

## NUEVAS TENDENCIAS EN MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO

En particular, de la necesidad de reingenierización del registro de la propiedad<sup>1</sup>

*María Elena Sánchez Jordán*

Catedrática de Derecho civil  
Universidad de La Laguna

---

TITLE: *New trends on Land administration. In particular, about the need of reengineering the Land Registry*

RESUMEN: El trabajo expone las tendencias más recientes en materia de administración del territorio y analiza sus repercusiones en el Catastro y, sobre todo, en el Registro de la propiedad. Con relación a este último, se examina si es necesario abordar una estrategia de reingenierización de la institución registral, de manera que, aprovechando las posibilidades que le brinda la legislación, por un lado, y las nuevas tecnologías de la información y comunicación, por otro, se *reinvente* para hacer frente a los desafíos que las instituciones que se ocupan de la administración territorial están llamadas a cubrir.

ABSTRACT: *This paper explains the recent trends on land administration, analysing its effects over the Cadastre and especially with regard to the Land Registry. Taking advantage of the possibilities given both by legislation and new information and communication technologies, we also examine the need of reengineering the Land Registry to reinvent it so that it could meet the challenges that the institutions dealing with land administration should cover.*

PALABRAS CLAVE: Administración del territorio, reingenierización, Registro de la propiedad, Tecnologías de la Información y Comunicación

KEY WORDS: *Land Administration, reengineering, Land Registry, Information and Communication Technologies*

SUMARIO: 1. PREMISAS INTRODUCTORIAS: SOBRE EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO. 2. REINGENIERIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO. 2.1. *¿Qué es y para qué sirve la reingenierización?* 2.2. *De la utilidad de la reingenierización en el ámbito de la administración del territorio. En particular, sobre las tendencias actuales en el Catastro y en el Registro de la propiedad.* 3. EN PARTICULAR, DE LA NECESIDAD DE REINGENIERIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD. 3.1. *Preliminar: de la información que accede al Registro de la propiedad.* 3.2. *El Registro de la propiedad y las nuevas exigencias vinculadas a la administración del territorio.* 3.3. *¿Es posible (y conveniente) reingenierizar el Registro de la propiedad?* 4. REFLEXIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA. WEBGRAFÍA.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se ha redactado en el marco del proyecto de investigación DER2014-52262-P, titulado «Situación actual y perspectivas de futuro de la información registral: hacia un nuevo modelo de administración del territorio», financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad. Me gustaría agradecer expresamente las valiosas sugerencias y observaciones de Ó.G. Vázquez Asenjo, investigador del proyecto y Registrador de la propiedad.

## 1. PREMISAS INTRODUCTORIAS: SOBRE EL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO

En las últimas décadas, las referencias a la «administración del territorio» (*land administration*<sup>2</sup>) resultan muy frecuentes, y ello no solo en el ámbito académico<sup>3</sup>, sino también a nivel normativo, como enseguida se explicará. Resulta esencial para entender esta tendencia tomar en consideración la creciente importancia (al menos a nivel europeo) de las políticas ambientales, ámbito en el que resulta esencial disponer de una correcta, fiable y comprensible información acerca del territorio sobre el que se van a desenvolver dichas políticas.

Precisamente en esta línea se sitúa la aprobación, hace poco más de una década, de la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Comunidad Europea (INSPIRE). Y son tales antecedentes los que explican la aprobación, unos pocos años después (en 2012), de la norma ISO 19152:2012, denominada «Modelo para el ámbito de la administración del territorio». En su Introducción, y antes de proporcionar una definición de lo que entiende por administración del territorio, la ISO alude a los distintos sistemas que existen (y que resume básicamente en sistemas de base real y de base personal; de linderos aproximados y de linderos fijos; de trasfondo fiscal y de trasfondo jurídico —y estos últimos inmediatamente llevan a pensar en el Catastro y el Registro de la propiedad, respectivamente—)<sup>4</sup>, para seguidamente apuntar que las diferencias entre aquellos dan lugar a problemas de comunicación transfronterizos, dificultad que parece una constante en este ámbito, no en vano la Directiva INSPIRE —de fundamental importancia en la materia que nos ocupa— tiene entre sus objetivos eliminar los inconvenientes que plantea la falta de un lenguaje común en materia de datos territoriales a la hora de diseñar políticas ambientales o con incidencia sobre el medio ambiente a nivel europeo. Conviene destacar, no obstante, que la propia norma ISO reconoce cómo, a pesar de las notables diferencias entre sistemas, se detecta una esencial similitud entre ellos, ya que presentan una base común: en primer lugar, todos ellos se fundan en la relación entre la persona y la tierra, extremos que se conectan a

<sup>2</sup> Se trata de una expresión que fue acuñada en 1996 por la *United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE) en sus «Directrices sobre la administración del territorio», que pueden consultarse (en inglés) en <http://bit.ly/2n1ngiG> [consulta: 8 enero 2018], cuyos destinatarios son, según se expresa en las propias Directrices, los funcionarios gubernamentales y los políticos que se ocupan de la administración del territorio.

<sup>3</sup> Así, una búsqueda en Google Scholar de la expresión «land administration» arroja más de 3.600.000 resultados.

<sup>4</sup> Para más detalles sobre las notas características de algunos de los sistemas registrales europeos (en concreto, el español, el italiano y el de Inglaterra y Gales, escogidos precisamente por representar algunos de los diversos sistemas existentes en Europa), puede consultarse SÁNCHEZ JORDÁN, M.E., «La Directiva INSPIRE y los sistemas registrales europeos», en *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales* (coord. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 30 a 45.

través de derechos (la persona tiene derechos —de distinto tipo— sobre la tierra); en segundo término, casi siempre presentan una gran influencia de las TIC, y, por último, y a pesar de sus diferencias, todos estos sistemas desarrollan las mismas o parecidas funciones: de una parte, mantener actualizado el contenido de las relaciones entre persona y tierra —afirmación que, al menos en lo que a España se refiere, puede predicarse del Catastro, mas no del Registro, al ser voluntaria la inscripción en el segundo— y, de otra, proporcionar información sobre tales relaciones.

A continuación, la regla ISO examinada ofrece una descripción de la administración del territorio, a la que concibe como «el proceso de determinar, registrar y difundir información sobre la relación entre las personas y la tierra»<sup>5</sup>, lo que pone de manifiesto la estrecha conexión existente entre esta definición y las dos instituciones apenas aludidas (Catastro y Registro de la propiedad), que resultan bien conocidas para los juristas interesados en el Derecho inmobiliario por contener y, en su caso, proporcionar información relativa a inmuebles<sup>6</sup>. A partir de aquella descripción, la misma ISO propone considerar la propiedad como un mecanismo a través del que se tienen derechos —a mi juicio, hubiera resultado más correcto afirmar que se asignan o atribuyen derechos, pero he preferido mantener la dicción original— sobre la tierra, que además son susceptibles de inscripción, circunstancia que, según la norma ISO analizada, da lugar a la atribución de un significado jurídico al derecho registrado. Tales consideraciones llevan a concluir —en la ISO— que los sistemas de administración del territorio no son meros gestores de información geográfica<sup>7</sup>, sino que además generan consecuencias jurídicas, aspecto este último que queda fuera de toda duda en cuanto al Catastro y al Registro de la propiedad, aun cuando su eficacia jurídica sea diferente.

<sup>5</sup> Esta definición reproduce, en parte, la propuesta por la UNECE en 1996, que en su versión original define la administración del territorio en los siguientes términos «the processes of determining, recording and disseminating information about ownership, value and use of land and its associated resources. These processes include the determination (sometimes called 'adjudication') of land rights and other attributes, surveying and describing these, their detailed documentation, and the provision of relevant information for supporting land markets».

<sup>6</sup> De acuerdo con la *Food and Agricultural Organization* (FAO), el concepto y la importancia de la administración del territorio, tal y como fue concebida por la UNECE, está basada en las propuestas de H. de Soto, quien (a grandes rasgos) considera que la formalización de los títulos de propiedad sobre inmuebles puede servir de mecanismo para representar el capital de la población de los «países pobres» y permitirles alcanzar el éxito capitalista. Sin embargo, la FAO expone que distintos estudios han puesto de relieve que no existe conexión entre escrituras de propiedad y aumento de los ingresos familiares (disponible en <http://bit.ly/2ChDOZp> [consulta: 10 enero 2018]), si bien se reconoce que un sistema de administración del territorio genera ciertos beneficios económicos y financieros.

<sup>7</sup> En relación con esta cuestión resulta de interés el trabajo de TRUJILLO CABRERA, C., «La Directiva INSPIRE en España: ¿Registro o Catastro?», en *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales* (coord. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011, pp. 54 y ss., en el que plantea —y afirma— la posibilidad de considerar el Registro de la propiedad como una infraestructura de información territorial.

Por lo que se refiere a la utilidad de estos sistemas de administración del territorio, de acuerdo con las «Directrices para la administración del territorio» de la UNECE —que sin lugar a dudas se emplearon como fuente de inspiración de la ISO 19152:2012— estos sistemas deben servir para lograr los siguientes propósitos: garantizar la propiedad; servir de base para la imposición sobre inmuebles; proporcionar garantías para los créditos; desarrollar y controlar el mercado inmobiliario; proteger los suelos estatales; reducir las disputas sobre la tierra; mejorar el urbanismo y el desarrollo de las infraestructuras; servir de soporte para la gestión medioambiental y, por último, proporcionar datos estadísticos.

Un rápido repaso a la eficacia actual del Catastro y del Registro, tal y como están configurados en nuestro país, revelan que, en distinta medida y con diverso alcance, desempeñan la mayor parte de las funciones recién enunciadas. No es de extrañar, por tanto, que las recién referidas Directrices de la UNECE dediquen un apartado específico (el I.A), al Catastro y a los Registros de la propiedad.

## 2. REINGENIERIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DEL TERRITORIO

### 2.1. ¿Qué es y para qué sirve la reingenierización?

De acuerdo con una de sus definiciones más difundidas, la reingenierización, que surge en el ámbito de la administración de negocios, consiste en una estrategia de gestión y de organización de empresas (que, además, se ha mostrado útil también para instituciones no mercantiles) que propone que las organizaciones se replanteen desde la base el re-diseño radical de sus procesos de producción (a los que podríamos añadir, también, creo —sobre todo en el ámbito de nuestro interés— de sus principios de organización y funcionamiento) con el fin de lograr mejoras en aspectos claves tales como costes, calidad, servicios y velocidad<sup>8</sup>.

Por una parte, en este trabajo se alude a la reingenierización porque en las últimas décadas y, en particular, a partir de inicios de este siglo, se ha puesto en conexión con los sistemas de administración del territorio —como trataré de exponer enseguida— con el fin de lograr la adecuación de tales sistemas a las nuevas necesidades del ser humano, en particular, a las relacionadas con el desarrollo sostenible<sup>9</sup>.

Se trata de un concepto que se trae aquí, por otro lado, por su estrecha vinculación con el empleo de las TIC para la mejora de las prestaciones que han de obtener, o de los

<sup>8</sup> HAMMER, M. y CHAMPY, J., *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*, Harper Business, New York, 1993.

<sup>9</sup> Probablemente los trabajos más relevantes en esta materia sean los de WILLAMSON, I. de entre los que destaca «Re-engineering land administration systems for sustainable development - from rhetoric to reality», *JAG*, volume 3, issue 3, October 2001.

procesos que deben desarrollar, las organizaciones e instituciones que las emplean — que actualmente son todas— en su funcionamiento, no en vano uno de los primeros autores que propuso el empleo de la reingenierización en el ámbito empresarial apuntó que «en lugar de envolver procesos anticuados en silicio y software, deberíamos eliminarlos y empezar de nuevo. Deberíamos “reingenierizar” nuestras empresas, esto es, emplear el poder de las modernas TIC para rediseñar de forma radical nuestros procesos empresariales con el fin de lograr mejoras importantes en su funcionamiento»<sup>10</sup>. En este sentido, es indudable que en las últimas décadas las TIC han jugado un papel fundamental tanto en la modernización del Catastro y del Registro de la propiedad como en la ampliación de los servicios prestados.

## *2.2. De la utilidad de la reingenierización en el ámbito de la administración del territorio. En particular, sobre las tendencias actuales en el Catastro y en el Registro de la propiedad*

Ya en la Declaración de Bathurst sobre administración del territorio para un desarrollo sostenible —propuesta por la ONU y la Federación Internacional de Geómetras (FIG)<sup>11</sup> en 1999— se afirmaba que era preciso reingenierizar los sistemas de administración de territorio para que pudieran servir de apoyo a las necesidades derivadas de las exigencias del desarrollo sostenible y de un mercado inmobiliario eficiente; además, se añadía que las instituciones e infraestructuras existentes en materia de administración del territorio —entre las que sin lugar a dudas se sitúan Catastro y Registro— tendrían que evolucionar y adaptar su enfoque, normalmente inadecuado y restrictivo, para dar cobertura a nuevas necesidades, emplear las nuevas tecnologías y adaptarse a un entorno institucional continuamente cambiante. Estas afirmaciones, contenidas en una Declaración adoptada hace casi veinte años, siguen hoy en vigor: una buena muestra la proporciona la aprobación, en 2015, de la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria y del texto refundido de la Ley del Catastro inmobiliario (en adelante, LRLHLC), en cuyo Preámbulo pueden leerse, entre otras manifestaciones de plena aplicación al asunto que aquí se está tratando, la relativa a la finalidad básica de la Ley, que no es otra que la de «conseguir la deseable e inaplazable coordinación Catastro-Registro». Para el logro de tal objetivo, el legislador es consciente del papel fundamental que debe reconocerse a los elementos tecnológicos disponibles en la actualidad, pues son ellos los que permitirán «un fluido intercambio seguro de datos entre ambas instituciones», al tiempo que potenciarán la interoperabilidad entre las

<sup>10</sup> HAMMER, M., «Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate», *Harvard Business Review*, July-August 1990.

<sup>11</sup> Disponible en su versión inglesa en <http://bit.ly/2nYvEkb> [consulta: 10 enero 2018], en la página de la FIG.

mismas<sup>12</sup>, sin olvidar, por cierto, el diseño de un marco normativo adecuado (que se contiene, fundamentalmente, en los arts. 9, 10 y 198 y ss. Ley hipotecaria, así como en el art. 18 del Texto Refundido de la Ley del Catastro, preceptos que han sido modificados radicalmente por la Ley 13/2015). Se espera que los procedimientos que se enuncian en el art. 198 Ley hipotecaria (y que se desarrollan en los preceptos siguientes) contribuyan a mejorar la representación gráfica de los inmuebles, con el fin de incrementar la seguridad jurídica en el tráfico inmobiliario<sup>13</sup>.

Si volvemos la vista atrás, nos encontramos con que, en las décadas finales del siglo XX, diversos factores propiciaron la proliferación de sugerencias de cambios radicales en el Catastro. En particular, las tecnologías aplicables a la información territorial y las tesis sobre sostenibilidad condujeron a la proposición de nuevas visiones, modelos y roles para el Catastro, como ha indicado la literatura especializada<sup>14</sup>. Es en esos años cuando encontramos referencias al Catastro Multifunción y al Catastro 2014, y es también en ese periodo cuando se adopta la Declaración FIG sobre el Catastro (1995), la Declaración de Bogor (1996) y la Declaración de Bathurst (1999), antes mencionada. Situados ya en el presente siglo, aparecen los conceptos de *Core Cadastral Domain Model* (traducido como modelo básico de dominio catastral) y de paradigma de administración del territorio<sup>15</sup>.

Y es sobre todo en los últimos tiempos cuando los desafíos vinculados con el uso y la gestión del suelo, representados por fenómenos como el aumento de la pobreza, el incremento de la población mundial, el crecimiento de las grandes ciudades, la escasez de suelos disponibles para vivienda y cultivos o el cambio climático se hacen más preocupantes, lo que explica que estos problemas se encuentren cada vez más presentes en la agenda política y que sirvan de fuerzas impulsoras de cambios radicales en instituciones centenarias, que trabajan con y sobre el territorio. Probablemente han sido estas, entre otras razones, las que han llevado a proponer que el Catastro — propuesta que, en mi opinión, no debería limitarse tan solo él, sino ampliarse también a las restantes instituciones e infraestructuras activas en materia de administración del territorio— siga cambiando para, entre otros aspectos, hacer frente a algunos de los principales retos que enfrenta la actual realidad socioeconómica, antes aludidos.

<sup>12</sup> En línea, por cierto, con la Directiva INSPIRE, aludida *supra* y de esencial importancia en la materia que nos ocupa.

<sup>13</sup> Un detenido estudio de la representación gráfica de las fincas registrales y de sus consecuencias jurídicas puede encontrarse en TRUJILLO CABRERA, C., *Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad*, Agencia estatal BOE, Madrid, 2017.

<sup>14</sup> En esta materia, por todos, BENNETT, R., RAJABIFARD, A., KALANTARI, M., WALLACE, J., WILLAMSON, I., «Cadastral Futures: Building a New Vision for the Nature and Role of Cadastres», International Federation of Surveyors, June 2011.

<sup>15</sup> BENNETT, R., RAJABIFARD, A., KALANTARI, M., WALLACE, J., WILLAMSON, I., *cit.*, pp. 1 y 2.

A propósito de las razones para justificar el cambio, hay autores que se refieren, con carácter más general y en línea con la Declaración de Bathurst, a la necesidad de modificar Catastro y Registro de la propiedad para que puedan servir de apoyo al desarrollo sostenible y como estimulante del mercado inmobiliario, dado que el diseño tradicional de estas instituciones —que, recuérdese, tienen más de cien años de vida— no les permite afrontar las nuevas exigencias que se han presentado en los últimos tiempos<sup>16</sup>.

Me parece que cabe afirmar que en los últimos años el Catastro se encuentra inmerso en un proceso de reingenierización, pues ha abordado modificaciones que coinciden con las notas que caracterizan aquella estrategia. En esta línea destaca su Plan Estratégico 2009-2013, que tiene como finalidad «lograr un modelo catastral más eficiente y acorde con la realidad actual», junto con los sucesivos Planes por Objetivos (2014-2017) del Catastro<sup>17</sup>. De la lectura de dichos documentos resulta la voluntad de llevar a cabo cambios básicos en la organización de la institución catastral con el fin de adaptarla a las nuevas necesidades sociales y de aprovechar las ventajas derivadas del uso de las nuevas tecnologías.

Así, por ejemplo, en el mencionado Plan Estratégico se propone aplicar una nueva estrategia de actuación al modelo tradicional de trabajo propio del Catastro, con el fin de incrementar la eficiencia, sobre todo, de los procesos de valoración de las parcelas catastrales —valoración que, téngase presente, es de una relevancia indiscutible para el desarrollo de las políticas públicas del país<sup>18</sup>, dado que sobre ellas descansa el régimen impositivo de los inmuebles—, destacando el valor de las TIC en este ámbito<sup>19</sup>.

Por su parte, en el Plan de Objetivos 2017 se destaca la necesidad de adaptar el Catastro al entorno cambiante en el que se inserta, con una enumeración de las nuevas

<sup>16</sup> En este sentido, TULADHAR, A.M., «Reengineering Cadastre and Land Registration Systems and Business Opportunities», en [www.eurocadastre.org/pdf/tuladharm.pdf](http://www.eurocadastre.org/pdf/tuladharm.pdf) [consulta: 11 enero 2018], p. 1.

<sup>17</sup> Disponibles en <http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/planestrategico.asp> [consulta: 11 enero 2018].

<sup>18</sup> En consonancia con lo que dispone el art. 2.1 del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, de acuerdo con el cual «La información catastral estará al servicio de los principios de generalidad y justicia tributaria y de asignación equitativa de los recursos públicos, a cuyo fin el Catastro Inmobiliario colaborará con las Administraciones públicas.... Asimismo, estará a disposición de las políticas públicas y de los ciudadanos que requieran información sobre el territorio...».

<sup>19</sup> En concreto, se afirma que «Frente al modelo tradicional, focalizado en procesos de valoración colectiva cíclicos [...] como actuación en la que se aborda simultáneamente la puesta al día del contenido de la base de datos y se procede a la revisión del valor asignado a los inmuebles, el Plan recoge una estrategia que separa ambas actuaciones. Así, el mantenimiento de la base de datos se enfoca como un proceso de gestión continua e independiente de los procesos de valoración, para los que se estudiarán alternativas metodológicas más eficientes, con mayor capacidad de respuesta y basadas en la aplicación de nuevas tecnologías».

exigencias a las que la institución debe dar respuesta, que ponen de manifiesto la conveniencia de llevar a cabo una renovación organizativa de la institución catastral<sup>20</sup>.

Por lo que al Registro de la propiedad se refiere, muchas han sido las modificaciones que ha sufrido, especialmente a partir de la década de los noventa del pasado siglo, periodo en el que los imparable avances tecnológicos tienen entrada en la institución registral. En cualquier caso, desde ahora puede avanzarse que, de entre todos los cambios operados en las últimas décadas, el más relevante es, sin lugar a dudas, el que tuvo lugar en 2015, como habrá ocasión de exponer en el próximo epígrafe.

### 3. EN PARTICULAR, DE LA NECESIDAD DE REINGENIERIZACIÓN DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

#### 3.1. *Preliminar: de la información que accede al Registro de la propiedad*

Situados, pues, en el ámbito de los sistemas de administración territorial tal y como han sido definidos *supra*, y teniendo presente la distinción, que proviene del campo de la Informática, entre *datos* —concebidos como flujos de elementos en bruto, sin ningún sentido semántico, que representan situaciones y hechos, antes de ser ordenados e interpretados de manera que las personas puedan comprenderlos y usarlos— e *información* —que alude al conjunto de datos, una vez procesados de manera significativa y útil para los seres humanos<sup>21</sup>—, puede afirmarse que a nuestro sector del ordenamiento jurídico, esto es, al Derecho civil patrimonial y, más en concreto, al Derecho inmobiliario —que es parte fundamental del anterior— le interesan no tanto los datos, sino la información de distinta naturaleza que incide sobre el territorio —esto es, la denominada información territorial o espacial— pues esta contribuirá de forma relevante o, incluso, decisiva, a que los interesados en los inmuebles formen su consentimiento a la hora de llevar a cabo cualquier negocio jurídico por el que se constituya, modifique, transmita o extinga un derecho real sobre inmuebles con pleno conocimiento de la realidad a la que se refiere.

En este contexto se sitúa el Registro de la propiedad, institución de honda raigambre en nuestro ordenamiento jurídico-privado y pieza central del Derecho inmobiliario, conjunto normativo que se aplica, fundamentalmente, a actuaciones ejecutadas sobre el suelo, bien inmueble por excelencia y elemento sobre el que desenvuelve sus

<sup>20</sup> En este sentido, puede leerse que «Al igual que ha sucedido en el resto del ámbito de la Administración Pública, el Catastro se está viendo afectado por los cambios económicos y sociales acaecidos en los últimos años, habiéndose evidenciado la necesidad de acometer la reforma de la Administración pública, a la que los ciudadanos exigen cada vez un mejor servicio, una mayor austeridad, eficacia y eficiencia, evitando duplicidades y disfunciones en su actividad, garantizando la colaboración entre las diferentes Administraciones. En el entorno cambiante y dinámico actual, el Catastro debe desempeñar una labor de adaptación constante».

<sup>21</sup> LAUDON, K.C y LAUDON, J.P., *Sistemas de información gerencial*, 12ª ed., Pearson, México, 2012, p. 15.



actuaciones, entre otros, el sector de la construcción, que posee un peso muy relevante en la economía nacional<sup>22</sup>.

No es de extrañar, teniendo en cuenta lo expuesto hasta ahora, que el Registro de la Propiedad, que desempeña un importante número de funciones en relación con los inmuebles<sup>23</sup>, haya dado entrada, desde principios de este siglo y junto a la información que podríamos calificar de «clásica», a una gran cantidad de información de naturaleza territorial<sup>24</sup> (ambiental y administrativa —urbanística—, principalmente), provocando el nacimiento de una nueva categoría que fue denominada «información asociada»<sup>25</sup>, y que, tras la reciente modificación operada en la Ley hipotecaria por la LRLHLC, pasa a ser información registral, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.1.a)-II Ley hipotecaria. El fenómeno descrito tiene lugar a partir de (y gracias a) la implantación de la representación gráfica de las fincas registrales —a la que se encuentra íntimamente vinculado—, y a él no es ajeno el imparable desarrollo y aplicación de las TIC.

Los hitos fundamentales de este proceso, que presenta una doble vertiente — traducción gráfica de la descripción literaria de la finca registral, por un lado, y acceso

<sup>22</sup> En este punto puede destacarse que en el informe del Consejo Económico y Social de España (CES), nº 2/2016, titulado *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida* (disponible en <http://www.ces.es/documents/10180/3557409/Inf0216.pdf> [consulta: 11 enero 2018]), se destaca la gran entidad de la construcción tanto en la economía como en el empleo «tanto por su propia actividad como por la que genera en otras actividades». En cuanto a la primera, «el peso de la construcción se ha situado, en los últimos treinta años entre el 7 y el 10 por 100 del valor añadido bruto (VAB) total, entre el 7 y el 13 por 100 del empleo y en torno al 60 por 100 de la formación bruta de capital fijo», mientras que en relación con su impacto en otros sectores, «la construcción presenta [...] un elevado efecto de empuje [...], que consiste, básicamente, en la generación de inversión adicional en el resto de la economía a partir de la inversión efectuada en el propio sector y, en segundo lugar, un efecto de arrastre, entendido como la demanda de productos y empleos en otras ramas de actividad».

<sup>23</sup> A las clásicas funciones del Registro que enumeran los autores de referencia, y que serían, si seguimos el orden propuesto por la UNECE, garantizar la propiedad, proporcionar garantías para los créditos y desarrollar y controlar el mercado inmobiliario (en este punto, por todos, LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho civil-III bis, Derecho inmobiliario registral*, Bosch, Barcelona, 1984, pp. 11-18), podemos añadir últimamente, al menos las siguientes: mejorar el urbanismo y el desarrollo de las infraestructuras y servir de soporte para la gestión medioambiental. Y aunque no se encuentra entre sus usos principales o sustantivos, no debe desdeñarse su utilidad para proporcionar datos estadísticos, que son de especial interés en algunos campos (piénsese, por ejemplo, en el informe sobre desahucios *Panorama registral. Impagos hipotecarios de vivienda 2012*, elaborado por el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, disponible en <https://bit.ly/2lhnXh5> [último acceso: 12 enero 2018] en el que se proporcionan las cifras aproximadas de impagos hipotecarios correspondientes a 2012).

<sup>24</sup> Fue pionera en el estudio de este tipo de información y de su eficacia jurídica la prof<sup>a</sup> M.A. Parra Lucán, que ya en el año 2003 solicitó un proyecto de investigación en la convocatoria nacional de proyectos de I+D+i con el título «La información territorial en el Registro de la Propiedad», que se desarrolló desde diciembre de 2004 a diciembre de 2007.

<sup>25</sup> Las obras de referencia en la materia son las de REQUEJO LIBERAL, J., *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Lex Nova, Valladolid, 2007 y VÁZQUEZ ASENJO, Ó.G., *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

de nueva información territorial, por otro—, podrían resumirse a través de una rápida enumeración de normas: en el RD 439/1990 se ordena la implantación de las bases gráficas registrales; el artículo 53.Siete de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, exige, para las nuevas inmatriculaciones, aportar la «certificación catastral descriptiva y gráfica de la finca, en términos totalmente coincidentes con la descripción de ésta en dicho título» junto al título inmatriculador; la Instrucción de la DGRN 2 de marzo de 2000 impone al registrador llevar a cabo «la identificación gráfica de las fincas registrales siempre que a su juicio exista plena identidad entre la descripción de la finca que resulte del Registro y lo que resulta de la gráfica de la misma obtenida por su referencia catastral»; la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, incorpora varios párrafos al artículo 9.1ª Ley hipotecaria, de entre los que sobresale el que establece que «los Registradores dispondrán de aplicaciones informáticas para el tratamiento de bases gráficas que permitan su coordinación con las fincas registrales y la incorporación a éstas de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente». Ha de aludirse, en fin, a la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, que introduce dos nuevos párrafos en el artículo 238 Ley hipotecaria, en los que se ordena la llevanza electrónica del Registro.

El punto culminante de este conjunto de modificaciones se ha alcanzado con la reforma operada en la Ley hipotecaria (y también en el Texto Refundido de la Ley del Catastro) por la LRLHLC, de 24 de junio de 2015, que, junto a otras variaciones de gran alcance, introduce un cambio radical en la descripción de las fincas, al imponer la inscripción registral —obligatoria, unas veces, y potestativa, otras— de la representación gráfica georreferenciada de las fincas registrales.

### *3.2. El Registro de la propiedad y las nuevas exigencias vinculadas a la administración del territorio*

Si volvemos sobre las modernas exigencias a las que, con carácter general y de acuerdo con los textos básicos en materia de administración del territorio, se enfrenta el Registro de la propiedad (junto a, recuérdese, las restantes organizaciones que se ocupan de la gestión y organización territorial), nos encontramos ante una más clásica —servir de estímulo al mercado inmobiliario— y otra relativamente más moderna —contribuir al desarrollo sostenible—. Si damos un paso adelante y precisamos algo más los desafíos a cuya superación quizás podrían contribuir a dar respuesta las instituciones apenas aludidas, que han sido concretados en lucha contra la pobreza, protección del medio ambiente, empleo de la buena gobernanza y consecución de la estabilidad económica<sup>26</sup>, me parece que es posible adelantar que el Registro de la propiedad podría, a través de algunos cambios y ajustes de fondo, por una parte, y

<sup>26</sup> BENNETT, R., RAJABIFARD, A., KALANTARI, M., WALLACE, J., WILLAMSON, I., «Cadastral Futures», *cit.*

mediante la consolidación de algunas iniciativas aisladas, por otra, colaborar en el logro de algunos de estos propósitos, como trataré de explicar a continuación. En concreto, en relación con el papel que puede desempeñar el *nuevo y reingenierizado* Registro de la propiedad para mejorar la situación de los sectores más desfavorecidos de la sociedad (por tanto, en el ámbito de la lucha contra la pobreza), y sin perjuicio de que se vuelva a hacer hincapié en esta cuestión en el lugar oportuno, puede adelantarse que un Registro digital, en el que todas las fincas inscritas contaran con su oportuna representación gráfica, que permitiera hacer constar la calificación urbanística, administrativa o ambiental de la finca podría suponer, en numerosos casos, un incremento de su valor a través del reconocimiento de singulares condiciones que pudiera reunir el inmueble (piénsese, por ejemplo, en fincas no urbanas cubiertas de montes, que actuaran a modo de sumideros ambientales, o también en fincas dedicadas a la agricultura ecológica<sup>27</sup> —categoría productiva que se encuentra en aumento en nuestro país, que es el que destina una mayor superficie a la producción ecológica en la UE, como ha puesto de relieve el Ministerio de Agricultura<sup>28</sup>—, que posiblemente alcanzarán un mayor valor de mercado que las fincas destinadas a la agricultura convencional), que podrían incluso dar lugar a la concesión de determinados «sellos de calidad», reconocimiento sobre el que se profundizará *infra*. En esta misma línea, otra posibilidad para que la institución registral contribuyera a la lucha contra la pobreza se daría a través de la implantación de un Registro electrónico, que diera soporte a mercados territoriales —se trata de una experiencia que se ha puesto en práctica a pequeña escala, a modo de proyecto piloto, tal y como se explicará más adelante—, en los que cabría la participación de cualquier ciudadano interesado en intercambiar bienes o servicios, siempre y cuando tales operaciones pudieran residenciarse, a través de algún punto de conexión (por ejemplo, a través de la titularidad de derechos reales o personales, siempre y cuando se hallaran inscritos), sobre fincas registrales. Esta segunda vía permitiría a cualquier particular obtener una cierta rentabilidad de cualquier activo del que pudiera disponer; en el caso objeto del proyecto piloto, se trataba de los excedentes de agua de consumo doméstico.

### 3.3. *¿Es posible (y conveniente) reingenierizar el Registro de la propiedad?*

A la exploración de la factibilidad y oportunidad de aplicar al Registro la estrategia de reingenierización se dedica el presente apartado.

<sup>27</sup> No es preciso recordar que las rentas más bajas en España son las vinculadas al sector primario (y precisamente los trabajadores de este sector serían los previsibles titulares de los tipos de finca aludidas en el texto, al menos en las zonas del país estructuradas territorialmente en régimen de minifundio).

<sup>28</sup> Véase la información disponible en la página del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, accesible en <https://bit.ly/2GWpKa6> [último acceso: 18 junio 2018]. Téngase en cuenta, además, la relevancia cada vez mayor que se da a la calidad alimentaria, estrechamente vinculada con la producción ecológica de alimentos.

La respuesta al interrogante, *rectius*, a los interrogantes planteados en el título de este epígrafe precisa, en primer lugar, efectuar un repaso de las funciones que en la actualidad desempeña el Registro de la Propiedad; exige, en segundo término, examinar cómo las lleva a cabo, con el fin de esbozar un diagnóstico de la situación que permita, por último, proponer un conjunto de mejoras susceptibles de ser aplicadas a nuestra institución con el propósito de que alcance el mayor número de los objetivos (y que lo haga de la manera más eficiente posible) que las organizaciones que se ocupan de la administración del territorio están llamadas a lograr en beneficio de la ciudadanía en general.

En lo que se refiere a las funciones que despliega el Registro cabe indicar que, junto a la que sin lugar a dudas puede considerarse principal —la de servir de garantía de las titularidades que publica y, por lo tanto, dispensar la consiguiente protección al adquirente de buena fe—, y, en conexión con esta, la de servir de medio de prueba de esa misma titularidad, en la actualidad se han ido sumando nuevas posibilidades, vinculadas, en primer lugar, a la propia estructura y organización del Registro de la propiedad; en segundo término, a la voluntad del legislador; en tercer lugar, a las posibilidades que ofrecen las TIC<sup>29</sup>, y, por último, al empeño de algunos registradores en emplear las oportunidades que brinda la institución registral para proponer nuevas utilidades a la información almacenada en el Registro, y que están conectadas, casi siempre, a la protección del medio ambiente, como se explicará en el momento oportuno.

Ya hace tiempo que se ha destacado cómo muchas de las bondades conectadas con la estructura y organización del Registro de la propiedad hacen de este un organismo ideal para convertirse en punto u oficina de información territorial de naturaleza medioambiental, atendiendo a su condición de oficina pública y a su estructura descentralizada<sup>30</sup>, elementos a los que cabe añadir su cobertura universal, en el sentido de que abarca todo el territorio nacional, si bien es verdad que no todos los derechos de propiedad sobre inmuebles figuran en el Registro, dado el carácter voluntario de la inscripción de la adquisición y transmisión del dominio sobre este tipo de bienes. Todos estos aspectos facilitan y simplifican el acceso de la ciudadanía a la información que se contiene en sus libros, que en los últimos veinte años se ha ido ampliando

<sup>29</sup> Sobre la influencia de estos tres aspectos en el nuevo modelo de Registro de la propiedad puede consultarse GARCÍA GARCÍA, J.A. y TRUJILLO CABRERA, C., «¿Nuevas funciones del Registro de la Propiedad? Sobre la cédula ambiental registral, ecoetiquetas de fincas registrales e instrumentos similares», en *El impacto de las nuevas tecnologías de la publicidad registral* (dir. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 118-121.

<sup>30</sup> En este sentido, véase DELGADO RAMOS, J., *La protección registral del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007, pp. 12-15.

sensiblemente para dar entrada a una gran cantidad de información ajena a la que normalmente constaba en el Registro. Conviene aquí destacar que esta nueva información es, sobre todo, de naturaleza urbanística y medioambiental, en coherencia, por lo tanto, con las directrices en materia de administración territorial a las que se ha aludido *supra*.

Por lo que se refiere a la incidencia que ha desplegado la legislación en este incremento de funciones que está viviendo el Registro de la propiedad, ha de señalarse que, por un lado, encontramos normas de carácter general que han sido decisivas en esta ampliación de utilidades, mientras que, por otro lado, a las anteriores se suman numerosas leyes de carácter sectorial que presentan un notable interés. En cuanto a las primeras, ha jugado un papel fundamental la misma Ley hipotecaria, que, con la reforma de su artículo 9 en 2001, permitió el acceso al Registro de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa de las fincas registrales a través de la asociación de tal información a la base gráfica. Dicha tendencia se ha consolidado en 2015, pues, como ya se anticipó, el nuevo artículo 9 Ley hipotecaria prevé el acceso al Registro, a través de nota marginal, de la calificación urbanística, medioambiental o administrativa (de la finca) que conste acreditada y con indicación de la fecha a la que se refiere. La otra norma que resulta igualmente relevante es la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora a nuestro ordenamiento las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE, ya que en ella se contempla el derecho de acceso a la información ambiental que obre en manos de las autoridades públicas, entre las que cita expresamente a los Registradores de la propiedad (en este sentido, arts. 1.1.a) y 2.4.e) de la recién citada Ley 27/2006), con lo que parece estar consagrando esta faceta del Registro como suministrador de información ambiental.

Si pasamos al ámbito de la legislación sectorial, vamos a encontrarnos con abundantes ejemplos de normas que imponen la constancia registral de una serie de situaciones que en gran medida están conectadas con la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio. Así, por ejemplo, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 (en adelante, TRLS) contiene diversos supuestos en los que se ordena la práctica de asientos registrales, ya sea con objeto de tutelar la legalidad urbanística, ya con la de garantizar el cumplimiento de deberes urbanísticos; como muestra de lo primero cabe citar el artículo 67 TRLS, que ordena la práctica de una anotación preventiva en ciertos supuestos de incoación de expedientes de disciplina urbanística<sup>31</sup>, mientras que

<sup>31</sup> Sobre el supuesto específico de la anotación preventiva por incoación de expediente de disciplina urbanística, véase SÁNCHEZ JORDÁN, M.E., «Disciplina urbanística y Registro de la propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)», en *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral* (dir. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 443 y ss.

como ejemplo de lo segundo puede traerse el artículo 14.d) TRLS, que impone la constancia, mediante nota marginal, de la afección real que pesa sobre las fincas constitutivas de elementos privativos de regímenes de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario privado al cumplimiento del deber de costear las obras de urbanización, reforma o renovación a que hace referencia el mismo artículo 14<sup>32</sup>. También en la Ley de Costas (sensiblemente modificada por la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas), se menciona al Registro de la propiedad a los efectos de proteger el dominio público marítimo-terrestre —que debe ser inscrito obligatoriamente en el Registro en virtud del artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, previsión que en la Ley de Costas se vincula con la práctica del deslinde, *ex* artículo 11.2 de dicha norma—, como resulta, por ejemplo, del artículo 15.1 de la propia Ley de Costas, que impide la inmatriculación de fincas colindantes con la zona de dominio público marítimo-terrestre si no se acredita que no invaden dicho dominio público. Cabe aludir también, entre muchas otras, y sin pretensiones de exhaustividad, a la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, cuyo artículo 34 dispone la constancia registral, a través de una nota marginal, de la declaración de suelo contaminado<sup>33</sup>; a la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la que se establece —parece que con carácter obligatorio— la inscripción de los montes catalogados, así como cualquier derecho sobre ellos, en el Registro de la propiedad (artículo 18.3), o a la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que prevé la inscripción en el Registro (de oficio y con carácter gratuito) de la declaración de Monumentos y Jardines Históricos en su artículo 12.3<sup>34</sup>.

En cuanto al papel que ha jugado el aspecto técnico en la mejora de las utilidades ofrecidas por el Registro de la propiedad en materia de información espacial, me parece que los aspectos más destacables son los dos que se exponen a continuación. Resulta indudable, por un lado, que las posibilidades tecnológicas que permiten que a

<sup>32</sup> Los supuestos en los que el TRLS recurre a la publicidad registral son muy numerosos y, por motivos de espacio, resulta imposible detenerse en todos ellos. Más referencias en PRADO GASCÓ, V.J., *La calificación gráfica registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2017, pp. 41, 42 y 48.

<sup>33</sup> Más detalles sobre el acceso de la declaración de suelos contaminados al Registro de la propiedad en AFONSO RODRÍGUEZ, M. E., «La publicidad registral al servicio de la protección medioambiental: el problema de la contaminación de los suelos», en *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral* (dir. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 361 y ss.

<sup>34</sup> En concreto, sobre el acceso de la información en materia de patrimonio histórico al Registro véase el trabajo de HERNÁNDEZ TORRES, E., «Las TIC y el Registro de la propiedad: especial referencia a la información territorial cultural», en M. Palmirani, M.E. Sánchez Jordán, R. Brighi (a cura di) *Informatica giuridica e informatica forense al servizio della società della conoscenza. Scritti in onore di Cesare Maioli*, Roma, 2018. Es de interés apuntar que, en la normativa autonómica, son muchas más las declaraciones de Bienes de Interés Cultural que acceden al Registro.

través de los oportunos sistemas informáticos se representen gráficamente y se georreferencien las fincas registrales —que son las unidades sobre las que se superponen o con las que se conectan las capas de información territorial generadas por las Administraciones públicas— han facilitado la asociación de información territorial a la unidad «finca registral». Ha de tenerse en cuenta, por otra parte, que el empleo de la firma electrónica ha sido el elemento que ha permitido que se dé cumplimiento, siquiera de manera criticable, a la obligación de inscripción de la representación gráfica de la finca en el Registro tras la reforma operada por la LRLHLC<sup>35</sup>.

Para cerrar la exposición de los factores que han influido, y que previsiblemente continuarán haciéndolo, en la ampliación de funciones de la institución registral, a continuación, haré una breve referencia a algunas propuestas, que a mi juicio presentan un carácter muy innovador, que han sido efectuadas por registradores de la propiedad, que aprovechan y hacen énfasis en su vertiente de instrumento de publicidad. Tenemos, así, la propuesta de eco-etiquetar la finca registral, que resumidamente consiste en efectuar una suerte de auditoría ambiental a la finca registral, analizando toda la información territorial asociada a la misma y que, cuando arroja como resultado un ejercicio sostenible del derecho de propiedad sobre la finca del solicitante, da lugar a la concesión de un sello de calidad ambiental de la finca, que se traduce en la obtención de una serie de ventajas por parte de su titular como serían, entre otras, la atribución de beneficios y deducciones fiscales, o de subvenciones para su conservación y mejora<sup>36</sup>, lo que indudablemente redundaría en un aumento del valor de la misma, beneficiando a su titular. No parece descabellado ampliar la posibilidad de atribuir este reconocimiento a fincas registrales que atesoren otros valores, como podría ser, por ejemplo, el relativo al sistema de producción agroecológico de la finca. Además, otra iniciativa de interés es la representada por el proyecto MERTRA (que responde a Mercado de Transacciones ecológicas), que tiene por objeto lograr un consumo racional del agua de uso doméstico a través del establecimiento de un mercado de excedentes, utilizando para ello las herramientas tecnológicas adecuadas y empleando el Registro de la propiedad como punto de adhesión al proyecto, punto de información del consumo de agua y punto de contacto

<sup>35</sup> En cumplimiento de lo previsto en el apartado tercero de la Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre la interpretación y aplicación de algunos extremos regulados en la reforma de la Ley hipotecaria operada por la LRLHLC.

<sup>36</sup> Más detalles sobre esta figura en FANDOS PONS, P., «La ecoetiqueta de la finca registral», Ponencia en el IX Congreso Nacional del Medio ambiente, disponible en [http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/AEs/987984756\\_doc\\_PFandos.pdf](http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/AEs/987984756_doc_PFandos.pdf) [consulta: 15 enero 2018]

de demandantes y oferentes<sup>37</sup>. También en esta ocasión nos encontramos ante una utilidad novedosa del Registro, convertido en soporte de un mercado territorial (el del consumo de agua de uso doméstico), que trata de disminuir un consumo excesivo de agua, lo que en última instancia conecta esta propuesta con la protección del medio ambiente, al tiempo que sirve para incrementar la renta disponible de las familias o usuarios más ahorradores (que, por lo general, coinciden con aquellos cuyos ingresos son más bajos), pone de relieve que la información territorial es muy relevante y demuestra que puede contribuir al logro de al menos algunos de los objetivos de los sistemas de administración del territorio.

Una vez revisados los factores que han influido en el notable aumento de las funciones que, vinculadas con los propósitos declarados por las normas existentes en materia de administración territorial, despliega el Registro de la propiedad, conviene efectuar una valoración sobre cómo se están ejecutando estas funciones, pues solo así nos encontraremos en condiciones de valorar si la situación actual es susceptible o no de ser mejorada a través de un proceso de reingenierización, entendido como un proceso de rediseño completo de nuestra institución. En este punto me voy a centrar, en particular, en el empleo de las TIC en el Registro, pues es posiblemente el elemento tecnológico el que determina las principales diferencias entre el que podríamos denominar Registro «clásico» y el nuevo Registro del siglo XXI, aunque me gustaría dejar claro desde ahora que no son solo los aspectos tecnológicos los que permiten una reforma completa, a la vez que exigen una revisión a fondo de sus utilidades. Me parece que cabe afirmar que, si bien la aplicación de las nuevas tecnologías ha dado lugar a sensibles mejoras, que algunos autores concretan en un incremento de la seguridad —ligada no solo a las ventajas que presentan los archivos digitales frente a los documentos en papel, sino también por las garantías de autenticidad e integridad propias de la documentación electrónica—, así como en la sencillez, rapidez y aumento de transparencia en el funcionamiento y la gestión del procedimiento registral<sup>38</sup>, son también numerosas y de peso las críticas (en sentido constructivo) que cabe formular. La principal, de carácter más general, se refiere a la inexistencia de una arquitectura de un posible (y necesario) Registro de la propiedad electrónico; junto a esta, pueden

<sup>37</sup> MERTRA se puso en marcha como proyecto piloto en el municipio de Tacoronte (Tenerife), auspiciada por quien durante muchos años fuera registrador en ese municipio (Ó. Vázquez Asenjo) y su explicación teórica obtuvo, el 12 de mayo de 2008, el I premio del concurso «Las nuevas tecnologías y la gestión eficiente del agua», convocado por la Cátedra Telefónica de la Univ. de Zaragoza con motivo de la Expo del Agua en Zaragoza, con el título «Proyecto Mertra: mercado electrónico secundario de aguas». Una explicación detallada del proyecto se encuentra en VÁZQUEZ ASENJO, Ó., «Mercado de Transacciones Ecológicas “Mertra”», *JIDEE 2008*, accesible en <http://bit.ly/2EZ5dpk> [consulta: 15 enero 2018]

<sup>38</sup> En general, acerca del Registro electrónico y las nuevas tecnologías aplicadas al procedimiento registral, puede consultarse VILCHES TRASSIERRA, A.J., «Hacia el Registro electrónico», en *Libro Homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, vol. 2, Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España, Madrid, 2006, pp. 2.902 y ss.



formularse objeciones de carácter más concreto, como las relativas a la dificultad de dar cumplimiento a muchas de las prescripciones contenidas, por ejemplo, en el nuevo artículo 9 Ley hipotecaria, comenzando por la de inscribir la representación gráfica georreferenciada de la finca, que actualmente se lleva a cabo mediante la expresión de la lista de coordenadas de la finca, que constan en un archivo electrónico en formato GML, firmado por el registrador con su certificado reconocido de firma electrónica con indicación del Código Seguro de Verificación (CSV) de aquel archivo, o bien, en los Registros que no dispongan de los necesarios medios técnicos, mediante la constancia en el acta de inscripción de que se inscribe la representación gráfica de la finca y la lista de sus coordenadas, contenidas en un archivo pdf, y expresando su CSV<sup>39</sup>. Si se dispusiera de un Registro verdaderamente electrónico, estos procedimientos serían, con toda probabilidad, mucho más simples y más útiles para los ciudadanos interesados en la información registral. También resulta difícil de entender cómo se dará cumplimiento a la previsión contemplada en el artículo 9.a)-II Ley hipotecaria<sup>40</sup>, pues sin un Registro electrónico que permita su interoperabilidad con otra información territorial, su utilidad es más que dudosa; a ello se une la dificultad para su actualización, que da lugar a que el tipo de información a la que se refiere puede quedar obsoleta en un plazo de tiempo muy corto. Otro de los flancos sujetos a crítica —o sobre el que resulta necesario, al menos, interrogarse— es el relativo a las iniciativas *Open data*, pues convendría plantearse si es posible (y si genera valor añadido para los usuarios) desarrollar una metodología para la apertura de datos públicos en el entorno de la información suministrada por el Registro de la propiedad y, en conexión con lo expuesto, si es aplicable en dicho sector la Ley 37/2007 de 16 de diciembre, sobre reutilización de la información del sector público, y el Real Decreto 1495/2011 de 11 de noviembre, que desarrolla la Ley 37/2007 para el ámbito del sector público estatal.

En cualquier caso, es desde luego loable la imposición de llevanza por medios informáticos de los libros registrales, impuesta por el artículo 238 Ley hipotecaria en su redacción dada por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad. Es igualmente de interés la inclusión de referencias al acceso telemático al Registro contenidas en los arts. 222.10, 222.bis y 248.2 de la Ley hipotecaria. Sin embargo, estas reglas resultan a todas luces insuficientes, porque no completan el paso del Registro analógico al electrónico. Como se ha indicado, para el cumplimiento de sus funciones al Registro le resulta indiferente el soporte en el que se

<sup>39</sup> Tal y como dispone el apartado tercero de la ya citada Resolución-Circular de 3 de noviembre de 2015, de la DGRN.

<sup>40</sup> En el que se dispone que «Cuando conste acreditada, se expresará por nota al margen la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera».

contenga la documentación, el soporte en el que se inscriba y almacene y el soporte en que se dé a conocer la información inscrita. Lo relevante es que adopte determinadas técnicas electrónicas y métodos que garanticen la universalidad, flexibilidad, sencillez y facilidad de uso<sup>41</sup>, circunstancias a las que cabe añadir la necesidad de abordar un diseño organizativo que de verdad mejore su funcionamiento. Para este último fin, considero que resultan de utilidad algunas propuestas contempladas en el Borrador de Anteproyecto de Ley de Reforma Integral de los Registros<sup>42</sup>, cuya primera versión fue hecha pública a finales de 2012 (y a la que sucedieron otros textos en marzo y abril de 2013), que hace del Registro electrónico (a propósito de los registros de efectos jurídicos) uno de sus ejes fundamentales, lo cual, como afirma la propia Exposición de motivos del Borrador, exige «la reforma en profundidad del régimen normativo aplicable a los Registros jurídicos». Al mismo tiempo, señala también las numerosas ventajas de ese paso al Registro electrónico<sup>43</sup>.

A partir de las sugerencias contenidas en el Borrador antes citado, puede afirmarse que, aunque se opta decididamente por diseñar un Registro electrónico, no hace de la digitalización de la documentación que figura en los libros registrales el elemento central de la reforma. Antes bien, se centra en aspectos de contenido tecnológico, combinados con elementos organizativos, que, sin lugar a dudas, contribuirían a mejorar el funcionamiento y a aumentar la eficiencia de la institución, puesto que propone: (i) agilizar la gestión registral mediante el empleo de procedimientos estandarizados; (ii) reducir los tiempos de respuesta y aplicar soluciones uniformes; (iii) aprovechar la interconexión de datos y archivos para facilitar y mejorar el proceso de toma de decisiones registrales; (iv) incrementar la seguridad de la gestión registral gracias al empleo de medios electrónicos; y (v) aprovechar las funcionalidades derivadas del empleo de la firma electrónica para garantizar la integridad, fiabilidad y disponibilidad del sistema y de sus archivos.

<sup>41</sup> Como indica VILCHES TRASSIERRA, A.J., *op. cit.*, p. 2908.

<sup>42</sup> Con ello no estoy alabando todas las propuestas contenidas en el Borrador. En concreto, considero muy criticable la atribución de la llevanza de todos los registros de efectos jurídicos a los registradores de la propiedad y mercantiles.

<sup>43</sup> En concreto, en el mencionado Borrador se afirma: «La reforma permite, de este modo, el abandono del papel, como soporte esencial de la información registral [...] Así, agilizando los procedimientos registrales, a través de una rápida y unificada gestión de solicitudes, expedientes o documentos, gracias a la aplicación de procedimientos estandarizados; mejorando los tiempos de respuesta y dotando de uniformidad a las soluciones aplicadas; facilitando y haciendo más preciso el proceso de toma de decisiones registrales, gracias a la interconexión automatizada de datos y archivos; y, en fin, mediante la utilización de medios electrónicos, incrementando la seguridad de la gestión registral, garantizando al mismo tiempo la integridad, fiabilidad y disponibilidad del sistema y la protección de sus archivos, merced al establecimiento de sistemas de alta disponibilidad, planes de contingencia, copias de respaldo y los estándares de trazabilidad de procesos, basados en el uso generalizado de la firma electrónica; con plena incorporación, en todo caso, de las medidas de seguridad impuestas por la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal».

Quizás, sin emplear el término, en los últimos tiempos se esté proponiendo una reingenierización del Registro de la propiedad. En mi opinión, esta estrategia no debería limitarse tan solo a los aspectos destacados en el Borrador, sino debería ahondar en el diseño de un *nuevo* Registro que abarcara las vertientes que se van a enunciar a continuación<sup>44</sup> (y que aquí se dejan simplemente apuntadas):

(i) Registro electrónico, que cuente con los siguientes elementos: sistema telemático de entrada y salida de la documentación; firma electrónica de los documentos registrales; archivo electrónico de los documentos registrales digitales; *linked data* de su información con otros registros; *Open data* de la ingente base de datos informatizada.

(ii) Registro gráfico, en el que se haga constar la representación gráfica registral, que permita su interoperabilidad con las capas de información territorial a través de las técnicas de la información asociada y la información adjunta y que, además, facilite la gestión gráfica de los procesos territoriales.

(iii) Registro multidimensional o multipropósito, que sirva de apoyo a los mercados territoriales, que además permita la aplicación de la técnica hipotecaria a cualquier realidad inmobiliaria que lo precise (por ejemplo, mercados secundarios de hipotecas, desmembramiento y transmisión de facultades dominicales específicas...).

(iv) Registro de accesibilidad total, que exigiría la creación de una red de oficinas registrales absolutamente capilarizadas en todo el territorio nacional y en máxima conexión por fibra óptica, de modo que permitiera acceder a cualquier rincón registral desde cualquier rincón registral.

(v) Registro proactivo, que probablemente es la propuesta más llamativa por la novedad que implica, que afecta al propio fundamento y esencia de la institución. Se trataría de abandonar la condición «pasiva» del Registro (entendido como organismo que se limita a despachar la publicidad que se le solicita y a practicar la inscripción de los títulos que se le presentan) para pasar a un Registro que se dirija directamente a los titulares registrales para informarles de las actuaciones convenientes sobre sus fincas.

#### 4. REFLEXIONES FINALES

De lo dicho hasta aquí creo que es posible concluir que la información de contenido territorial ha ido adquiriendo una importancia creciente a lo largo de las últimas décadas, y ello no solo por el peso que se viene atribuyendo a las políticas ambientales,

<sup>44</sup> Estas propuestas se basan en las reflexiones del registrador de la propiedad Ó.G. Vázquez Asenjo [comunicación personal, 22 diciembre 2017].

vinculadas íntimamente con el territorio y con las actividades que se llevan a cabo sobre el mismo. Me parece que ha quedado de manifiesto que ese tipo de información es esencial para poder diseñar buenos sistemas e instituciones de administración del territorio —de especial interés resultan el Catastro y el Registro de la propiedad—, que son instrumentos clave para afrontar, con unas mínimas garantías de éxito, algunos de los grandes retos a los que se enfrenta la sociedad actual y a los que se ha aludido a lo largo de este trabajo.

Es precisamente información de naturaleza territorial la que en las últimas décadas ha tenido entrada en el Registro de la propiedad, primero de forma tímida —mediante la técnica de la asociación—, y en la actualidad, tras la reforma operada por la LRLHLC, con la condición de verdadera información registral a través de su constancia mediante nota marginal. Y posiblemente la combinación entre esa nueva información de contenido territorial que figura en el Registro y el empleo de las TIC, por un lado, junto con un re-diseño radical de la organización registral —a través de su reingenierización—, facilitado en gran medida por los adelantos tecnológicos de los que disponemos en la actualidad, por otro, podrían convertir al Registro de la propiedad en una institución central en materia de administración del territorio, capaz de mejorar la protección del medio ambiente (como ha quedado de manifiesto en algunos de los ejemplos expuestos más arriba). Pero no sería esta su única utilidad novedosa; también podría contribuir al logro de una buena gobernanza: así, disponer de información actualizada sobre fincas hipotecadas, préstamos hipotecarios e impagos podría mejorar la gestión de riesgos y agilizar la toma de decisiones adecuadas, lo que redundaría, además, en la consecución de una mayor estabilidad económica al disminuir la dependencia de los vaivenes del mercado. No es descartable, por último, que algunas de las nuevas funcionalidades que se han predicado de ese nuevo Registro pudieran jugar un cierto (discreto) papel en la lucha contra la pobreza, por ejemplo, a través de su empleo como soporte de (micro)mercados territoriales, que permitirá a cualquier ciudadano obtener un incremento de su renta a través del intercambio de bienes o servicios a su disposición; o, también, mediante el aumento del valor de las fincas dedicadas a actividades propias del sector primario, que podrían verse favorecidas por la obtención de ciertos sellos o reconocimientos vinculados a la calidad —por lo general, ambiental— de tales inmuebles.

## BIBLIOGRAFÍA

AFONSO RODRÍGUEZ, M. E., «La publicidad registral al servicio de la protección medioambiental: el problema de la contaminación de los suelos», en *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral* (dir. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

BENNETT, R., RAJABIFARD, A., KALANTARI, M., WALLACE, J., WILLAMSON, I., «Cadastral Futures: Building a New Vision for the Nature and Role of Cadastres», International Federation of Surveyors, June 2011.

DELGADO RAMOS, J., *La protección registral del medio ambiente*, Cuadernos de Derecho Registral, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2007.

FANDOS PONS, P., «La ecoetiqueta de la finca registral», Ponencia en el *IX Congreso Nacional del Medio ambiente*, disponible en [http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/AEs/987984756\\_doc\\_PFandos.pdf](http://www.conama9.conama.org/conama9/download/files/AEs/987984756_doc_PFandos.pdf)

GARCÍA GARCÍA, J.A. y TRUJILLO CABRERA, C., «¿Nuevas funciones del Registro de la Propiedad? Sobre la cédula ambiental registral, ecoetiquetas de fincas registrales e instrumentos similares», en *El impacto de las nuevas tecnologías de la publicidad registral* (dir. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

HAMMER, M., «Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate», *Harvard Business Review*, July-August 1990.

HAMMER, M. y CHAMPY, J., *Reengineering the corporation: A manifesto for business revolution*, Harper Business, New York, 1993.

HERNÁNDEZ TORRES, E., «Las TIC y el Registro de la propiedad: especial referencia a la información territorial cultural», en M. Palmirani, M.E. Sánchez Jordán, R. Brighi (a cura di) *Informatica giuridica e informatica forense al servizio della società della conoscenza. Scritti in onore di Cesare Maioli*, Roma, 2018.

LACRUZ BERDEJO, J. L., *Elementos de Derecho civil-III bis, Derecho inmobiliario registral*, Bosch, Barcelona, 1984.

LAUDON, K.C y LAUDON, J.P., *Sistemas de información gerencial*, 12ª ed., Pearson, México, 2012.

PRADO GASCÓ, V.J., *La calificación gráfica registral*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2017.

REQUEJO LIBERAL, J., *Descripción geográfica de las fincas en el Registro de la Propiedad (Geo-Base)*, Lex Nova, Valladolid, 2007.

SÁNCHEZ JORDÁN, M.E., «La Directiva INSPIRE y los sistemas registrales europeos», en *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales* (coord. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

— «Disciplina urbanística y Registro de la propiedad (a propósito de la reforma del artículo 51 del Texto Refundido de la Ley del Suelo)», en *El impacto de las nuevas tecnologías en la publicidad registral* (dir. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

TRUJILLO CABRERA, C., «La Directiva INSPIRE en España: ¿Registro o Catastro?» en *La información territorial en el Registro de la Propiedad: la incidencia de la Directiva INSPIRE y de las bases gráficas registrales* (coord. Sánchez Jordán), Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2011.

— *Representación gráfica de fincas en el Registro de la Propiedad*, Agencia estatal BOE, Madrid, 2017.

TULADHAR, A.M., «Reengineering Cadastre and Land Registration Systems and Business Opportunities», en [www.eurocadastre.org/pdf/tuladharm.pdf](http://www.eurocadastre.org/pdf/tuladharm.pdf)

VÁZQUEZ ASENJO, Ó.G., «Mercado de Transacciones Ecológicas “Mertra”», *JIDEE 2008*, accesible en <http://bit.ly/2EZ5dpk>

— *La información territorial asociada a las bases gráficas registrales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

VILCHES TRASSIERRA, A.J., «Hacia el Registro electrónico», en *Libro Homenaje al profesor Manuel Amorós Guardiola*, vol. 2, Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España, Madrid, 2006.

WILLAMSON, I., «Re-engineering land administration systems for sustainable development - from rhetoric to reality», *JAG*, volume 3, issue 3, October 2001.

WEBGRAFÍA

Consejo Económico y Social de España (CES), Informe nº 2/2016: *El papel del sector de la construcción en el crecimiento económico: competitividad, cohesión y calidad de vida*. Recuperado 11 enero 2018, desde <http://www.ces.es/documents/10180/3557409/Inf0216.pdf>

Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, *Informe Panorama registral. Impagos hipotecarios de vivienda 2012*. Recuperado 12 enero 2018, desde <https://bit.ly/2lhnxh5>

Dirección General del Catastro, *Plan Estratégico y Plan por Objetivos (2014-2017)*. Recuperado 11 enero 2018, desde <http://www.catastro.minhap.gob.es/esp/planestrategico.asp>

Fédération Internationale des Géomètres (FIG), *The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development*. Recuperado 10 enero 2018, desde <http://bit.ly/2nYvEkb>

Food and Agricultural Organization (FAO), *The concept of Land Administration*. Recuperado 10 enero 2018, desde <http://bit.ly/2ChDOZp>

Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *La producción ecológica*. Recuperado 18 junio 2018, desde <https://bit.ly/2GWpKa6>

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE), *Land Administration Guidelines*. Recuperado 8 enero 2018, desde <http://bit.ly/2n1ngiG>

Fecha de recepción: 06.03.2018

Fecha de aceptación: 20.06.2018