

Bases organizativas del Registro de la Propiedad

Benito Arruñada

Publicado en *Registradores de España*, núm. 58, enero-febrero, 84-86.

Al conmemorar la creación hace 150 años del Registro de la Propiedad, es oportuno comparar su funcionamiento con el de instituciones semejantes. Aunque sea tal vez imposible valorar su eficiencia económica, dada la complejidad de estas instituciones y la escasez de datos, examinaremos las características esenciales de su diseño jurídico y organizativo, así como sus principales indicadores de costes y eficacia. Al comparar el Registro con sus alternativas reales, tanto nacionales como extranjeras, pretendemos alcanzar al menos una idea de lo que podemos llamar su “eficiencia institucional”.

De entrada, conviene señalar que un buen registro de la propiedad define quién es el propietario y qué cargas pesan sobre los inmuebles. Constituye así un catalizador esencial de la actividad económica, pues estimula la inversión, facilita el comercio y abarata el crédito. Al asegurar la propiedad, da a los propietarios confianza para invertir, pues ya no necesitan gastar recursos en proteger la posesión de sus bienes y hacer valer sus derechos. Así mismo, al clarificar quién ostenta los diversos derechos sobre cada propiedad, elimina los “costes de transacción” que, en forma de asimetrías o desigualdades informativas, aparecen entre las partes a la hora de contratarlos. Por último, al definir quién es propietario de cada inmueble y qué cargas lo gravan, hace posible que los inmuebles se usen como garantía, lo que elimina el riesgo de insolvencia y abarata el crédito. Los recursos productivos se mueven así fácilmente hacia quienes más los valoran, y pueden agotarse las oportunidades de especialización y desarrollo.

Estos beneficios sólo se logran a medias con los “registros de documentos” que aún subsisten en Estados Unidos, Francia e Italia, los cuales se limitan a conservar documentos acreditativos de los derechos (sobre todo, contratos privados y resoluciones administrativas y judiciales). Como no examinan y califican su validez, no proporcionan información fiable ni, aun menos, aseguran plenamente la propiedad. Las partes han de emplear abogados, notarios, *title agents* o *licensed conveyancers*, para reducir la incertidumbre, retrasando las transacciones e incurriendo en gastos que van del uno al tres por ciento de su valor. Y todo ello para alcanzar una seguridad obligacional y, por tanto, incompleta. Si fallan esos profesionales, el adquirente pierde la propiedad y sólo puede reclamar una indemnización al profesional causante del fallo. Lógicamente, esta incertidumbre sigue desanimando el tráfico y la inversión.

Acertó pues nuestro legislador de 1861 al adoptar para nuestro Registro de la Propiedad el modelo de registro germánico, imperante en Austria, Alemania o Suiza, y que ha sido también adaptado al *common law* en países como Canadá, Inglaterra o Australia. Gracias a la Ley Hipotecaria de 1861, en España sólo se inscriben los derechos tras cerciorarse el Registro de que las transacciones respetan los derechos preexistentes. Consigue así asegurar la propiedad del titular y reducir el coste de las transacciones futuras, de modo que el titular tiene buenos incentivos para invertir. Además, cuando en el futuro transmita su derecho, esa transacción ya no requerirá un

costoso análisis jurídico, sino que el registro certifica, a bajo coste, con exactitud y plenos efectos reales quién es el propietario y que cargas pesan sobre el inmueble.

En el fondo, estos registros de derechos de tipo germánico, como el español, sustituyen la manufactura “artesanal” de unos derechos obligacionales de calidad heterogénea, propia de los registros de documentos, por una producción “industrial” de derechos reales que, por su calidad uniforme, pueden circular como *commodities* en el mercado, al ser fáciles de contratar incluso entre agentes anónimos y desconocidos. (Para mayor detalle y una comparación empírica de ambos tipos de registro, véase B. Arruñada, “Property Titling and Conveyancing Systems”, en K. Ayotte y H. E. Smith, eds., *Research Handbook on the Economics of Property Law*, Elgar, 2011, pp. 237-56).

Estos beneficios que proporciona el registro de derechos no se refieren sólo a las compraventas de inmuebles, sino también al abaratamiento del crédito mediante el uso de garantías reales. El acreedor hipotecario viene a ser un adquirente condicionado de inmuebles, ya que el valor de su garantía depende de que quien otorga la hipoteca sea el verdadero propietario del bien, de que no existan hipotecas anteriores y de que, en caso de insolvencia, la hipoteca sea fácil de ejecutar, como sucede en los registros de derechos. En cambio, en países con registro de documentos, la hipoteca añade menos seguridad, los costes operativos del crédito hipotecario son más altos y los créditos son más costosos, lo que redundaría en menores volúmenes de crédito e inversión, una peor asignación de los recursos, y, en última instancia, un menor crecimiento. Da una idea de la importancia del registro en este ámbito el presente caos de las ejecuciones hipotecarias en los Estados Unidos, motivado en esencia por la inoperancia de sus registros públicos y el fallo de sus sucedáneos privados (*Mortgage Electronic Registration Systems* o MERS).

Gracias al buen criterio del legislador de 1861, España cuenta, pues, con un Registro de la Propiedad que no se limita a atenuar, sino que prácticamente elimina la asimetría informativa entre los contratantes en todas las dimensiones jurídicas en que opera el Registro. Cuando excepcionalmente no lo consigue, se debe a que, contraviniendo lo que aconseja el Libro Blanco del Crédito Hipotecario de la Unión Europea, nuestras leyes, como también sucede en otros países, reconocen rango real a diversas cargas ocultas, entre ellas las derivadas de diversos impuestos, de la propiedad horizontal y de créditos laborales privilegiados. Algunas de nuestras leyes incluso modifican la naturaleza de ciertos inmuebles, como hizo en 1988 la Ley de Costas, cuya aplicación está destrozando la reputación de nuestra seguridad jurídica entre los compradores extranjeros de viviendas.

Con excepción de estas cargas extrarregistrales y gracias a la eficacia del Registro, las titularidades están claras, no existe ningún *gap* registral durante el cual peligran los derechos, y tanto los tiempos como los costes incurridos para adquirir inmuebles y formalizar y ejecutar hipotecas son en España muy pequeños. Coinciden en esta apreciación positiva las instituciones financieras, que son sus principales usuarios y que difícilmente podrían haber valorado mejor nuestro Registro de la Propiedad de lo que lo hicieron en el informe final del Grupo de Trabajo Europeo sobre Crédito Hipotecario (véase Asociación Hipotecaria Española, “Informe sobre los mercados hipotecarios en Europa”, Madrid, 15 de Diciembre de 2004, p. 15).

El legislador decimonónico acertó también al elegir una estructura organizativa basada en dos incentivos potentes: la remuneración residual y la responsabilidad personal del registrador. Ambos incentivos aseguran: (1) celeridad, pues el registro no cobra hasta

que no inscriba; (2) seguridad, por cuanto el propio registrador ha de pagar por sus errores; y (3) economía de medios, ya que los gastos salen directamente de la participación que tanto el registrador como sus principales empleados tienen en los ingresos de la correspondiente oficina registral. Estos incentivos dotan al Registro de una flexibilidad notable: baste observar su adaptación a los vaivenes que ha experimentado en los últimos años el volumen de contratación inmobiliaria.

Son estos incentivos también los que posibilitan que los precios registrales españoles sean hoy muy bajos en comparación con los de otros países, como Francia e Italia, y ello pese a que los registros de estos países proporcionan menor seguridad jurídica. Logran, además, que nuestro Registro inscriba en menos tiempo y con menos trámites.

Confirman estos logros del Registro los principales estudios internacionales, desde el *Doing Business*, del Banco Mundial (Washington DC, 2003-2010), al *Study on the Efficiency of the Mortgage Collateral in the EU*, de la European Mortgage Federation (Bruselas, 2007) o el informe sobre el *Conveyancing Services Market*, elaborado para la Comisión Europea por el *Centre of European Law and Politics* de la Universidad de Bremen (*COMP/2006/D3/003*, Bruselas, 2007).

Pero las comparaciones nacionales son aún más claras, pues el Registro de la Propiedad es de los más rápidos y seguros, si no el que más, de nuestros registros públicos:

- Por ejemplo, el Catastro emplea entre 12 y 36 meses para dar de alta una finca, una tarea generalmente menos compleja que la inscripción de un negocio jurídico de compraventa e hipoteca en el Registro de la Propiedad, la cual, sin embargo, se ha de inscribir en menos de dos semanas.
- La Oficina Española de Patentes y Marcas tarda del orden de 18 meses en publicar la solicitud de una patente, y entre 14 y 24 meses adicionales en concederla; así como entre 12 y 20 meses para resolver una solicitud de registrar signos distintivos.
- El Registro General de la Propiedad Intelectual tarda unos 6 meses en resolver una solicitud, pese a lo débil de sus efectos jurídicos.
- Por último, si bien no existen datos sobre los tiempos de servicio del Registro Civil, ha sido notoria su incapacidad para adaptarse al aumento de la inmigración, la cual contrasta sobremanera con la capacidad demostrada por el Registro de la Propiedad durante la burbuja inmobiliaria para, a la vez que reducía sus precios, satisfacer la demanda y acortar los tiempos de servicio.

La causa de estas diferencias de rendimiento han de buscarse en los incentivos: salvo el Registro de Propiedad, los demás registros públicos emplean funcionarios pagados a sueldo fijo.

Pero el Registro de la Propiedad tampoco desmerece respecto a los registros privados. Por ejemplo, sus precios se sitúan en un orden de magnitud inferior respecto a los de nuestros registros de valores financieros, que, a diferencia del Registro de la Propiedad, perciben comisiones anuales y no sólo por transacción.

En resumen: el Registro de la Propiedad no compara nada mal con la realidad de otros registros, tanto extranjeros como nacionales, tanto públicos como privados. Los liberales de 1861 acertaron en su diseño jurídico y organizativo.