empresa asociativa agraria, pues al contemplar el problema en su conjunto se podrían obtener las mejores soluciones.

b') *Correcciones territoriales.*—Pueden concretarse en las siguientes facetas reguladas por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario:

- La «colonización» o transformación en regadío o desecado de grandes zonas, para crear después nuevas explotaciones agrarias o complementar las existentes hasta que alcancen adecuadas dimensiones económicas y sociales.
- La concentración parcelaria, por la que se adjudica a cada propietario, en coto redondo o en reducido número de fincas de reemplazo, una superficie equivalente a la de las parcelas minúsculas aportadas.
- La ordenación de explotaciones, facilitada por auxilios económicos y técnicos, para procurar la mejora de las mismas hasta conseguir su viabilidad.
- Y la actuación sobre comarcas y fincas mejorables, que se basa en el principio de que la propiedad comporta la obligación de cultivar y mejorar, estableciéndose unos mínimos productivos que deben alcanzarse, so pena de expropiación u otras medidas coercitivas posibles.

c') *Uso y conservación de recursos naturales renovables.*—Aquí encontramos tres grandes bloques:

- El espacio forestal, necesitado no sólo de conservación, sino de urgente fomento, tanto por razones económicas como de equilibrio ecológico y protección a la salud pública.
- El agua, elemento vital indispensable, en trance de escasez. Aquí, nuestra casi centenaria Ley precisa ser completada y revisada, ya que no contempla temas inaplazables como la ordenación de suelos afectados por embalses y todo lo referente a plantas desalinizadoras,

trasvases de cuencas y otras grandes obras hidráulicas que se realizan con técnicas impensadas hace un siglo.

- La conservación del entorno natural para protegerlo de las inmisiones avasalladoras que pueden destruirlo. Aquí tenemos la tarea de completar la inorgánica regulación sobre los llamados parques naturales, tan necesitados de defensa y protección (7).

A riesgo de repetirnos, insistimos en que todas las anteriores actuaciones serían más armónicas y efectivas si se encuadrasen en un plan general de ordenación. Las cuestiones de competencia suponen a veces insalvables dificultades a la hora de regular eficazmente la defensa y aprovechamiento de estos recursos naturales. Concretamente, las aguas, los montes y los parques están parcelados entre la Presidencia del Gobierno, los Ministerios de Obras Públicas, Industria y Agricultura y otros Organismos Autónomos como IRYDA e ICONA, cuyas diversas disposiciones rozan y a veces se contraponen entre sí abiertamente. Esto da idea de la necesidad de unificar criterios y directrices.

III. FUNCIONES DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

1. LAS FINALIDADES IUSPRIVATISTAS DEL REGISTRO

Nacidos los sistemas registrales europeos en una época de plenitud individualista, es lógico que en ellos primase una visión de puro Derecho Privado en la que únicamente se trataba de proteger en su adquisición o garantía crediticia al titular que inscribía su derecho.

No podía ser ajena a estas tendencias la Ley Hipotecaria española de 1961, que articuló un sistema exclusivamente defensivo en favor del titular registral, sobre todo cuando éste reuniera la condición de tercer adquirente de buena fe, en cuyo caso pasaba a la categoría mítica de «tercero hipotecario», protegido por antonomasia. Con esto se pretendía, y hay que reconocer que se ha conseguido plenamente, dar seguridad al tráfico jurídico y fomentar el crédito hipotecario con garantía fundiaria.

(7) Puede servir de ejemplo el Coto de Doñana, reserva natural que trata de conservarse y que es objeto de encontradas actuaciones que pueden perjudicarla gravemente. Había propósitos de construir una autopista y parece que puede ser afectada por la actuación del IRYDA en la comarca de Almonte-Marismas, cuya desecación se pretende, con riesgo de romper el equilibrio ecológico existente. Como se ve, dos organismos, el Ministerio de Agricultura y, por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas, actúan sin aceptar denominador común.

La generalidad de los hipotecaristas actuales admiten como formulación más generalizada que la seguridad jurídica y la buena fe se complementan en el sentido de ser aquélla el fin perseguido por la Ley (8); es imprescindible proteger a quien adquiere confiado en el Registro, pues así se asegura el tráfico y se da base seria al comercio jurídico. Desde el punto de vista privatista, el móvil o razón de ser del Registro consiste en proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones.

2. EL ASPECTO SOCIAL DEL REGISTRO

Junto a la protección al titular y la seguridad jurídica, se viene señalando últimamente como finalidad del Registro una faceta social de notoria importancia que eleva y justifica aún más, si cabe, el papel de esta institución.

LÓPEZ MEDEL ha resaltado el servicio público que presta el Registro cuando se trata de una puesta en forma del bien comunitario (9). RAMÓN DE LA RICA dijo que la función social que la propiedad inmueble debe cumplir halla en la institución del Registro de la Propiedad y en su sistema el instrumento más apto, el auxiliar más idóneo para el cumplimiento práctico de las funciones que esas modernas concepciones requieren (10). Y MESA MARTÍN ha expuesto una sugestiva teoría institucional que brinda nuevas posibilidades al Registro (11).

Por nuestra parte, repetimos lo dicho en otra ocasión (12), insistiendo en que la institución registral está perfectamente preparada, según la legislación hipotecaria actual, para servir de cauce a las nuevas directrices funcionales de la propiedad del suelo y seguirá respondiendo en cada caso a los planteamientos políticos y sociales con calificación sobresaliente, como ha venido haciéndolo hasta hoy.

El Registro puede ser utilizado en el momento de plantearse la ordenación del territorio para orientar las acciones concretas que se consideren

(8) Así lo recoge ROCA SASTRE, al estudiar la buena fe como requisito de la protección registral al tercero, en su obra *Derecho Hipotecario*, ed. 5.^a, en el tomo I, pág. 445, Barcelona, 1948.

(9) *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*. Tesis doctoral editada por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Madrid, 1959.

(10) *Realidades y problemas de nuestro Derecho Registral Inmobiliario*. Discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, leído el 12 de marzo de 1962, editado por dicha Academia.

(11) *Aproximación al institucionalismo. El Registro de la Propiedad como institución jurídica*. Comunicación al II Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974. Publicada en el tomo I de las «Ponencias y comunicaciones» de dicho Congreso.

(12) En nuestra tesis doctoral: *El Registro de la Propiedad y la legislación social agraria*, editada por el Colegio de Registradores, Madrid, 1977.

necesarias. Y, una vez realizadas éstas, debe constituir el medio indispensable para conservar las mejoras estructurales obtenidas, consolidando los resultados de las reformas y contribuyendo, por tanto, a asegurar el desarrollo de la economía nacional.

Dentro de su sistemática actual y sin cambiar en absoluto su fisonomía jurídica, el Registro puede seguir prestando en España sus valiosos servicios a la comunidad, tanto en el ámbito urbanístico y de las construcciones como en el sector de la agricultura, donde lo viene haciendo en la concentración parcelaria, en la colonización, en la protección de los montes y las aguas y tantos otros aspectos. Sería descabellado prescindir o minusvalorar esta institución jurídica básica a la hora de ordenar el territorio.

3. LA CONCORDANCIA DE AMBAS FUNCIONES

Hemos dicho que la razón de ser del Registro se centra en proporcionar seguridad jurídica a las transmisiones y que, a la vez, es pieza indispensable para obtener y conservar mejoras estructurales de carácter general.

En definitiva, no hay contradicción alguna, pues ambos aspectos se complementan y vienen a constituir simples facetas de una misma función integradora. Es preciso contar con el Registro para una ordenación de la propiedad orientada a su funcionalidad comunitaria y evitar dolorosas sorpresas a los adquirentes que puedan resultar afectados por normas o triquiñuelas administrativas que ignoraban en absoluto.

Bienvenida sea esa reglamentación del suelo que hemos considerado necesaria y cada vez más inaplazable; pero que cada uno pueda saber lo que adquiere, su contenido y sus límites de un modo claro, público y seguro.

Y aquí están la exactitud, la publicidad y la seguridad que el Registro presta. Por un lado, el orden jurídico público ve amparadas sus directrices territoriales y, por otro, el titular registral adquiere seguro.

Los aspectos iusprivatista y comunitario no se contraponen sino que aparecen armonizados y caben perfectamente en nuestros libros.

IV. EL REGISTRO EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL

1. LA PUBLICIDAD REGISTRAL EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

No desconocemos una corriente doctrinal que mira con justificada prevención la entrada en los libros inmobiliarios a actos de origen administrativo que, desde un punto de vista del propietario, se traducen en trabas a veces nacidas de motivos o pretextos de escaso valor jurídico o social.

Efectivamente, el aluvión es abrumador en ocasiones y en algunos supuestos carente de toda base legal, por lo que la calificación del Registrador ha de esmerarse para evitar que los asientos se enturbien con cargas y triquiñuelas que sobrepasan lo tolerable.

Se alega al respecto el argumento que puede deducirse de la regla primera del artículo 26 de la Ley Hipotecaria, la cual considera innecesaria la inscripción de las prohibiciones legales que tienen por sí plena eficacia aunque no haya declaración expresa administrativa, pues entonces estas prohibiciones surten sus efectos por sí, como limitaciones legales del dominio, sin requerir constancia registral alguna.

Pero la ordenación del territorio con sus restricciones, supone limitaciones al contenido normal del dominio y, por ello, hay razones de seguridad jurídica y publicidad que no se pueden ignorar. En efecto, esa ordenación ha de recaer sobre predios o edificios concretos que resultan sometidos a su acción y es preciso evitar todo daño dimanante de estas actuaciones al tercer adquirente que no tiene otros medios para conocer la situación que afecta a la finca. Como dice LUCINI CASALES (13), en aras del máximo respeto a la finalidad específica de la institución registral, visto el cúmulo de disposiciones legales que de una u otra forma supongan recortes limitativos del contenido del derecho de propiedad, resalta la necesidad cada día más imperiosa de que estas limitaciones dominicales de origen legal sean no sólo públicas, sino también publicadas, incumbiendo esa publicación al Registro de la Propiedad.

Además, hay que centrar el estudio del párrafo primero del artículo 26 de la Ley Hipotecaria en sus justos términos. Dicho precepto, como muy bien ha apuntado MANUEL ALVAREZ BEGIGA (14), distingue claramente dos clases de prohibiciones legales:

1.^a Las que no necesitan expresa declaración, sea judicial o administrativa, cuya fuerza deriva directamente de la Ley, por lo que surten sus efectos independientemente del Registro; la constatación en los libros no añade nada a su efectividad. Esta no depende de su conocimiento o desconocimiento por los interesados, pues la ignorancia de las leyes, todos lo sabemos, no excusa de su cumplimiento. Tales prohibiciones no necesitan la inscripción.

(13) En su trabajo «Aspectos registrales de la nueva ley española sobre comarcas y fincas mejorables», comprendido en el libro *Jornadas Ítalo-Españolas de Derecho Agrario*, editado por las Universidades de Valladolid y Salamanca, 1976.

(14) *Efectos civiles y registrales de las prohibiciones de enajenar*. Comunicación presentada al I Congreso Internacional de Derecho Registral, Madrid, 1974. Recogido en el tomo II de las «Ponencias y comunicaciones» a dicho Congreso, editado por el Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, pág. 384.

2.^a Las prohibiciones legales que requieren una previa declaración administrativa, que sí necesitan la inscripción para que puedan afectar a tercero.

Esta última clase justamente es la referida a nuestro estudio, pues en todo plan ordenador del suelo ha de haber necesariamente una determinación clara y precisa, por parte de la competente autoridad administrativa, de las fincas que resulten comprendidas en el perímetro a ordenar y a las que afectarán las prohibiciones o limitaciones que dicho plan comporte.

Es lógico y obligado, por tanto, que en estos supuestos el Registrador consigne en el folio de las fincas afectadas la situación especial resultante de la normativa ordenadora para que el Registro cumpla su función de efectiva publicidad. Así, todo tercero podrá conocer las causas de posible nulidad o que originarían limitaciones jurídicas de claro contenido económico. Cuando las sepa, podrá decidir si desiste de su adquisición o la lleva adelante.

Por ello concluiremos que en la ordenación general del territorio se precisa, para una mayor seguridad jurídica, la colaboración valiosísima del Registro, como queda patente en las figuras de las reparcelaciones urbanas, el volumen edificable, las unidades mínimas urbanas o rústicas, la concentración parcelaria, la transformación de fincas y la legislación de comarcas mejorables. Todas ellas no son sino aspectos parciales del futuro desarrollo de esa planificación global.

Y si, desde la otra orilla, miramos el aspecto institucional o público de nuestros libros registrales, el papel de orientador, consolidador y conservador de las mejoras territoriales no repele a la finalidad social del Registro, sino que se acomoda a ella perfectamente.

2. MODOS DE HACER CONSTAR LA ORDENACIÓN

La Ley del Suelo no se acuerda demasiado del Registro (15), por lo que no nos puede servir mucho de pauta en nuestro estudio.

CHICO ORTIZ (16) critica el desprecio de esta Ley a nuestra institución, la tradicionalmente encargada de una publicidad inmobiliaria que ha permitido el principio de la seguridad del tráfico.

(15) FUENTES SANCHIZ, en su conferencia antes citada, recoge los supuestos en que la Ley del Suelo acude al Registro: Usos provisionales, servidumbres, construcciones sobre el suelo que no es solar, aprovechamiento de suelo de reserva urbana (hoy, suelo urbanizable), parcelas mínimas, división de terrenos, reparcelación y posibilidad de inscripción de actos referentes al urbanismo.

(16) En su comunicación al III Congreso de Derecho Registral y en la conferencia en el Seminario de Derecho Hipotecario de Barcelona, antes citadas.

En el texto refundido de 1976 se hace alguna referencia más a la necesidad de publicidades registrales y es de notar que en la Disposición Transitoria 13 de la Ley de 2 de mayo de 1975 se ordena la acomodación de la Ley Hipotecaria y la Ley del Suelo, para que «las limitaciones y deberes establecidos en la misma y en los planes, programas, proyectos, normas y catálogos se reflejen con toda exactitud en el Registro de la Propiedad». Sin embargo, según CHICO, no ha sido recibida plenamente esta disposición y, enfocando el problema bajo el prisma administrativo, se ha tratado por todos los medios de considerar innecesaria la publicidad registral.

Por el contrario, y afortunadamente, en materia agraria hay una aceptable concordancia entre los principios hipotecarios y los de las leyes especiales que la regulan (17).

Los antecedentes y la experiencia que nos proporcionan los distintos supuestos en que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario acude al Registro para plasmar las diversas actuaciones del IRYDA, así como en actuaciones de montes y aguas, son perfectamente aprovechables a la hora de pensar en la constancia registral de los planes generales de ordenación territorial.

A título de guión, siguiendo los distintos momentos de la planificación o mejora, la colaboración registral podría concretarse:

1.º En el momento inicial, además de las informaciones públicas, edictos, exhibición de los proyectos y demás medios informativos normales de carácter general que suele utilizar la Administración, se debe comunicar el perímetro afectado a los Notarios y Registradores de la zona para que los primeros hagan constar las oportunas advertencias en las escrituras o documentos que autoricen y éstos consignen igualmente la transformación proyectada o en marcha en las notas de despacho de los títulos de las fincas afectadas o en las certificaciones que expidan, con lo que se hace saber de modo particular y patente a cada interesado la posibilidad de que los predios incluidos en el perímetro puedan resultar afectados por los planes u obras de la ordenación proyectada. Aquí el Registro, como oficina pública, coopera *a priori* en la publicidad, aunque hasta ese momento la actuación de la Administración no haya tenido todavía entrada en los libros registrales ni se haya plasmado en asientos determinados.

2.º En la etapa siguiente, cuando la posición de los respectivos propietarios se concreta en la obligación de soportar las limitaciones dimanantes de la ordenación o incluso realizar las obras, inversiones o transformaciones que para cada finca de las incluidas se señalen en los planes pertinentes, ya hay una afección clara que puede y debe manifestarse de modo expreso en los asientos del Registro, conformando la propia entidad del dominio afec-

(17) Exponemos ampliamente este punto en nuestra citada tesis doctoral.

tado y señalando su alcance y limitaciones en estos supuestos especiales, hasta que se concluya la ordenación iniciada.

Entendemos que la toma de razón registral en este caso se debe traducir en los libros con notas al margen de las inscripciones de las fincas. Aunque la anotación preventiva también cabría utilizarse, la nota marginal supone una publicidad suficiente y en una pura técnica hipotecaria es el asiento más aceptable para estos menesteres transitorios.

3.º Concluida la ordenación, las fincas resultantes manifestarán su condición especial en el propio cuerpo de la inscripción dominical en sentido estricto y formando parte de su contenido. En estas inscripciones no será siempre preciso expresar con detalle toda la gama de derechos, situaciones o limitaciones que dimanen del nuevo estatuto de la finca; bastará resaltar que el predio está sometido al ordenamiento especial para que las normas legales de aplicación determinen las consecuencias; otra cosa sería recargar innecesariamente los asientos de todas las fincas de advertencias repetidas y farragosas. Con esta sencillez se viene haciendo constar eficazmente la cualidad de fincas indivisibles, concentradas, sujetas a mejora forzosa o a las leyes de colonización, quedando fijado implícitamente su régimen jurídico posterior y sin necesidad de prolijas aclaraciones.

4.º Por último, cumplida la función de los asientos registrales practicados, por término, exclusión o caducidad de la situación especial de la finca, con lo que ésta pasaría de nuevo al régimen común, se procederá a la cancelación correspondiente, sea de oficio, por certificación administrativa o a petición de parte interesada con la aportación de los documentos y en los casos que la legislación hipotecaria determina.

3. EFECTOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL

a) *Valor de las inscripciones.*—Una ordenación del territorio realizada con carácter general, para ser viable, debería implicar en principio la entrada y mantenimiento dentro del Registro de todas las fincas o explotaciones que se comprendan en el perímetro, sin excepción alguna, para que por igual queden sometidas al mismo régimen de efectiva publicidad, sin lagunas ni contradicciones. Así se podrá controlar mejor no sólo la actuación emprendida, sino su conservación posterior.

Opinamos así no por mera lucubración, sino a la vista de las experiencias y resultados prácticos obtenidos hasta ahora en los distintos supuestos de nuestra legislación:

- En la esfera rústica, tan sólo se impone el valor constitutivo de la inscripción en los llamados Patrimonios Familiares, que no han nacido en la práctica, por lo que la norma carece de efectividad. En

materia de montes, en la concentración parcelaria y en las fincas o lotes adjudicadas por el IRYDA, aunque parece exigirse una mayor colaboración registral, la terminología legal (inscripción «inexcusable», «obligatoria») es confusa y no pocas veces inoperante. Así, hay que reconocer que la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, quizá por herencia de las dispares normas que la integran, muestra a veces lamentables lunares como, por señalar los más patentes, dejar fuera de Registro las parcelas excluidas de concentración con la consiguiente confusión posterior, permitir que salgan fuera del Registro las fincas concentradas o transformadas al no asegurarse de modo eficaz la proclamada inexcusabilidad u obligatoriedad de las inscripciones posteriores y tolerar la inadmisibles ruptura de fincas indivisibles.

- En la esfera urbana el panorama es aún más desolador. Salvo la excepción del derecho de superficie, que necesita inscribirse para nacer, los demás supuestos giran aún alrededor del anacrónico sistema de la inscripción voluntaria, incomprensible en estas materias de indudable interés público y social que precisan una más cuidada atención y no deberían dejarse al arbitrio de los particulares. Ante el desamparo registral que se advierte en la legislación del suelo, urbanizaciones, propiedad horizontal y hasta en viviendas sociales y otras no menos importantes, se muestra más perentoria la necesidad de corregir esta laguna.

Consecuencia lógica es mantener la tesis de que para la defensa de las realizaciones sociales urbanas o agrarias sería de insustituible eficacia dotar de categoría constitutiva a estas inscripciones. Si en una ordenación planificada y racional la tierra ingresa, como debe ser, en el Registro, no es lógico permitir que salgan del mismo, para ser destruidos o defraudada su finalidad, una propiedad y unos derechos que sólo están perfectamente protegidos en su seno.

Una vez obtenida la inscripción inicial de las fincas, que debe ser consustancial a una buena ordenación territorial, igualmente deben ser inscritas las transmisiones o modificaciones posteriores y de modo constitutivo para que la calificación registral garantice su legalidad e impida la aniquilación de una obra comunitaria laboriosamente conseguida y que pueda tambalearse una seguridad jurídica necesaria a todas luces.

Aparte este retoque fundamental que consideramos necesario, todos los clásicos principios hipotecarios contenidos en nuestra legislación son perfectamente aplicables a una regulación orgánica territorial y los asientos producirán todos sus efectos bajo la salvaguardia de los Tribunales.

b) *La seguridad jurídica como básica en lo económico-social*

De lo que venimos exponiendo se pueden colegir las dos opuestas opiniones, que, en esquema, cabe formular ante la cuestión de si el Registro de la Propiedad debe recibir y proteger tales actuaciones a riesgo de perder su pureza hipotecaria para convertirse en almacén de trabas administrativas, como dicen los detractores.

Teóricamente puede haber posturas para todos los gustos, pero hay unas tendencias claras y unas realidades a las que no podemos cerrar los ojos. La propiedad ya no es, cada vez menos, absoluta e ilimitada. Las nuevas concepciones económicas y sociales imponen su engarce en un sistema general que señale facultades, limitaciones y aun deberes positivos y si el Registro permaneciese anclado en líneas pasadas no respondería a su verdadera finalidad y justificación. Debe mostrar —publicar— la propiedad y los derechos sobre el suelo, tales como sean en cada momento, con lo que no hará más que adaptarse a las nuevas figuras sustantivas que vayan apareciendo, sin perder por ello su carácter de institución básicamente civil e hipotecaria.

Insistiendo en las ideas reseñadas al principio, es preciso reparar en que se trata de cuestiones realmente vitales y por ello debe primar el factor social sobre el económico. Como dice BALLARÍN, conservar la naturaleza, evitar la polución, preservar el mundo rural, encaja en la filosofía del personalismo en cuanto, superando el materialismo del beneficio, se trata de potenciar la calidad de la vida, guardando, aumentando y depurando esos patrimonios colectivos que son las tierras, el aire y las aguas (18).

En el ámbito de la Comunidad Económica Europea, al que parece queremos incorporarnos, rigen como ideas claves la planificación integradora que se propone corregir las desigualdades personales, sectoriales y regionales y, por otro lado, la de la función social de la propiedad, considerando a ésta como relación jurídica que junto a los derechos de uso, disposición, disfrute y organización productiva, engendra deberes de producción y limitaciones sociales en aras de la misma convivencia en la comunidad.

Se impone, pues, una política general de ordenación del territorio que delimite las esferas urbanas y rústicas, evitando el avasallador crecimiento de las grandes ciudades y sus enormes cinturones industriales que todo lo arrollan. Debe regularse el fenómeno urbano y sus áreas de expansión, ordenando espacios recreativos, turísticos y culturales para que los ciudadanos (en sentido estricto, o sea, los que pisan asfalto) puedan descansar y equilibrar sus nervios, pero sin invadir el quehacer rural; para ello ha de ponerse regla, por ejemplo, a la orgía de urbanizaciones privadas que proliferan en

(18) En su trabajo «La reforma de la agricultura en España», publicado en el libro *La España de los 70* y recogido en *Estudios de Derecho Agrario y Política Agraria*, Madrid, 1975, pág. 1004.

total desconcierto. En la esfera rústica hay que organizar la explotación agraria de modo que sea viable, que se corrija el minifundio, que se evite la acumulación excesiva de tierras en pocas manos, que se ordenen los cultivos racionalmente. Y regular y distribuir el agua y fomentar los bosques. Todo un programa que puede parecer ilusorio y hasta quimérico, pero que es necesario para conservar la tierra en que vivimos.

En nuestra época es tendencia universal que el Derecho común se vea influido y transformado por un fuerte contenido social. Ello es bueno, pues además de ser justo, le permite mantener su papel arbitral y ordenador de las relaciones humanas y constituye un instrumento de progreso para resolver las tensiones entre la seguridad político-social y la seguridad jurídica.

Y trasladando las miras a nuestra parcela, esta seguridad jurídica, que es el resultado más patente y positivo de los asientos registrales, aparecerá en todo su valor si la inscripción se muestra efectiva a la hora de recoger las actuaciones económico-sociales sobre el suelo urbano o rústico. Si se trata de organizar la propiedad, el papel del Registro no puede soslayarse; esta institución jurídica especializada, en contacto con la realidad, debe cooperar de modo decisivo en todo lo que suponga una ordenación racional y justa de los derechos sobre el suelo. Desaprovechar este valioso pilar sería tan absurdo como incomprensible.

V. CONCLUSIÓN

La legislación urbanística no es actualmente muy acorde con el Registro de la Propiedad, pero puede y debe llegar a serlo.

En cambio, la confrontación de las leyes agrarias con los principios de nuestro sistema hipotecario es bastante favorable y ello nos hace esperar resultados positivos en una deseada ordenación del territorio, sobre todo si se concediera un más alto valor, un efecto constitutivo, a la inscripción de estos actos sociales para conseguir su conservación y una plena seguridad en su tráfico jurídico.

A veces, estas normas especiales serán difíciles de encajar en el contexto tradicional con que se concibió el dominio, pero no lo serán tanto si las contemplamos de acuerdo con la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo a su espíritu y finalidad.

El Registro puede y debe perfectamente adaptarse a las nuevas directrices ordenadoras del suelo y, partiendo de su primordial función de publicidad y seguridad jurídica, cooperará decisivamente a conseguir el contenido social que se atribuye a la propiedad en la época presente.