

El concepto de finca y la trascendencia de su descripción en el Registro de la Propiedad y en el Catastro (*)

SUMARIO: INTRODUCCION.—I. LA PROTECCION DEL INTERES PRIVADO DEL PROPIETARIO. EL CONCEPTO DE FINCA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CIVIL.—II. EL INTERES PUBLICO EN LA CONFIGURACION Y DESCRIPCION DE LAS FINCAS: A) EL ASEGURAMIENTO DEL TRÁFICO Y EL NACIMIENTO DE LOS REGISTROS INMOBILIARIOS. B) EL INTERÉS DIRECTO DEL ESTADO EN LA TITULARIDAD PRIVADA DE LOS BIENES INMUEBLES. EL ASPECTO FISCAL DEL PROBLEMA. C) EL INTERÉS DIRECTO DEL ESTADO EN LA EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD.—III. EL CONCEPTO DE FINCA REGISTRAL: A) EL NACIMIENTO DE LA FINCA REGISTRAL. LA INMATRICULACIÓN O PRIMERA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO. B) LA MODIFICACIÓN DE LA FINCA REGISTRAL. C) LA POSIBILIDAD DE INSCRIPCIÓN. D) LA MULTIPLICIDAD DE FINCAS REGISTRALES REFERIDAS A UN SOLO INMUEBLE. E) LOS MECANISMOS O PROCEDIMIENTOS DE DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS REGISTRALES.—IV. EL CONCEPTO DE LA DIVISION DEL SUELO DESDE EL PUNTO DE VISTA CATASTRAL. LA PARCELA.—V. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN LA CONFIGURACION DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA. LA UNIDAD DE EXPLOTACION.—VI. LA UTILIZACION DE DATOS CATASTRALES EN LA DESCRIPCION E IDENTIFICACION DE LAS FINCAS REGISTRALES: A) SISTEMAS REGISTRALES QUE APOYAN LA DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS EN DATOS CATASTRALES. B) SISTEMAS DE REGISTRO DE FOLIO REAL QUE NACEN Y SE DESARROLLAN CON INDEPENDENCIA DE LA EXISTENCIA DE UN CATASTRO.

INTRODUCCION

Para centrar la cuestión que ha de constituir el objeto de esta breve exposición, conviene partir de unas ideas previas. En efecto, parece alcanzar el

(*) Conferencia preparada para la Comisión de Asentamientos Humanos de las Naciones Unidas. Reunión del «Programa Mola».

carácter de noción común y no discutida que el Registro de la Propiedad se configura como una institución jurídica cuya finalidad básica, desde el punto de vista social y económico, consiste en la prevención de conflictos jurídicos sobre la titularidad de los derechos sobre bienes inmuebles, de forma que se recorten hasta el máximo posible los costes de transacción inmobiliaria en un doble sentido. De una parte, mediante la disminución drástica de los costes de información, de tal modo que el adquirente tenga la plena seguridad de que el transmitente del derecho, cuya enajenación oferta, es realmente el legitimado para la transacción en proyecto. De otra, mediante la eliminación de los costes de vigilancia, lo que se consigue si el adquirente llega a ejercitar una titularidad inatacable, contra la que no quepa formular acciones provenientes de un tercero que pretende ostentar un mejor derecho sobre el bien adquirido.

No insistiremos sobre esta materia, puesto que ha sido ya ampliamente recogida en distintas publicaciones y trabajos, que prácticamente podemos centrar en las opiniones de Matthews, Demsetz, Lepage, Schäfer, Ott, Norh y Thomas, sobre diferentes aspectos de la eficacia de los sistemas registral y catastral, estructuradas por Fernando P. Méndez en la ponencia presentada al XI Congreso Internacional de Derecho Registral (Lisboa 1996). También debemos citar como fuente básica en esta materia el criterio sostenido por el Banco Mundial en su Informe «Land registration and titling projects in ECA Countries».

De todas estas aportaciones resulta claro que de los distintos sistemas de Registro Inmobiliario el más recomendable, por su eficacia, es el denominado Registro de Titularidades, en la terminología anglosajona «Tilles Registration System», cuyas notas características se centran en que la información y efectos protectores que proporciona se refieren tanto a la titularidad y delimitación del derecho sobre el inmueble como a las cargas que lo gravan, cualquiera que sea su origen, y a las facultades dispositivas del dueño.

Para concretar de forma breve su efecto esencial puede utilizarse el término «intabulación del derecho». Desde el momento en que el derecho se publica en el Registro, el «derecho publicado» es el único que necesita conocer quien pretenda contratar sobre el mismo. En este sentido, producida la intabulación, es indiferente para quien pretende contratar que existan o no titulares extraños al contenido del Registro, puesto que la información que recibe de éste goza de una presunción de exactitud e integridad. Se trata de una situación jurídica similar a la de la letra de cambio. Al tenedor le basta la aceptación por el librado, sin necesidad de probar la existencia de la deuda u otras circunstancias del débito no contenidas en el documento cambiario.

Según el sistema civil de que se trate, esta situación de protección plena resultante de lo que hemos llamado intabulación o definición registral de los «property rights» puede producir efectos plenos, incluso entre las partes, o generar efectos solamente respecto de terceros. En este último caso, la con-

secuencia protectora del sistema nace de la eficacia autónoma del propio asiento registral. En la práctica, ambos subtipos de Registro producen idénticos efectos protectores en orden a la seguridad del adquirente y a la disminución de costes de transacción, aunque en relación a otros aspectos existen diferencias importantes entre ellos.

Así siguiendo a MÉNDEZ GONZÁLEZ puede decirse que las notas diferenciadoras del Registro de Titularidades o «Titles Registration System» son las siguientes:

1. Las barreras de entrada en el sistema son muy exigentes. Sólo los títulos que se ajustan plenamente a la legalidad acceden al Registro.
2. El acento de este tipo de sistemas no se pone en inscribirlo todo para evitar la existencia de titulares desconocidos, como ocurre en los sistemas denominados de Registro de documentos, sino en inscribir sólo lo que es verdadero y legítimo, de tal forma que para el tercero que contrata el que aparece como posible transmitente tenga el carácter de titular verdadero y único. El asiento prevalece siempre frente al título no inscrito y eso requiere que el filtro de entrada tenga un perfil muy alto y además un esfuerzo legislativo para definir su alcance y la preparación y características del profesional al que ha de imputarse la función de calificar la legalidad del propio título.
3. La falta de inscripción, es decir de intabulación del derecho, genera en el adquirente un riesgo evidente que se traduce en la práctica en un coste de vigilancia importante, pues puede sufrir una privación incontestada y no deseada, lo que desde el punto de vista económico da lugar a una transacción ineficiente. En definitiva, con un Registro inmobiliario de este tipo la averiguación de la titularidad del transmitente y la vigilancia del derecho se sustituyen por una información inicial plena y la protección absoluta del adquirente.
4. La organización del sistema es compleja, puesto que no basta la ordenación de los títulos por orden meramente cronológico, sino que también exige el respeto a diferentes principios:

Principio de folio real.—Cada finca o inmueble debe constar en un folio o ficha independiente, de tal forma que el conjunto de derechos inscritos sobre un mismo objeto pueda publicarse y conocerse tomando como unidad de cuenta el propio inmueble sobre el que recae la totalidad de titularidades existentes sobre el mismo.

Principio de exclusividad específica.—Por cada derecho o «property right» identificable debe practicarse un asiento independiente. Además, los derechos incompatibles se excluyen entre sí conforme a mecanismos perfectamente definidos, como la prioridad registral y el tracto sucesivo.

Principio de exclusividad genérica.—Se admite como mecanismo de protección de los «property rights» únicamente la institución del Registro, lo que

excluye la competencia interna entre sistemas y, en la terminología económica, convierte al Registro de la Propiedad en un monopolio de los llamados «naturales».

Por tanto, desde el punto de vista de su nivel de seguridad no cabe duda que los denominados «titles registration systems» ofrecen dos ventajas esenciales. Como hemos dicho antes, disminuyen o evitan el coste total de transacción al limitar el de información y suprimir el de vigilancia y, como consecuencia de lo anterior, al reforzar el sistema de seguridad preventiva impiden o dificultan el éxito de comportamientos estratégicos basados en la información privilegiada y la actuación de agentes perturbadores del tipo «free rider». El sistema cuyas notas genéricas destacamos, se desarrolla plenamente en el siglo pasado, como luego veremos, si bien sus principios inspiradores nacen de los antecedentes germánicos, hoy acogidos con más o menos variantes en diferentes países.

El sistema de Folio Real nos lleva al estudio de los diferentes puntos de vista desde los cuales el objeto del derecho o «property right» se puede contemplar:

- Si tenemos en cuenta la titularidad de la parcela o del edificio, ello nos conduce al concepto de Bien Inmueble.
- Si consideramos la descripción formal del objeto y de los «property rights» en el Registro de la Propiedad como una manera de proteger su titularidad, ello nos lleva directamente a la noción de Finca Registral.
- Si tenemos en cuenta la labor de formación de los planos que describen la riqueza patrimonial de cada persona con un objetivo fiscal, ello nos conduce al concepto de Parcela Catastral.
- Finalmente si consideramos la actividad de las Administraciones Públicas con el objeto de alcanzar un adecuado uso del territorio, ello nos lleva al concepto de Unidad de Explotación.

Por tanto, para conseguir una sistematización adecuada del tema, distinguiremos un primer aspecto general, destinado al examen de los conceptos *bien inmueble, finca registral, parcela catastral y unidad de explotación* y que ya se han definido con anterioridad. A continuación trataremos el problema de la delimitación y descripción de la finca registral como base del sistema de folio real, así como los distintos métodos que se han seguido y se siguen para conseguir este objetivo, y terminaremos con algunas conclusiones sobre la relación entre la institución registral y la catastral, de acuerdo con la experiencia de distintos sistemas y países.

Para entrar en este grupo de ideas, examinaremos en primer término la noción básica de finca en el Derecho civil, representativo del juego de intereses de los particulares, puesto que a partir de esta noción han surgido todas

las demás. Trataremos después, brevemente, la razón de ser de la intervención estatal en la ordenación del tráfico inmobiliario y en la ordenación del territorio y concluiremos con el examen de las consecuencias de esta intervención mediante el estudio de la finca registral y de las demás figuras de delimitación territorial que pueden entrar en relación con la propia finca registral.

I. LA PROTECCION DEL INTERES PRIVADO DEL PROPIETARIO. EL CONCEPTO DE FINCA DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL DERECHO CIVIL

El concepto de finca o bien inmueble no es de los más estudiados en Derecho privado, a no ser para distinguir esta noción de la de bien mueble, criterio que se introduce en toda Europa a partir de la influencia del Derecho germánico, puesto que el romano no diferenciaba claramente entre el régimen jurídico de los bienes inmuebles y de los muebles. De todas formas, lo que sí aparece claro es que la finca o inmueble, predio o fundo se ha considerado siempre como un «trozo de terreno delimitado poligonalmente por razón de su pertenencia a un propietario o a varios en comunidad». De esta idea genérica surge una doble consecuencia, fundamental a los efectos que estudiamos:

- De una parte, lo que determina la existencia de fincas distintas es el reconocimiento de la existencia de propietarios privados diferentes. Si no existe un propietario reconocido por la comunidad para ejercer un conjunto de facultades, un ámbito de poder propio o, en definitiva, un derecho específico sobre un terreno determinado, la finca como tal no existe.
- De otra, la delimitación física de las fincas depende exclusivamente de su propietario. Este puede transmitir su derecho a un tercero, sin alterar la configuración del objeto del derecho transmitido, pero también puede dividirlo o partirlo en varios objetos distintos, de tal forma que la finca originaria se transforme en varias, siempre en la medida de que existan sobre las nuevas porciones titulares de derechos diferentes.

Como consecuencia de las ideas expuestas, la finca nace, se divide, se transforma y se extingue, por agrupación con otra u otras, exclusivamente en función de la voluntad privada, una vez que se ha reconocido por parte de la comunidad la propiedad independiente sobre cada una de las fincas existentes, sin ninguna otra intervención por parte de los poderes públicos. Por tanto, en este estadio del problema, podría pensarse que el único interés que el ordenamiento ha de proteger o garantizar, a la hora de la delimitación de los confines o linderos de la finca, es el de su propietario. En tal medida, la cuestión consiste en garantizar al titular de la propiedad privada que ni el

resto de los conciudadanos ni el poder público se inmiscuirá en el ejercicio del contenido del derecho reconocido al propietario.

Sin embargo, a partir de esta idea básica, característica de todos los ordenamientos primitivos, el derecho inmobiliario se plantea universalmente otra cuestión diferente. Consiste en la solución del posible conflicto entre el titular del derecho sobre el inmueble y el propietario de la finca colindante que se centra en dos cuestiones generales.

- En primer lugar, en la organización jurídica de los problemas que suscita el límite o lindero de separación entre dos fincas distintas, puesto que pueden existir superficies en las que se discuta su pertenencia a uno o a otro inmueble. En relación a esta cuestión, todos los ordenamientos jurídicos se pronuncian mediante la formación de normas sobre el deslinde privado, sobre la acción judicial que permite abrir el juicio de deslinde y sobre los criterios que ha de adoptar el Juez en orden a la solución del problema. No entraremos en estas soluciones, puesto que se alejan del tema que tratamos, por lo que nos limitamos a constatar su importancia a los efectos que a continuación se exponen.
- En segundo término, en la regulación de las relaciones entre fincas a la hora de resolver su adecuada explotación. Este último conjunto de problemas no parte de la discusión sobre la titularidad de una parte de su superficie, sino de la necesidad de dar la solución más justa al paso de personas, animales o vehículos entre unas y otras, a las conducciones de aguas en terrenos con riego, a las paredes y setos que se utilizan para separar propiedades o los conflictos que nacen de la invasión de las ramas de los árboles sobre finca ajena, por citar algunos ejemplos. En definitiva, a las relaciones de vecindad características de la economía agraria y ganadera, que se centran, fundamentalmente, en las llamadas servidumbres entre fundos o servidumbres prediales.

Estos grupos de problemas ya nos avisan de que el ordenamiento civil no se limita a contemplar y proteger el puro interés del propietario de cada finca, sino que tiene siempre en cuenta el interés del colindante, ya sea a efectos de determinar la extensión real de cada inmueble, ya sea para resolver la relación entre distintos predios.

Ahora bien, esta exposición simple sobre el antecedente histórico del concepto civil de finca no es suficiente en los tiempos actuales. La economía agraria es evidente que subsiste, pero no constituye la fuente de actividad más importante de las comunidades modernas, o al menos no tiende a serlo donde aún se mantiene como recurso básico. Por el contrario, la actividad económica se centra, más bien, en la llamada propiedad urbana, comprensiva de todo tipo de usos residenciales, comerciales, dotacionales y de servicios o industriales. Ello ha llevado a la distinción, prácticamente universal, entre fincas

rústicas, destinadas al aprovechamiento agrario, forestal o ganadero, y fincas urbanas, caracterizadas por varias notas:

- Su explotación exige siempre la edificación del suelo integrante de las fincas, exigencia que sólo ocasionalmente y en una pequeña parte de su extensión se produce en las fincas que hemos denominado rústicas.
- El conjunto de fincas urbanas, una vez edificadas, integran lo que, en términos técnicos, se denomina núcleo de población, caracterizado por la exigencia de un nivel de servicios y de infraestructuras que no puede alcanzarse si no es con una intervención, en su planeamiento y en su gestión, propia de las Administraciones públicas.
- Las fincas urbanas, en cuanto unidades inmobiliarias atribuidas a un propietario determinado no pueden definirse como un «trozo de terreno delimitado poligonalmente», sino que, en muchas ocasiones, responden a la realidad de un espacio cúbico diferenciado dentro de una edificación compleja, en la que el terreno comienza siendo la base física de la construcción y concluye con su conversión en un elemento común a las distintas unidades residenciales o comerciales sobre las que recae la propiedad privada.
- En las fincas urbanas desaparecen en gran medida las cuestiones tradicionales sobre linderos o relaciones de vecindad. Son más fácilmente identificables y sus relaciones internas se sujetan a normas de derecho público sobre edificación, conservación, rehabilitación, usos o formas de explotación y relación tanto entre las propias fincas como entre éstas y los elementos de equipamiento urbano.

Ahora bien, no obstante esta distinción, la finca, tanto rústica como urbana, conserva sus características originales propias del derecho civil. Se trata del elemento objetivo de la propiedad inmobiliaria y su diferenciación sigue sujeta al mismo principio que exponíamos al comienzo de este apartado, de tal forma que una finca es independiente de las demás en cuanto pertenezca a un titular determinado y distinto. Lo que ocurre es que hasta ahora hemos tenido en cuenta únicamente los principios de derecho privado puro, que, en principio, contempla solamente las necesidades de los derechos subjetivos de los particulares y del tráfico entre ellos. *Quod ad singulorum utilitatem pertinet*, en la terminología romana clásica.

II. EL INTERES PUBLICO EN LA CONFIGURACION Y DESCRIPCION DE LAS FINCAS

La evolución histórica ha dado lugar a un fenómeno perfectamente lógico. Desde el punto de vista de la organización social, la pura protección del

interés privado en la delimitación de las fincas o de los inmuebles objeto de derechos no se mantiene, ni se puede mantener con carácter exclusivo. El nacimiento y desarrollo del estado moderno influye de forma determinante en la aparición de un nuevo grupo de intereses en materia de titularidad y de tráfico de inmuebles que se manifiesta en tres aspectos:

1. Por una parte, en el aseguramiento del propio tráfico como un elemento determinante del principio de seguridad jurídica, fundamental para el desarrollo económico.
2. Por otra, en la necesidad de configurar la riqueza inmobiliaria como una fuente de tributos.
3. En último término, en la noción de la función social de la propiedad inmobiliaria, que exige la intervención directa de las Administraciones públicas en la forma y los límites adecuados de explotación de los bienes de acuerdo con las necesidades colectivas.

Cada uno de estos requerimientos ha supuesto, según los criterios de cada país, el establecimiento de medidas legales de diferente alcance, cuyo examen pormenorizado es evidentemente imposible, pero de las que podemos deducir algunos principios básicos.

A). EL ASEGURAMIENTO DEL TRÁFICO Y EL NACIMIENTO DE LOS REGISTROS INMOBILIARIOS

La proliferación de la propiedad privada inmobiliaria, o dicho de otra forma, el nacimiento del mercado inmobiliario, centrado fundamentalmente en el siglo XIX, origina la necesidad de que la transmisión de los derechos sobre fincas se sujete a un régimen de seguridad que permita no sólo la confianza en la adquisición firme, en los términos que veíamos en la Introducción, sino, sobre todo, el desarrollo de la hipoteca como medio de garantizar el crédito territorial. Este fenómeno da lugar a la aparición de los sistemas registrales clásicos y a la configuración del concepto de «finca registral», que en un principio se identifica con la descripción literaria de la finca en el sentido civil que hemos delimitado, pero que se aparta de su propia definición en bastantes aspectos, como tendremos ocasión de ver.

En efecto, si la transmisión de fincas, o mejor dicho de derechos sobre fincas se hubiera mantenido dentro de los márgenes delimitados por la principal fuente de nuestros ordenamientos, es decir el Derecho romano, aunque sea con todas las matizaciones propias de su evolución y de su confluencia con otros principios de tipo germánico, el tráfico inmobiliario se hubiera visto sujeto a dos grandes fuentes de problemas:

- En primer lugar, el de la averiguación de la titularidad del que transmite, de muy difícil solución, hasta el punto de que en ocasiones se ha hablado de «prueba diabólica», sólo subsanable por el mecanismo de la prescripción, lo que supone, por una parte, la necesidad del mantenimiento de la posesión durante períodos muy largos de tiempo y, por otra, el reconocimiento judicial del hecho adquisitivo.
- En segundo término, la existencia de gravámenes ocultos, lo que dificulta extraordinariamente la posibilidad de garantizar el crédito privado mediante la institución de la hipoteca. El que presta dinero necesita saber que su garantía no se verá perturbada o no devendrá ineficaz por la aparición de otro derecho preferente que ignoraba cuando prestó el capital. Si se da este fenómeno, la única defensa del que presta es el aumento del interés, no como medio de remuneración, sino como mecanismo de garantía ante la posibilidad cierta del impago por alguno o varios de los prestatarios.

En una economía moderna este doble fenómeno supone un aumento de los gastos de transacción, cuyo remedio se ha buscado en dos sistemas, bien el de seguro, que garantiza el pago de un capital si se produce el siniestro, es decir la pérdida de la titularidad adquirida o la insolvencia del deudor, o con, más eficacia y menor coste, el del Registro Inmobiliario, con la finalidad de que la inscripción genere una presunción a favor del titular inscrito que disminuya o evite los costos de información sobre la titularidad del transmitente y los que genere la vigilancia del derecho adquirido frente a un posible titular con mejor derecho.

En el sentido expuesto, la implantación de un Registro Público Inmobiliario no responde al exclusivo interés de los propietarios y demás titulares de derechos sobre los inmuebles. Por el contrario, el aseguramiento de los derechos y del tráfico sobre los mismos obedece a un interés de carácter general. Es al Estado a quien le corresponde el montaje de los instrumentos adecuados para que el mercado inmobiliario se desenvuelva en un régimen de seguridad y esté dotado de mecanismos de garantía que permitan directamente su evolución e indirectamente el desarrollo económico, precisamente porque ambos aspectos se *incardinan* en el interés colectivo, en el interés público.

Por tanto, en la medida en que esto es así, los Estados modernos han generado la creación de Registros Inmobiliarios como servicios de naturaleza estatal, desempeñados por funcionarios dependientes del propio Estado, aunque con características distintas, según los casos.

En tal sentido, la legislación sobre el Registro público forma parte generalmente del derecho privado o del derecho civil. El Estado se limita a su organización y vigilancia, de forma que, en sus modalidades más evolucionadas, la inscripción condiciona la adquisición del derecho o la situación *inata-*

cable del adquirente, sobre la base de someter los asientos del Registro a un sistema de protección judicial.

Con ello la legislación dota al tráfico privado de un instrumento que permita transacciones seguras sobre inmuebles, aspecto básico para el interés público, pero con el matiz de que el Registro sigue siendo una institución de derecho privado, puesta al servicio del ciudadano que puede o no acogerse a la protección que dispensa. En definitiva, es al ciudadano, y no al Estado, a quien le corresponde la decisión sobre la transmisión y adquisición libre de la propiedad inmobiliaria y a quien le compete acogerse, cuando y como quiera, a la protección registral, aún cuando esta última idea se modaliza en algunos países en los que la inscripción llega a tener el carácter de obligatoria en determinados supuestos.

En este esquema de ideas, las Administraciones públicas son organismos neutrales frente al Registro, y la función registral se desenvuelve en sus decisiones de forma independiente del poder público, con la única sumisión a la revisión de su actuación por la potestad jurisdiccional.

B) EL INTERÉS DIRECTO DEL ESTADO EN LA TITULARIDAD PRIVADA DE LOS BIENES INMUEBLES. EL ASPECTO FISCAL DEL PROBLEMA

La ordenación tributaria posterior a la Revolución francesa y el desarrollo del mercado provocaron la comprensible consecuencia de que en muchos Estados, sobre todo de la Europa continental, la riqueza inmobiliaria se convirtiese en objeto de la imposición fiscal, bien con carácter directo, bien con carácter indirecto, en el caso de que tuviera lugar algún tipo de transacción sobre bienes inmuebles. Esta situación, que nada tiene que ver, en principio, con el aseguramiento del tráfico, originó en general la aparición de los primeros catastros, que sus primeras versiones se limitaban a la confección de listas de bienes atribuidos a una misma persona, con el fin de delimitar su patrimonio fiscal. Al mismo tiempo, la hipoteca, como derecho de garantía, se convirtió en la principal fuente de imposición indirecta, en la medida en que la necesidad de su instrumentación en documento público o su inscripción registral configuraba el gravamen como una transacción siempre conocida por la Administración tributaria, en sus diferentes órdenes.

De todas formas, la evolución a un catastro organizado por parcelas y no por propietarios se produjo en algunos países importantes en la primera mitad del siglo XIX, incluso antes de la implantación de los modernos Registros Inmobiliarios. Pues bien, de estos catastros cabe señalar cuatro características propias:

- Su organización es absolutamente pública. Los catastros dependen de las Administraciones con competencia tributaria y se llevan con fun-

cionarios con una preparación geográfica y con conocimientos específicos sobre valoración.

- Tienen una finalidad predominantemente fiscal, lo que supone la delimitación de los tipos de cultivo, con el fin de aquilatar su valoración.
- La delimitación del territorio se lleva a efecto mediante planos, es decir de forma gráfica, mediante el señalamiento de unidades territoriales, denominadas de muy diferente forma.
- Partiendo de la base de que su finalidad es la tributaria, cada una de las unidades territoriales mencionadas se distribuye en parcelas, delimitadas de acuerdo con la técnica civil, es decir por su atribución a un propietario determinado, para lo cual el plano catastral se forma mediante procedimientos de medición topográfica, a los que se añade la información obtenida en el campo sobre la titularidad de las parcelas.

Esta cuádruple característica obliga a una constante actualización de los planos catastrales en caso de modificación de la titularidad de las parcelas, lo que originó, a su vez, diferentes mecanismos de coordinación con los nacientes Registros Inmobiliarios, a los que aludiremos luego. Por otra parte, la diferenciación entre fincas rústicas y urbanas ha generado también problemas propios en este ámbito, puesto que la riqueza inmobiliaria urbana suscita cuestiones muy distintas a las de la tradicional propiedad agraria, ganadera o forestal.

C) EL INTERÉS DIRECTO DEL ESTADO EN LA EXPLOTACIÓN
DE LOS BIENES INMUEBLES. LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD

Sobre este punto es imposible una exposición que exceda de una breve referencia, puesto que se trata de un tema de extraordinaria amplitud e importancia. Consiste esencialmente en entender que la titularidad de bienes inmuebles ha de someterse en su ejercicio al interés colectivo, idea que ha influido de forma y alcance muy distinto en los distintos países. En su grado máximo, ha llegado a impedir, incluso, el propio tráfico privado como ha ocurrido en los casos de los llamados «sistemas de socialismo real», cuyos conceptos se encuentran ahora en franca revisión. De todas formas, también en las sociedades de mercado libre, sin duda con diferente profundidad, el concepto de que la propiedad inmobiliaria no supone la libertad omnímoda de su titular, sin otro límite que el abuso del derecho, está universalmente aceptado. No cabe duda de que en este criterio sobre la organización de la propiedad inmobiliaria confluyen algunas corrientes de pensamiento fundamentales a partir de Marx, que dan lugar al concepto de la «función social de la propiedad», pero también necesidades económicas puras, ya que la propiedad inmueble en

nuestras sociedades actuales es un bien escaso cuya adecuada explotación se convierte en una exigencia básica.

Todo ello da lugar a un nuevo principio, que se puso ya de manifiesto en algún Congreso Internacional de Derecho Registral, por ejemplo en el celebrado en Río de Janeiro en 1987 o, sobre todo, en el reciente de Lisboa de 1996. Consiste este criterio en entender que la parcela, como unidad última de división territorial, no puede organizarse solamente en función de su titularidad privada, aspecto civil de la finca, o de su capacidad para generar ingresos tributarios, aspecto catastral clásico, sino que es necesario tener en cuenta otra idea, consistente en su idoneidad para el uso a que debe destinarse. Desde este punto de vista, la colectividad no se limita a controlar el tamaño y las características de los inmuebles, es decir «como son», especialmente con fines tributarios, sino que más allá de este control, decide su fórmula más adecuada de explotación, es decir «como deben ser». Este nuevo concepto, de adaptación de la forma y tamaño de los inmuebles de propiedad privada a su uso idóneo para la colectividad trasciende incluso a pronunciamientos constitucionales en algunos casos, pero además genera dos ámbitos de actuación administrativa muy importantes en el tema que estudiamos.

a) *La ordenación agraria*

La ordenación pública de las explotaciones privadas agrarias, forestales y ganaderas constituye una actividad característica de las Administraciones públicas que se ha desarrollado a lo largo de este siglo en muchos países, hasta el punto de suponer en algunas ocasiones el eje central de la actividad política. Se trata del fenómeno de la «reforma agraria», que puede contemplarse desde el punto de vista puramente político, desde el ángulo económico y desde la perspectiva técnica que estamos comentando. En torno a este último aspecto, la nota más destacable y obvia consiste en que la actividad de la Administración influye directamente en la configuración y descripción de las fincas, ya que éstas han de adaptarse a los criterios públicos sobre su explotación. Cabe señalar los siguientes mecanismos de actuación:

- El de la colectivización de las propias explotaciones, lo que, en definitiva, supone la exclusión del suelo de la pertenencia particular y, por tanto, del tráfico privado. Ha sido el característico del sistema del socialismo real, a través de la figura del «koljós», se mantiene en determinadas manifestaciones de la agricultura israelí e, incluso, existen manifestaciones históricas muy destacables en Sudamérica realizadas en torno a la actividad misionera.
- El de la atribución a la propiedad particular de parcelas pertenecientes en su origen al Estado. Sus manifestaciones actuales más importantes

se encuentran en determinadas naciones latinoamericanas, así como en los procedimientos de privatización propios de los países que provienen de antiguos regímenes comunistas. Se trata de supuestos que trascienden especialmente al tema que estudiamos, en cuanto suscitan la necesidad del acceso al Registro de las parcelas adjudicadas, con el fin de asegurar su tráfico posterior.

- El de la reordenación de cultivos y, por tanto, del tamaño y configuración de las parcelas anteriormente destinadas a estos usos. A veces esta actividad ha tenido o tiene carácter directo, mediante procedimientos específicos, dirigidos directamente a la reorganización de la propiedad. En otras se consigue de forma indirecta mediante sistemas de subvención o de penalización fiscal a determinados tipos de cultivo, tendentes a influir en la actividad privada de los titulares del suelo.

De todas formas, la nota común a estos supuestos consiste en que es la Administración la que configura directamente las fincas destinadas a la actividad rústica y a quién corresponde, una vez delimitadas, la labor de policía en su conservación o alteración.

b) *La ordenación urbanística*

La creación, crecimiento o conservación de los núcleos de población genera otro tipo de actividad administrativa de importancia esencial en nuestros tiempos. De hecho esta actividad se desarrolla normalmente en tres etapas con diferentes denominaciones pero que responden, de forma prácticamente universal, a las siguientes notas:

- Una primera fase, de planeamiento, es decir de decisión pública sobre la forma y configuración del núcleo de población y que se centra en la determinación de los usos del suelo, sus posibilidades de edificación y la morfología de las futuras construcciones.
- Una segunda, de gestión urbanística, que consiste en la implantación y realización del equipamiento urbanístico esencial para el funcionamiento del tejido urbano. Dentro de esta etapa se integra también el conjunto de operaciones jurídicas tendentes a configurar el conjunto de fincas anteriormente existentes para su adaptación a los usos previstos en el Plan, bien mediante el mecanismo expropiatorio, bien mediante procesos de transformación parcelaria que, generalmente, suponen la cesión de determinadas superficies a la Administración y el reparto de las zonas edificables a los propietarios anteriores de las fincas incluidas en las unidades de suelo objeto de la propia gestión.

- Una tercera etapa, de edificación de las parcelas resultantes del planeamiento y las operaciones de gestión, que supone el nacimiento efectivo del núcleo de población, normalmente mediante la actividad privada sujeta a la autorización o licencia correspondiente.

Desde el punto de vista que nos ocupa, la ordenación urbana implica una profunda remodelación de los inmuebles o fincas afectadas por la misma. No se trata solamente de definir la edificabilidad y los usos de las fincas preexistentes, sino de reconfigurar dichos inmuebles de acuerdo con un criterio de idoneidad en cuanto a su tamaño y características físicas, lo que supone una alteración profunda del objeto de los «property rights» y de su tráfico posterior.

De acuerdo con todo lo expuesto, la finca tradicional, es decir la porción de la superficie terrestre o el espacio cúbico edificado o edificable, definido por su pertenencia a un propietario independiente va a ser objeto de diferentes descripciones literarias o gráficas nacidas del interés colectivo en el aseguramiento del tráfico, de la necesidad de conocer la riqueza imponible de los particulares a efectos fiscales o de facilitar la actividad directa de intervención de la Administración en la explotación rústica o urbana de los inmuebles y en su tráfico ulterior. Estas descripciones dan lugar a las «fincas registrales», a las «parcelas catastrales» y a las unidades rústicas o urbanas idóneas, según la respectiva ordenación del suelo. Al finalizar estos procesos descriptivos y configuradores, el ideal sería que tales descripciones o representaciones ideales de las fincas fuesen idénticas entre sí y que, además, respondieran a la descripción efectiva de los inmuebles en la realidad física. No siempre es así, como veremos a continuación.

En efecto, los procesos catastrales, registrales y de ordenación del territorio no suelen desarrollarse simultáneamente en las diferentes naciones. En ocasiones el Catastro ha precedido a la implantación del Registro. En otras ha ocurrido lo contrario. En determinados supuestos no existe un Catastro con finalidades fiscales específicas. En países concretos, que ahora se incorporan o se reincorporan al mercado inmobiliario privado, no existe todavía un desarrollo razonable de sistemas registrales aunque dispongan de buenos inventarios de la riqueza inmueble, especialmente en materia de edificios. Por último, los procesos de ordenación del suelo, sobre todo en el ámbito urbano se generan y concluyen normalmente por ramos de la Administración estatal o local no coordinados directamente con la actividad registral o catastral. Todo ello da lugar a un sinnúmero de cuestiones, cuyo examen específico excede evidentemente de esta conferencia, para las que cabe una aproximación centrada, en primer lugar, en el análisis conceptual de las características de la finca registral, de la parcela catastral y de las unidades resultantes de la ordenación del suelo y, en segundo término, a las

relaciones institucionales entre estos procesos públicos, tema al que dedicaremos un apartado especial.

III. EL CONCEPTO DE FINCA REGISTRAL

En los sistemas registrales de folio real a que hemos aludido antes, el primer problema que se suscita es el de la delimitación del objeto del derecho inscrito. De nada serviría el Registro si la finca cuya propiedad se pretende asegurar careciera de una suficiente descripción en las propias fichas o folios registrales, es decir si el inmueble cuya descripción constituye la base del Registro no es identificable en la realidad física o es susceptible de confundirse con otro inmueble. De forma técnica, esta adecuación entre la descripción de los inmuebles en el Registro y en la realidad se denomina «concordancia registral» y constituye una aspiración básica de cualquier sistema de publicidad inmobiliaria.

Admitida esta idea elemental, no ofrece problema afirmar que la «finca registral» es, en una primera aproximación, la transcripción literaria o gráfica de la propia finca civil, tal y como aparece esta última en la realidad física. Pero, desde el punto de vista de la técnica del Registro, también se puede afirmar que es esa misma descripción inmobiliaria en cuanto resulta susceptible de abrir, con número propio, una ficha o un folio en el Registro. En definitiva, en la realidad capaz de sustentar el historial de los ~~derechos~~ que sucesivamente se inscriben sobre la misma. Así, de forma completa, podría decirse que la finca registral es «cada inmueble susceptible de derecho de propiedad independiente, descrito de forma suficiente para su identificación en la realidad y capaz, de acuerdo con la legislación, para abrir folio o ficha con número propio en un Registro organizado según el sistema de folio real».

Si se parte de esta base, la cuestión está en distinguir el concepto de finca desde el punto de vista civil y desde el punto de vista registral. A primera vista son conceptos casi idénticos, cuya única diferencia consiste en que la finca registral constituye una descripción de la finca material o civil. Sin embargo la cuestión no es tan sencilla, si se piensa en las siguientes ideas:

A) EL NACIMIENTO DE LA FINCA REGISTRAL. LA INMATRICULACIÓN O PRIMERA INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO

La primera diferencia entre los dos conceptos que se estudian es una obviedad, que, no obstante tal carácter, conviene tener en cuenta. La finca en sentido civil existe desde el momento en que, sobre la realidad física, surge

una situación de propiedad independiente atribuida a un sujeto determinado o a una pluralidad de sujetos en régimen de comunidad. En cambio, la finca registral no existe hasta que se cumplan dos requisitos. De una parte, que la finca civil se describa con la suficiente exactitud para su identificación. De otra, que se abra el folio o la ficha correspondiente. Esta operación de entrada de la finca en el Registro se denomina en la mayoría de los sistemas «inmatriculación» o «matrícula» de la finca, tema al que dedicaremos algunas ideas al tratar del Catastro en su relación con la descripción de la finca inmatriculada. De todas formas, antes de entrar en ellas conviene precisar otro aspecto. La inmatriculación o matrícula de la finca constituye una operación previa o, todo lo más, simultánea a la inscripción de un derecho determinado sobre la misma. Por tanto, al menos desde el punto de vista conceptual, la inmatriculación es la operación registral de ingreso en el Registro del objeto de los derechos, mientras que la primera inscripción es el asiento en el que se refleja el primer derecho cuyo contenido y titularidad publica el Registro.

Como consecuencia de lo dicho, en el Registro inmobiliario constan dos tipos de datos completamente distintos. Por una parte, los destinados a precisar la descripción de las fincas que constituyen su unidad de cuenta. Por otra, los correspondientes a los derechos que el Registro publica, como consecuencia del acceso al mismo de los actos constitutivos, traslativos o extintivos de esos mismos derechos. En ambas modalidades de datos es posible que el Registro responda a la realidad o no responda, es decir que su contenido no se ajuste, o a la verdadera descripción de la finca en la realidad física, o a la titularidad verdaderamente existente y que haya de prevalecer frente a la publicada. Sin embargo, la diferencia esencial entre ambos tipos de inexactitud es la siguiente:

- En el primer caso, es decir cuando la descripción de la finca registral no se ajusta a la realidad física, como consecuencia de errores en los linderos o en su extensión superficial, en términos generales, la rectificación de los datos inexactos no puede operar más que en un sentido, el de la adaptación de los datos registrales a los realmente predicables del inmueble, tal y como éste se configura en la realidad.
- En cambio, cuando el dato inexacto se refiere a la titularidad o al contenido de los derechos inscritos puede ocurrir lo contrario, es decir que prevalezca lo inscrito, precisamente en base a la fuerza que la Ley atribuye, según cada sistema, a las presunciones que resultan del contenido del Registro. Así, cuando la Ley hace prevalecer la titularidad registral de un derecho concreto frente a quien pretende ostentar una situación de referencia, esta pretensión fracasa, lo que supone que la realidad jurídica debe adecuarse al contenido del folio registral.

B) LA MODIFICACIÓN DE LA FINCA REGISTRAL

Decíamos antes que la finca, en su sentido propio o civil, sufre alteraciones en tanto se modifique su régimen de propiedad. Así, si varias fincas colindantes se sujetan a una misma e idéntica titularidad, se consideran desde el punto de vista jurídico como una sola y, de la misma forma, una finca que se segregue de otra no llega a cobrar existencia independiente como objeto de derecho mientras su titular no la enajene o transmita a diferente propietario. En el caso de las fincas registrales la situación es distinta. Cada finca, o dicho de otra forma cada descripción de finca, tiene identidad propia en cuanto constituya el objeto de un folio o ficha específica, de forma que su segregación de otra o la agrupación de varias exige, según el caso de que se trate, la apertura de nueva ficha o folio o el cierre del correspondiente a las agrupadas, bien manteniendo el número de la mayor al que se agregan las otras, bien abriendo folio o ficha independiente a la agrupada.

En tal sentido, el carácter independiente de la finca en sentido civil depende de su titularidad, mientras que en las fincas registrales esta situación es puramente formal y está relacionada directamente con el número del folio o ficha de su matrícula. Otra consecuencia obvia de la distinción consiste en que una sola finca física o real puede aparecer en el Registro como una sola «finca registral» o representada por varias «fincas registrales». El supuesto se producirá, entre otros ejemplos, cuando estas últimas sean colindantes y pertenezcan a un solo propietario.

C) LA POSIBILIDAD DE INSCRIPCIÓN

Al definir anteriormente la «finca registral» señalábamos que puede considerarse como tal cualquier descripción inmobiliaria capaz de abrir folio o ficha independiente en el Registro Inmobiliario. En un primer momento podría pensarse que siempre que la finca en sentido civil esté adecuadamente descrita es susceptible de convertirse en finca registral y viceversa, es decir que una realidad jurídica que no pueda identificarse con un terreno o edificación susceptible de dominio independiente no es capaz de abrir folio o ficha.

Esta observación lógica no siempre se mantiene. De hecho, casi todos los sistemas registrales excluyen de la inmatriculación de determinados terrenos o fincas en sentido civil. Así suele ocurrir con los destinados al dominio público, especialmente si se dedican al uso público, como las carreteras, ríos y sus márgenes, costas o determinados equipamientos. En definitiva, con objetos inmobiliarios excluidos por sus características del tráfico entre parti-

culares. Se trata de una situación cuya frecuencia tiende a disminuir por razones de toda índole, pero todavía se mantiene en bastantes ordenamientos.

Por otra parte, es relativamente frecuente que determinados objetos de derecho que no tienen el carácter de inmuebles en sentido físico puedan abrir folio registral. Un ejemplo concreto de esta situación en determinados países es el de la concesión administrativa, es decir la situación generada a través de un acto de la Administración que permite la explotación temporal de bienes pertenecientes al Estado, en cuyo caso es esa propia situación la que abre folio y no la descripción literal o gráfica del inmueble considerado en sí mismo.

D) LA MULTIPLICIDAD DE FINCAS REGISTRALES REFERIDAS A UN SOLO INMUEBLE

En la técnica registral más avanzada es relativamente usual que la traducción registral de un inmueble dé lugar a diferentes folios o fichas registrales. Se trata, generalmente, de aquellos supuestos de fincas urbanas, cada vez más frecuentes, en los que las propias características de la edificación obligan a distinguir, sobre una única construcción, espacios destinados a su explotación independiente y otros de carácter común, que pertenecen a los propietarios de los primeros de forma inseparable y en proporción a una cuota porcentual determinada. El caso más habitual es el de los edificios constituidos en «condominio» o «propiedad horizontal» en la terminología más utilizada. Hoy día existen en todas las ciudades y en algunas puede decirse que constituye la forma casi exclusiva de edificación, sobre todo en áreas del este de Europa y en algunas zonas del Mediterráneo.

Es más, la idea básica de la distinción entre elementos de naturaleza privativa y de carácter común, trasciende hoy de los edificios por pisos para alcanzar a otros supuestos, en los que también es posible esta situación por diferentes razones. Se trata de los conjuntos inmobiliarios, constituidos por realidades constructivas complejas que abarcan tanto a las urbanizaciones de segunda residencia, o «country clubs», como a grandes centros comerciales o a situaciones similares en las que determinados espacios que tienen un carácter común, como, por ejemplo, una piscina, un centro social o un garaje, pertenecen de manera indisoluble a los titulares de unidades susceptibles de propiedad independiente.

En todos estos casos se abren folios registrales en el Registro de la Propiedad:

- Uno para la construcción compleja en el que se describen las unidades comunes y sus reglas de funcionamiento.

- Otros folios independientes, para cada unidad particular en las que el edificio se divide y todos ellos conectados al general.

E) LOS MECANISMOS O PROCEDIMIENTOS DE DESCRIPCIÓN
DE LAS FINCAS REGISTRALES

Antes de terminar con esta breve exposición sobre la finca registral, conviene tener en cuenta otra cuestión. En efecto, desde el punto de vista conceptual, lo relevante en materia de Registro es que la finca esté adecuadamente descrita y responda a la realidad física que se representa en el folio o ficha. En tal sentido, es indiferente que dicha descripción se lleve a efecto con un criterio literario o gráfico, e incluso mediante ambos procedimientos a la vez. Así, en los sistemas registrales clásicos el procedimiento más utilizado es el de descripción literaria, mientras que en los Registros del tipo «Acta Torrens» al folio o ficha registral se incorpora un plano del inmueble. Ahora bien, a los efectos que estamos estudiando, el hecho de que en el Registro se utilice una descripción gráfica no supone que la institución registral tenga objetivos catastrales, ni que exista una organización unitaria del Registro y del Catastro. Para ello es necesario que el plano utilizado se confeccione para los fines propios del Catastro y que divida el territorio en parcelas catastrales, tema que estudiamos a continuación.

IV. EL CONCEPTO DE LA DIVISION DEL SUELO DESDE EL PUNTO
DE VISTA CATASTRAL. LA PARCELA

Como decíamos antes, la imposición fiscal sobre la riqueza inmobiliaria de los particulares se inicia como fenómeno general en el siglo XIX, una vez desaparecidas las situaciones de privilegio de determinados estamentos sociales. La generalización de los impuestos sobre la tierra, su transmisión o su gravamen exige, a su vez, un control estatal cada vez más perfecto sobre la descripción de los terrenos y de su valor, lo que supone el nacimiento de una nueva institución, anterior, posterior o paralela al Registro. Se trata del Catastro parcelario, que viene a sustituir a las listas cobratorias, es decir a las relaciones de inmuebles valorados que pertenecen a un solo contribuyente, de forma que se convierte en la delimitación gráfica de la nación, como instrumento esencial al servicio las Administraciones públicas destinado a facilitar el cumplimiento de sus fines fiscales y de ordenación del territorio. Así, la diferencia básica entre la descripción registral y la catastral de los terrenos que pertenecen a un propietario se centra en las siguientes notas:

- La «inmatriculación» o «matrícula» de las fincas registrales se produce una a una, con la finalidad de constituirse en la base objetiva sobre la que han de inscribirse las distintas titularidades sobre derechos. Es verdad, como veremos luego, que la descripción de tales fincas puede apoyarse en datos catastrales, pero la verdadera naturaleza de la finca

registral no se desvirtúa por ello, ya que exige siempre que sobre dicha descripción recaiga el acuerdo de los titulares del derecho de propiedad que ha de ser objeto de la publicidad registral.

- En cambio, la descripción de las «parcelas catastrales» constituye una labor propia de la Administración, generalmente incardinada en órganos de naturaleza fiscal. Desde este punto de vista, los servicios catastrales grafían una determinada unidad de terreno, con la máxima exactitud en lo que se refiere a los elementos físicos de distinción, como curvas de nivel, ríos, arroyos, caminos, setos o zonas arboladas, cultivos o datos de distinción material. Sobre el plano obtenido, la Administración catastral grafía las distintas parcelas en función de su titularidad, o, al menos, intenta grafiarlas con la mayor exactitud posible. Lo característico de esta labor, a diferencia del criterio seguido en el Registro de la Propiedad, se centra en que se realiza sobre una extensión territorial previamente delimitada y de una sola vez, es decir de manera simultánea para todas las parcelas que componen la unidad.
- Además, existe una diferencia esencial en los datos que interesan en uno y otro caso. En el Registro, la finca se constituye en objeto de toda clase de titularidades, tanto de propiedad como de otros derechos limitados, especialmente el de hipoteca. En cambio, a la Administración catastral le basta con el dato sobre la propiedad. En este sentido, la disponibilidad de la finca, su régimen de gravámenes, la prioridad entre estos últimos y, en general, su caracterización jurídica responde a una técnica distinta de la catastral.

De acuerdo con estas notas diferenciadoras, aunque en ambos casos la finca registral y la parcela catastral constituyen representaciones de las fincas en el sentido físico del término, dicha representación tiene finalidades distintas que no conviene mezclar. Por ello, el hecho de que el Catastro, en términos generales, utilice en la representación de la finca técnicas planimétricas y el Registro técnicas de descripción literaria no debe llevar a confundir cada institución con la técnica de que se sirve. Así, como decíamos antes, en los sistemas de «Acta Torrens», el Registro utiliza planos, pero no planos catastrales, sino mecanismos gráficos de descripción de «cada finca», que pueden o no ser situados en un plano matriz a la misma escala. En tal sentido, el plano constituye un elemento auxiliar de descripción, lo cual no puede entenderse como un supuesto de confusión institucional entre el Catastro y el Registro, puesto que lo fundamental en la diferenciación entre uno y otro ha de buscarse en su finalidad y no en la forma en que se lleva a cabo la descripción de los inmuebles.

La cuestión, por tanto, debe centrarse en como coordinar las representaciones literarias o gráficas de las fincas que utilizan ambas instituciones o que

sirven para distintos fines. Luego trataremos de este problema específico al estudiar el problema de la coordinación entre el Registro y el Catastro, así como las distintas posibilidades de que ambas instituciones se organicen como una sola dependencia de la Administración o como Organos de carácter independiente.

V. LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS
EN LA CONFIGURACION DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.
LA UNIDAD DE EXPLOTACION

Señalábamos antes que a la Administración pública le interesan dos aspectos. En primer lugar «como son» las fincas, tema que afecta al aseguramiento de su tráfico privado, es decir al Registro, y, a la imposición fiscal sobre los inmuebles, es decir al Catastro. En segundo término «como deben ser» los inmuebles, cuestión relacionada directamente con su explotación idónea, en tanto que es un bien económicamente escaso, cuyo titular ha de someter el ejercicio de su derecho a la función social del mismo.

Este esquema de organización moderna de la propiedad inmobiliaria ha dado lugar a un concepto que no aparece claramente precisado en las distintas legislaciones, pero que cada día tiene mayor importancia y que podríamos denominar «unidad de explotación». En efecto, las normas y planes de ordenación del territorio, tanto en el ámbito de la propiedad agraria como de la urbana, delimitan para el futuro unas dimensiones y una configuración idónea para los inmuebles que, en ocasiones, constituye una simple aspiración pero que en otras se establece con carácter vinculante para el propietario. Esta segunda posibilidad da lugar a un proceso de reorganización de la propiedad que recibe muy diferentes denominaciones, según cada país en concreto, pero cuya nota común consiste en que la Administración actúa sobre un esquema anterior de delimitación de los inmuebles que ha de ser objeto de transformación. De este modo, los objetos de derecho preexistentes sobre los que se vierte el tráfico se transforman, dando lugar a otros diferentes e, incluso, a una nueva titularidad pública sobre parte del suelo que se destina a viales o a equipamiento general. La «unidad de explotación» así entendida se caracterizaría por las siguientes notas:

- Mientras su delimitación se mantenga en el ámbito de la decisión administrativa, constituye un concepto de futuro, en definitiva un criterio normativo vinculante al que se deben acomodar las fincas incluidas en el proyecto de transformación.
- Durante ese período cabe la posibilidad de realizar transacciones sobre esa situación de futuro, pero será imposible que tales transacciones accedan al Registro y, por tanto, que gocen de una protección añadida

a la que simplemente proporciona el derecho civil de cada país en materia de contratos.

- Desde el momento en que el proceso de transformación se culmina, la nueva unidad ha de acceder al Registro para sustituir a la antigua finca, de tal forma que la propia unidad configurada por la Administración adquirirá el carácter de finca registral susceptible de titularidad y tráfico protegido por los principios de publicidad inmobiliaria.

Evidentemente no es cuestión de entrar en detalle sobre estos procesos. Baste decir que en estos casos la cuestión se centra en los mecanismos a través de los cuales las nuevas fincas y su configuración impuesta por la Administración accede al Registro o la correspondiente alteración de los Catastros. Se trata de un tema tratado en profundidad por el XI Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Lisboa en octubre de 1996, sobre la base de proponer determinadas técnicas, cuya finalidad esencial consiste en evitar que se mantenga la antigua distribución inmobiliaria durante plazos largos que impidan o dificulten el tráfico y, sobre todo, el crédito hipotecario. Naturalmente también se han propuesto medidas concretas para la cancelación o cierre de las antiguas fincas, con el fin de que no se mantengan inscritas simultáneamente a las nuevas, criterio que todavía admiten algunos sistemas registrales, bien de forma general, bien para actuaciones específicas.

El problema que suele suscitar la transformación de objetos inmobiliarios por razón de la idoneidad de su tamaño y características es el de la falta de coordinación entre los órganos estatales o administrativos de quienes depende cada una de las funciones que se han expuesto. A las Administraciones responsables de la reordenación territorial no suele importarles demasiado la seguridad del tráfico privado o la delimitación catastral, puesto que se trata de cuestiones ajenas al ámbito de su competencia. Por el contrario, los Registros de la Propiedad y los Catastros operan con técnicas dirigidas a una finalidad distinta de la planificación territorial. Todo ello conduce a la conveniencia de que los distintos países contemplen unitariamente estos problemas para que no se produzcan situaciones de descoordinación.

VI. LA UTILIZACION DE DATOS CATASTRALES EN LA DESCRIPCION E IDENTIFICACION DE LAS FINCAS REGISTRALES

En este apartado del estudio prescindiremos de los últimos conceptos expuestos, es decir los relativos a la «unidad de explotación», para centrarnos en los correspondientes a la «finca registral» y a la «parcela catastral», puesto

que, en definitiva, la propia unidad prevista en los planes de ordenación agraria o urbanística concluye inevitablemente en integrar una o ambas de las categorías anteriores, una vez ultimado el proceso de transformación del suelo.

Por tanto, la cuestión que se suscita es la de la relación entre los dos conceptos estudiados antes, lo que nos lleva a estudiar si la finca registral y la parcela catastral deben definirse simultáneamente o, dicho de otra forma, si las instituciones del Registro y del Catastro deben funcionar unidas o separadas. Para ello examinaremos, en términos muy generales, los sistemas actuales, si bien con la advertencia de que nos es imposible entrar en los múltiples matices que presentan los distintos ordenamientos.

A) SISTEMAS REGISTRALES QUE APOYAN LA DESCRIPCIÓN DE LAS FINCAS
EN DATOS CATASTRALES

Cuando la organización de los servicios catastrales de un determinado país antecede en el tiempo a la implantación del Registro de la Propiedad, lo lógico es que la representación o descripción de la finca en el Registro se apoye en la previa descripción catastral del inmueble e incluso en su propio número de identificación. Este es el sistema tradicional de algunos sistemas de folio real, especialmente los que se mueven en la órbita del sistema alemán. De forma muy general puede decirse que en estos casos, la inmatriculación o matrícula de las fincas en el Registro exige la previa determinación de su número y de su identificación catastral, de tal modo que los datos sobre la realidad física del inmueble los suministra el Catastro y los relativos a su régimen de titularidad el Registro.

Indudablemente, cuando el procedimiento funciona resulta el más conveniente, puesto que en la descripción del inmueble, dirigida a su plena identificación en la realidad física, coinciden la voluntad del propietario, y la actividad del Estado, en este último caso, a través de la formación del plano catastral que sirve de base para la matrícula registral.

Ahora bien, el hecho de que ambas instituciones coordinen sus datos en orden a la descripción de los inmuebles no supone que se trate de una sola. De hecho, incluso su dependencia orgánica es diferente. Así, el Registro se organiza como un servicio estatal dependiente del Ministerio de Justicia, mientras que la dependencia jerárquica del Catastro es diferente y normalmente se integra en departamentos ministeriales dedicados a funciones tributarias. Sin embargo, no siempre se sigue este criterio y, por ejemplo, en los distintos cantones suizos se produce una práctica identificación entre servicios catastrales y registrales.

De todos modos, lo que no cabe es identificar Catastro y Registro por el simple hecho de que el primero utilice sistemas gráficos de identificación.

Como reiterábamos antes, en el sistema australiano o de «Acta Torrens», en parte seguido por el Registro de titularidades británico o por algunos estados norteamericanos, la identificación de las fincas en el Registro exige la formación de un plano, pero la finalidad de este es puramente registral y no está dirigido en principio a determinar la riqueza imponible del titular de la propiedad del terreno.

B) SISTEMAS DE REGISTRO DE FOLIO REAL QUE NACEN Y SE DESARROLLAN
CON INDEPENDENCIA DE LA EXISTENCIA DE UN CATASTRO

Se trata de aquellos otros tipos de Registro que despliegan sus efectos en relación a inmuebles definidos y delimitados por las partes que intervienen en el título inscribible, es decir por los directamente implicados en la transacción y, por tanto, los primordialmente interesados en la adecuada identificación registral del inmueble. En realidad no existen ya ejemplos puros de este tipo de sistemas registrales, puesto que los que nacieron de acuerdo con este criterio, por ser la institución anterior a la formación de un Catastro, han evolucionado o están evolucionando rápidamente a métodos de coordinación de sus datos sobre los inmuebles inscritos con los que resultan de las instituciones catastrales, de acuerdo con el desarrollo técnico de estos, muy variable según la configuración territorial y los medios de cada país. Sus ejemplos más característicos están constituidos, entre los de Registro de titularidades, por el español y entre los de Registro de documentos, por los de tipo francés.

En realidad, la falta de adecuación con el Catastro produce sus consecuencias más perturbadoras cuando se trata de inmuebles cuya delimitación e identificación resulta difícil, ya que tratándose de fincas de gran dimensión, de inmuebles resultantes de procesos de ordenación del territorio o de unidades urbanas ya edificadas, su identificación no suele ofrecer grandes problemas. No obstante, por razones de seguridad jurídica resulta básico impulsar la coordinación de datos físicos descriptivos si se quiere que el Registro despliegue sin problemas todos sus efectos posibles.

De todas formas, esta clasificación por razón de la identificabilidad de los inmuebles plantea dos cuestiones importantes.

a) *La conveniencia del funcionamiento unitario del Catastro o Catastros y del Registro*

Se trata de un tema de estrategia en la organización administrativa que no afecta de forma determinante al régimen de seguridad de los que intervienen en el mercado inmobiliario ni en la limitación de costes de transacción. Lo

esencial para conseguir estas finalidades es el régimen de efectos de la intabulación de los «property rights», tema esencialmente jurídico, que ya hemos examinado antes.

En tal sentido, lo verdaderamente peligroso es confundir la plena identificación del inmueble con la protección jurídica de la titularidad y contenido de los derechos que recaigan sobre el mismo. Un magnífico sistema catastral que olvide estos últimos aspectos puede resultar muy útil para finalidades administrativas, fiscales o de otro tipo pero constituirá un fracaso económico en lo que se refiere a la protección y disminución de costes de transacción. Un sistema registral con un desarrollo técnico que permita la intabulación perfecta de la titularidad y contenido de los derechos sobre inmuebles conseguirá estas finalidades, si bien, en determinados casos puede sufrir perturbaciones no deseadas por una imperfecta descripción del inmueble que dificulte su identificación en la realidad física. Se trata de dos problemas graves, pero de importancia no comparable.

De forma similar a la expresada se pronuncia actualmente el Banco Mundial, que al estudiar el problema se inclina decididamente por la conveniencia de que no se condicione la implantación de Registros a la existencia de un Catastro perfecto. Lo verdaderamente trascendente para conseguir un mercado fluido y con costes de transacción moderados es que el Registro de la Propiedad funcione, si bien es conveniente que dicho funcionamiento tenga lugar en coordinación con los servicios catastrales, si bien como instituciones separadas.

b) *La posibilidad de implantación de un sistema de Registro de Titularidades en países carentes total o parcialmente de Catastro*

La respuesta a esta cuestión viene dada, en alguna medida, por las afirmaciones contenidas en el apartado anterior. No cabe duda de que el ideal es el desarrollo conjunto de ambas actividades, registral y catastral. Sin embargo, la opinión técnica más actual entiende como básica la organización de un adecuado sistema registral, aunque se carezca en el país correspondiente de un Catastro físico desarrollado y en tal sentido se ha pronunciado el XI Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Lisboa en 1996.

En efecto, si la formación del Registro se condiciona al desarrollo del Catastro, labor económicamente más costosa, que exige un lapso de tiempo mucho más largo y cuya nota más característica es la de que no puede formarse finca por finca, sino de forma general para todo el territorio, el país que siga ese criterio carecerá durante un plazo temporal muy dilatado de un sistema jurídico que permita la protección de los derechos inmobiliarios y el desenvolvimiento del mercado inmobiliario. Es más, aunque exista una buena

planimetría territorial, si esta no distingue con claridad los distintos inmuebles susceptibles de derechos atribuibles a los ciudadanos, el sistema catastral no responderá a las demandas de mercado, lo que puede llevar a una confusión peligrosa, si se entiende erróneamente que se dispone de una herramienta que realmente es ineficaz, al menos a medio plazo, para cumplir su finalidad de apoyo descriptivo a un sistema registral de urgente implantación.

De acuerdo con esta idea, lo lógico es invertir los términos. Lo prioritario será el montaje jurídico de un sistema legal de derechos inmobiliarios suficiente y amplio y de un sistema registral de fuertes efectos, ágil y seguro. Simultánea o posteriormente, en la medida en que se cree o desarrolle la labor catastral de soporte suficiente, sus datos identificadores deben coordinarse con los que resulten del Registro, por el procedimiento más completo que sea posible, incluso, y muy deseablemente, mediante la utilización de códigos identificadores de los inmuebles de uso común a las dos instituciones y a las demás que actúen en el campo inmobiliario (Fiscales, de ordenación del territorio, urbanísticas o otros tipos).

Este criterio tiene fundamental importancia en aquellos países en los que la alteración de su situación política ha dado lugar a una masiva devolución al mercado libre de bienes inmuebles que tradicionalmente han permanecido en manos de las Administraciones y en los que es fundamental la organización jurídica de un sistema de seguridad que evite el fraude, el incremento constante de los costes de transacción y la frecuencia de la actuación abusiva.

De todas formas, en este tipo de países conviene introducir un matiz. Lo normal es que el Catastro se forme sobre la base de una realidad inmobiliaria previa de titularidad múltiple. En este sentido, cualquiera de los Catastros de los países en los que tradicionalmente ha existido una economía de mercado, la formación de las distintas parcelas catastrales ha debido seguir un proceso de información sobre su titularidad, que en determinados casos se ha apoyado directamente en datos registrales. Ahora bien, en las naciones que provienen del socialismo real, las circunstancias no son las mismas, ya que la totalidad o casi totalidad de los inmuebles parten de una única titularidad pública, lo que permite que la descripción catastral se lleve a efecto como un trabajo previo a su privatización, título ordinario de inmatriculación registral de la finca que se privatiza. Esta realidad permitirá o facilitará que los trabajos de implantación del Catastro parcelario y del Registro se verifiquen de forma simultánea, al menos parcialmente.

De todas formas seguirá siendo lógico que la institución registral tenga un régimen de funcionamiento independiente, pues una vez inmatriculada la finca, la cuestión no se agota. La aparición del primer titular favorecido por la privatización constituye una primera fase de la transformación del sistema, pero lo más importante viene después, cuando efectivamente comienza el

conjunto de transacciones sucesivas sobre la finca privatizada, tanto mediante su enajenación, como mediante la imposición de gravámenes sobre el inmueble. Para responder a las necesidades de este segundo momento es esencial un Registro con técnicas jurídicas propias, cuya finalidad y organización responde a un esquema completamente distinto del Catastro, en los términos que hemos visto a lo largo de la exposición.

Oslo, 16 de junio de 1997.

RAFAEL ARNAIZ EGUREN
Secretario General del Centro Internacional
de Derecho Registral