

Revista de
**DIREITO
IMOBILIÁRIO**
Ano 31 • n. 65 • jul.-dez./2008

CONSELHO CIENTÍFICO

ALEXANDRE ASSOLINI MOTA, ALEXANDRE DE MORAES, ANDRÉA FLÁVIA TENÓRIO CARNEIRO, ANDRÉ LIMA, ARMANDO CASTELAR PINHEIRO, BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN, BRUNO MATTOS E SILVA, CARLOS ARI SUNDFELD, CARLOS EDUARDO DUARTE FLEURY, CELSO FERNANDES CAMPILONGO, DANIEL ROBERTO FINK, EDÉSIO FERNANDES, ÉLCIO TRUJILLO, EVANGELINA DE ALMEIDA PINHO, LUIZ MÁRIO GALBETTI, HÉLIO BORGHI, J. NASCIMENTO FRANCO, JOSÉ CARLOS DE FREITAS, JOSÉ GUILHERME BRAGA TEIXEIRA, JÜRGEN W. PHILIPS, KIOITSI CHICUTA, MARCELO TERRA, MAURÍCIO MELHIM NAMED CHALHUB, NELSON NERY JR., PEDRO ANTONIO DOURADO DE REZENDE E WALTER CENEVIVA.

CONSELHO JURÍDICO PERMANENTE

DES. GILBERTO VALENTE DA SILVA (IN MEMORIAM), DES. HÉLIO LOBO JÚNIOR, DES. JOSÉ DE MELLO JUNQUEIRA, DES. NARCISO ORLANDI NETO, ADEMAR FIORANELLI E ULYSSES DA SILVA.

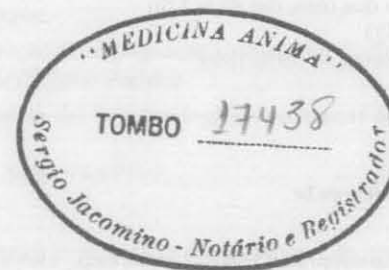
CONSELHO INTERNACIONAL

Alemanha: HELMUT RÜSSMANN – Alemanha: MAXIMILIAN HERBERGER – Chile: ELIAS MOHOR ALBORNOZ – Espanha: FERNANDO PEDRO MÉNDEZ GONZÁLEZ – Espanha: RAFAEL ARNAIZ EGUREN – Espanha: NICOLÁS PEIRÓ NOGUEROLES – Itália: RAIMONDO ZAGAMI – México: RAÚL CASTELLANO MARTÍNEZ-BAEZ – Peru: ÁLVARO DELGADO SCHEELÉ – Portugal: PAULO FERREIRA DA CUNHA e MÓNICA VANDERLEIA ALVES DE SOUSA JARDIM.

COORDENAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA

ADEMAR FIORANELLI E SÉRGIO JACOMINO. ADEMAR FIORANELLI E SÉRGIO JACOMINO.

Publicação oficial do
Instituto de Registro
Imobiliário do Brasil



Revista de DIREITO IMOBILIÁRIO

Ano 31 • n. 65 • jul.-dez./2008

Coordenadores

SÉRGIO JACOMINO

MARCELO AUGUSTO SANTANA DE MELO

LUCIANO LOPES PASSARELLI

© edição e distribuição da

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS LTDA.

Diretor responsável

CARLOS HENRIQUE DE CARVALHO FILHO

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda

Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450

CEP 01136-000 – São Paulo

São Paulo – Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo – Lei 9.610/98.

CENTRAL DE RELACIONAMENTO RT

(atendimento, em dias úteis, das 8h às 17h)

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor

sac@rt.com.br

Visite nosso site

www.rt.com.br

editorial.revista@rt.com.br

Impressão e acabamento: Prol Editora Gráfica Ltda. CNPJ 52.007.010/0001-52



EDITORA AFILIADA

Impresso no Brasil

Sumário

EDITORIAL

I. DOUTRINA NACIONAL

1. A importância do Código Civil para a política de regularização fundiária
Alex Ferreira Magalhães 11 ✓
2. Apontamentos sobre o pacto antenupcial
Cinthia Lopes Moreira 30 ✓
3. Fatos históricos e jurídicos determinantes da configuração contemporânea dos serviços notariais
Gilson Carlos Sant'Anna 39 ✓
4. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia
Luiz Carlos Alvarenga 61 ✓
5. Georreferenciamento de imóveis rurais: aspectos legais, sociais e econômicos
Roberto Élito dos Reis Guimarães 76 ✓
6. O direito expectativo no Registro de Imóveis
Tiago Machado Burtet 93 ✓

II. DOUTRINA INTERNACIONAL

1. Registo da acção de impugnação pauliana no direito português
Henrique Olegário Pacheco 109 ✓
2. La implantacion del Registro Inglés: enseñanzas de una lenta conquista
Nicolás Nogueroles Peiró 144 ✓

III. PARECERES

1. A posição jurídico-subjectiva dos notários e os remédios jurídicos adequados à sua defesa
José Joaquim Gomes Canotilho 217 ✓

IV. ATUALIDADES NACIONAIS

1. Privatização do serviço notarial e registral: direito e economia
Alexandre Scigliano Valerio 235 ✓
2. Terras indígenas, comunidades quilombolas e o registro de imóveis no Brasil
Marcelo Augusto Santana de Melo 275 ✓

V. CONFERÊNCIAS

1. Adjudicação pelo condomínio edilício: possibilidade e registro da carta
João Pedro Lamana Paiva 291 ✓

VI. JURISPRUDÊNCIA

1. 1ª Vara de Registros Públicos de São Paulo
 Caução locatícia. Bem alienado fiduciariamente. Necessidade de anuência do credor fiduciário - Processo 583.00.2007.216578-7 - 1.ª VRPSP - Juiz *Gustavo Henrique Bretas Marzagão* 299
- Bem de família. Imóvel gravado com usufruto. Possibilidade - Processo 583.00.2007.228357-5 - 1.ª VRPSP - Juiz *Gustavo Henrique Bretas Marzagão* 300
2. Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo
 Georreferenciamento. Retificação de registro. Prazo. Obrigatoriedade da observância dos dispostos no art. 10, IV, e § 2º, do Dec. 4.449/2002 - Processo CG 2007/5172 (82/2008-E) - *CGJESP* - rel. *Alvaro Luiz Valery Mirra* 301
3. Conselho Superior da Magistratura de São Paulo
 Condomínio edilício. Desdobro. Para a configuração de um condomínio edilício regido pela Lei 4.591/64 e art. 1.331 do Código Civil é necessária a existência de áreas comuns mínimas, caso contrário a hipótese é de desdobro de lotes - *ApCiv 788-6/7 - CSMSP* - rel. *Ruy Camilo* 306
4. Tribunal de Justiça de São Paulo
 1. Alienação fiduciária. Inadimplemento de parcelas. Pretensão de rescisão contratual. Inviabilidade. Consolidação da propriedade na pessoa do credor - *ApCiv. 433.293-4/3 - São Paulo - TJSP* - rel. *Maia da cunha* 310
5. Superior Tribunal de Justiça
 Títulos judiciais. Sujeição à qualificação registral. Carta de sentença. Ação de divisão. Ofensa aos princípios da disponibilidade, especialidade e continuidade. Inviabilidade do registro - RMS 9.372 - SP - STJ - rel. *Antônio de Pádua Ribeiro* 312
- Cédula rural hipotecária. Garantias prestadas por terceiros. Nulidade. Aplicação do art. 60, § 3º, do Dec.-lei 167/67 - REsp 599.545 - SP - STJ - rel. *Humberto Gomes de Barros* 315
- Penhora. Direitos relativos a promessa de venda de compra. Imóvel de propriedade do exequente. Possibilidade - REsp 860.763-PB - STJ - rel. *Humberto Gomes de Barros* ... 327

VII. ÍNDICES

ÍNDICE ONOMÁSTICO	329
ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO	335
NORMAS DE PUBLICAÇÃO PARA OS AUTORES	349

La implantación del Registro Inglés: enseñanzas de una lenta conquista

NICOLÁS NOGUEROLES PEIRÓ

Registrador de la Propiedad de Barcelona.

SUMARIO: I. Introducción – II. Antecedentes – III. El Primer Informe sobre la Ley de la Propiedad Inmobiliaria (1829) de la Real Property Commission: a) El informe; b) El apéndice del informe; c) La comunicación de John Tyrrell; d) Principios y organización propuestos por John Tyrrell: d.1. Principios; d.2 Organización – IV: El Segundo Informe de la Real Property Commission de 1830 sobre el establecimiento de un Registro de la Propiedad: A) El informe: 1. El Registro como solución a los problemas del modelo vigente; 2. Revisión de las tradicionales objeciones a la implantación del Registro; 3. La regulación y organización del Registro – B) El apéndice – V. El fracaso de los proyectos posteriores al Segundo Informe de 1830 y el Informe del “Select Committee” de 1832 sobre El Registro – VI. El Primer Informe de la “Registration and Conveyancing Commission” de 1850: a) El establecimiento del Registro; b) Efectos del Registro; c) Los diferentes sistemas registrales; d) La opinión disidente de algunos miembros de la Comisión; e) La propuesta de Robert Wilson – VII. Informe de la “Registration of Title Commission” de 1857: A) Introducción; B) La “Registration of Deeds” o “Registration of Assurances”: a) Las ventajas de la Registration of Deeds; b) Insuficiencias de la Registration of Deeds; c) La experiencia de los Registros de York y Middlesex – C) La “Registration of Title”: a) Las diferentes propuestas organizativas; b) La propuesta de la Comisión – VIII. La Land Transfer Act de 1862 y el Informe de la Royal Commission de 1870 sobre su funcionamiento: a) La Ley de 1862; b) El Informe de la Royal Commission de 1870, sobre el funcionamiento de la Land Transfer Act de 1862 – IX. La Land Transfer Act de 1875 y el Informe del “Select Committee on Land Titles and Transfer” de 1879 – X. La Land Transfer Act de 1897: el registro obligatorio – XI. La Extensión de la obligatoriedad de registro y la Land Regis-

tration Act de 1925: a) El Informe de la “Royal Commission on Land Transfer Acts” de 1911; b) El Informe de “Acquisition and Valuation of Land Committee on Transfer of Land in England and Wales” de 1919 - XII. Reflexiones en torno a la Institución Registral a partir de la experiencia inglesa: 1. Flexibilidad; 2. Oposición al establecimiento del Registro; 3. Intervención Pública; 4. El Registro confiere el Título (Title by Registration); 5. Similitudes con el establecimiento del Registro en España.

I. INTRODUCCIÓN¹

Es un lugar común, aunque por ello no menos cierto, que el establecimiento de los Registros de la Propiedad está ligado al desarrollo del mercado hipotecario. Tanto la doctrina² cuanto las exposiciones de motivos de los textos legales³, así como las declaraciones internacionales⁴, insisten en señalar que uno de los efectos de la institución registral es fomentar el crédito hipotecario. También es otro tópico señalar que: el llamado Registro de Derechos (Title Register -en la terminología anglosajona-) frente al Registro de Documentos (Deed Register -en la terminología anglosajona-) ofrece mayor seguridad para la propiedad y también para las garantías constituidas sobre la misma. Esta mayor seguridad redundará en unos menores costes de transacción e, incluso, en unos tipos de interés más reducidos. Y la doctrina, en particular en los países en los que conviven ambos modelos, insiste en la superioridad del Registro de Derechos⁵.

1. N.E. – Capítulo publicado nas p. 789 a 866 da obra *Historia de la Propiedad – Crédito y Garantía*, coordinada por Salustiano de Ríos, Javier Infante, Ricardo Robledo, Eugenia Torijano, editada em Madrid pelo Servicio de Estudios del Colegio de Registradores, 2008.
2. Vid por todos en España SANZ FERNANDEZ, A. *Instituciones de Derecho Hipotecado*, Tomo I, Madrid 1947, p. 35; en Italia LUZZATI, I. *Della Trascrizione*, Vol. I, 4 ed., Turin 1905, p. XXVII; en Francia BESSON, E. *Les Livres Fonciers et la Reforme Hypothécaire*, Paris 1891, p. 3.
3. En Inglaterra los primeros registros de documentos fueron establecidos para facilitar la concesión de créditos con garantía hipotecaria. La exposición de motivos de la ley de 1703 que estableció el Registro de West Riding de Yorkshire dice: “the principal place in the north for the cloth manufacture and most of the traders therein are freeholders, and have frequent occasions to borrow money upon their estates for managing their said trade, but for want of a register find it difficult to give security to the satisfaction of the money lenders”.
4. COMISIÓN ECONÓMICA PARA EUROPA DE LAS NACIONES UNIDAS. “Land Administration in the UNECE Region (Developing Trends and main Principles)”, 2005, p. 22, y en “Social and Economic Benefits of Good Land Administration”, 2005, p. 6 y 10 <www.unece.org>
5. COVIELLO, N. *Della Trascrizione*, Vol. I, 2 ed., Napoles-Turin, 1924, p. 123. “El sistema de transcripción es el que menos responde al ideal de la publicidad,

En los últimos años han visto la luz una serie de estudios sobre la integración de los mercados hipotecarios europeos⁶ que, desde una perspectiva económica, han permitido constatar las afirmaciones que los juristas llevaban haciendo durante más de un siglo. En cierta manera se ha podido medir, con todas las limitaciones que conlleva esta afirmación, los efectos que el Registro tiene sobre el mercado hipotecario siendo los aspectos más relevantes: a) el coste de formalización de las hipotecas⁷; b) el tiempo de formalización del registro de las hipotecas⁸; c) el tiempo medio de ejecución de las hipotecas⁹; d) el tipo de interés de los préstamos con garantía hipotecaria¹⁰.

es el más imperfecto y por todos se considera urgente la necesidad de reformarlo". LUZZATI, I. *Della Trascrizione*, Vol. I, 4 ed., Turín, 1905, "el crédito hipotecario está mejor establecido con el sistema tabular que con el sistema de transcripción". En un estudio publicado en Francia en el siglo XIX se propone como modelo para garantizar la propiedad y fomentar el crédito hipotecario la legislación austriaca, "Considerations économiques et financières sur les ressources de l'Empire d'Autriche", Paris, 1863, p. 14 y ss. Desde la perspectiva del análisis económico también se considera más eficiente el Registro de Derechos, MICELI, T.H.J. *The Economic Approach to Law*, Stanford, 2004, p. 187.

6. OLIVER WYMAN. "Study on the Financial Integration of European Mortgage Markets", octubre 2003, este estudio fue elaborado para la European Mortgage Federation <www.hypo.org> LONDON ECONOMICS "The costs and benefits of the integration of EU Mortgages Markets", agosto, 2005, informe elaborado para la Dirección General del Mercado Interior de la Comisión Europea. AFI "Función económica del Registro de la Propiedad Inmobiliario", diciembre, 2005, trabajo elaborado para el Colegio de Registradores de la Propiedad Bienes Muebles y Mercantiles de España.
7. El coste operativo sobre el saldo vivo del crédito hipotecario en los países con registro de derechos (Alemania 0,43, Reino Unido 0,40 y España 0,38) es inferior a los países con registro de documentos (Francia 0,72 e Italia 0,68). OLIVER WYMAN "Study on the Financial Integration of European Mortgage Market" octubre 2003, p. 44
8. El tiempo de registro de las hipotecas contado en meses es superior en los registros de documentos (Italia 1,2 y Francia 1) que en los registros de derechos (Reino Unido 0,75, Alemania 0,35 y España 0,20) OLIVER WYMAN, op. cit., p. 46.
9. El tiempo medio de ejecución de las garantías hipotecarias es superior en los países con registro de documentos (Italia llega a los 5 años) que en los países con registro de derechos (Reino Unido y Alemania 12 meses y España 9 meses) OLIVER WYMAN, op. cit., p. 46. Aunque esta variable está estrechamente ligada con el funcionamiento de los Tribunales de Justicia y, en particular, con la existencia de un procedimiento de ejecución especial.
10. La creación de la Unión Monetaria Europea en vigor desde 1999 ha permitido la existencia de un mismo mecanismo para la fijación de los tipos de interés. Los tipos de interés, como es bien sabido, dependen de factores como la inflación o la competencia de los mercados. Tomando el diferencial existente entre los tipos de interés hipotecarios y los tipos interbancarios se observa unos menores

Si del análisis de todas estas variables resulta la superioridad del modelo registral de derechos de origen germánico, también seguido por los países anglosajones, la pregunta es obvia ¿por qué no ha triunfado legislativamente en todos los países de la Unión Europea el llamado Registro de Derechos si existe acuerdo doctrinal y una evidencia empírica? Para intentar responder a esta pregunta en los epígrafes siguientes analizaremos la historia de la implantación del Registro en Inglaterra y Gales. El caso inglés es particularmente interesante porque, por un lado, sirve para mostrar que en los países del common law también hay registros, no son una peculiaridad latino-germánica, y, por otro lado, los avatares que durante más de un siglo tuvo que sufrir el registro inglés, los diferentes fracasos y resistencias, para poder llegar a lo que es en la actualidad no difieren mucho de lo que aconteció en el continente. Una historia rica en matices, en ensayos y errores.

II. ANTECEDENTES

El establecimiento de un Registro de la Propiedad, frente a lo que pudiera parecer, no es ajeno a la tradición jurídica inglesa ni es un cuerpo extraño dentro del "common law". El antecedente de las leyes de Registro inglesas se suele situar en el Statute of Enrolments de 1535¹¹, que consistía en la inclusión o registro de los documentos escritos duplicados, cortados y sellados en una oficina pública, en este caso los Tribunales Reales (Kings Courts) y con el que se trató de poner fin a la contratación secreta, carente de toda publicidad¹², en la que se transfería simplemente por medio de un documento (deed). A través del "lease" y "release"¹³, con dos escrituras, se evitó cumplir con el Statute of Enrolments y el secreto en la contratación quedó reforzado ayuno de cualquier publicidad. Las primeras leyes de Registro no se aprobaron hasta el s. XVIII, pese a los múltiples intentos anteriores a esa época. Eran leyes de ámbito local (Yorkshire y Middlesex), establecidas a petición de los Jueces del Condado dados los perniciosos efectos de la contratación privada¹⁴. Pero la interferencia de la "equity" llevaba

diferenciales para los países con registros de derechos (España 1,3 y Alemania 1,9) frente a los países con registros de documentos (Italia 2,1 y Francia 2,5). Para un análisis más pormenorizado puede verse MENDEZ GONZALEZ, F. "Registro de la Propiedad y desarrollo de los mercados de crédito hipotecario", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, n. 700, p. 602.

11. STEWART STEWART-WALLACE, J. *Principles of Land Registration*, Londres, 1937, p. 24.
12. El principio de que la contratación tenía que ser publicada fue superado por medio del "use" (derecho de disfrute) que no necesitaba ninguna formalidad o publicidad. ROWTON SIMPSON, S. *Land Law and Registration*, Book 1, Cambridge, p. 37.
13. Puede verse con más detalle el proceso en ROWTON SIMPSON, S. op. cit., p. 38.
14. "The lands were secretly conveyed by ill-disposed persons, and that several who had purchased lands, or lent money thereon, had been undone by prior and secret conveyances and incumbrances" recogido en Real Property Commissioners, "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 525. También

a dar preferencia a los títulos no registrados sobre los registrados y con ello se impedía que el Registro ofreciese la seguridad deseada. Desde 1535, época del "Statute of Enrolments" de Enrique VIII, hasta 1832, momento en el que comienza la discusión del nuevo modelo de "registration of title" (Registro de Derechos) frente al hasta entonces paradigma de la "registration of deeds" (Registro de Documentos), se suceden veintiséis leyes o proyectos de ley ante el Parlamento inglés relacionados con el registro de la propiedad inmobiliaria¹⁵. Esto último representa una media de una ley o proyecto relativo al Registro cada doce años y así durante tres siglos¹⁶. Pocas materias han recibido tanta atención como el Registro.

El sistema de contratación inmobiliaria (conveyance), vigente en Inglaterra al comienzo del siglo XIX, era considerado excesivamente "caro, lento e inseguro", y además las escrituras (deeds) eran difíciles de leer, imposibles de entender y hasta desagradables al tacto¹⁷. Era necesaria asimismo la inves-

es de gran interés la exposición de motivos de la ley del Registro de Middlesex, recogida en la misma p. 525, en la que se describen los problemas surgidos como consecuencia de la contratación secreta y las cargas ocultas. La ley para impedir el fraude mediante hipotecas secretas (Act 4th William 3d, c.16), que pretendía privar al deudor hipotecario que ocultaba (not giving notice) la existencia de hipotecas o gravámenes por juicio del derecho a cancelar (equity of redemption), resultó inútil al haber sido aprobada en la misma sesión parlamentaria otra norma que hacía inútil sus previsiones (puede verse en la misma p. 525).

15. Entre las leyes destacan: la ley de 1663 que estableció un "register of deeds" en Bedford Level, las leyes de 1703, 1707 y 1735 que establecieron los Registros de West, East y North Riding en Yorkshire respectivamente y la ley de 1708 que estableció el Registro de Middlesex. Estos registros de documentos (deed registers) han estado funcionando en Riding y Middlesex hasta 1974. Una experiencia de más de 200 años, considerada por algunos como un completo fracaso, y que será tenida en cuenta durante el siglo XIX por todas las comisiones que estudien la propiedad inmobiliaria y la creación de títulos seguros. La pretensión de implantar un Registro de Documentos en toda Inglaterra y Gales no fue definitivamente abandonada hasta 1911, según apunta HOWELL, J. "Deeds Registration in England: a complete failure?" *Cambridge Law Journal* 58(2), July 1999, p. 366. Los solicitors, en un último intento de impedir la implantación del "Register of Titles", propugnarán la implantación del "Register of Deeds".
16. STEWART STEWART-WALLACE, J. *Introduction to the Principles of Land Registration*, Londres, 1937, p. 25.
17. "difficult to read, impossible to understand and disgusting to touch" OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge 1981, p. 23. Indica POLLOCK, F. *Land Laws*, Londres, 1896, p. 165, que las escrituras no sólo eran caras por su extensión (length), teniendo en cuenta del sistema de retribución de los solicitors, sino que desde finales del siglo XVI el medio normal de contratación sobre un freehold (dominio) era mediante un "lease and release" lo que en la práctica suponía dos escrituras y más gastos. Las tarifas de los "solicitors y attorneys"

tigación de los títulos, que resultaba lenta, costosa y complicada (requería especiales conocimientos jurídicos) porque los títulos eran sólo la historia escrita de la posesión, y un mínimo de prudencia exigía que cada comprador los examinase¹⁸. El título para poder ser "marketable" debía haber permanecido indiscutido (clear) durante sesenta años¹⁹ y aun así, no era seguro.

La implantación de un sistema de contratación inmobiliaria²⁰ de tipo registral (Registered Conveyancing), sencillo, barato y seguro, encontraba su principal oposición en la clase jurídica, solicitors y barristers, que de este modo dejarían de percibir sus emolumentos²¹. Estos juristas habían logrado imponer un régimen de monopolio en la contratación inmobiliaria (conveyancing) a lo largo de todo el territorio inglés. En sus orígenes la contratación inmobiliaria en Inglaterra no estaba reservada a los juristas pero, en 1712, los miembros de la "Company of Scriveners" (Compañía de Escribanos) obtuvieron el monopolio de dicha contratación en la City de Londres²². Los solicitors y attorneys organizados en la "Society of Gentlemen Practisers in the Courts of Law and Equity" deseaban también este monopolio y en 1729 pretendieron que se les concediese la exclusiva en la redacción de todo documento sujeto al "Stamp Duty" (Impuesto del sello, similar al Impuesto de Actos Jurídicos Documentados). Para conseguir sus fines, los solicitors y attorneys, lanzaron en 1749 un

fueron consideradas desde el siglo XVIII excesivamente altas y continuarán siéndolo durante los doscientos años siguientes. ABEL-SMITH, B. y STEVENS, R. *Lawyers and the Courts*, Harvard, 1967, p. 19.

18. POLLOCK, F. *Land Laws*, Londres, 1896, p. 171.
19. WILLIAMS, J. *Principles of the Law of Real Property*, Londres, 1896, p. 554. Los sesenta años no convierten al título en inatacable, existe posibilidad de recuperar la propiedad inmobiliaria pasados sesenta años. Apunta Williams que el plazo de sesenta años, entre otras razones, puede relacionarse con lo que se consideraba duración habitual de la vida humana.
20. El término "conveyancing" es el proceso por el cual se transmite un título de propiedad. Sin embargo, con el tiempo, se ha identificado el documento por el que se efectúa la transmisión con conveyance. La conveyance aparece estrechamente relacionada con el contrato. ABBEY, R. y RICHARDS, M. *Conveyancing*, Londres, 2000, p. 2 dicen "Conveyancing is the process by which legal title of property is transferred" y en relación con el contrato añaden "When you consider that conveyancing is about the transfer of title and these transfers are in the main made by contract... Each conveyance on sale will involve preparing a written contract". Hemos preferido traducirlo por "contratación inmobiliaria", siguiendo a BAZ IZQUIERDO, F. *Derecho Inmobiliario e Hipotecario Inglés*, Madrid, 1980, p. 110, aunque podría también utilizarse la expresión "formalización de la transmisión inmobiliaria".
21. BRIAN SIMPSON, A.W. *A History of the Land Law*, Oxford, 1986, p. 273.
22. Durante el siglo XVII los "scriveners" notarios centraron su actividad en actuar como agentes financieros y en el ejercicio de la banca, por ello gran parte de la actividad de redacción de los documentos y la autenticación de las transacciones inmobiliarias fueron asumidas por los attorneys, que no estaban formalmente habilitados para ello. READY, N.P. *Brook's Notary*, Londres, 2002, p. 14.

ataque contra los scriveneres que dió sus frutos en 1760, al conseguir romper el monopolio de estos últimos en la City de Londres²³. Conseguido el primer objetivo, los solicitors y attorneys reclamaron para sí lo que antes fue exclusivo de los scriveneres, pero esta vez extendido a todo el territorio inglés: el monopolio de la conveyancing, que obtuvieron por ley en 1804²⁴. Los solicitors, fundamentalmente, tenían un fuerte interés en mantener un sistema de contratación privada²⁵, que tantos ingresos les reportaba, y, posteriormente cuando el establecimiento de un Registro de la Propiedad será irreversible, se mostrarán partidarios de un sistema de Registro de Documentos (Deeds Registry).

Frente a las reticencias de solicitors y barristers, ya en el siglo XVIII, eminentes juristas como Blackstone se lamentaban del carácter secreto de la contratación inmobiliaria y consideraban de gran importancia el establecimiento de un Registro²⁶. Esta necesidad se acentúa en el s. XIX, cuando el proceso de industrialización, que se fue desarrollando en Inglaterra, propicia un movimiento a favor de la economía de mercado (Free Trade Movement), y que prestará especial atención al sistema de transmisiones inmobiliarias, mostrándose claramente favorable al establecimiento de un Registro de la Propiedad, pese a las críticas de intervencionismo (officialism)²⁷.

No obstante todo lo anterior, el punto que constituye el inicio del proceso que llevará al establecimiento en Inglaterra de un sistema registral moderno fue la creación de la Comisión de la Propiedad Inmobiliaria "Real Property Commis-

23. En el caso *Harrison v. Smith* la Compañía perdió el monopolio en la redacción de escrituras, el Tribunal dijo con claridad que los attorneys tenían derecho a realizar "conveyancing" en el territorio de la City. Con anterioridad, en el caso *Auditor Curles*, el Tribunal había sentenciado "it doth not appertain to an attorney to make writing". READY, N.P. *Brookes Notary*, Londres, 2002, p. 15, y ABEL-SMITH, B., STEVENS, R. *Lawyers and the Courts*, Harvard, 1967, p. 22.
24. OFFER, A. *Property and Politics, 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 19, y ABEL-SMITH, B., STEVENS, R. op. cit., p. 22, explican detalladamente este proceso.
25. BRIAN SIMPSON, A.W. *A History of the Land Law*, op. cit., p. 273.
26. HOLDSWORTH, W.S. op. cit., p. 307. En 1826 James Humphreys publicó su propuesta de Código para Inglaterra, bajo el título de "Observations on the Actual State of the English Laws of Real Property, with the outlines of a Code", en el que proponía establecer un registro general de documentos y cargas. HOLDSWORTH, W.S. op.cit., p. 307, señala que esta propuesta había sido formulada, con anterioridad, durante el período de la Commonwealth por Mathew Hale. El proyecto de Humphreys obtuvo el reconocimiento de Jeremias Bentham, partidario de la codificación y racionalización de las leyes en Inglaterra, según indica ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law 1832-1940*, Oxford, 1992, p. 5.
27. COLQUHOUN DILL, T. R. *Transfer of Land by Registration of Title*, Londres, 1893, p. 35, reconoce que una de las razones en contra del establecimiento de un Registro es que este supone una intervención del Gobierno en el ámbito de la contratación inmobiliaria, sin embargo, desde la perspectiva del Free Trade Movement, responde diciendo: que no es una interferencia en un ámbito privado sino una nueva faceta que los particulares no pueden realizar.

sion" en 1828, de la que emanarán cuatro informes sucesivos, en los años 1829, 1830, 1932 1934, el segundo de los cuales, el de 1930, estará íntegramente dedicado al establecimiento de un Registro de la Propiedad en todo el territorio de Inglaterra y Gales. La Comisión de la Propiedad Inmobiliaria estuvo formada, desde sus inicios, por la élite de los conveyancers²⁸ y esto explicará en gran medida el contenido de los informes, como veremos más adelante.

III. EL PRIMER INFORME SOBRE LA LEY DE LA PROPIEDAD INMOBILIARIA (1829) DE LA REAL PROPERTY COMMISSION

a) El informe

La Comisión considera que la ley de la Propiedad Inmobiliaria es casi perfecta y requiere pocos cambios, a lo sumo cambios formales pero no sustantivos²⁹. Sólo se contienen dos referencias a un posible Registro para todo el territorio del Reino (General Register):

1) sería un instrumento para superar algunas carencias, ya que el Registro serviría para reducir los plazos de prescripción y limitar las acciones de reclamación³⁰;

2) ninguna otra medida, como el establecimiento de un Registro General de Documentos (General Registry of Deeds), ha sido pedida tanto y desde distintas instancias³¹.

El Registro recogería las transmisiones de bienes y las cargas constituidas sobre los mismos, de manera que cualquier persona que tenga que contratar con ellos pueda conocerlos, con la ventaja de que los gastos de conservación de los documentos y escrituras desaparecerían, los costes de investigación de las titularidades se reducirían y facilitaría la prevención del fraude en la contratación inmobiliaria. La prevalencia entre los derechos se resolvería con arreglo a la prioridad.

Sin embargo, la Comisión se muestra cautelosa por la novedad que supondría introducir un Registro en todo el territorio y temerosa de los obstáculos que podrían surgir³². No obstante, la Comisión apunta que uno de los mayores inconvenientes para el adecuado funcionamiento de los registros es la "doctrine of equitable notice", a la que nos referiremos más adelante y que va a estar presente en posteriores informes y comunicaciones. Y en definitiva, aunque es consciente de las ventajas del Registro, no se muestra decidida a su implanta-

28. La Comisión estaba formada por John Campbell, William Henry Tinney, John Hodgson, Samuel Duckworth y Peter Bellinger Brodie.
29. Real Property Commissioners. First Report, 1829, p. 8.
30. Real Property Commissioners. First Report, 1829, p. 48.
31. Real Property Commissioners. First Report, 1829, p. 60.
32. Ni las experiencias de los Registros de los condados de Yorkshire y Middlesex, ni tampoco la del Registro de Irlanda, consideradas todas ellas imperfectas, son prueba suficiente de la utilidad de los Registros y, lo que es más grave, de los pasos a seguir para su implantación.

ción. Sus planteamientos son propios de unos conveyancers orgullosos de su ley y coherentes con la afirmación realizada al principio del informe sobre el carácter "cuasi-perfecto" de su ley, lo que refleja el poco entusiasmo de esta élite hacia el Registro.

b) El apéndice del informe

En el apéndice se recogen las comunicaciones y respuestas enviadas por los juristas, en su mayoría barristers y solicitors, a las preguntas y encuestas remitidas por la Comisión. Estas comunicaciones formulan muchas de las cuestiones que en los siglos venideros seguirán planteadas; ¿cuál es la naturaleza de la función registral?³³ ¿cuál es el mejor medio de financiar los costes de un Registro?³⁴ y ¿cuáles son los beneficios del funcionamiento de un sistema registral?³⁵ Algunas de las respuestas que se intuyeron entonces, hace casi 200 años, siguen conservando su actualidad. Sin embargo, en cuanto a los efectos del Registro ninguna respuesta va más allá de la mera oponibilidad³⁶.

c) La comunicación de John Tyrrell

Entre todas las respuestas destaca de manera especial la formulada por John Tyrrell, posteriormente incorporado a la Comisión para la elaboración del segundo informe. Tyrrell expone la necesidad de establecer un Registro, los problemas derivados de su implantación, aborda la manera de organizarlo e, incluso, llega al detalle de proponer un modelo de Libro Diario y otro de Inscripciones³⁷.

No considera necesario introducir grandes cambios en la legislación sustantiva sobre propiedad inmobiliaria, y coincide con la Comisión en que lo

33. Tanto los partidarios cuanto los detractores del Registro convienen que es una función judicial y debe ser encomendada a un jurista. J. Pemberton (barrister) Real Property Commissioners, "First Report 1829", appendix, p. 455. "The registrar should be a barrister of not less than ten years standing at the bar, and should be a judge of all matters touching the registering alienations of real property".
34. El Registro se financiaría con un fondo constituido por los ingresos provenientes de los impuestos que graven las transmisiones. La autofinanciación esta presente en la incipiente formulación del registro inglés.
35. El Registro servirá para reducir costes en la contratación, evitar fraudes y disminuir los litigios. Lo anterior facilitará las pequeñas transacciones y, con ello, el acceso a la propiedad de un mayor número de ciudadanos. F. Vesey (barrister), Real Property Commissioners "First Report 1829" appendix, p. 452 y J. Pemberton (barrister). Real Property Commissioners, "First Report 1829", appendix, p. 456.
36. E. Berkeley Portman y Th. Wilson (barristers). Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix, p. 442.
37. J. Tyrrell Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 520 a 547.

defectuoso son los mecanismos de transmisión de la propiedad y de creación de derechos sobre los bienes inmuebles, que debe corregirse mediante la implantación de un Registro que facilite la prueba de la misma y su investigación. Ello permitiría luchar contra los continuos fraudes en la contratación inmobiliaria. Tyrrell enumera hasta ocho frecuentes fraudes y engaños³⁸, similares a los existentes en la llamada "España negra del tráfico inmobiliario"³⁹ previa a la aparición de la Ley Hipotecaria, que en síntesis consisten en: suprimir cargas y hacer desaparecer escrituras, transmitir derechos distintos de los que se es titular, alterar la prioridad entre las distintas cargas y el enriquecimiento de los intermediarios, solicitors, mediante la ocultación de información relevante a los contratantes. Como consecuencia de lo anterior, los compradores pueden verse privados de derechos que suponían haber adquirido o los adquieren con más gravámenes de los que pudieron conocer. El Registro como solución a estos problemas se encontraba ya en la doctrina inglesa desde 1652 y estaba avalada por la experiencia de otros países, tanto del "civil law" cuanto del "common law"⁴⁰. Los obstáculos a la implantación del Registro se debían a la defectuosa regulación y no a un rechazo de la institución registral, que ofrece más ventajas que inconvenientes⁴¹.

Entre estas ventajas destaca que: protege frente a fraude, facilita la prueba de los derechos, reduce los costes y los tiempos de las transacciones, ayuda a la simplificación de los títulos, aumenta el valor de los inmuebles y facilita la obtención de créditos⁴². Tales afirmaciones siguen siendo válidas hoy.

38. J. Tyrrell Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 521.
39. Expresión acuñada por Garcia Herguedas y recogida por GARCIA GARCIA, J. M. *Derecho Hipotecario o Inmobiliario Registral*. Tomo I, Madrid 1987, p. 183.
40. En 1652 el Juez Matthew Hale escribió un tratado señalando los perniciosos efectos de la contratación secreta y propugnando abiertamente el establecimiento de un registro de contratos (registry of conveyance, office of enrolment). Le siguió Shepherd, para el que los adquirentes sin un Registro carecen de seguridad y nunca pueden afirmar que son propietarios. También Gilbert en la primera edición de su tratado de los "tenures" señala que la contratación secreta es la causa de muchos males pues originariamente la transmisión inmobiliaria requería un acto público que diese suficiente notoriedad. Y Blackstone señalaba la falta de publicidad como uno de los males del sistema inglés y abogaba por el establecimiento del Registro.
41. Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 526.
42. 1) Protege frente a la desaparición de cargas o vinculaciones preferentes.
2) Protege frente a títulos fraudulentos o falsos, también frente a títulos antedatados y ante la posible desaparición de documentos.
3) Permite de forma segura depositar y guardar las escrituras.
4) Evita que un derecho pierda el carácter de "marketable" por la simple pérdida de un documento o por la imposibilidad de probar la línea de sucesión del adquirente.

En cambio, se aduce en contra del Registro que: añade un nuevo coste, la necesidad de crear una nueva institución y dotarla de funcionarios, los daños que pueden resultar de la actuación negligente de los funcionarios, la confusión que puede surgir entre los títulos depositados y los no depositados en el Registro y, sobre todo, el hecho de dar publicidad a escrituras y transacciones de carácter privado.

Sin embargo, Tyrrell responde a estas objeciones señalando que: los costes de registrar se compensan no sólo con las ventajas que proporciona el Registro sino también con los costes en los que se deja de incurrir; la organización que requiere el Registro no es mayor que la existente para las Oficinas de Enrolment o Annuities que deberán desaparecer; los posibles daños derivados por negligencia de los funcionarios del Registro no son mayores que en los que incurren los agentes en el complicado procedimiento de contratación privada; la confusión que puede surgir entre las escrituras conservadas en el Registro y el

5) Proporciona un principio de prueba a los compradores y a los acreedores hipotecarios.

6) Reduce los costes de enajenación de la propiedad por las siguientes razones: a) facilita la prueba al reunir en un mismo lugar todos los documentos necesarios y los hace accesibles, b) permite disminuir el contenido de las escrituras y, por tanto, su tamaño, c) convierte en innecesarias determinadas cautelas dirigidas a proteger al adquirente frente a cargas ocultas y escrituras secretas, d) simplifica los títulos, e) convierte en innecesarios los "covenants" que tienen por finalidad proteger al adquirente de los posibles vicios en la titularidad del transmitente.

7) Disminuye el tiempo necesario para enajenar la propiedad, al facilitar la prueba de la propiedad y reducir el número y tamaño de las escrituras.

8) Reduce los costes y el valor de los inmuebles y facilita la accesibles, b) permite disminuir el contenido de disminuye las dificultades para obtener créditos hipotecarios al facilitar la contratación y ser más seguros los títulos de propiedad; el resultado son unos tipos de interés inferiores. (sic)

9) La certeza y seguridad de los títulos así como la facilidad para la contratación aumenta el valor de los inmuebles,

10) Facilita y robustece la prueba de los derechos.

11) Disminuye la litigiosidad al eliminar o hacer innecesarios una serie de procedimientos ante los Tribunales sobre la prioridad de las cargas o la custodia de las escrituras.

12) Reduce los costes para litigar, al facilitar el acceso a los medios de prueba.

13) Protege al titular registrado frente a enajenaciones fraudulentas y, en su caso, facilita la recuperación del inmueble.

14) Permite establecer una regulación unitaria de los requisitos de validez para las enajenaciones y superar las regulaciones fragmentarias existentes en materia de registros.

15) Permite la conservación y custodia de las escrituras de un modo más seguro. En definitiva, son pocas las ramas del Derecho que no resultarán afectadas por el establecimiento de un Registro (General Register).

contenido de las no registradas puede superarse con una adecuada organización de los índices que permita mostrar los documentos relacionados con un mismo derecho; la divulgación (disclosure) de datos, hasta entonces secretos, tiene como finalidad evitar el fraude y el engaño en las ventas aunque sería posible establecer restricciones en el acceso. Las restricciones en el acceso no son un inconveniente para disfrutar de las ventajas provenientes.

Pero antes de implantar un sistema registral es preciso llevar a cabo una amplia investigación y discusión. Deben recogerse las opiniones de los funcionarios de los Registros de Middlesex, Yorkshire, Escocia e Irlanda así como la de los usuarios de dichos Registros e indagar el funcionamiento de la institución registral en otros países del continente. No obstante Tyrrell anticipa algunas de sus ideas relativas a los principios y a la organización del sistema registral. Tanto el plan propuesto cuanto algunos de los principios serán recogidos en el Segundo Informe de la Comisión sobre La Propiedad Inmobiliaria de 1830⁴³.

d) Principios y organización propuestos por John Tyrrell

d.1. Principios

Frente a la situación existente propone Tyrrell que lo registrado se entienda conocido y nada que no aparezca registrado se reputará conocido⁴⁴, superando la doctrina de que el mero registro no es prueba de que la situación jurídica es conocida⁴⁵, porque esta doctrina producía incerteza y confusión, al tener que examinar en cada caso concreto si el comprador o acreedor hipotecario había conocido una determinada situación inmobiliaria y en la práctica llevaba a cometer perjurio, convirtiendo las leyes sobre registros en papel mojado.

Aunque existen problemas que son particulares del derecho inglés y, por tanto, también su solución⁴⁶, sin embargo existen otros que son comunes a toda organización registral:

a) El carácter de la inscripción y el valor de los asientos: La inscripción no debe ser obligatoria (compulsory) pero sí incentivada, la prioridad se concederá al documento que primero acceda al Registro y serán ineficaces los documentos no registrados frente a los registrados⁴⁷.

43. Real Property Commissioners. "Second Report 1830".

44. Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix, p. 530. "The Register should be made notice, and nothing should be made notice which does not appear upon the Register".

45. Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix, p. 529.

46. Entre ellos, los derivados de la "equity". Los derechos en "equidad" no pueden afectar a lo registrado. Las hipotecas de equidad (equitable mortgages), que surgen por el mero depósito de una escritura en poder del acreedor, deben desaparecer y quedar únicamente aquellas que son registradas. Además la inscripción en el Registro no debe alterar la naturaleza de un derecho y convertir lo que es "equity" en "legal".

47. Real Property Commissioners. "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 531.

b) El plazo para inscribir: No debe existir un plazo para registrar, los particulares han de poder registrar en cualquier momento. Sin embargo, las personas que hayan celebrado un contrato y este no haya accedido pueden solicitar que se practique en el Registro una advertencia (*caveat*) para impedir el registro de derechos contradictorios,

c) La autenticidad de los documentos: Para que pueda ser registrado, un documento debe ser auténtico y esto tiene como finalidad evitar los fraudes. La manera de probar la autenticidad debe ser simple y la misma para el Registro que para los Tribunales. La prueba del otorgamiento de la escritura debería hacerse por testigos presenciales bajo juramento o por otras personas que reconozcan la letra manuscrita ante el Registrador o su delegado con facultades para examinar a los testigos.

d) Las situaciones jurídicas que pueden registrarse: Pueden ser registradas no sólo las escrituras de compraventa e hipoteca sino también los testamentos (*wills*)⁴⁸ y los documentos judiciales. Las cargas y rentas que recaen sobre los bienes de la Corona, de la Iglesia y de las instituciones de beneficencia deben también poder reflejarse en el Registro así como las declaraciones judiciales de incapacidad y los procedimientos concursales⁴⁹.

Para facilitar la investigación de los títulos propone relacionar los Registros de la Propiedad con los Registros del Estado Civil, de manera que un duplicado de los datos del Registro Civil fuese enviado al Registro de la Propiedad para ser indexado y coordinado con los datos de las transacciones⁵⁰.

d.2 Organización

¿Debe existir una única o una pluralidad de oficinas? Las posibilidades son: una oficina central para toda Inglaterra y Gales ubicada en Londres o una pluralidad de oficinas situadas en cada condado con una sede central a la que se

48. La posibilidad de registrar los negocios *mortis causa* supone un avance respecto a los "registros de documentos" existentes en el continente que en sus primeras leyes no admitieron esta posibilidad. En Francia hay que esperar hasta la reforma de 1935, en Italia hasta 1942 para que se admita el acceso de las herencias al registro mientras que en Luxemburgo y Bélgica todavía no se admiten. Para un estudio más detallado puede verse NOGUEROLÉS PEIRÓ, N. "La evolución de los sistemas registrales en la Unión Europea", Noticias de la Unión Europea, n. 265, p. 122

49. Los registros europeos de documentos tardaron algún tiempo en llegar a admitir el acceso de determinados documentos judiciales. En Francia, el decreto ley de 17 de junio de 1938 admitió la transcripción de los embargos judiciales. NOGUEROLÉS PEIRÓ, N. "La evolución de los sistemas registrales en la Unión Europea", Noticias de la Unión Europea, n. 265, p. 122.

50. La inseguridad derivada de no poder determinar la genealogía del título y, en particular, trazar la identidad de las personas, se cuantifica en una tercera parte del valor del bien. Los solicitors ante la dificultad incrementaban las tarifas, y los compradores retenían parte del precio de venta para cubrirse de la inseguridad. Real Property Commissioners, "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 537.

remiten duplicados⁵¹. Tyrrell no considera esencial este problema pero opina que el ahorro de costes de personal y de edificios, así como, el ahorro en duplicados de documentos inclinará la balanza a favor de un Registro central⁵². Aunque el problema radica en quién controlará la contratación inmobiliaria: los solicitors de Londres o los locales.

La oficina registral, según la propuesta de Tyrrell constará de dos departamentos; uno dedicado a comprobar la autenticidad de los documentos presentados y otro destinado a conservar los documentos y facilitar su prueba, que además controlará la actuación del primero⁵³. Existirá un "Entering Book" y un "Register Book".

Tyrrell es consciente de que su modelo de registro no garantiza la exactitud (*accuracy*) del título ni evita las investigaciones retrospectivas pero sí facilita estas últimas y las hace más baratas. Sin Registro, concluye, no habrá seguridad ni para los compradores ni para los acreedores hipotecarios y, por ello, la implantación del Registro servirá, más que cualquier otra modificación de la legislación, para simplificar los títulos y facilitar su prueba⁵⁴.

La propuesta de Tyrrell merece una valoración muy positiva más que por la calidad técnica por el planteamiento de los problemas y ventajas del Registro. Gran parte de los problemas planteados siguen conservando su vigencia, las

51. Las razones a favor de una oficina única son: su creación es más barata, su manejo y gestión es más sencilla, permite un funcionamiento uniforme del registro, permite gestionar mejor los documentos que comprendan fincas situadas en diversos condados y, en última instancia, es más fácil comunicarse con la capital del condado. Mientras que las razones a favor de la pluralidad de oficinas son: que cuanto menor sea el Registro también menor será el riesgo de confusión, la obtención y presentación de documentos será más sencilla y barata, la existencia de una única oficina favorece a los solicitors de la capital en detrimento de todos los demás y, en última instancia, lleva a que el negocio de las transmisiones se concentre en Londres cuando el conocimiento de las fincas y de sus derechos se encuentran en el ámbito local.

52. El problema no es tanto de una única o una pluralidad de oficinas cuanto si existe una sola personalidad jurídica y por tanto un solo responsable, el Registro, o, esta recae sobre cada oficina y su titular. Inglaterra en 1862 optará por un registro central y establecerá oficinas en distintos condados. En cambio, los sistemas con pluralidad de oficinas han introducido, por distintas vías (asociativa colegial, creando departamentos en la administración), mecanismos de socialización de la responsabilidad y unificación de la gestión.

53. La propuesta de Tyrrell regula con detalle el "Entering" y el "Register Book" presentando incluso modelos que se pueden encontrar en su comunicación. Real Property Commissioners, "First Report 1829", appendix (suggestions), p. 540 a 545. Estos modelos están inspirados en los libros del Registro de Middlesex, aunque con alguna diferencia. Sin embargo, lo más difícil y vital en un registro de documentos es la adecuada organización de los índices a los que Tyrrell propone incorporar planos.

54. Real Property Commissioners, "First Report 1829" appendix (suggestions), p. 547.

exigencias de seguridad, claridad, certeza, simplificación, reducción de costes y de tiempos siguen estando presentes, basta ver (con todas sus insuficiencias y simplificaciones) los informes anuales del Banco Mundial, bajo el título Doing Business, en los que dedica un apartado al Registro de la Propiedad. En cuanto a la calidad técnica de la propuesta el mismo autor reconoce sus insuficiencias que no son más que las derivadas de los Registros de Documentos, propios de la época, aunque atisba el tracto⁵⁵ y un contenido amplio. Tanto la propuesta cuanto el Informe de la Comisión dejan abierto el problema de si basta modificar la legislación registral, dejando inalterada la legislación sustantiva para lograr la certidumbre de los títulos, o si toda implantación de un registro debe ir precedida de una modificación en la legislación sustantiva⁵⁶.

55. Ninguna transacción realizada por un heredero o legatario debe poder acceder al registro sin estar previamente registrado el testamento o la designación de albaceas, esto supone introducir un tímido principio de tracto.
56. Entre los juristas ingleses pueden advertirse las siguientes posiciones: 1) satisfechos con la situación existente, 2) partidarios de implantar un sistema registral, y 3) nada puede hacerse hasta que la legislación sustantiva (land law) sea modificada y simplificada, posición defendida por HOLDSWORTH, W. S. *An Historical Introduction to the Land Law*, Oxford, 1927, p. 308, para quien era imposible tener títulos seguros y que la contratación fuese barata mientras la legislación permitía: la existencia de un gran número de derechos reales, presentes y futuros, en "derecho" y en "equidad"; la existencia de dos tipos distintos de sucesión intestada; un sistema de vinculaciones que admitía la creación de todo tipo de cargas sobre los inmuebles y una 1ª legislación sobre hipotecas que permanecía inalterada. El error de la Comisión fue creer que no hacía falta reformar la legislación sustantiva y que estableciendo el Registro se corregirían sus defectos. A partir de la segunda mitad del siglo XIX se tomó conciencia de la necesidad de modificar la legislación sobre la propiedad inmobiliaria p. 309 y POLLOCK, F. *The Land Laws*, Londres, 1896, p. 175. Sin embargo, MAINE, H. S. *Dissertations on Early Law and Custom*, Londres, 1891, p. 357 defendía que el establecimiento de un Registro terminaba teniendo consecuencias sobre la doctrina y la interpretación del derecho, que se realizaría bajo la sombra del Derecho registral. En el apéndice al Segundo Informe, al que nos referiremos más adelante, William Hayes mantiene que la introducción del Registro acabará por revolucionar el sistema legal. Real Property Commissioners, "Second Report 1930", appendix, p. 367. En nuestra opinión es cierto que el establecimiento de un Registro está ligado al régimen jurídico de la propiedad y de los derechos reales y, por ello, la experiencia internacional nos muestra que primero se modifica la legislación sustantiva y después se dictan leyes sobre registro (así aconteció en el siglo XIX y, también, en el siglo XX en los países que abandonaron el régimen comunista). Pero también es cierto: a) que los Registros de la Propiedad pueden funcionar con distintos mecanismos de transmisión de la propiedad, no están vinculados a un mecanismo en concreto; b) que el Registro de la Propiedad, cuando responde al "title system" no sólo es un mecanismo de publicidad sino, como muy bien ha visto la doctrina inglesa, es un sistema de contratación (conveyancing) MEGARRY & WADE, *The Law of Real Property*, Londres 2000, p. 201. En conclusión, la

IV: EL SEGUNDO INFORME DE LA REAL PROPERTY COMMISSION DE 1830 SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE UN REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

A) El informe

El segundo informe de la Comisión es considerada como el inicio de la moderna discusión⁵⁷ sobre la implantación, en todo el país, de un Registro de la Propiedad. En realidad, este segundo informe, en cuya elaboración participa también John Tyrrell, plasma gran parte de las ideas anticipadas en la comunicación presentada por éste al primer Informe.

La Comisión dedicará todo el informe a tratar únicamente el Registro; sus ventajas e inconvenientes, sus efectos, la manera de organizarlo y recabará no sólo la opinión de juristas ingleses sino que se unirán informes de otros países en los que funcionan registros. La implantación de un Registro, dice el informe, excede en importancia a cualquier otro asunto y está directamente relacionado con todas las ramas de la legislación que tratan de la propiedad inmobiliaria y los derechos reales.

La Comisión estima necesario el acceso de todos los documentos a un Registro para conseguir la seguridad de los derechos, ante la insuficiencia de los documentos, por sí solos, para aportar una prueba completa y hacer inatacable la posición del adquirente⁵⁸. Ciertamente, el documento puede probar que en un determinado momento tuvo lugar un acto adquisitivo pero no que dicha situación se siga manteniendo⁵⁹.

Sin embargo el cambio de un sistema establecido en el tiempo va a generar nuevos problemas y, por ello, es preciso que los beneficios derivados de la implantación de un Registro sean muy superiores a los males que trata de evitar:

regulación y complejidad de la propiedad y los derechos reales influirán en la agilidad del Registro, pero éste, a la larga, influirá sobre la eficacia de los derechos (con mayor o menor intensidad según el sistema).

57. STEWART STEWART-WALLACE, J. *Principles of Land Registration*, Londres, 1937, p. 25.
58. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 3, en todos los países civilizados el "título" sobre la tierra se acredita por documentos escritos y el comprador busca, estando autorizado por la ley para ello, la prueba del derecho del vendedor más allá del hecho de la posesión. Es obvio que un documento no puede ser un título completo a menos que a la parte a quien se le presente se le pueda asegurar que no hay ningún otro documento oculto que pueda desvirtuarlo. En consecuencia, los medios para conocer todos los documentos necesarios para que el título sea completo o para proteger al adquirente de los documentos que han sido ocultados a su conocimiento, deben ser proporcionados por la ley; en otras palabras, debería existir un "Registro General". Este texto sigue conservando hoy su vigencia y resulta aplicable a los diferentes sistemas registrales en tanto que señala la insuficiencia de la posesión y pone de relieve las limitaciones de los documentos para proporcionar una prueba del derecho.
59. LACRUZ BERDEJO, J. L. *Derecho Inmobiliario Registral*, Madrid, 2001, p. 136.

El informe realiza un análisis de la situación vigente enumerando los males existentes, las ventajas de la implantación de un Registro y las objeciones a su establecimiento.

1. El registro como solución a los problemas del modelo vigente

El mayor mal que debería ser subsanado por la implantación de un Registro es la inseguridad de los derechos o títulos⁶⁰. El sistema hasta entonces imperante se basa en la posesión del inmueble y en la tenencia de los documentos como mecanismo para ofrecer cierta certidumbre. Pero la posesión no es prueba de la naturaleza del derecho que la origina⁶¹, porque puede surgir por muy diversas razones e incluso cambiar su fundamento, y, tampoco la posesión de las escrituras es una prueba irrefutable (conclusive)⁶².

Los inconvenientes del sistema y los riesgos a los que se ven expuestos los adquirentes son de tal naturaleza que si fuesen conocidos por estos quedarían alarmados. Pero el conflicto más frecuente es el que tiene lugar entre titulares de derechos de garantía sobre un mismo inmueble. La principal consecuencia de toda esta inseguridad no es la pérdida de derechos, sino el gravoso proceso de investigación al que hay que someter cada transacción, utilizando fuentes de información colaterales, más allá de los documentos, lo que supone una mayor dilación en el tiempo y un incremento de costes⁶³.

El informe continua analizando los inconvenientes del sistema inglés de contratación inmobiliaria⁶⁴, siguiendo un orden que recuerda la comunicación de Tyrrell al primer informe. Algunos de los inconvenientes son similares a los existentes en otros países: la existencia de cargas ocultas, la supresión o destrucción de las escrituras, la falsificación y alteración de las escrituras; mientras que otros son propios del derecho inglés: los "covenants" y los problemas de la "notice" ("actual" o "constructive"). Todo ello produce una depreciación del valor de los inmuebles y convierte algunos títulos en "unmarketable"⁶⁵.

60. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 4, "The most important evil is the insecurity of Title". Sin embargo para otros el gran mal está en la investigación de los títulos que es difícil, tediosa y costosa. POLLOCK, F. *The Land Laws*, Londres, 1896, p. 176.

61. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 4.

62. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 4.

63. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 7.

64. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 8 a 18.

65. "Así dice el informe" que la depreciación de la propiedad inmobiliaria causada por la general percepción de inseguridad del título y por la tardanza y coste de las transacciones relativas a inmuebles, si fueren evitados por un Registro, éste contribuiría a incrementar el valor de los inmuebles y disminuir el tipo de interés en las hipotecas. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 18.

2. Revisión de las tradicionales objeciones a la implantación del Registro

La Comisión, una vez propuesto el Registro como remedio, pretende mostrar que este no dará lugar a más inconvenientes que los que pretende evitar y estudia las objeciones a su implantación:

La verdadera causa de la no implantación hay que verla en la actitud del legislador, ante la falta de un movimiento popular, y en la resistencia de los juristas que acuden a otros mecanismos alternativos para suplir la implantación del Registro.

El incremento del coste de las transacciones que supone el Registro no es un verdadero obstáculo a su implantación; los costes son un argumento a favor del Registro, por la multitud de costes que evita⁶⁶.

En realidad, la objeción más frecuente y que cuenta con más partidarios es que el Registro constituye un medio de publicar situaciones que pertenecen al ámbito privado⁶⁷. Sin embargo, no es imprescindible para que el Registro cumpla su función que sea totalmente abierto, el acceso podría restringirse a aquellos que tuvieran un derecho sobre el inmueble o alegasen un justa causa para investigar. Pero la Comisión se muestra decididamente partidaria del Registro abierto por entender que, en última instancia, los beneficios derivados de la apertura sobrepasan los males⁶⁸.

La objeción más seria a la propuesta de la Comisión tiene carácter eminentemente práctico y consiste en la dificultad de encontrar un medio rápido de

66. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 20.

67. Los sucesivos proyectos para implantar un Registro presentados a partir de 1830 ante el Parlamento fracasaron, entre otros motivos, por la oposición a un registro abierto. Los temores a que fuesen conocidos las deudas de los propietarios así como que los caza-dotes pudiesen conocer la posible fortuna de las hijas de los propietarios fueron algunos de los motivos aducidos por los contrarios a la implantación del Registro. Pero un registro cerrado podría permitir a los defraudadores introducir documentos falsos en los Registros de los que el propietario sólo tendría conocimiento en el momento de la desposesión. La solución adoptada en los Registros de Middlesex y Yorkshire fue admitir un Registro abierto pero sólo de los extractos, en consecuencia, el Registro no proporciona toda la información relevante y han de realizarse nuevas investigaciones, lo que supone incrementar costes de investigación. ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law 1832-1940*, Oxford, 1992, p. 47. Esta situación hoy se encuentra en algunos Registros, que, pese a ser abiertos, la información que ofrecen es muy limitada y obligan al particular a realizar nuevas investigaciones, es el caso de los registros nórdicos en materia de hipotecas.

68. Este problema que ha sido y es materia de discusión en la organización de los Registros. Un mismo sistema registral permite distintas configuraciones: en Alemania existen limitaciones al acceso, Austria es partidaria de una amplia apertura. El problema no será de determinar quién tiene legitimación sino también qué datos son los que se pueden facilitar. Inglaterra, en esta materia, atravesará por distintas etapas que culminarán en 1990.

búsqueda y acceso a los documentos registrados⁶⁹. El problema está estrechamente relacionado con el modo de organizar el Registro y especialmente los índices. La Comisión rechaza el sistema de índices personales⁷⁰ y considera excesivamente costoso e impracticable un sistema que refiera los inmuebles a un mapa. Finalmente el Informe propone clasificar las escrituras bajo diferentes encabezamientos referidos a los derechos⁷¹. Esta propuesta resultará impracticable pero tiene un gran valor al señalar, hace casi 200 años, las insuficiencias del folio personal, particularmente en un registro concebido como depósito de documentos. Muchos Registros tendrán que esperar al siglo XX para comenzar a superar las deficiencias del folio personal aunque sin cambiar de sistema registral⁷².

3. La regulación y organización del Registro

El Informe, después de examinar las ventajas e inconvenientes de una única oficina o una pluralidad, se inclina a favor de un modelo de oficina única en Londres⁷³.

Todo documento referente a una propiedad inmobiliaria por el que se cree o transmita un derecho o carga sobre un inmueble, podrá ser registrado, excluyendo los censos enfiteúticos (copyhold) y las propiedades temporales de

69. La Comisión acierta al señalar la insuficiencia organizativa de los Registros de documentos. El problema de los índices es determinante para el funcionamiento de este tipo de Registro. La experiencia ulterior muestra cómo a partir de índices bien llevados, algunos Registros de documentos han alcanzado un grado considerable de eficiencia; es el caso holandés.
70. En Middlesex la búsqueda de la última adquisición, por parte de un solicitador y su ayudante, tardaba diez días y costaba un mínimo de 200 libras. En otros muchos casos la búsqueda era impracticable.
71. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 27.
72. El ejemplo paradigmático es Francia, que tras el Decreto de 4 de enero de 1955, introduce el fichero inmobiliario. Italia con la mecanización de los años 80 permite hacer consultas por finca. Para un estudio más detallado NOGUEROLAS PEIRÓ, N. "La evolución de los sistemas registrales en la Unión Europea" Noticias de la Unión Europea, Febrero 2007, n. 265, p. 122 y ss.
73. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 27. Esta recomendación dará lugar a la oposición de los "solicitors" locales que tendrán que delegar en los solicitors londinenses las gestiones ante el Registro. Los solicitors de Londres, en aquel tiempo, distaban de ser baratos y, además, difícilmente estaban capacitados para realizar búsqueda en las que se exigía unos conocimientos que sólo los solicitors locales podían poseer como el nombre local de las fincas o parajes, los linajes y nombres de los propietarios. El Registro Central suponía mayores costes para el particular y también una mayor dilación. ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law 1832-1940*, Oxford, 1992, p. 48. También criticó la centralización el registrador adjunto de West Riding. HOWELL, J. "Deeds Registration in England a complete failure?", *Cambridge Law Journal*, 58(2), p. 379.

duración inferior a 21 años (leases). La novedad es la propuesta de los "caveats", que permiten reservar la prioridad registral a favor de un comprador o un hipotecante por un periodo determinado. También las resoluciones judiciales, cuando crean cargas o derechos reales, deben ser registradas⁷⁴. Y al igual que las escrituras (deeds), los testamentos (wills), negocios *mortis causa*, son objeto de registro⁷⁵.

Se plantea por otra parte si ha de registrarse la totalidad del documento o si basta con un extracto del contenido de la escritura, optando la Comisión por el depósito de la totalidad del documento por considerar que ofrece mayor información y resulta menos costoso que el extracto del mismo⁷⁶.

Para autenticar los documentos⁷⁷, propone el Informe que cuando la escritura tenga una antigüedad menor a 12 meses, desde la fecha de otorgamiento, y resulte atestiguada por dos testigos, no sea necesaria una autenticación ante el encargado del Registro. Pero siendo de una antigüedad superior a 12 meses, el documento debe ser reconocido ante el Registro por comparecencia de las partes o aportando una declaración jurada (affidavit). Cuando se trate de documentos judiciales (judgements) y deudas de la corona (Crown debts) el documento será autenticado por la firma del funcionario correspondiente.

En otro orden de cosas, se estima que los derechos registrados, adquiridos a título oneroso, deben prevalecer sobre los no registrados, y entre los derechos registrados, la preferencia se determinará por la prioridad, ya sea un derecho "legal" o "equitable". El problema, sin embargo, está relacionado con el conocimiento (notice) y plantea la Comisión si el conocimiento de un negocio no registrado privará a las partes de la protección registral. La mayoría de la Comisión entiende que el conocimiento efectivo (actual notice)⁷⁸ de una escritura no registrada no afectará a la prioridad de la escritura registrada que contiene una adquisición a título oneroso⁷⁹. Entre las partes, los documentos que contienen adquisiciones a título oneroso, tienen plena fuerza legal sin necesidad de ser registrados, pero respecto a terceros adquirentes a título oneroso, los efectos son distintos.

74. Esto supone un avance respecto los registros de documentos de la Europa continental que en el siglo XIX no admitían documentos judiciales.
75. Los registros de documentos de la Europa continental excluyeron del acceso al registro los negocios *mortis causa*. El modelo propuesto por la Comisión supone un avance respecto a la situación existente.
76. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 30. En los Registros de Middlesex, Yorkshire e Irlanda se registran los extractos de los documentos.
77. En Alemania y Suecia la autenticación tiene lugar por el reconocimiento de las partes ante los Tribunales, en Francia e Italia ante notarios. En muchas colonias inglesas y estados americanos por el reconocimiento de las partes, de los testigos o representantes, ante una autoridad judicial. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 33.
78. La doctrina inglesa distingue el "actual notice" y la "constructive notice" (conocimiento presuntivo).
79. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 36.

Al final del informe la Comisión eleva unas conclusiones sobre los posibles errores del sistema y otras sobre los efectos benéficos del establecimiento de un Registro.

a) Conclusiones para evitar los posibles errores del plan, sobre el Registro, propuesto por la Comisión:

1. Los requisitos para registrar han de ser pocos y sencillos.
2. La oficina registral debe ejercer un control de acceso
3. Los títulos registrados deben estar ordenados y relacionados de manera que facilite su investigación y localización.

Si se cumplen estos requisitos, entiende la Comisión que resultará difícil la existencia de errores⁸⁰.

b) Conclusiones sobre los efectos benéficos del establecimiento de un Registro según el plan previsto por el informe⁸¹.

80. La Comisión estima poco frecuentes los casos en que se realice una venta sin mostrar la adquisición anterior, por tanto, las posibilidades de pérdida del derecho son muy improbables. Aun así, si tuviera lugar la pérdida, el Registro daría preferencia a la parte a la que se debería dar preferencia. La Comisión en esta materia incurre en cierto simplismo al pretender que los casos de error o fraude desaparecerían con un Registro tan básico y tampoco queda claro a quién se daría preferencia en caso de pérdida de un derecho. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 62.

81. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 63. La Comisión establece catorce conclusiones que son las siguientes:

1. Los títulos serán seguros ante una supresión fraudulenta de documentos o su no presentación por ignorancia, error o fraude;
2. Los títulos serán simplificados de manera que cada derecho de propiedad sobre un inmueble este contenido en un solo título;
3. Los títulos no estarán expuestos a la doctrina del conocimiento formulada por los Tribunales de Equidad (equitable doctrine of notice);
4. Los actos posteriores al título, realizados por terceros, no perjudican a éste;
5. Los títulos tampoco podrán ser perjudicados por la ulterior pérdida o sustracción del documento;
6. La falsificación de las escrituras resultará más difícil;
7. La aportación de pruebas ante los Tribunales resultará más fácil y barata;
8. Serán mayores las prevenciones para evitar la falsificación de escrituras o la ocultación de derechos prioritarios;
9. Los títulos dejarán de ser "unmarketable" por no poder presentarse una escritura;
10. Los derechos en "equidad" así como los desmembrados (secondary) serán "marketable";
11. Disminuirán los peligros de celebrar contratos sin haber recibido previamente el título;

1. Los títulos serán seguros porque no se verán afectados por la doctrina de la equidad sobre el conocimiento (equitable doctrine of notice), ni tampoco por las posteriores actuaciones de los terceros.

2. Se simplificarán los títulos de manera que cada derecho de propiedad dará lugar a un título, los documentos estarán mejor conservados y serán menores los riesgos de pérdida. También se dificultará el fraude.

3. La investigación de los títulos será más fácil, reduciendo los costes y el tiempo. También se facilita la obtención y aportación de pruebas ante los Tribunales, con ello disminuirá la litigiosidad.

Por último, llama la atención que después de formular las conclusiones, la última página del informe se dedique a reflexionar sobre los efectos del Registro en los emolumentos de los solicitors, que son retribuidos en atención al número y extensión de las escrituras así como de las copias que expidan. Esta faceta, opina la Comisión, está muy bien retribuida⁸² pero, uno de los efectos del Registro será reducir estos emolumentos. Sin embargo, hay otra parte del trabajo de los solicitors, que la Comisión no explicita, que requiere una gran preparación y cuidado, de la que se deriva una gran responsabilidad, y que está mal retribuida. En definitiva, la Comisión, que estaba integrada por solicitors, entiende que el bien público exige que los solicitors estean bien retribuidos y que no disminuya su consideración social; para ello propone una elevación de sus tarifas y un cambio de mecanismo de retribución.

Ciertamente, el establecimiento del Registro irá unido durante el siglo XIX al nuevo papel que en la contratación inmobiliaria deberán desempeñar los solicitors y su retribución. El problema no será específico de Inglaterra, ni siquiera será un problema del siglo XIX. Nada nuevo bajo el sol.

B) El apéndice

Al igual que en el apéndice del primer informe se encontraba el germen del segundo informe, en este apéndice se contienen las ideas que serán el centro del posterior debate sobre el modelo de Registro: el "Register of Title".

La Comisión al iniciar sus trabajos dirigió una propuesta sobre el establecimiento de un Registro General que fue contestada por tres barristers y cinco solicitors. Entre todos, destaca el solicitador Thomas George Fonnereau quien por primera vez, en el ámbito anglosajón, utiliza la expresión "Register of Title"⁸³. Se persigue que el título sea seguro (security of title) y agilizar las transmi-

12. Los retrasos y costes derivados de la investigación de los títulos, previos a la celebración del contrato, disminuirán;

13. También los costes y el tiempo de la "connveyance" se reducirá, se reducirán las escrituras, tendrán menor contenido y tamaño;

14. Muchos motivos de litigio relacionados con los títulos, los contratos o las escrituras desaparecerán.

82. "they are liberally paid", Real Property Commissioners, "Second Report 1830", p. 65.

83. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 11.

siones, y el Registro es un medio adecuado para lograr dichas finalidades, pero un Registro diferente a los existentes. Los Registros de Middlesex son calificados como "peor que inútiles" (worse than useless), expresión que años después empleará Torrens⁸⁴, porque aunque facilitan la búsqueda de cargas y gravámenes, sus virtudes se ven oscurecidas por la doctrina que presume conocidas las situaciones extraregistrales (actual and constructive notice). Señala Fonnereau, acertadamente, que lo importante no es que el Registro pueda mostrar todo o parte de la escritura y, ni siquiera, que fuese prueba de la escritura (evidente of deed) sino que para que el sistema pueda funcionar el Registro ha de ser prueba del título o derecho (title)⁸⁵. La persona que aparece en el Registro es el propietario para todo lo concerniente al tráfico jurídico. Y, para superar las dificultades de los Registros locales, añade en la parte segunda del apéndice: que lo que aparece en el Registro se considera conocido, mientras que lo que no está registrado carece de validez⁸⁶. Todo esto supone un cambio de perspectiva en el diseño del Registro que traería como ventaja la no necesidad de investigar la cadena de transmisiones, siendo suficiente consultar el último asiento que aparece en el Registro, y un aumento de confianza en las titularidades inscritas, esencial para el tráfico jurídico. La llevanza del Registro debe corresponder a registradores con una importante formación jurídica y el coste del Registro debe ser satisfecho por los que obtienen su protección (la propiedad registrada pasado cierto número de años no estará sujeta a disputas sobre su título)⁸⁷.

Pero el proyecto no está exento de problemas: la oposición de la aristocracia y la doctrina del conocimiento (doctrine of notice), la gran dificultad que supone para la puesta en marcha del sistema la identificación de las propiedades, y el gran problema que siempre ha surgido, y sigue surgiendo⁸⁸, una vez implantado un Registro, que es estimular a los ciudadanos para que sus propiedades sean registradas. Fonnereau cree que la obtención de un título inatacable es suficiente incentivo a tal fin, pero el tiempo demostrará el error de esta apreciación.

En la parte segunda del apéndice, ante una carta-circular de la Comisión sobre aspectos concretos del Registro⁸⁹, se encuentra la respuesta de Thomas Jefferson Hogg⁹⁰ que compara la compra de una acción con la compra de un

84. TORRENS, R. *An Essay of the Transfer of Land by Registration*, Londres-Melbourne, 1882, p. 10.

85. "by making the register evidence not of a deed, but of a title", Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 11.

86. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 96.

87. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 97.

88. Basta recordar los problemas que hoy tienen los programas de titulación de tierras, en Perú, Brasil o Guatemala, para que los ciudadanos lleven sus títulos al Registro, sobre todo las segundas transmisiones. La historia del Registro español, en particular en Galicia, también conoce las dificultades.

89. "Expediency of a General Register, its practicability, the mode of registration, the effects to be attributed to Registration", Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 2.

90. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 52.

inmueble. La primera, cualquiera que sea su importe, es sencilla y rápida, mientras que la adquisición de un inmueble, aunque sea de poco valor o haya permanecido durante siglos en la misma familia (con lo que no existen problemas de titularidad) siempre comporta un procedimiento caro y lento (enormous expense tedious delays). La verdadera razón que explica estas diferencias se encuentra en el título de la propiedad, que en las acciones no es más que un asiento en un registro, a diferencia del título de propiedad de los inmuebles, constituido por un conjunto de complicadas escrituras a lo largo del tiempo. Esto lleva Hogg⁹¹ a sintetizar brillantemente los dos tipos de Registro posibles: a) un Registro en el que la totalidad del título se encuentra en el asiento registral, no consistiendo el título en nada más y, b) un registro de instrumentos, en el que el título se contiene en los instrumentos y no en los asientos del Registro. En este segundo caso el Registro no es más que un añadido para ofrecer más seguridad o para cumplir otras finalidades. El registro de instrumentos o documentos supondría añadir una carga más a un procedimiento intolerable. Los Registros pueden implantarse para atender a distintas finalidades como son: evitar falsedades, evitar litigios y ofrecer seguridad y certeza, pero en opinión de Hogg, en Inglaterra todo eso se ha conseguido aunque a un precio exorbitante. Por ello, el motivo para reformar la legislación sobre propiedad inmobiliaria e implantar el Registro se encuentra en los enormes costes y crueles retrasos que dificultan la enajenación de la propiedad⁹².

Reconoce Hogg las dificultades de la implantación del Registro, al tener que relacionar cada título con un inmueble e inscribirlos en un libro. Sin embargo la experiencia de otros países de Europa, con títulos tan complicados y confusos como los ingleses, que han conseguido implantar un registro de derechos (title), logrando que las transmisiones sean más baratas, ágiles y seguras, es una prueba real de la posibilidad de implantarlo. Para lograr este objetivo propone: una implantación gradual, empezando por un pequeño condado, y recabar información de los países del continente europeo que han desarrollado sistemas registrales similares. El establecimiento de un Registro supone siempre una intervención pública sobre la propiedad y en Inglaterra, más que en ningún otro país, existe una desconfianza hacia el gobierno y también a mostrar ante unos funcionarios el estado de los bienes inmuebles. Para vencer esta desconfianza propone que los títulos registrados gocen de más ventajas que los documentos no registrados⁹³.

Por otra parte, aunque la propuesta de Hogg no desarrolla los efectos de los asientos del Registro —no dice si el título será indefeasible—, resulta un gran avance para su época sostener que los asientos del registro constituyen el título,

91. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 52.

92. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 52.

93. También relaciona Hogg la oposición a la publicidad registral con el fomento del crimen *stellionatus*. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 54. La extensión del estelionato en Europa y la consideración del Registro como instrumento contra él, se refleja también en la Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria española de 1861.

el único y completo título⁹⁴. La integridad, que tantos quebraderos dará a la doctrina hipotecarista, hace su aparición (the entire title). Pero también es muy interesante su propuesta organizativa de conectar el Registro Inmobiliario con el Registro Civil para que el Registro sea visto como algo benéfico e igual para todas las clases⁹⁵.

Aunque el Registro propuesto por el informe no se llevó nunca a la práctica, sin embargo influyó grandemente en el posterior debate sobre la implantación del Registro, no sólo en Inglaterra sino también en las colonias. El llamado "Register of Title" (Registro de Derechos) aparece mencionado en las comunicaciones de dos juristas contenidas en los apéndices, y a partir de entonces la doctrina inglesa centrará aquí el debate sobre el Registro. También Torrens parece haber tenido en cuenta las reflexiones contenidas en el informe⁹⁶ y la posterior Comisión discutirá sobre la idoneidad de implantar un Registro de Derechos. La construcción del mecanismo de transmisión de inmuebles, de modo similar a la transmisión de las acciones, llevará a diseñar el modelo registral inspirándose en la bolsa de valores⁹⁷; también esta intuición se encuentra en el apéndice. El informe analizará correctamente los motivos a favor y en contra de sistema registral y realizará un análisis de los posibles costes y beneficios. A pesar de no ser muy adecuado el diseño del sistema, sin embargo superaba los modelos existentes en el continente al pretender incorporar los títulos sucesorios y buscar una manera de organizar los índices de manera más efectiva que los índices por personas.

V. EL FRACASO DE LOS PROYECTOS POSTERIORES AL SEGUNDO INFORME DE 1830 Y EL INFORME DEL "SELECT COMMITTEE" DE 1832 SOBRE EL REGISTRO

Los proyectos de implantación de Registros presentados durante los siglos XVII y XVIII habían fracasado por la oposición de los solicitors, la superficialidad de los proyectos y por la inexistencia de una necesidad social atendido el número de transacciones⁹⁸. Sin embargo, en el siglo XIX cambiaron las circuns-

94. Real Property Commissioners, "Second Report 1830", appendix, p. 54.

95. Aunque esta propuesta está relacionada con los problemas religiosos de la Inglaterra del primer tercio del siglo XIX y las competencias de las diócesis.

96. En opinión de HOGG, J. E. *The Australian Torrens System*, Londres, 1905, p. 14, el germen del sistema Torrens se encuentra en la doctrina surgida del informe de 1830. En particular cita Hogg las comunicaciones, ya vistas, de Fonnereau y Hoggs a las que añade la de William Hayes, también contenida en las p. 354 a 368 del apéndice.

97. Mientras que el sistema Torrens fue diseñado inspirándose en el Registro de Buques, el Registro inglés se inspiró en el Registro de acciones y participaciones. ROUFF, Theodore. B. F. *An Englishman Looks at the Torrens System*, Sidney, 1957, p. 2.

98. STEIN, R. T. J. y STONE, M. A. *Torrens Title*, Sidney, 1991, p. 11. En Inglaterra hasta principios del siglo XIX sólo 24 nobles poseían cada uno más de 100.000 acres. Esto significaba que eran pocas las transacciones y los terratenientes

tancias y aumentaron el número de transacciones sobre bienes inmuebles, pero la oposición de los solicitors al establecimiento del Registro continuó siendo una constante durante todo el siglo, a lo que se unió el temor de los pequeños propietarios de que el Registro fuese un instrumento para establecer un nuevo impuesto sobre la propiedad⁹⁹.

En diciembre de 1830 John Campbell, miembro de la Real Property Commission, presentó en el Parlamento un proyecto dirigido a establecer un Registro Central en Londres, que volvió a ser presentado en junio de 1831. Más de 1.200 propietarios y ciudadanos de Sommerset se opusieron alegando que el Registro impediría constituir hipotecas rápidas y secretas; la Corporación de propietarios de Lincoln alegaba que se favorecía la curiosidad insana, y, la ciudad de Liverpool decía que se aumentaría la litigiosidad. Incluso se consideró inconstitucional el proyecto por privar a los propietarios de la custodia de sus escrituras. Otros intentos posteriores tampoco llegaron a obtener la aprobación de la Cámara de los comunes¹⁰⁰.

Este Informe es sólo una reafirmación del presentado en 1830 por los Real Property Commissioners, también en la línea del Registro como depósito de documentos. Sin embargo, propone superar la doctrina del conocimiento, haciendo inmune al adquirente inscrito respecto al presunto o posible conocimiento de la enajenación anterior no registrada, salvo en el caso de fraude, lo que supone un adelanto respecto a los Registros de Documentos que en el siglo XIX se implantarán en el continente europeo. Pero la incertidumbre sigue estando presente en todas las transmisiones aunque se haya empleado la máxima diligencia para adquirir¹⁰¹.

De entre las posibles objeciones a la implantación de un Registro, el Comité destaca la dificultad para conceder hipotecas¹⁰² y los peligros que surgen de la publicidad de las situaciones patrimoniales de los particulares. El resultado final del Informe sigue las opiniones expresadas por John Campbell¹⁰³.

solían establecer vinculaciones para impedir las transmisiones. La existencia de pequeños propietarios, titulares de un acre o más, era muy reducida. Dice Johnson en "The Small Landowner" que en Inglaterra el número de pequeños propietarios era seis veces inferior al existente en Francia.

99. Tratman citado por STEIN, R. T. J. y STONE, M. A. *Torrens Title*, Sidney, 1991, p. 12.

100. Los avatares se detallan en WILKINSON, H. N. "Land Registration in England and Wales before 1925", *The Conveyancer*, vol. 36, p. 391.

101. Select Committee, "Report 1832", p. 4.

102. La "legal mortgage" exigía una transmisión del título y con el pago otra re-transmisión. Además, el título estaba sujeto a inspección por los sucesivos adquirentes. En cambio, la "equitable mortgage" sólo exigía el depósito de las escrituras y este procedimiento, además, era secreto. ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of the English Land Law 1832-1940*, Oxford, 1992, p. 46.

103. Las opiniones de Campbell, que también formaba parte de la Real Property Commission, son seguidas literalmente en el Informe. Puede verse Select

VI. EL PRIMER INFORME DE LA "REGISTRATION AND CONVEYANCING COMMISSION" DE 1850

Esta Comisión se crea para averiguar si los obstáculos que afectan a la propiedad inmobiliaria pueden disminuirse estableciendo un sistema de registro de documentos y simplificando las formas de redacción de documentos para la contratación inmobiliaria, y los medios por los que puede esto lograrse¹⁰⁴.

a) El establecimiento del registro

1. Introducción. En lugar de ofrecer razones a favor del Registro, la Comisión analiza las objeciones en su contra y las causas que han llevado al fracaso de todos los intentos para implantarlo.

El Informe entiende por obstáculo de la propiedad (*burdens of land*) todo aquello que tiene como efecto disminuir el valor de la propiedad o detraerla del fin al que su propietario quiere destinarla¹⁰⁵. Desde esta perspectiva, no son sólo obstáculo los gastos que conlleva intentar que el título sea seguro (*positive burdens*) sino también el retraso o el temor a las dilaciones, que es la principal causa de la depreciación del valor de los inmuebles.

El sistema de contratación inmobiliaria es complicado e inseguro. Si la posesión del inmueble no es prueba de la propiedad, menos todavía lo es la posesión de las escrituras. Aunque en la práctica no era frecuente la supresión de las escrituras, bastaba la mera posibilidad para hacer necesaria la investigación¹⁰⁶. Y lo que es posible que ocurra hace que sea estrictamente necesario protegerse de ello¹⁰⁷.

2. El diseño del modelo registral. El principal problema es cómo conseguir un sistema registral que funcione, ésta es la más difícil e importante tarea de la Comisión. En una primera aproximación el Informe dice que el sistema registral debe de ser sencillo, seguro y lo menos costoso posible¹⁰⁸.

Committee, "Report 1832", appendix, p. 13 y ss, en las que se contienen las contestaciones de Campbell, en particular, la quinta contestación.

104. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 2.

105. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 6.

106. La investigación del título llevaba consigo la necesidad de realizar búsquedas en diferentes lugares y un gran coste. Los distintos juristas que responden a las preguntas de la Comisión, la consideran: "manifold, intricate, chargeable, tedious, and uncertain". Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 5.

107. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 5.

108. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 6. Richard Torrens debió inspirarse en este informe así como en el de 1830 cuando dijo que el sistema de registro debía ser "reliable, simple, cheap and speedy". ROUFF, T. B. F. *An Englishman looks at Torrens System*, Sidney, 1957, p. 6.

La finalidad del sistema es asegurar al adquirente que no existe ningún documento que pueda vencer o modificar el título y proporcionarle los medios para que pueda, de un modo rápido y sencillo, asegurar su título. Si el Registro no puede conseguir, este objetivo se convierte en un engaño en vez de un medio para proporcionar seguridad¹⁰⁹.

Comparte las propuestas de los anteriores informes, en especial el de 1830, pero la gran novedad es proponer la organización de los índices utilizando un mapa al que referenciar las fincas. La búsqueda en el "Map Index" permitirá conectar el inmueble con los documentos que le afectan y con ello, cumplir con una de las finalidades del Registro: ofrecer al comprador los medios para descubrir todos los documentos que pueden afectar al derecho que pretende adquirir¹¹⁰.

El Informe se muestra partidario de un mapa de carácter público¹¹¹ y no privado, para reducir los gastos de los particulares por su utilización, unificar criterios y facilitar la reducción del tamaño de las escrituras evitando descripciones tediosas e innecesarias. El mapa haría más precisos los contratos y reduciría los costes de investigación.

Sin embargo, la posibilidad de utilizar mapas fue rechazada por la "Real Property Commission" por las siguientes razones: 1) los excesivos costes que suponía elaborar un mapa de todo el territorio; 2) las dificultades para delimitar la propiedad después de su división y alteración de los linderos; 3) la dificultad para establecer linderos de determinadas propiedades; 4) la necesidad de cambiar la manera de redactar las escrituras¹¹².

La Comisión formula su propuesta de índices para la ordenación del Registro en términos similares al plan de Duval, sustituyendo el "Index to Roots of Title" por el "Land Index" del distrito en el que se hará referencia a las fincas afectadas por la escritura. Siguiendo la propuesta de Duval existirá un segundo índice, ahora llamado Index of Titles, en el que se recogerán los datos de la escritura. La Comisión propone iniciar la implantación del sistema de manera gradual en distintas partes de Inglaterra. Sugiere la Comisión, la realización de un estudio para adaptar los mapas existentes a su utilización por el Registro¹¹³.

b) Efectos del registro

El Informe aborda el problema de las escrituras registradas que se remiten a "trusts" contenidos en otras escrituras no registradas y conecta esta cuestión con la "doctrina del conocimiento". Lo esencial del sistema de registro es que muestre todos los documentos que pueden afectar al comprador y este no se vea perjudicado por documentos que no le conciernen. Y si las partes que han querido dejar algún negocio al margen del Registro, no están obligadas a buscar

109. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 6.

110. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 16.

111. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 19.

112. Real Property Commissioners, "Second Report 1830".

113. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 25.

la protección de este. Tienen bastante con la protección extra-registral¹¹⁴. La Comisión entiende que hay que establecer una norma clara: ningún propietario puede verse afectado por la referencia existente en una escritura registrada a cualquier documento no registrado, aunque de ello se deduzca la existencia de un "trust"¹¹⁵. De lo contrario el Registro dejaría cumplir sus funciones¹¹⁶ y se perjudicaría al comprador.

Esta regla no sólo debe aplicarse a los "trusts" sino también a cualquier otro derecho contenido en un documento no registrado al que se refiera una escritura registrada. Con ello se deja en manos de los titulares de los derechos la decisión sobre el grado de protección que quieren atribuirles¹¹⁷ y se refuerza el valor de lo registrado.

c) Los diferentes sistemas registrales

Tras el Informe de 1830 y la experiencia europea, la Comisión no puede pasar por alto la existencia de otras alternativas, y así, el Informe presta atención al acto de registrar como decisión judicial, a la que llama "Judicial Registration"; y a la propuesta del "Register of Titles", obra de Wilson, que asimila la transmisión de la propiedad con la transmisión de las acciones.

La "Judicial Registration" ofrece mayor seguridad que la "Registration of Deeds" porque el asiento registral no sólo ofrece seguridad frente a ulteriores actos de disposición, también registrados, del mismo transmitente sino que proporciona el título. Por ello, el acto de registrar es un acto judicial¹¹⁸. Pero este sistema es inaplicable a Inglaterra porque la complejidad de los derechos impide asegurar, sin riesgo de error, qué derechos recaen sobre una porción de tierra. Cada enajenación supondría la realización de un juicio de la mayor complejidad. Para introducir un sistema de "Judicial Registration" deberían realizarse cambios legislativos que exceden las funciones encomendadas a la "Registration and Conveyancing Commission"¹¹⁹. De este modo, la Comisión se inclina a favor de la "registration of deeds" por entender que este modelo, a

114. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 30.

115. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 31.

116. Este problema se sigue planteando en la actualidad en aquellos sistemas que siguen la técnica del encasillado y, ante su insuficiencia, remiten a datos que constan en las escrituras. También en algunos países, aparentemente avanzados en materia registral, en los que el Registro no es más que un directorio para ir buscando escrituras por los diferentes protocolos notariales (incrementando además los costes de investigación).

117. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 31.

118. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 35. OLIVER, B. *Derecho Inmobiliario Español*, tomo I, 1892, p. 230, "los asientos en los Registros organizados, según el sistema alemán, son el resultado de un acto de jurisdicción voluntaria, y hasta cierto punto reúne los elementos de una verdadera declaración judicial que causa estado".

119. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 36.

diferencia de los otros, no requiere una previa reforma de los derechos reales. Es más, este modelo puede servir para facilitar la introducción de las reformas de la "Law of Real Property"¹²⁰.

En las palabras finales del Informe, la Comisión hace gala de una gran prudencia al reconocer que el Registro, por sí solo, no es suficiente para que las transmisiones de inmuebles sean baratas y sencillas. El Registro servirá para facilitar la prueba de los derechos (the evident of title) pero no evitará los inconvenientes que surgen de la complejidad de los derechos ni salvará los defectos e insuficiencias de la ley¹²¹.

d) La opinión disidente de algunos miembros de la Comisión

En esta Comisión no hubo acuerdo de todos sus miembros; cinco¹²² estuvieron conformes, mientras que dos¹²³ mantuvieron una posición discrepante en algunos puntos y no firmaron el Informe final, formulando un "voto particular".

La mayor discrepancia se encuentra en la recomendación de formar un mapa público que sea la base de los índices, por considerar que dificultará las transmisiones, introducirá incerteza en los títulos y, a la larga, creará un nuevo obstáculo en el mecanismo de transmisión. Consideran más adecuada la propuesta del Informe de 1830 junto con la posibilidad de utilizar mapas privados¹²⁴.

Los discrepantes también se muestran partidarios de abolir la "doctrine of notice" frente al Registro porque esta doctrina lo devalúa. Pero la supresión de esta "doctrina", dirigida a evitar los fraudes, obliga a buscar en el Registro un remedio alternativo que, opinan, no se ha encontrado. Los errores en el funcionamiento del Registro pueden convertirlo en un mecanismo para defraudar más que para proteger los derechos.

Y por último opinan que las funciones del registrador deben ser meramente administrativas evitando concederle facultades ampliamente discrecionales.

En definitiva consideran que el Informe es oscuro, poco desarrollado y no presta la debida atención a temas como los mapas. Un "Map System" sólo puede establecerse concediendo un derecho ilimitado de entrar e inspeccionar viviendas y edificaciones privadas, pero su elaboración es muy costosa y lenta, lo que supondría posponer los beneficios del Registro¹²⁵.

120. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 36.

121. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", p. 37.

122. Langdale Beaumont, Henry Bellender Ker, Walter Coulson, Geo Ferre.

123. Joseph Humphry y Francis Broderip.

124. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", Supplementary Paper, p. 39.

125. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", Supplementary Paper, p. 41.

e) *La propuesta de Robert Wilson*

En el apéndice, el Informe destaca la propuesta de Robert Wilson, favorable a Register of Title, acompañada de los distintos modelos de certificados necesarios para organizar el Registro¹²⁶.

Parte, Wilson, de la idea que el "derecho a enajenar" es idéntico cuando se trata de una manzana, una acción de ferrocarril o un inmueble. Si el acto de enajenación es sencillo y uniforme también deben serlo los medios por los que se ejercita el derecho¹²⁷. Se pregunta ¿por qué es tan difícil transmitir un derecho llamado "freehold" cuando resulta tan fácil transmitir una acción de ferrocarril? y ¿por qué las leyes hacen posible que exista una lista de titulares de acciones de ferrocarril y no de todos los propietarios de inmuebles? Mientras que para un tipo de propiedad el adquirente es informado de quién está legitimado para transmitir, para otro tipo de propiedad el adquirente debe llegar a dicha conclusión por sí mismo mediante una laboriosa investigación de carácter retrospectivo.

La titularidad de las acciones está siempre actualizada y no depende del transcurso de sesenta años; la legislación no remite a una tediosa e incierta enumeración de transmisiones. Esto es consecuencia de un determinado sistema registral que evita las investigaciones retrospectivas y declara quién es el dueño.

Wilson pretende construir un Registro en el que el registrador no tenga facultades judiciales y para ello es necesario que los documentos de transmisión sean muy simples, en forma impresa, sin variaciones, porque de lo contrario, sólo cabrían dos alternativas: reducir el Registro a un mero archivo de documentos en los que el registrador tiene meras funciones administrativas y cada persona por sí misma investigará la titularidad; o, se atribuye a las decisiones del registrador, el valor de vincular a las partes ausentes¹²⁸.

Wilson pretende demostrar que el mecanismo de transmisión de acciones es aplicable, en sustancia, a la transmisión de los bienes inmuebles¹²⁹. El acto de enajenación no es más que un cambio en el elemento subjetivo de una relación personal, no la transferencia de algo material. Pero en la propiedad inmobiliaria el propietario puede constituir derechos derivados, hipotecas o arrendamientos (mortgages, leases), lo que supone introducir varios "actos de referencia". Esto significa que la "propiedad" de las acciones se encuentra en un solo título y

126. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", appendix VII, Carta de Mr. R. Wilson a Coulson, p. 244 a 246, appendix VIII, recoge las "forms" (modelos) preparados por R. Wilson, p. 247 a 434, y en las p. 483 a 510.

127. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", appendix, p. 244.

128. Hay que señalar que tanto en el Informe cuanto en la carta de Wilson cuando se habla de "Judicial Registration" no se atribuye esta función a un juez (judge) sino a un funcionario público (public officer).

129. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", appendix, p. 244.

la propiedad de un inmueble está integrada por varios títulos. En las acciones y los inmuebles puede haber cambios "de" propiedad pero, en los inmuebles, también hay cambios "en" la propiedad. Esto último lleva a que los certificados de titularidad de los inmuebles, en la medida que puede transmitirse un derecho desmembrado, pueden resultar inexactos y, por ello, propone emitir uno nuevo cada vez que se transmita un derecho desmembrado de la propiedad. De este modo, la propiedad quedará siempre precisada en el certificado y, por ello, el mecanismo de transmisión también será idéntico.

Para implantar este modelo registral hace falta un periodo de transición y una introducción gradual. Durante diez o quince años el Registro sólo será un principio de prueba, y el título será impugnabile y se establecerá una Oficina en Londres al frente de la cual se nombrará a un Barrister de alto nivel (first rate eminence) con rango de juez¹³⁰. En definitiva se trata de transformar gradualmente un sistema retrospectivo en un sistema de certificados¹³¹.

VII. INFORME DE LA "REGISTRATION OF TITLE COMMISSION" DE 1857

A) *Introducción*

En los últimos veinte años fueron presentados veinte proyectos de ley dirigidos al establecimiento del Registro de la Propiedad siguiendo el modelo del Register of Deeds, pero tras el Informe de 1853 del Select Committee de la Cámara de los Comunes de 1853, el Parlamento y el Gobierno optan por estudiar un cambio de modelo. En 1854 se creó una Comisión que tenía por finalidad el estudio de la "Registration of Title" como medio idóneo para facilitar la compra y transmisión de los inmuebles. Por fin, se habían impuesto las ideas apuntadas por T. G. Fonnereau y T. J. Hogg, posteriormente desarrolladas por H. Sewell¹³², y, sobre todo, por R. Wilson¹³³.

La Comisión realiza un listado de los males que aquejan a los adquirentes de bienes inmuebles que no es más que una forma indirecta de enumerar las ventajas del registro. Se trata de veintiún inconvenientes que pueden reducirse a:

a) facilidad para que existan títulos fraudulentos suprimiendo u ocultando escrituras, ser costosa la obtención de copias y difícil la custodia de las escrituras;

b) las diferencias entre "equidad" y "legal" dan lugar a alteraciones de la prioridad y a costosos procedimientos;

c) la doctrina de la "notice" que se imputa con carácter presuntivo ocasiona pérdidas de preferencia;

130. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", Appendix, p. 483.

131. Registration and Conveyancing Commission, "First Report 1850", Appendix, p. 246.

132. SEWELL, H. *A Letter to the Earl of Yarborough*, Londres 1850.

133. WILSON, R. *A Letter to Lord John Russel on the Transfer of Landed Property*, Londres, 1853. Posteriormente publicará *Registration of Title to Land*, Londres, 1863.

d) situación general de inseguridad al no ser posible obtener una prueba positiva de la titularidad, sólo negativas que hacen el título siempre impugnable;

e) necesidad de realizar investigaciones históricas (retrospectivas) de los títulos en cada transmisión.

B) La "registration of deeds" o "registration of assurances"

a) Las ventajas de la registration of deeds

Este sistema registral evita los inconvenientes derivados de la desaparición de las escrituras y cláusulas frecuentes en la contratación, como los covenants¹³⁴, dirigidas a la presentación de las correspondientes escrituras. Uno de los mayores inconvenientes del sistema actual de contratación es la doctrina de la "notice". El adquirente se vería afectado por una escritura de la que presuntivamente se le imputa conocimiento. El Registro de Documentos protegería al adquirente frente a los documentos de los que no pudo tener conocimiento. En definitiva incrementa la seguridad del título y protege ante ciertos fraudes¹³⁵.

b) Insuficiencias de la registration of deeds

Sin embargo hay aspectos sobre los que la Registration of Deeds se revela totalmente ineficaz y, por ello, está sujeta a las siguientes objeciones:

b1) Primera objeción: El amplio número de documentos que será necesario conservar, buscar y examinar¹³⁶.

b2) Segunda objeción: Es una nueva carga añadida a las existentes para poder transmitir un inmueble. El Registro de Documentos no hace desaparecer ninguna de las causas que originan costes excesivos en las transmisiones. Las investigaciones siguen siendo retrospectivas y no se simplifica los documentos de transmisión. El coste de investigación supone entre uno y dos tercios del total coste de la transacción y son mayores porcentualmente cuando las enajenaciones se refieren a inmuebles de poco valor, en consecuencia los pequeños propietarios no buscarán la protección registral¹³⁷.

134. Covenants for title son acuerdos que dan derecho al comprador o acreedor hipotecario para ejercitar una acción de reclamación de daños, frente al vendedor o hipotecante, si posteriormente se descubre que el título es defectuoso. ROWTON SIMPSON, S. *Land Law and Registration*, Book 1, Cambridge, p. XXXIX.

135. Registration of Title Commission, Report 1857, p. 9.

136. Los solicitors calcularon que cada año se acumularían 300.000 escrituras. La cifra fue publicada por Lord St. Leonards' en un escrito titulado "Shall we registres our Deeds?", recogida por la Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 10.

137. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 13.

b3) Tercera objeción: No se consigue una simplificación ni mayor exactitud, porque algunos documentos referidos a un inmueble puede que no accedan al Registro. En caso de utilizar extractos sería necesario completar el contenido con la escritura que permanece fuera del Registro.

b4) Cuarta objeción: Hace públicos más datos privados de los que son necesarios para la contratación inmobiliaria¹³⁸.

b5) Quinta objeción: Dificulta la obtención de créditos depositando las escrituras en poder del prestamista¹³⁹. No es lo mismo un certificado en el que se constata el hecho de la inscripción que en un certificado de dominio. Esto último tiene lugar cuando el Registro es de derechos y no de documentos¹⁴⁰.

b6) Sexta objeción: Dificulta la adquisición por la posesión continuada pues publica los defectos de los títulos e incita a impugnarlos¹⁴¹.

b7) Séptima objeción: No existe modo de organizar los índices del Registro de manera satisfactoria para que las búsquedas no sean complicadas, lo que convierte al Registro de Documentos en un engaño para los compradores. Los intentos de organizar los índices de la Real Property Commission y la Registration and Conveyancing Commission, han confundido los tecnicismos de la Ley de la Propiedad Inmobiliaria con el procedimiento registral¹⁴² resultando insatisfactorios.

c) La experiencia de los Registros de York y Middlesex

La 'Real Property Commission' sostuvo que estos registros eran beneficiosos y que no existía ningún intento de suprimirlos. Pero la "Registration and Conveyancing Commission" mantuvo que no servían de modelo y la "Registration of Title Commission", en términos similares, entiende que no aportan ninguna respuesta a las insuficiencias del registro de documentos para suprimir las dificultades de la transmisión de inmuebles¹⁴³.

C) La "Registration of Title"

a) Las diferentes propuestas organizativas

El establecimiento de un Registro se considera el medio para simplificar el contenido y la forma de los títulos de propiedad, agilizar las transmisiones y, con ello, reducir los costes y la tardanza de la contratación inmobiliaria¹⁴⁴. La seguridad de los títulos puede lograrse por diversos medios, pero el Registro

138. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 12.

139. Esta objeción fue tratada por el Select Committee en su Informe de 1832.

140. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 13.

141. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 13.

142. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 14.

143. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 15.

144. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 16.

es el medio más ágil, barato y sencillo. Diversas son las propuestas dirigidas a lograr este objetivo.

a1) Primera propuesta: Tribunal Inmobiliario (Land Tribunal)¹⁴⁵.

Es un Tribunal especializado el que decide registrar, a solicitud del particular, tras un exhaustivo examen del título presentado. Puede obtenerse una declaración con carácter de prueba plena de los derechos y cargas existentes. El Tribunal, en este caso, expedirá un "Certificado del Título" y, para evitar posibles daños a terceros, el Estado debe garantizar el Título. Se prevé la creación de un fondo de seguro constituido por pequeñas primas, satisfechas al registrar, para indemnizar a los terceros lesionados en sus derechos.

Con esta propuesta se obtiene un título inatacable, que se transmite con una inscripción en el Registro y facilita la obtención de crédito, incorporado a una cédula, fácilmente transmisibile. La Comisión valora positivamente la sencillez del modelo propuesto así como las múltiples sugerencias. Sin embargo, la implantación de un Tribunal especializado que realiza un juicio similar al procedimiento de purga, dando lugar a un nuevo propietario y al pago de las cargas existentes, no responde a las demandas de una sociedad en la que no hay grandes cambios en las titularidades y los bienes permanecen dentro del ámbito familiar¹⁴⁶. Y se critica la intervención de este Tribunal para el establecimiento de cargas reales porque supondría privar al propietario del derecho a gravar su propiedad con la extensión de la que actualmente goza¹⁴⁷.

No obstante, merece una valoración muy positiva por parte de la Comisión la propuesta de garantizar el título. El tema de la responsabilidad del sistema es una pieza esencial para el establecimiento de un Registro¹⁴⁸. Hasta el momento en cada transmisión se investigaba la calidad del título, pero el nuevo adquirente no se fiaba de la investigación del transmitente. Ahora, será el registrador quién tras una adecuada investigación del título tomará la decisión de garantizarlo, y el particular que obtiene un título garantizado deberá pagar un pequeña prima.

145. El autor de la propuesta fue Vicent Scully que aunque luego firmó el Informe definitivo, formuló un voto particular (recogido en un Memorandum). Registration of Title Commission, "Report 1857", appendix, p. 67.

146. "The object in that case is to obtain altogether a new proprietary, and to provide the payments of debts". Registration of Title, "Report 1857", p. 17. Sobre la purga puede verse PARDO, C. "Entre la purga y la fe pública", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1993, n. 614, p. 111 y ss.

147. En Irlanda existía un "Land Tribunal", en el que se inspira esta propuesta, un sistema general de valoración de inmuebles y una institución encargada de realizar el "mapa público" llamada Ordnance Survey.

148. Tal es la importancia de la responsabilidad que se ha llegado a decir que "sin responsabilidad no hay Registro". PARDO NUÑEZ, C. "La organización del tráfico inmobiliario. El sistema español ante el Derecho Comparado", incluido en el libro *La Calificación Registral*, Tomo I, Madrid, 1996, p. 55.

Con estas primas se constituirá un fondo para las posibles indemnizaciones¹⁴⁹. El Estado se convierte en el asegurador.

a2) Segunda propuesta: Registro del Dominio (Registration of Freehold) y empleo de mapas¹⁵⁰.

La raíz del título, según esta propuesta, se encuentra en la posesión. El poseedor del bien se presume que es titular del derecho de propiedad mientras no se pruebe lo contrario y está legitimado para registrar su propiedad, pero su título tiene carácter presuntivo. La inscripción del dominio (freehold) debe ser provisional durante un período de tiempo, seis o veinte años, durante el cual pueden reclamar los titulares de cargas o de derechos contradictorios. Este sistema se complementa con un mapa de todas las parcelas del reino a las que se les asignará un signo numérico y que será la base para formar un libro de referencia (book of reference) que contendrá la descripción y contenido de cada distrito o parroquia así como el nombre del titular del dominio. Un delegado del registrador se desplazará a cada parroquia o distrito para recibir quejas y podrá resolver las demandas¹⁵¹. Sin embargo, este delegado del registrador aumentaría los costes y convertiría el registro en obligatorio.

Para la Comisión, el principal obstáculo de esta propuesta es la realización de un mapa de todo el territorio y la fijación de los linderos de las propiedades¹⁵², porque los mapas existentes no son adecuados para registrar propiedades¹⁵³. Los mayores perjudicados por esta propuesta serán los pequeños propietarios¹⁵⁴.

La Comisión niega que la elaboración obligatoria del mapa constituya la base del sistema, aunque reconoce las ventajas del mismo para la identificación de las fincas. Lo idóneo sería combinar la descripción literal con el empleo de

149. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 18.

150. Robert Wilson. Registration of Title Commission, "Report 1857", appendix, p. 83.

151. Con esta propuesta hubiera logrado un Registro completo y provisional que con el tiempo devendría definitivo. ROWTON SIMPSON, S. *Land Law and Registration*, Cambridge, 1978, p. 43.

152. Además de por este motivo, la Comisión rechaza la propuesta de Wilson por considerar excesiva la intervención pública (statism), la visita a cada parroquia o distrito por un delegado del registrador para investigar los títulos, y la inscripción obligatoria (compulsory). ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law 1832-1940*, Oxford, 1992, p. 91.

153. La elaboración de los mapas de la Oficina de Diezmos ha costado dos millones y medio de libras y se estima en más de un millón de libras la realización de mapas adecuados para el Registro. Estas cifras no incluyen el coste al que puede ascender la fijación de linderos. Esta última será una fuente de litigios y hará surgir disputas que permanecían aletargadas.

154. La consecuencia de ello es la amenaza de que transcurrido el período provisional se pierdan los derechos no registrados. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 21.

un mapa cuya utilización tendría carácter facultativo, y podría ser público o privado decidiendo el registrador en cada caso la idoneidad del mapa¹⁵⁵.

a3) Tercera propuesta: asimilar la transmisión de inmuebles a la transmisión de acciones¹⁵⁶.

Esta posición había sido sostenida en el Informe de 1850 por Robert Wilson y por el Select Committee de la Cámara de los Comunes en su Informe de 1853. Según esta propuesta la persona que puede disponer de la propiedad en "fee simple" está legitimada para registrarla. El Registro se implantaría lentamente, sometiendo los títulos a una investigación durante sesenta años, salvo que el solicitante pidiese al Registrador una investigación especial del título. Si se concluye que el título es "marketable", el Registrador podría garantizarlo frente a las reclamaciones de terceros. Al Registro solo accederían las transmisiones de inmuebles y los derechos de arrendamiento (leases), respecto de los otros derechos su titular sólo podría hacer constar en el Registro su oposición (distringas). La finalidad de esta propuesta es identificar un propietario legitimado por cada inmueble y con ello facilitar las transmisiones inmobiliarias.

Sin embargo, la Comisión entiende que las transmisiones inmobiliarias quedarían paralizadas si existen hipotecas u otros derechos y sus titulares han hecho constar su oposición. Para hacer constar en el Registro la oposición basta un simple juramento, lo que fomenta el abuso e incrementa los litigios. La insuficiencia de esta propuesta, a juicio de la Comisión, se encuentra en la limitación de los derechos que acceden al Registro¹⁵⁷.

b) La propuesta de la Comisión

b1) Introducción

Las diferentes propuestas se muestran conformes en recomendar que la inscripción registral ha de ser la única expresión de la titularidad a los efectos de la transmisión¹⁵⁸ y que no es el "title" el objeto del Registro sino cierto tipo de propiedad, lo que debe dar lugar a una modificación legislativa y a un cambio

155. La Comisión hace suyas la opinión de un conocido jurista, Joshua Williams, según la cual "un mapa es un buen siervo pero un mal amo", "muy útil como auxiliar pero muy dañino si se hace indispensable". Williams es autor del más importante libro inglés sobre "conveyancing" del siglo XIX. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 22.

156. W. Strickland Cookson, para el que el sistema de transmisión debe ser "simple", "expeditious" y "cheap". Registration and Conveyancing Commission, "Report 1857", appendix, p. 128. En términos muy similares, Thos E. Headlam Registration of Title Commission, "Report 1857", appendix, p. 134. Sin embargo, este autor formulará un voto particular al Informe por entender que el Estado no debe garantizar los títulos. Registration of Title Commission, "Report 1857", memorandum, p. 51.

157. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 23.

158. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 23.

del concepto de título. Las mayores dificultades radican en la fase de transición; entre los actuales títulos y las propiedades resultantes del Registro así como la protección de los derechos no registrados.

La Comisión asume parte de las ideas, anticipadas por R. Wilson y estima que la transmisión de la propiedad debe realizarse con la sencillez y facilidad con la que se transmite la titularidad de un barco o de unas acciones. Pero matiza, que cualquiera que sea la propuesta, el propietario ha de gozar de los mismos poderes de disposición de los que goza con el actual sistema. La dificultad de asimilar la transmisión de inmuebles con la transmisión de acciones no deriva del distinto tipo de objeto sino de la diferente regulación jurídica, que responde a razones históricas. La propiedad inmobiliaria tiene una regulación de origen feudal mientras que la propiedad de las acciones ha sido modelada por decisiones del Parlamento.

El Registro debe evitar las investigaciones retrospectivas y facilitar la simplificación de los instrumentos de contratación inmobiliaria; para lograr estos objetivos debe ser una sucesión de transmisiones de propiedad y mostrar únicamente el titular actual.

Debe acceder al Registro únicamente el dominio, los arrendamientos y las cargas, pero estos últimos deben acceder en lugar distinto del dominio¹⁵⁹.

b2) Cuestiones preliminares

Antes de exponer con detalle el modo de llevanza y efectos del Registro, la Comisión considera necesario cinco puntos clave:

1. La obligatoriedad o voluntariedad de la inscripción: La Comisión recomienda el carácter voluntario del Registro pero enumera una serie de mecanismos o estímulos por los que se convertiría en obligatoria la inscripción¹⁶⁰. Pero esta inscripción voluntaria que es requisito de validez, ni atribuye prioridad¹⁶¹.

2. El título que confiere el Registro ¿será inatacable o podrá ser destruido por la existencia de derechos anteriores al establecimiento del Registro?: El crear un título inatacable exigiría un examen judicial y que los no poseedores pudiesen hacer constar sus derechos para evitar su pérdida. El título procedente

159. Algunos miembros de la Comisión se muestran partidarios de admitir también el acceso de los derechos en "equidad" aunque no en el "Title Registry" sino formando un Registro distinto, únicamente a efectos de prioridad y de distribuir el precio de las ventas, lo que le aproximaría a un Registro de Documentos (Register of Assurances).

160. En su análisis la Comisión mezcla la inscripción voluntaria con la constitutiva y también confunde los medios de estimular el acceso al Registro con la obligatoriedad. Privando a la inscripción del efecto mínimo que es la prioridad (hasta la conservaduría francesa otorga prioridad) el resultado de un modelo así no puede más que acabar en fracaso. No existe un incentivo adecuado para inscribir.

161. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 27.

del Registro no será inatacable, estará basado en la posesión y no impedirá la investigación del título antecedente¹⁶².

3. ¿Quedarán afectados los derechos anteriores al establecimiento del Registro?: La Comisión entiende que el hecho de registrar no afectará a los derechos preexistentes pero transcurrido un determinado período de tiempo, quedarán afectados si no han interpuesto la reclamación correspondiente.

4. El acceso de los derechos en "equidad" al Registro: El acceso de estos derechos (trusts y vinculaciones) acabaría con la sencillez del Registro. La Comisión, tras examinar la práctica, llega a la conclusión de que los derechos en "equidad" no deben acceder al Registro.

5. ¿Registro único o pluralidad de oficinas?: La Comisión es partidaria de un Registro Central, pero debe haber también oficinas locales para que el registrador compruebe la exactitud de la descripción y la identidad del inmueble. Lo idóneo sería una síntesis de ambos sistemas.

b3) Líneas generales del plan propuesto por la Comisión

Se establecerá un Registro Central en Londres, bajo la dirección de un Registrador General y existirán oficinas en los diferentes distritos del reino.

El Registro puede ofrecer niveles distintos de protección; en unos casos garantiza el título y en otros no. Esto refleja el carácter flexible de la propuesta.

En el "Registro con título garantizado" la garantía no sólo opera respecto del futuro sino también del pasado. El propietario registrado sólo está sujeto a los derechos registrados, y no le afectan los derechos no registrados anteriores al registro ni los derechos que puedan surgir en el futuro. Esta es la situación recomendable que llevaría a una disminución de costes de transferencia y un incremento del valor de los inmuebles¹⁶³. Pero para que el título pueda ser garantizado, debe ser plenamente investigado por el registrador y, en caso de conformidad, imponer al adquirente el pago de una prima que será ingresada en un fondo para atender indemnizaciones de aquellos que puedan resultar perjudicados en sus derechos.

Cuando el Registro no garantice el título registrado, la propiedad estará sujeta a todos los derechos que le afectaban al tiempo de la primera inscripción pero no le afectarían los derechos creados posteriormente. Con la primera inscripción la validez del título dependerá del título del transmitente y a medida que pase el tiempo, el título irá reforzándose hasta cumplir los plazos previstos en el "Statute of Limitations" y el título devendrá inatacable. En ese momento,

162. La no necesidad de un examen adecuado de los títulos anteriores, la creación de un título débil y, por otro lado, creer que ello reducirá los costes y facilitará las transmisiones, resulta contradictorio. Las premisas para el fracaso del sistema están sentadas con esta toma de posición por la Comisión. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 28.

163. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 35.

el único título de propiedad transmisible será el que resulte del Registro y la investigación retrospectiva del título dejará de ser necesaria.

El Registro emitirá un certificado acreditativo del hecho de la inscripción y de la propiedad, pero hay derechos no registrados que afectan a la propiedad, actualmente denominados "overriding interests"¹⁶⁴. Tal certificado facilitará la obtención de créditos, sustituyendo el depósito de las escrituras en poder del acreedor, y ofrecerá más garantía para el prestamista¹⁶⁵.

Los derechos en equidad no deben acceder al Registro¹⁶⁶. Si el adquirente registrado ha obrado fraudulentamente, puede ser vencido, pero el simple conocimiento de la existencia de derechos no registrados no perjudica al adquirente inscrito.

La mejor manera de identificar las fincas en opinión de la Comisión es por una descripción literal acompañada de un plano. El Registrador debería tener amplias facultades para determinar la idoneidad de los mapas así como exigir una prueba adecuada de la descripción¹⁶⁷.

Las cargas también podrán ser registradas y el registrador, al igual que con el dominio, expedirá un certificado. La prioridad de todas las cargas vendrá determinada por la fecha de su registro, y también podrán registrarse los arrendamientos (propiedades a término) por más de veintidós años. En cada transmisión de la propiedad, y establecimiento de cargas o arrendamientos (propiedades a término), el registrador emitirá un nuevo certificado.

En la confección de los índices el registrador gozará de amplias facultades. Tres serán los índices: propiedad, cargas y arrendamientos (propiedades a término). El registrador tendrá facultades para resolver las demandas siempre que exista acuerdo, en caso contrario las remitirá al juez. También tendrá facultades para dictar normas (regulations) y deberán ser distintos los honorarios (fees) según el tamaño de la propiedad. En general se considera que las facul-

164. Estos derechos inciden sobre la propiedad en su aspecto físico (servidumbres de aguas, de paso, los "profits a prendre"), o pueden conocerse por simple inspección (arrendamientos de corta duración), o se considera que gravan a los inmuebles por representar un interés público (impuestos sobre el inmueble "land tax"). Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 36.

165. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 36.

166. Sin embargo, se establecen algunos medios para proteger estos derechos como son los "caveats" que necesitarán el consentimiento del titular registral o de la autoridad judicial. También pueden adoptarse medidas de protección judicial como las "injunction by Court". En materia de trusts y vinculaciones se prevé la constancia en el registro de un representante o nuevo propietario para mantener el tracto "chain of title", Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 38.

167. Registration of Title Commission, "Report 1857", p. 40.

tades del registrador deben ser gubernativas y ejecutivas pero no judiciales¹⁶⁸. Se trata de evitar la intervención pública en los asuntos privados¹⁶⁹.

b4) Conclusiones de la Comisión

Responde la Comisión a las objeciones que considera más importantes: el número de derechos registrables y la garantía del título.

Únicamente debe registrarse en el momento inicial la propiedad, las hipotecas y los arrendamientos, para evitar complicaciones, y cuando la sociedad se haya habituado al Registro, se posibilitará el acceso de otros derechos.

Respecto la garantía del título se objeta: que supone una intromisión del estado en actividades especulativas y que por una relación entre el Estado y un particular se afectan los derechos de un tercero que no es parte. La Comisión entiende que no se trata de una actividad especulativa y que la actuación negligente o fraudulenta de los funcionarios públicos, en materia de Registro, puede ocasionar daños cuantiosos al Estado. La obtención de un título garantizado es un desiderátum pues son mayores las ventajas que produce (aumento del valor del inmueble, mayor seguridad) que el importe de la prima de seguro que hay que pagar.

La Comisión realiza una enumeración de las ventajas derivadas del "Register of Title", todas señaladas en las páginas precedentes del informe:

- 1) tiene todas las ventajas que puede reportar un "Register of Deeds";
- 2) hace innecesaria la investigación retrospectiva;
- 3) simplifica el título de propiedad para el futuro;
- 4) hace seguras las transmisiones de propiedad (fee) y de los "arrendamientos" o "propiedades a término" (leases);
- 5) simplifica las formas de transmisión y contratación inmobiliaria (conveyance);
- 6) incrementa el valor en venta de los inmuebles;
- 7) disminuye los tipos de interés en los préstamos con garantía inmobiliaria;
- 8) facilita la enajenación de las distintas partes en las que se divide un inmueble;
- 9) permite a los adquirentes obtener un título garantizado casi al mismo coste con el que adquieren antes de su implantación¹⁷⁰.

168. Vincent Scully dice que las facultades del registrador, al decidir si un título está garantizado, son cuasi-judiciales y no gubernativas, Registration of Title Commission, "Report 1857", memorándum, p. 55.

169. En el apéndice del Informe se incluye un proyecto de ley, elaborado por el miembro de la Comisión W.D. Lewis, que contiene las disposiciones necesarias para la puesta en marcha de la maquinaria registral. Aunque la Comisión no lo comparte plenamente lo cita como modelo. Registration of Title Commission, "First Report 1857", p. 43 y appendix, part B, p. 142.

170. Registration of Title Commission, "First Report 1857", p. 45.

Finaliza el Informe, al igual que el Segundo Informe de la Real Property Commission, haciendo una referencia a la remuneración de los "solicitors". La Comisión es consciente que la reforma propuesta afectará a los honorarios de los solicitors y por ello propone que por ley se establezca una escala de honorarios¹⁷¹.

Este Informe constituye la base del actual sistema registral inglés y, en opinión de la doctrina¹⁷², es la más clara exposición del sistema.

VIII. LA LAND TRANSFER ACT DE 1862 Y EL INFORME DE LA ROYAL COMMISSION DE 1870 SOBRE SU FUNCIONAMIENTO

a) La Ley de 1862

En 1858 Lord Cranworth, Lord Chancellor, presentó un proyecto de ley¹⁷³, que apartándose del Informe de la Comisión de 1857 y siguiendo el modelo irlandés, pretendía atribuir a los tribunales la emisión de los certificados de los títulos y no establecer una oficina registral. En 1859 Hugh Cairns, Solicitor-General, presentó otros dos proyectos; en el primero quería establecer un Tribunal Inmobiliario que emitiese títulos inatacables (indefeasible) y, en el segundo seguía los criterios del Informe de 1857. Sin embargo, fue Bethell en 1861 quien impulsó el establecimiento del Registro y durante el mandato de Lord Westbury, en 1862, se aprobó la "Land Transfer Bill" posteriormente conocida como la "Land Registration Act".

La aprobación de la ley fue precedida de una intensa oposición de la mayoría de los solicitors¹⁷⁴, tanto dentro como fuera del Parlamento. Sin embargo, un grupo de solicitors que trabajaban en Londres al servicio de las agencias inmobiliarias pretendían quedarse con el grueso de la contratación inmobiliaria y por ello defendían el establecimiento de un Registro Central¹⁷⁵. No faltaron los pragmáticos que estaban dispuestos a admitir el Registro siempre que hubiese

171. El sistema de retribución de los solicitors estaba basado en la extensión de los documentos pero algunos conveyancers se muestran partidarios de una retribución con arreglo a una escala *ad valorem*. El tema aparecerá de nuevo en el siglo XIX y será defendido por Joshua Williams.

172. STEWART STEWART-WALLACE, J. *Principles of Land Registration*, Londres, 1937, p. 27.

173. La norma fue aprobada por la Cámara de los Lores (13 a 12) y, gracias a un cambio político, se perdió en la Cámara de los Comunes.

174. OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 30.

175. ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law*, Oxford, 1992, p. 100. Recoge este autor las polémicas entre el "Law Times", decididamente contrario a la implantación de un Registro, y el "Solicitor's Journal" dominado por los solicitors de las agencias inmobiliarias de Londres.

un cambio en el mecanismo de retribuir sus honorarios: proponían la retribución con arreglo a una escala *ad valorem*¹⁷⁶.

Según el preámbulo la finalidad de la Ley era: "dar certeza a los títulos de bienes inmuebles, facilitar su prueba, y conseguir que las transacciones sean más sencillas y baratas"¹⁷⁷

1. Título. El título para poder acceder debía ser perfecto e inatacable, "good" e "indefeasible" en la terminología inglesa. Esto suponía que la entrada del título en el Registro requería un examen del registrador para llegar al convencimiento de que era un título válido y "marketable"¹⁷⁸.

El solicitante de la inscripción, en virtud de un título indefeasible, debía proporcionar una descripción exacta de la finca que comprendiese una fijación exacta de los linderos y se acompañase de un mapa o plano¹⁷⁹. El registrador estaba facultado para realizar investigaciones dirigidas a comprobar la exactitud de la descripción; estaba obligado a dar conocimiento público y a notificar a los colindantes y cualquier persona que pudiese tener o reclamar un derecho sobre el inmueble. Existía un plazo mínimo de tres meses, desde la publicación o notificación, para formular objeciones. Transcurrido el plazo sin objeciones el registrador podía practicar el asiento¹⁸⁰.

También permitió el acceso de títulos indefeasible¹⁸¹, con unos requisitos de prueba inferiores y, en consecuencia, con menores efectos. Pero, el procedimiento de registro era igual, en particular la necesidad de describir exactamente el inmueble y los linderos. En la práctica no fue presentado ninguno de estos títulos.

176. Para ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law*, Oxford, 1992, p. 104, no existía una posición unánime de los solicitors. Si bien es cierto que también existían solicitors que consideraban necesario el Registro, basta recordar a Robert Wilson, no es menos cierto que la mayoría estaban en contra, también así se manifestaron sus líderes en la Asamblea de 1859, y los años posteriores acentuarán el rechazo.

177. "to give certainty to the title to real estates and to facilitate the proof thereof and also to render the dealing in land more simple and economical".

178. Land Transfer Act 1862, sección 5, "On application of a tile as indefeasible, the title shall be examined by the registrar and examiners of title herein-after mentioned in such manner as general orders shall direct: no title shall be accepted for registration as indefeasible unless it shall appear to be such a court of equity would hold to be a valid marketable title".

179. El solicitante debía:

- 1) describir de manera exacta el inmueble;
- 2) manifestar la persona o personas que adquieren la titularidad y sus derechos;
- 3) manifestar las hipotecas, cargas o gravámenes que pesen sobre el inmueble y sus titulares en "derecho" o "equidad". Land Transfer Act 1862, sección 7.

180. Land Transfer Act 1862, secciones 7, 10, 11, 12, 14.

181. Land Transfer Act 1862, sección 25.

2. Organización. El Registro consta de tres libros:

2.1 "Register of Estates with an indefeasible Title", en este libro se describen las fincas como fueron finalmente admitidas, se anexan los planos y se le atribuye un número a la finca

2.2 "The Record of Title to Lands on the Registry", aquí se hace constar el derecho y las facultades así como el nombre del titular o titulares

2.3 "The Register of Mortgages and Incumbrances", se harán constar las hipotecas, cargas y gravámenes que afecten al inmueble, en todo o en parte¹⁸².

El Registro pretendía ser completo y por ello acceden todos los derechos sobre un inmueble.

3. El Registrador. Las facultades del registrador, aunque son gubernativas (ministerial) y no judiciales son bastante amplias:

- a) examina los títulos para determinar el carácter "indefeasible";
- b) realiza de oficio investigaciones para resolver dudas de identidad;
- c) notifica a colindantes posibles perjudicados;
- d) tiene facultad para resolver las objeciones sobre el registro de un título o lo remite a los tribunales; salvo las objeciones de terceros al carácter indefeasible de un título que ha de remitirlo a los tribunales¹⁸³;
- e) establecer los honorarios que deben pagarse al Registro con la aprobación del Ministro de Justicia¹⁸⁴.

4. Efectos. Cuando nos encontramos ante un título indefeasible adquirido a título oneroso, desde la fecha del registro los derechos se entienden poseídos con la extensión expresada en el título frente a todas las personas y libres de cualquier otro derecho o reclamación, incluso de Su Majestad. En cambio si el título no es indefeasible este no perjudica a los derechos existentes con anterioridad a la fecha de registro¹⁸⁵.

Pero la Ley no tuvo éxito, entre 1862 (15 de octubre) y 1869 (23 de enero), únicamente se presentaron 507 solicitudes y sólo fueron inscritas 349 fincas, 144 fueron denegadas y las restantes estaban siendo consideradas.

La Ley fue un completo fracaso, el estándar exigido para que un título fuese registrado era muy elevado¹⁸⁶, se había diseñado una ley para títulos "rolls royce". En 1868 volvió a instituirse una Royal Commission para que analizase las causas del fracaso de la Ley de 1862.

182. Land Transfer Act 1862, sección 14.

183. Land Transfer Act 1862, secciones 6 y 13.

184. Land Transfer Act 1862, sección 127.

185. Land Transfer Act 1862, secciones 20 y 25.

186. BRIAN SIMPSON, A. W. *A History of the Land Law*, Oxford, 1986, p. 282.

b) *El Informe de la Royal Commission de 1870, sobre el funcionamiento de la Land Transfer Act de 1862*

La Comisión, tras realizar una breve exposición de los distintos proyectos, analiza las causas del fracaso de la ley de 1862 y propone el sistema que, considera, podría funcionar satisfactoriamente.

b.1) Causas del fracaso

El Informe, de entrada, deja a salvo la actuación de los profesionales y funcionarios encargados de aplicar y aconsejar la ley. Aunque existía la creencia extendida de que la hostilidad de los solicitors era la causa del fracaso del sistema registral, la Comisión no comparte esta opinión por cuanto una reforma que facilite el negocio de la contratación también tiende a incrementar las ganancias de los que se dedican al "conveyancing"¹⁸⁷. Tampoco puede imputarse el fracaso a los funcionarios del Registro; los que han acudido a ellos informan de su buena voluntad y preparación¹⁸⁸. No cabía esperar otra cosa de los miembros de la Comisión y de los solicitors que comparecieron ante ella¹⁸⁹.

La principal razón por la que los propietarios no acuden al Registro es el elevado coste y la tardanza que supera, con mucho, los tiempos y costes de la contratación ordinaria¹⁹⁰. Pero a esta razón, se añade el miedo al surgimiento de nuevos litigios durante el procedimiento de registro y la percepción de que el Registro no protege más a los propietarios ni facilita las enajenaciones sino que es una carga añadida¹⁹¹.

Las causas de lo anterior, a juicio de la Comisión, son: primero, el exigir un título, un buen título sin tacha que tenga carácter de "marketable" (el título ha de tener más de 60 años cuando en las transacciones ordinarias se opera con menos años); segundo, el imponer que los linderos de las fincas estén perfectamente delimitados (se exige aunque los títulos no sean indefeasible; aumenta los costes al no estar bien identificados; retrasa al ser necesario citar a los colindantes, y fomenta la litigación al hacer surgir conflictos, que permanecían aletargados); tercero, el permitir el acceso de los "partial interests" (derechos desmembrados

187. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XVI.

188. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XVII.

189. R. Torrens criticará la ley por entender: que se mezclan principios de distintos sistemas, registration of deeds y registration of titles; que el Registro no convierte un buen título en inatacable; que la existencia de varios libros es una fuente de errores. Pero aunque no existiesen esos defectos el haber concedido nominalmente al propietario, y en la práctica al solicitor, la facultad de ingresar en el nuevo sistema así como la posibilidad de desinscribir la finca es por sí suficiente para garantizar el fracaso, como sucedió también con la Ley irlandesa. TORRENS, R. R. *An Essay on the Transfer of Land by Registration*, Londres-Melbourne, 1882.

190. Según los datos del informe, una venta ordinaria se podía formalizar en 4 meses y costaba 56 l. 6s 9d y registrarla tardaba 19 meses y costaba 124 l. 12s 7d. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XVIII.

191. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XIX.

del dominio y los derechos en equidad)¹⁹². Las causas del fracaso son inherentes a la propia Ley y, como puede verse, la Ley fracasó en todo aquello que hizo caso omiso del Informe de 1857.

b.2) Propuestas para mejorar la ley

La Comisión parte del principio de que no se trata de buscar un sistema que sea perfecto y que identifique con exactitud matemática las parcelas y todos los derechos, sino que facilite la transmisión de la propiedad, que evite la necesidad de investigar los derechos que sólo constan en documentos, pero que no dispense de examinar la situación posesoria¹⁹³. En definitiva, se trata de ofrecer un sistema más barato y sencillo, según las necesidades de la sociedad, no más caro y lento.

1. No es necesario que el título que se pretende registrar sea indefeasible, basta que sea un buen título (good title), esto es, aquel que ofrece una razonable apariencia de ser propietario. El título indefeasible exige un rígido examen previo y requiere mayores pruebas¹⁹⁴. También propone admitir los títulos imperfectos (not clearly good) aunque haciendo constar en otra parte del Registro la imperfección¹⁹⁵.

2. Los llamados "partial interests" (derechos desmembrados del dominio) no deben ser objeto de registro. En principio un sólo derecho debe ser objeto del Registro: el dominio (absolute ownership), y los demás protegerse por medio de advertencias (notices o stops)¹⁹⁶. Estos "partial interests" se reflejan en el Registro pero no pueden servir de esta para ser transmitidos.

3. Los "leases" por más de 21 años deben ser tratados como "absolute ownership" a los efectos de también ser registrados. La razón es sencilla; el mayor número de transmisiones inmobiliarias son leases.

4. El propietario debe ofrecer la mejor descripción de los linderos que le sea posible pero no está obligado a fijarlos con citación de los colindantes. El propietario debe identificar la parcela por sí mismo, de la manera usual, sin necesidad de una precisión matemática. Pretende la Comisión que la identificación sea fácil y sencilla dejando abierta la posibilidad de utilizar planos¹⁹⁷.

5. La función del Registrador, aunque en la Ley de 1862 es gubernativa (ministerial), la Comisión propone reforzar la función de citar a las partes en los casos de disputa, y a falta de acuerdo decidir cómo proceder. También se le debe conceder facultades para imponer cotas aunque sujeto a apelación¹⁹⁸.

192. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXIV.

193. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXVI.

194. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XV.

195. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXIX.

196. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXVII.

197. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXIX.

198. "Our proposals would not give more judicial duties than he has now, except in one respect". Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXXII.

6. No debe concederse la facultad de desinmatricular la propiedad registrada¹⁹⁹.

7. Debe mantenerse el actual sistema de Registro para los títulos indefeasible junto con el recomendado por la Comisión.

8. Los Registros territoriales (provinciales) deben establecerse para evitar que toda la transacción se realice en Londres y con ello se incremente excesivamente el coste de las pequeñas transacciones.

Las recomendaciones del Informe de 1870 supone, en la mayoría de los casos, una vuelta al Informe de 1857 que fueron olvidadas por el legislador de 1862. Se trata de establecer un Registro posibilista aunque no perfecto. Un utilitario en lugar de un "rolls royce". En definitiva un Registro flexible con distintos grados de protección a elección del propietario según el título de que disponga y los gastos de investigación en los que esté dispuesto a invertir.

Nuevamente, al igual que Informes anteriores, el Informe finaliza haciendo una referencia a los honorarios de los solicitors y abogando por una retribución *ad valorem*.

IX. LA LAND TRANSFER ACT DE 1875 Y EL INFORME DEL "SELECT COMMITTEE ON LAND TITLES AND TRANSFER" DE 1879

Land Transfer Act 1875

Siguiendo las recomendaciones del informe de 1870 la Land Transfer Act de 1875 introdujo las siguientes novedades:

Primero; Limita el número de derechos (interests) que dan lugar a una inscripción a dos: el "freehold" (dominio) y los "leases" (arrendamientos) para toda la vida o de duración superior a 21 años²⁰⁰.

Segundo; Admite distintas clases de títulos con diferentes efectos. El título puede ser "absolute" (pleno)²⁰¹, "qualified" (cualificado o imperfecto que sólo puede ser establecido por un período de tiempo)²⁰² y "possesory" (pose-sorio)²⁰³.

Tercero; Refuerza la función del Registrador atribuyéndole amplias facultades decisorias de carácter "quasi-judicial". El Registrador examina y decide la clase de título²⁰⁴; puede citar a las partes, oír sus alegaciones y resolver lo

199. Land Transfer Commission, "Report 1870", p. XXXII.

200. Secciones 5 y 11 de la Land Transfer Act 1875.

201. Sección 7 Land Transfer Act 1875.

202. Sección 9 Land Transfer Act 1875.

203. Sección 8 Land Transfer Act 1875.

204. "...shall not be registered as proprietor of the fee simple until and unless the title is approved by the registrar.." sección 6, y "...on the examination of the title it appears to the registrar that the title can be established only for a limited period, or subject to certain reservations..." sección 9, Land Transfer Act 1875.

procedente²⁰⁵. A diferencia de la legislación precedente que le obligaba a remitir el expediente al Tribunal.

Cuarto; Facilita la descripción de las fincas al dejar de exigir la fijación pormenorizada de linderos con citación de colindantes. La descripción tenderá a identificar la finca de la manera más precisa a juicio del Registrador. La descripción no será prueba de la extensión ni de los linderos.

Informe del "Select Committee on Land Titles and Transfer" de 1879

a) Introducción

El número de títulos presentados al Registro, tras la reforma operada por la Land Transfer Act 1875, no excedía de cuarenta y ocho, en febrero de 1878²⁰⁶. Entre los meses de febrero de 1878 y marzo de 1879 sólo se habían registrado siete títulos, una media de un título cada dos meses²⁰⁷. Ante tal fracaso, mayor que el de la ley que trataba de enmendar, el Parlamento creó un Select Committee para que indagara e informase sobre la manera de simplificar los títulos, facilitar las transmisiones e impedir los fraudes en las compraventas e hipotecas²⁰⁸.

b) Causas del fracaso

Son varias las causas que toma en consideración el Comité:

- 1) la imposibilidad de desinscribir un título una vez registrado;
- 2) la tendencia de los solicitors a no recomendar a sus clientes la inscripción en el Registro porque a la larga verán reducidos sus ingresos;
- 3) la existencia de una situación general de desconfianza hacia los proyectos de registro tras el fracaso de la Ley de Westbury;
- 4) la resistencia, tanto de los ciudadanos cuanto de los juristas, a cambiar los mecanismos de transmisión que desde antaño han sido utilizadas²⁰⁹.

Sin embargo, el Comité, no negando la parte de verdad que tienen estos argumentos, señala que no son la causa del fracaso de la institución registral. La ley ha fracasado, dice el Comité, porque los ciudadanos y los juristas han llegado al convencimiento de que las ventajas ofrecidas por el nuevo sistema son abstractas y lejanas y no se compensan con los gastos y dificultades que conlleva

205. Sección 17 utiliza la expresión "jurisdiction", "The registrar shall have jurisdiction to hear and determine any such objections". Land Transfer Act 1875.

206. Sólo 28 eran "freehold" los restantes eran posesorios.

207. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. IV.

208. A partir de 1870 tiene lugar en Inglaterra un boom inmobiliario que va acompañado de fraudes y falsedades. Un solicitor, Dimsdale, había sido capaz de hipotecar escrituras falsas por un importe de 300.000 Libras. En periódicos como *The Times* se pone en entredicho la honradez de los solicitors. Las "building societies" (entidades especializadas en los préstamos hipotecarios) se muestran decididas partidarias del Registro. OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 36.

209. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. IV.

el registrar²¹⁰. Otras causas secundarias son: una reverencia supersticiosa hacia las escrituras (deeds) así como el deseo de que no exista intervención pública en asuntos particulares.

En 1858²¹¹ había comenzado a funcionar en Australia, con un resultado satisfactorio, el sistema ideado por Robert R. Torrens. La Comisión señaló que no era posible la aplicación analógica del nuevo sistema en la metrópoli. En Australia los títulos son concesión de la Corona y allí es más fácil encontrar un título inimpugnable. La raíz del título está clara. En cambio, en Inglaterra los títulos se fundan en "an instrument of difficult construction or doubtful validity", y existen complicados derechos sobre cada propiedad formados a lo largo del tiempo.

c) Propuestas

1. La tensión entre voluntariedad u obligatoriedad sigue abierta. Mientras que para el primer Registrador General²¹² no puede implantarse un sistema de registro con carácter voluntario, el Lord Chancellor dice que no vislumbra la manera de convertir el Registro en obligatorio. La Comisión no se atreve a mantener una clara opinión al respecto; reconoce las dificultades que ello conlleva y, siguiendo el Informe de 1870, afirma que debe ofrecerse a los ciudadanos lo que ellos desean²¹³.

2. La simplificación de los títulos. La simplificación de las transmisiones requiere la simplificación de los títulos. El Comité aun reconociendo esta dificultad, señala los obstáculos y la manera de superarlo:

a) la manera de retribuir a los solicitores por la extensión (at length) fomenta el que los documentos sean largos y complicados, se propone la retribución "ad valorem" como en Escocia;

b) la dificultad de "trazar" los títulos en materia sucesoria, propone nombrar un representante;

c) la dificultad para identificar los inmuebles para lo que se propone el empleo de planos.

210. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. V, "the Act has failed, because, rightly or wrongly, the public or their professional advisers have deliberately made up their minds that the advantages offered by the new system of registration are too speculative and remote to compensate for the immediate and certain outlay and trouble which are inseparable from it".

211. Real Property Act de South Australia 1858, Real Property Act de New South Wales 1862.

212. Mr B. S. Follet "I think that any voluntary system which interferes: so very much with the ordinary custom of the country would not succeed". Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", Minutes of Evidence, p. 1.

213. "for an institution to flourish in a free country, it must offer to people the thing that they want". Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. VII.

3. La prevención del fraude. La seguridad de la contratación inmobiliaria proviene, hasta el momento, fundamentalmente del conocimiento de la parte con quien se contrata y de la confianza con el solicitador pero no de la ley²¹⁴. Sin embargo, el Comité constata que los fraudes inmobiliarios han tenido lugar en distritos en los que no hay Registros. No obstante, existen fraudes que no pueden ser prevenidos por el Registro, como los procedentes de falsas identidades, y otros que es difícil evitar aun con la mayor diligencia²¹⁵.

4. La necesidad de un buen índice. El Comité señala que el éxito de un sistema de Registro depende de la existencia de un buen índice que permita conocer todos los documentos que afectan a la propiedad²¹⁶. El índice debe ser sencillo, para facilitar las búsquedas, y debe estar actualizado. La experiencia del Registro de Middlesex, basado en un índice personal, ha sido insatisfactoria²¹⁷. El Comité propone la existencia de un índice de fincas (Land Index) junto con un índice de personas. Y, para la adecuada formación del índice de fincas es conveniente la existencia de un mapa oficial (official map) anterior.

Para que las búsquedas sean más efectivas, el Comité reconoce que serán más fáciles cuando el territorio de cada registro sea menor y de esto surge un motivo a favor de los Registros locales.

5. La publicidad de los negocios privados. Este Informe, a diferencia de los anteriores, no considera decisiva esta objeción y propugna limitar el derecho a realizar búsquedas en el Registro a los solicitantes de buena fe.

6. La pluralidad de sistemas. El informe se muestra partidario de que convivan los dos modelos de Registro (Deeds y Title) aunque señala sus preferencias por la "registration of title". Reconoce que los Registros de Middlesex se

214. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. VII.

215. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. VII. TORRENS, R. R. *An Essay, on the Transfer of Land by Registration*, Londres-Melbourne, 1882, p. 10 en términos muy similares dirá "all that can be expected from the best system is that fraud may thereby be rendered more difficult, and its detection more probable". El Comité ha señalado adecuadamente el aspecto que no puede ser controlado por el registro; el hecho de identificar a las partes, función que queda para otros profesionales, salvo que se pretenda que los negocios se celebren ante el registrador (posición que en una sociedad especializada y con división del trabajo no es recomendable).

216. La existencia de índices adecuados es más necesario en los Registros de Documentos que siguen la técnica del folio personal; en los Registros de Derechos que siguen la técnica del folio real toda la información relevante respecto a una finca se encuentra en el folio.

217. Realizar una búsqueda por un nombre frecuente en una parroquia, dice el Comité, obliga a examinar más de 500 escrituras. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. X.

autofinancian²¹⁸, criterio que está presente, desde sus inicios, en la implantación del Registro en Inglaterra.

d) Recomendaciones

El Informe concluye realizando una serie de recomendaciones:

1) La retribución por medio de una escala "ad valorem" de los servicios de "conveyancing";

2) Establecer con carácter obligatorio el empleo de formularios que reducen la extensión de los documentos;

3) La realización de un mapa catastral como medio de identificar las fincas;

4) La coexistencia de un Registro de Derechos (Register of Titles) junto con un Registro de Documentos (Register of assurances) en los distritos. En este último existirán índices de personas y de fincas y se utilizará, a ser posible, el Ordnance Map. Se facilitarán los registros provisionales;

5) La prioridad se determinará con arreglo a la fecha de registro;

6) Crear un cuerpo de investigadores de los Registros con facultad de expedir certificados de las búsquedas.

El Comité no se pronunció sobre la obligatoriedad de la inscripción ni sobre la función de Registrador, "ministerial" o "judicial", y volvió a propugnar el Registro de Documentos, bajo la forma de Register of Assurances, en cada distrito. Llama la atención que el presidente del Comité, el liberal G. Osborne Morgan, que en el debate de la Transfer Act de 1875 había sostenido que sin obligatoriedad (compulsión) el Registro era inservible y la ley se convertiría en letra muerta, no defendiese la obligatoriedad como presidente²¹⁹.

El incremento de los fraudes en la contratación inmobiliaria había dado lugar a una amplia corriente de opinión a favor del Registro; ante esta situación, los solicitors y los parlamentarios que defendían sus intereses, optaron por propugnar un Registro de Documentos, similar a los existentes en Middlesex o Escocia, como mal menor que les permitiese retener el monopolio de la contratación inmobiliaria (conveyancing) frente a un "Register of Title" de carácter obligatorio²²⁰.

218. En 1877 los honorarios (fees) del Registro de Middlesex ascendieron a 14043 libras mientras que los gastos fueron de 4372 libras. Select Committee on Land Titles and Transfer, "Report 1879", p. XII.

219. En opinión de OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 37, George Morgan Osborne había pasado de ser un abogado favorable al Registro a defender las posiciones de los solicitors (he now play the solicitors tune).

220. Las tesis de los solicitors fueron defendidas por el parlamentario conservador G. B. Gregory OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 36.

El informe contiene muchas de las peticiones que los solicitors habían formulado reiteradamente²²¹, en particular la que vinculaba el precio de la redacción de los documentos con el valor de los inmuebles²²².

X. LA LAND TRANSFER ACT DE 1897: EL REGISTRO OBLIGATORIO

La "Land Transfer Act de 1897"²²³ modifica parcialmente la Ley de 1875, en algunos aspectos prácticos, adopta medidas para simplificar los títulos e introduce la inscripción obligatoria (compulsory) que gradualmente podrá ser extendida a todo el territorio de Inglaterra y Gales²²⁴. También regula el Fondo de Seguro (Insurance Fund)²²⁵, instrumento necesario para garantizar los títulos, que fue uno de los grandes olvidos de la Westbury Act de 1862 (al crear un título indefesable y no establecer un mecanismo para garantizarlo).

221. Algunas de las medidas propuestas (creación de formularios obligatorios y nombramiento de representantes legales en las sucesiones abintestato) responden a la "estrategia de la simplificación del título". Esta posición fue defendida por E. P. Wolstenholme a partir de 1862, no como medio de allanar el camino para establecer el Registro sino como alternativa a su implantación. ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of English Land Law*, Oxford, 1992, p. 144 y OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 32.

222. Los solicitors habían presentado unas escalas de honorarios muy altas; las pequeñas transacciones estaban sujetas a unos honorarios muy altos y respecto a los inmuebles de gran valor se calculaba los honorarios del solicitador con arreglo al valor, el resultado era un aumento de honorarios. Lo mejor de dos mundos dice OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 37.

223. En 1887 fue presentado el primer proyecto de Ley en el que se establecía la inscripción obligatoria en el Registro. La iniciativa fue obra de Halsbury, Ministro de Justicia, que permaneció inalterado ante la oposición de los solicitors. Sin embargo, el proyecto no contó con los suficientes apoyos parlamentarios. Fue vuelto a presentar en los años 1888 y 1889. El primer proyecto llegó a la Cámara de los Comunes mientras que los dos siguientes ni siquiera pasaron a la Cámara de los Lores. En 1893, gobernando el liberal Gladstone, y siendo Ministro de Justicia Herschell, se disoció el Registro y el problema de la abolición de la Primogenitura (siguiendo el consejo de Brickdale), y fue presentado un nuevo proyecto de Ley. En 1894 fue vuelto a presentar pero no fue tenido en consideración al aprobarse la creación de un impuesto sobre bienes inmuebles en la Finance Act de 1894. El proyecto fue presentado nuevamente en 1895 y obtuvo la aprobación de la Cámara de los Lores y al pasar a la Cámara de los Comunes se nombró un Select Committee que no llegó a informar al disolverse el Parlamento. No obstante, se conservan las actas de las comparecencias (Minutes of Evidente). Nuevamente en el ministerio Halsbury, durante el gobierno conservador de Salisbury, retomó el proyecto de 1895 que sería aprobado como ley en 1897.

224. BRICKDALE, C. F. y SHELDON, W. R. *The Land Transfer Acts 1875 y 1897*, Londres, 1899, p. 1.

225. Sección 20, Land Transfer Act 1875.

No obstante, el aspecto más destacado y controvertido de la reforma es la obligatoriedad de la inscripción. La Ley de 1862 había establecido la voluntariedad de la inscripción y la posibilidad de desinscribir mientras que la Ley de 1875 mantenía la voluntariedad pero no la posibilidad de desinscribir. El informe del Select Committee de 1879, presidido por el liberal Osborne Morgan, no había recomendado la inscripción obligatoria y el Ministro de Justicia, Lord Cairns, autor de las reformas de 1881 y 1882 en materia de "conveyancing", había desaconsejado esta medida reiteradamente. También los representantes de los solicitors eran decididamente contrarios.

John Hunter, presidente de la "Incorporated Law Society", había manifestado ante el Select Committee de 1895: que el fracaso de la Ley de 1875 se debía enteramente a la cláusula que impedía desinscribir y no a la actitud de los solicitors²²⁶; rechaza la inscripción obligatoria por entender que obliga a transferir la propiedad mediante un asiento extendido por un funcionario y no mediante una escritura preparada por uno mismo o su asesor²²⁷, propone reformar el sistema de transmisión por medio de escrituras (transfer by deeds) en lugar de implantar la transmisión por medio del Registro (transfer by register)²²⁸. En el fondo los solicitors seguían viendo el Registro como un competidor que amenazaba con reducir sus ingresos²²⁹. Hunter en su comparecencia dice ver a los registradores como unos abogados que anuncian su sistema en la prensa y no como unos "semi-jueces"²³⁰.

Sin embargo, el carácter obligatorio del Registro era defendido como necesario para implantar la institución y dificultar los fraudes, facilitar las transacciones evitando investigaciones retrospectivas y disminuir los costes²³¹. La satisfactoria experiencia internacional, en particular Australia y Nueva Zelanda con un sistema legal similar al inglés, era invocada a favor de la obligatoriedad. En el fondo mantener la voluntariedad del Registro era dejar en manos de los solicitors el éxito de la institución. Y, estos últimos, pese a sus "estrategias de simplificación" no informaban a sus clientes de la existencia del Registro ni lo aconsejaban; seguían siendo contrarios a la existencia del mismo²³².

226. Select Committee on Land Transfer Bill, "Report 1895", Minutes of Evidente, p. 51.

227. Select Committee on Land Transfer Bill, "Report 1895", Minutes of Evidente, p. 52.

228. Select Committee on Land Transfer Bill, "Report 1895", Minutes of Evidente, p. 52.

229. "Property market fluctuations spelt prosperity or famine for solicitors but land registration threatened them with dispossession". OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 68.

230. Select Committee on Land Transfer Bill, "Report 1895", Minutes of Evidente, p. 53.

231. Una síntesis de los argumentos a favor y en contra de la obligatoriedad (compulsión) puede verse, desde la perspectiva favorable a los solicitors, en BLYTH, E. K. "Land Transfer and Land Registry", *Law Quarterly Review*, XLVIII, 1896, p. 363 y ss.

232. "and who have been opposed to the system I will suppose entirely conscientiously, and therefore have not been likely to make any communication to their clients which would favor its adoption". Lord Herchell, Ministro de Justicia, Select Committee on Land Transfer Bill, "Report 1895", p. 2 y 6.

El establecimiento del carácter obligatorio del Registro fue fruto de un compromiso²³³ entre el Gobierno conservador y la Law Society, que representaba los intereses de los solicitors, ante la insatisfacción derivada de la "private conveyancing". El compromiso consistía en la implantación gradual del Registro obligatorio que debía comenzar en el condado de Londres, en el monopolio de la actuación de los solicitors como agentes retribuidos ante el Registro, en la prohibición de extensión de la obligatoriedad durante tres años y en la obtención de un puesto en el Comité que elaboraba el reglamento (rules). En el último momento de la tramitación parlamentaria (en la segunda lectura en la Cámara de los Comunes) la Law Society, ante la revuelta de los solicitors provinciales, obtuvo una nueva concesión: el "County Veto", según el cual la extensión de la obligatoriedad requería el acuerdo del Consejo del Condado. Los solicitors confiaban en su influencia en el ámbito local para impedir la extensión del Registro²³⁴. La oposición a la implantación del Registro se trasladó de la Cámara de los Comunes a los Consejos de los Condados²³⁵.

A partir de 1893 la Law Society insistió en un argumento ideológico: el Registro de Derechos es una interferencia del Estado en la economía. Pero los grandes impulsores del Registro en Inglaterra eran los miembros del "Free Trade in Land", en especial Mr Cobden y sus seguidores. El Registro, para estos últimos, era un medio para facilitar la extensión del derecho de propiedad a un mayor número de ciudadanos frente a las pretensiones de la aristocracia. Para los solicitors se sustituía un sistema de transmisión de inmuebles mediante escrituras por la necesaria intervención de un funcionario público encargado del Registro²³⁶ y, por tanto, acusaban al sistema de "intervencionismo" o buro-

233. Este compromiso ha sido valorado de distinta manera por los autores: Offer entiende que fue un compromiso a la defensiva, que dio lugar a una reacción contra el Consejo de la Law Society y a un cambio en las relaciones con el Gobierno; de la mutua colaboración se pasó a una oposición directa y desafiante. OFFER, A. *Property and Politics 1870-1925*, Cambridge, 1981, p. 69; para Anderson el compromiso fue muy satisfactorio para los solicitors, aprovecharon la ocasión para obtener las mejores concesiones, en previsión de que la buena disposición del Gobierno no volviese a repetirse. No hubo cambio en la política de los solicitors, únicamente continuidad; cedieron en la obligatoriedad y mantuvieron abiertas todas sus pretensiones. ANDERSON, J. S. *Lawyers and the making of the English Land Law*, Oxford, 1992; p. 203-205.

234. OFFER, A. "The origins of the Law of Property Acts 1910-1925", *The Modern Law Review*, vol. 40, sept. 1977, n. 5, p. 506.

235. Esta medida había sido criticada por los antiguos Ministros de Justicia; Lord Campbell, en la Cámara de los Comunes el 16 de diciembre de 1830, había desaconsejado el establecimiento del Registro en un solo condado porque sería utilizado por los enemigos del Registro para concentrar sus esfuerzos e impedir su desarrollo; en similares términos Lord Herschell, ministro liberal en 1893, había escrito en *The Times*, 5 junio, 1897, p. 11, col 3, citados por OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 68.

236. BLYTH, E.K. "Land Transfer and Land Registry", *Law Quarterly Review*, 1896, XLVIII, p. 354.

cratismo (officialism). Sin embargo, para ciertos liberales, el Estado no compete sino que realiza una actividad a través del Registro que los particulares no pueden ofrecer²³⁷.

La oposición al establecimiento del Registro se traslada a la controversia voluntariedad u obligatoriedad, y a partir de 1897 se manifiesta en la oposición a la extensión de las zonas de inscripción obligatoria (compulsory). La falta de inscripción de una venta en una zona de inscripción "compulsory" es sancionada con la no adquisición del derecho (legal estate), sección 20²³⁸, y en caso de enajenar un lease, dice expresamente el reglamento²³⁹, que sólo valdrá como acuerdo y, por tanto, el título será casi "unmarketable"²⁴⁰. El concepto inglés de "compulsory" se aproxima al concepto continental²⁴¹ de inscripción constituida, sin la inscripción no se transmite el derecho.

2. Responsabilidad. La ley introduce expresamente el derecho a una indemnización cuando se produzca la privación de un derecho por un error u omisión en el Registro o cuando el error tenga lugar por actos fraudulentos y no sea posible rectificar el Registro²⁴². Y para hacer efectivo este derecho se establece el Fondo de Seguro (Insurance Fund) que estará formado por una prima que se pagará por cada asiento²⁴³.

3. Los linderos generales. Regula con más detalle los "general boundaries" introducidos por la ley de 1875. La descripción será literal y se utilizará un mapa oficial (ordnance map) para la identificación. No se determinarán los linderos

237. "It is not a case of interference by the State in the conduct of business which is at present being conducted by private individuals. It is a new departure, an undertaking which private individuals, however competent, would be unable to inaugurate" COLQUHOUN DILL, T. R. *Transfer of Land by Registration of Title*, Londres, 1893, p. 35.

238. Land Transfer Act 1897, sección 20, sub-sección 1, "registration of title to land is to be compulsory on sale, and thereupon a person shall not, under any conveyance on sale executed on or after the day so specified, acquire the legal estate in any freehold land in the county, unless or until he is registered as proprietor of the land".

239. Land Transfer Rules 1898, regla 59 "shall operate only as an agreement, and shall not pass any legal estate to the assignee or lease unless or until he is registered as proprietor of the lease or underlease".

240. ROUFF y ROPER, *Registered Conveyancing*, Londres, 2004, p. 1/6.

241. En el derecho español la "obligatoriedad" de la inscripción está relacionada con la voluntariedad pero su falta no tiene más sanción que un apercibimiento o multa. Algo similar acontece en el derecho italiano y francés. En cambio el carácter "constitutivo" está relacionado con la eficacia o validez del acto, sin la inscripción, el derecho no se adquiere. Este tipo de inscripción está presente en los sistemas germánicos, en particular en Prusia que sirve de modelo al legislador inglés.

242. Land Transfer Act 1897, sección 7, y su comentario en BRICKDALE, C. F. SHELDON, W. R. *Land Transfer Acts 1875 y 1897*, Londres, 1899, p. 286.

243. Land Transfer Act 1897, sección 21.

si no existe citación a los colindantes y la aprobación de la correcta descripción corresponde al Registrador o a los Tribunales²⁴⁴.

4. La "adverse possession". En 1875 fue admitida la inscripción de los títulos posesorio. La ley de 1897 admite una pluralidad de títulos - "absolute", "qualified" y "possessory"- y también, modificando la ley de 1875, permite algunos supuestos excepcionales de prescripción frente a los pronunciamientos registrales, que debe ser decidida por los Tribunales, ordenando la rectificación del Registro²⁴⁵.

La ley de 1897 marca el inicio de la exitosa implantación de un Registro de Derechos²⁴⁶ no exenta de altibajos.

XI. LA EXTENSIÓN DE LA OBLIGATORIEDAD DE REGISTRO Y LA LAND REGISTRATION ACT DE 1925

La aprobación de la Ley de 1897 acentuó la oposición de los solicitors a la institución registral. Desde 1895 la Law Society había optado oficialmente por racionalizar la contratación privada (private conveyancing) como medio de impedir la pérdida de funciones en favor del Registro. Esta postura había sido defendida por Wolstenholme en 1862 y era conocida como la "estrategia de la simplificación" e intentaba ser una alternativa al Registro. Sin embargo, a partir de 1897 aumentaron las críticas, por parte de Rubinstein, al Consejo de la Law Society y, a su vez, las publicaciones de los solicitors llamaban expresamente a obstaculizar e impedir el Registro²⁴⁷.

En frente los solicitors se encontraron con Charles Fortescue Brickdale, que desde 1898 había asumido el cargo de Registrador General. Durante diez años la lucha fue de supervivencia, los solicitors se sentían ante el abismo y no dudaban en acusar de intervencionista (officialism) y bolchevique al Registro. No obstante, no pudieron impedir la extensión a la ciudad de Londres en 1903 del registro obligatorio. En 1907 los solicitors volvieron a intentar posturas aparentemente conciliadoras: a favor de la simplificación de los títulos y a fomentar la implantación del registro de documentos (registration of deeds) frente al registro de derechos (registration of title). Los Ministros de Justicia desde 1885, ya fueren de signo conservador o liberal, apoyaban el establecimiento de un "Register of Title". Además, Brickdale había conseguido el apoyo de los bancos y las "building societies" (entidades dedicadas al préstamo hipotecario) y esperaba poder conseguir la aprobación de una ley que derogase el "County Veto" y facilitase la extensión del Registro a todo el reino.

244. Land Transfer Act 1897, sección 14 y Land Transfer Rules 1898, reglas 209 a 221.

245. Land Transfer Act 1897, sección 12.

246. SIMPSON, A. W. B. *A History of the Land Law*, Oxford, 1986, p. 283.

247. "Now, we are doing are best to thwart registration of title.... Our view is that every solicitor owes a duty to the profession, and also to the public, to throw every obstacle in the way of registration of title..." así se expresaban los solicitors en *The Law Notes*, noviembre de 1899, p. 335 y 343, recogido por OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Oxford, 1981, p. 72.

Pero en 1908 la Law Society consiguió obstaculizar la reforma en la Cámara de los Comunes. Una nueva Royal Commission fue creada para estudiar los efectos de la Land Transfer Act de 1897. Brickdale que había comparecido, en 1908, ante la Comisión para exponer las diferencias entre Inglaterra y Alemania por existir un catastro en esta última; lanzó una propuesta maximalista en 1909 dirigida a la extensión de la obligatoriedad del Registro en todo el país y la creación de un departamento que incluyese las valoraciones inmobiliarias, el Registro y, en su caso, el organismo encargado de la representación gráfica de la tierra (Ordance Survey).

a) *El Informe de la "Royal Commission on Land Transfer Acts" de 1911*

En enero de 1911 la Royal Commission presidida por Aldwyn formuló treinta y tres recomendaciones para mejorar el sistema. Entre las recomendaciones destaca:

1. Para determinar el carácter "absolute" del título, el Registrador podrá hacerlo en virtud de un certificado de un barrister especializado en conveyancing (counsel's certificate). El solicitador requerirá, por cuenta de su cliente, los servicios del barrister para que emita el certificado. También el solicitador o su empleado emitirá otro certificado de la adecuación del resumen (abstract) al contenido de la escritura (deed). Cuando el valor de la finca exceda de 10.000 libras el certificado deberá ser emitido por uno de los barristers incluido en una lista especial (Examiner's of Title)²⁴⁸. Se trata de un intento de trasladar el examen y la responsabilidad del registrador al barrister y al solicitador. Sin embargo es confuso porque el registrador puede discrepar y no queda claro qué responsabilidad se traslada al barrister emisor del certificado. Además en el resumen de recomendaciones se configura como una facultad del registrador²⁴⁹.

2. Conversión de los títulos posesorios inscritos en títulos de dominio (absolute title) por el transcurso de no menos de 12 ni más de 20 años sin reclamación en contrario. La inscripción supone una reducción de los plazos del Statute of Limitations en aquellas áreas en las que la inscripción es "obligatoria"²⁵⁰.

3. Facilitar la obtención de certificados del contenido del Registro por parte del adquirente. Se pretende que la titularidad y cargas se actualicen en cada transmisión, de modo similar a los registros de acciones y de buques, y que el futuro adquirente también pueda solicitar estos documentos al Registro, modificando la sección 14 de la Land Transfer Act de 1897²⁵¹.

4. El contenido de las hipotecas debe quedar al margen del Registro. En el Registro únicamente debería constar una nota que permita identificar la escritura de hipoteca. Esta recomendación pretende impedir que la hipoteca se constituya

248. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 32.

249. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 54.

250. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 33.

251. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 37.

por su inscripción en el Registro y de evitar el control de su contenido por un oficial público²⁵².

5. Refuerza la posición del adquirente inscrito, a título oneroso, que no será afectado por ninguna situación no registrada aunque tenga conocimiento, efectivo o presunto. El límite de la protección se encuentra en que el adquirente no sea parte en el fraude. Estas ideas se encuentran en el Informe de 1857 pero la Land Transfer Act de 1897 sólo las recoge para los trusts²⁵³. En la misma línea, ningún adquirente registrado, a título oneroso, puede verse afectado por un procedimiento de insolvencia del transmitente, salvo que en la fecha de la enajenación constase la insolvencia en el Registro. Proponen reformar la Bankruptcy Act de 1883²⁵⁴.

6. Debilita la posición del titular inscrito frente al poseedor. Los plazos del Statute of Limitations deberían aplicarse de igual modo frente al titular inscrito que el no registrado; a diferencia de lo establecido en la sección 12 de la Land Transfer Act de 1897 que protegía al adquirente inscrito a título oneroso frente al poseedor²⁵⁵. Los derechos de los poseedores (parties actually in occupation) al tiempo de la inmatriculación (first registration) no deberían verse afectados por la inscripción registral²⁵⁶.

6. El registrador debe tener la facultad de cambiar el carácter del título (de possessory a absolute) sin necesidad del consentimiento del propietario²⁵⁷.

7. Disminuir el valor de la inscripción. Según la regulación vigente la transmisión de la propiedad no tiene lugar hasta el momento de la inscripción (inscripción constitutiva), sugiere la Comisión que la propiedad se transmita con la formalización de la enajenación (conveyance) y que la falta de solicitud de inscripción en el plazo de un mes anule la transmisión. La recomendación pretende anticipar los efectos de la inscripción al momento de la formalización debido a los retrasos existentes para registrar, aunque esta sugerencia crearía nuevos problemas en caso de denegación de la inscripción²⁵⁸.

8. Los solicitors deben formar parte del comité que elabora el reglamento para la aplicación de la ley (Rule Committee)²⁵⁹.

9. Pago aplazado, veinte años al cuatro por cien de los costes de la inmatriculación. Late, en el fondo, la idea de que la inmatriculación beneficia poco al inmatriculante y mucho a los ulteriores adquirentes²⁶⁰.

10. Extensión de los Registros de Documentos (Registries of Deeds) en las áreas de crecimiento inmobiliario. Proponen la implantación por Counties

252. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 38.

253. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 42.

254. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 41.

255. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 42.

256. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 42.

257. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 55.

258. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 44.

259. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 45.

260. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 46.

(condados) e, incluso, por zonas urbanas. La existencia de estos Registros podrá facilitar la ulterior implantación del Registro de Derechos (Registry of Title)²⁶¹.

La Royal Commission no rechazó el carácter "compulsory" del Registro pero informó desfavorablemente la extensión de un sistema que consideraba imperfecto. La Comisión entendía que era necesario realizar un gran número de modificaciones para que el sistema funcionase adecuadamente en Londres, hizo una referencia al catastro y recomendó reconsiderar el "County Veto"²⁶².

El Informe refuerza la posición de los solicitors (admite sus certificados para inscribir, los incluye en el comité del Reglamento), se muestra contradictorio con el valor de los asientos (les concede prevalencia frente a lo no registrado pero hace prevalecer las situaciones posesorias, niega el carácter constitutivo de la inscripción), las facultades de registrador aumentan en unos casos (cambiar el carácter del título) y en otros parecen limitarse (examen de los títulos), la propuesta de extender los Registros de Documentos forma parte de la estrategia de los solicitors, como mal menor, para impedir la extensión del Registro de Derechos. En síntesis el Informe de 1911 fue un insatisfactorio compromiso que suponía una victoria para los solicitors²⁶³.

En julio de 1911 se discutió en la Cámara de los Lores la Land Transfer Act, el Ministro de Justicia, el liberal Loreburn, manifestó que el alto coste del sistema de contratación inmobiliaria desincentivaba la universalización de la propiedad y cifraba en 4 millones de libras el coste anual de los solicitors para el país. Halsbury, ex Ministro de Justicia, volvió a recordar la actitud obstructionista de los solicitors frente al Registro. El único que se opuso en la Cámara fue Haldane. Aunque desde la fila de los solicitors, Rubinstein calificó las últimas propuestas de "creaciones frankenstenianas"; Humphrys, presidente de la Law Society recomendó un "compromiso". Este compromiso para los solicitors consistía en que se aprobase su ley, no se suprimiese el "County Veto" y tampoco se ampliasen las zonas de registro obligatorio. Naturalmente el Ministro de Justicia rompió las negociaciones con la Law Society, pero en 1912 Loreburn tuvo que dimitir y fue nombrado Ministro de Justicia Haldane.

Los solicitors pasaron de contemplar el Registro como algo inevitable a que en 1913 Haldane presentase dos proyectos de Ley (Real Property Bill y Conveyancing Bill) que seguían punto por punto las pretensiones de los solicitors para evitar el Registro. Los proyectos fueron elogiados por la Law Society pero la guerra de 1914 impidió su aprobación.

b) *El Informe de "Acquisition and Valuation of Land Committee on Transfer of Land in England and Wales" de 1919*

Tras la guerra, en 1919, el Ministerio de Reconstrucción instituyó un comité de adquisiciones y valoraciones inmobiliarias (Acquisition and Valuation of Land

261. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 49.

262. Royal Commission on Land Transfer Acts, "Report 1911", p. 47.

263. OFFER, A. "The Origins of the Law of Real Property Acts 1910-25", *The Modern Law Review*, vol. 40, sept. 1977, n. 5, p. 508.

Committee) compuesto por trece personas de los cuales nueve eran juristas y de éstos, tres solicitors. Dentro del comité se formó un sub-comité claramente contrario al Registro que aprobó un modelo presentado por A. Underhill e incorporó a B. L. Cherry, que había redactado los proyectos de ley en la época de Haldane, para que redactase junto con el primero un nuevo proyecto. Pretendían evitar el Registro simplificando los títulos para la contratación y sus clases. En cambio Scott, presidente del comité, consiguió un acuerdo limitado para extender el Registro. Law Society pidió una moratoria de tres años en la extensión del Registro a cambio de aprobar la "Law of Property". Ante la admisión de la moratoria la Law Society elevó su petición a cinco años. Sin embargo el comité informó en noviembre de 1919 en los siguientes términos: recomendando el proyecto de Law of Property redactado por Cherry, la supresión del "County Veto" y la moratoria a la extensión del Registro de tres años.

1. La conversión de los títulos posesorios (possessory title) en títulos de dominio (absolute title) debe producirse transcurridos quince años sin contradicción y de modo automático. No debe ser una facultad discrecional del registrador y tampoco requiere el consentimiento del propio titular. Los títulos posesorios son vistos como un defecto del sistema registral²⁶⁴. El Registro solo debe ser para los "absolute title", es decir, títulos definitivos de calidad.

2. Aunque no están de acuerdo con el actual sistema de constitución de hipotecas a través del Registro, tampoco aprueban la recomendación del Informe de 1911, según la cual, la hipoteca de la propiedad registrada debe realizarse al margen del Registro. Admite diversos medios de constitución de las hipotecas pero lo relevante, al igual que en el Informe de la Royal Commission de 1911, es que el contenido del crédito hipotecario queda fuera del Registro²⁶⁵.

3. La función del registrador debe dejar de ser judicial y tener sólo carácter gubernativo (ministerial)²⁶⁶. El comité sigue expresamente las propuestas de Cherry, aunque este último matiza que la abolición de la discreción judicial del registrador no significa que carezca de facultades discrecionales²⁶⁷.

4. El mayor interés del informe es simplificar los títulos. Siguiendo el Informe del Select Committee de 1878, consideran que el "register of title" requiere una previa simplificación de los "titles"²⁶⁸ de la misma manera, añade el actual comité, que los defectos en la "conveyancing" no proceden de las "Conveyancing Acts" sino de la "Law of Real Property". La finalidad de la simplificación es fomentar la competencia entre dos sistemas: un sistema de

264. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 14.

265. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 19.

266. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 20.

267. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", appendix IV, p. 47.

268. "to legislate for the registration of titles without simplifying the title to be registered is to Begin at the wrong end".

transmisión sin el Registro pero con las modificaciones propuestas por Cherry frente a otro sistema de transmisión con el Registro según las modificaciones del comité. En el fondo asume la vieja pretensión de los solicitors de simplificar los títulos como alternativa al Registro. El comité, incluso llega a señalar que las propiedades no registradas son ventajosas para los bancos pues disminuyen los costes de investigación (aunque esto sólo ocurre cuando el banco tiene un conocimiento personal del cliente). La manera de simplificar es aproximando la legislación de bienes inmuebles a la legislación de bienes muebles²⁶⁹.

5. La extensión del carácter compulsory del Registro no es problema de ámbito local sino nacional y por ello el comité se muestra contrario al "County Veto" recogido en la ley de 1897. En cambio, se muestra partidario de conceder a las autoridades locales así como a la Law Society, el derecho a solicitar una investigación pública (public enquiry), en cada área, para indagar si existen motivos para no extender el Registro "compulsory". Recomienda una moratoria de tres años para la extensión del Registro²⁷⁰.

6. Los costes del registro deben ser cubiertos por los honorarios (fees) pero no con cargo a la Hacienda Pública. Los precios deben ser ajustados para cubrir los costes del servicio. Los precios del Registro deben ser satisfechos por las personas o clases beneficiadas y no existe ninguna razón por la que dicho coste deba ser satisfecho por el Estado²⁷¹.

7. No debe favorecerse el establecimiento de Registros locales de Documentos, siguiendo los modelos de Middlesex y Yorkshire, aunque los solicitors locales los promueven por entender que ayudan a combatir el fraude y allanar el camino para establecer el "Register of Title". Estos Registros, opina el comité, ocasionarían un gran gasto y sólo aportarían una protección muy limitada²⁷².

El Ministro de Justicia, Lord Birkenhead, estaba ansioso por obtener la aprobación de la Ley de Propiedad Inmobiliaria (Law of Real Property). Esta ley mezclaba dos mecanismos llamados a competir: un mecanismo simplificado de "private conveyancing", por un lado, y un sistema obligatorio de "register of title" extendido a todo el país, por el otro lado. Los barristers que progresivamente habían sido apartados de la "conveyancing" por los solicitors, criticaron el proyecto de ley en 1920, por entender que alteraba todo el sistema de conveyancing y, también, se opusieron al Registro. Sin embargo, algunos de los más importantes barristers estaban defendiendo la causa de los solicitors

269. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 21.

270. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 23. "No order should be made until the expiration of two years from the commencement of the Act, and not more than one Order should be made within three years from the commencement of the Act".

271. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 23.

272. Acquisition and Valuation of Land Committee, "Fourth Report on the Transfer of Land in England and Wales 1919", p. 23.

(Cherry, Underbill, Eustace Rusell y Haldane). Para los solicitors una ley que simplificase su trabajo era una necesidad económica, en otro caso tendrían que elevar sus tarifas.

Cherry seguía y controlaba el día a día del proyecto, en la persona de confianza del Ministro de Justicia y también había sido comisionado por la Law Society para redactar el proyecto. Era un hombre que servía a dos amos y uno de ellos, el Gobierno, en la primavera de 1920 todavía no le había pagado. Cherry anticipó, tras la segunda lectura del proyecto la pretensión de los solicitors de elevar la moratoria a diez años y no tardó en aparecer una enmienda, patrocinada por la Law Society, en dicho sentido Brickdale protestó porque ello suponía romper el acuerdo de 1911 y recordó que siempre que se hace una concesión a la Law Society esta pide más. Los Consejos municipales y los solicitors provinciales se opusieron a la supresión del "County Veto" pero cuando Birkenhead admitió la moratoria de 10 años para la extensión del Registro desapareció dicha oposición.

La Ley fue aprobada en 1922 pero su entrada en vigor fue demorada tres años para preparar los reglamentos (rules) y redactar el texto refundido (consolidated). En 1924 se introdujeron modificaciones a Law of Property y en 1925 el texto consolidado dio lugar a seis leyes²⁷³ una de las cuales fue la Ley del Registro de la Propiedad de 1925 (Land Registration Act).

La táctica de Cherry consistió en acercar al Ministro de Justicia a las posiciones de los solicitors. Estos últimos, según Cherry, apoyaron la ley porque de no haber simplificación la "private conveyancing" no hubiese resistido una nueva investigación sobre su funcionamiento. Era su última oportunidad²⁷⁴.

1919 a 1920 fue un periodo de esperanza para el Registro mientras que 1921-25 lo fue de humillación. Brickdale se retiró derrotado en 1923, aunque el tiempo le daría la razón. Los solicitors que en 1919 habían dicho que si las propuestas de Cherry se aprobaban reducirían sus honorarios, pasaron en 1922 a reclamar un aumento y en 1925 los honorarios de los solicitors aumentaron un 33%. A instancias de Cherry, la Law Society pactó con Stuart-Wallace, sucesor de Brickdale, un aumento de los honorarios de los solicitors para la propiedad registrada a cambio de no oponerse al Registro. Los honorarios de los solicitors subieron un 50% para las transacciones por debajo de 1.000 libras y entre un 50 y un 350% en las transacciones por encima de 1.000 libras, el Registro no obtuvo nada a cambio²⁷⁵.

273. Settled Land Act, Trustee Act, Law of Property Act, Land Registration Act, Land Charges Act, Administration of Estates Act. Se presume que las leyes anteriores que no fueron modificadas por las leyes de 1922 y 1924 tampoco lo son por las de 1925, pero las modificaciones realizadas por la leyes de 1922 y 1924 se presume que se mantienen las modificaciones por las leyes de 1925. BURN, E. H. y CARTWRIGHT, J. *Modern Law of Real Property*, Oxford, 2006, p. 9.

274. El temor de los juristas a ser prescindibles en las transmisiones inmobiliarias, incluso en America, queda patente HUDSON, M. O. "Current Land Law Reform in England", *Harvard Law Review*, vol. XXXIV, febrero 1921, n. 4, p. 360.

275. OFFER, A. *The Modern Law Review*, vol. 40, sept. 1977, n. 5; p. 520.

El Registro comenzó a desarrollarse tímidamente, los solicitors, gracias a la Law of Property Act de 1922, mantuvieron el monopolio de la contratación inmobiliaria y, gracias al Registro, los costes de la contratación disminuyeron para el solicitador pero aumentaron para los ciudadanos. El solicitador se apropió de las ventajas que generaba en Registro.

XII. REFLEXIONES EN TORNO A LA INSTITUCIÓN REGISTRAL A PARTIR DE LA EXPERIENCIA INGLESA

La exposición realizada en torno a la implantación del Registro inglés resulta bastante ilustrativa con relación al papel que el Registro está llamado a cumplir, los conflictos de intereses que suscita esta institución, sus ventajas y los problemas que puede plantear su implantación. Todas estas enseñanzas que se pueden extraer a partir de la experiencia inglesa quedan sucintamente expuestas a continuación.

1. Flexibilidad

La historia de la implantación del Registro de la Propiedad en Inglaterra y Gales es una muestra más del ensayo y error que acompaña la búsqueda de un diseño institucional eficiente. La experiencia inglesa demuestra que un sistema maximalista que hace caso omiso de los costes, como ocurrió con la Ley de 1862, no es lo que mejor funciona. Como tantas veces se ha escrito: lo mejor puede ser enemigo de lo bueno. La historia del Registro en Inglaterra es una continua muestra de flexibilidad, dirigida a satisfacer las necesidades de la contratación, que se ha manifestado en los siguientes aspectos:

a) Los linderos y la descripción de las fincas. Frente a una exigencia, de carácter maximalista, de describir las fincas y sus linderos de manera exacta, prevista en la ley de 1862, reacciona el Informe de 1870 y la Ley de 1875 exigiendo únicamente la identificación de la finca por el propietario. Con razón exigía la Ley de 1862 que la fijación de linderos se hiciese citando a los colindantes, posibles perjudicados, de lo contrario no podría gozar de la protección del Registro. Cualquier otro medio por el que se reflejen los linderos en el Registro no produce efectos, no tiene carácter "conclusivo". Ante este problema el legislador inglés reconoce que la excesiva precisión supone unos costes muy elevados para las fincas de poco valor y serviría para hacer reaparecer litigios que estaban latentes. La solución adoptada por el legislador en 1875 (los general boundaries), tras el fracaso de la ley de 1862, todavía hoy permanece.

b) La existencia y empleo de mapas no es contemplado como algo esencial para el funcionamiento del sistema. El informe de 1857 recuerda que: "the map is a good servant but a bad master... very usefull as an auxiliary, but very mischevious if made indispensable". No obstante, la utilización de mapas fue progresivamente introducida como medio para ayudar a identificar las fincas pero la inexistencia de un mapa oficial del país no fue impedimento para la puesta en marcha del sistema registral. Hay que esperar a 1897 para que la ley exija el empleo obligatorio de los mapas.

c) El sistema ofrece distintos grados de protección y permite acceder al registro de distintas clases de títulos. Aunque la Ley de 1862 pretendió que el título fuese "indefeasible" (inatacable) posteriormente fue flexibilizada permitiendo el acceso de otros títulos no tan perfectos. Las Leyes de 1875 y 1897 permitirán distinguir entre títulos perfectos (absolute), títulos imperfectos (qualified) así como títulos posesorios (possesory). Los efectos de los asientos del Registro serán diferentes según el título empleado.

d) La tensión entre voluntariedad (voluntary) y obligatoriedad (compulsory) ha estado presente desde el inicio. Si bien, en un primer momento se optó por la voluntariedad en la inscripción y la posibilidad de desinmatricular; posteriormente se negó la posibilidad de desinmatricular para finalmente establecer la obligatoriedad. Aun así la obligatoriedad ha sido objeto de una extensión progresiva que ha durado hasta 1990. Pero la obligatoriedad inglesa se asemeja al carácter constitutivo de la inscripción en las legislaciones registrales continentales. Los mecanismos con los que habitualmente se incentiva la inscripción en el continente son considerados en el Informe de 1830 como supuestos de inscripción "obligatoria" (compulsory).

e) La oficina única o múltiple. Aunque los informes iniciales se muestran partidarios de una oficina única centralizada en Londres. Los Informes de 1857 y 1870 insisten en combinar una oficina central junto con oficinas provinciales. Esto último permitía reducir los costes en las pequeñas transacciones y evitar la exclusividad de la conveyancing a favor de los solicitors de Londres.

2. Oposición al establecimiento del Registro

El establecimiento del Registro en Inglaterra y Gales contó desde el principio con la oposición de los solicitors y de la aristocracia terrateniente. Sin embargo, la oposición de la aristocracia se fue mitigando en la medida que el Registro se desligó de las leyes que pretendía reformar la primogenitura, se conservó el carácter secreto del contenido del Registro y las clases medias fueron adquiriendo una mayor influencia²⁷⁶.

En cambio, la oposición de los solicitors se articuló alrededor de la Law Society y adoptó distintas formas; unas veces la oposición fue frontal (Rubinstein), en otras pretendía simplificar los títulos como alternativa a la implantación del Registro (Wolstenholme, Cherry) y, finalmente, cuando la extensión del Registro parecía inminente propugnaron un Register of Deeds (Registro de Documentos).

La continua invocación a las peculiaridades de la legislación del país y a su origen feudal, como motivos para impedir el establecimiento de la institución registral, fueron continuamente desmentidos por los hechos. El Registro había comenzado a funcionar satisfactoriamente en las colonias de Australia y Canadá (que aplicaban derecho inglés) convirtiendo misteriosamente un sistema caro, lento e inseguro en uno barato, rápido y seguro. Pero este mecanismo de

276. THOMSON, F. M. L. *English Landed Society in the Nineteenth Century*, Londres, 1969, p. 285 y ss.

transmisión de la propiedad había comenzado antes en los países de la Europa Central, feudales y aristocráticos. El sistema funcionaba en lugares en los que existían planos y en otros sin ellos, con una única oficina o con una pluralidad. En definitiva; el siglo XIX mostraba que los Registros funcionaban en países con diferentes tradiciones jurídicas.

El papel desempeñado por Wolstenholme redactando los proyectos de ley a principios de 1880, asesorando al Ministro de Justicia y defendiendo los intereses de la Law Society, vuelve a repetirse en el período de 1920 a 1925 en la persona de Cherry. Y, es sintomático del control del Estado por las corporaciones, en el conflicto entre el Estado y los solicitors, estos últimos, parece, estaban mejor organizados²⁷⁷.

Finalmente el Registro pudo extenderse en 1925, al suprimirse el "County Veto", cuando los solicitors se habían asegurado el monopolio de la contratación con el Registro y que la disminución de trabajo que suponía el Registro no se traducía en una disminución de tarifas para los ciudadanos sino en un aumento de honorarios y una disminución de trabajo para los solicitors.

Pero la oposición al establecimiento del Registro por parte de quienes ostentan el monopolio de la intervención en la contratación inmobiliaria no es una peculiaridad de Inglaterra. En Francia, dice un ilustre civilista, se opusieron a la publicidad inmobiliaria, en la época de Colbert, la nobleza y el notariado que temía perder su monopolio²⁷⁸. La mejora del sistema contó con la oposición de los "irreductibles" que vivían de la oscuridad del régimen hipotecario²⁷⁹. También

277. Arthur Underhill cuenta que escribió un texto y lo remitió al Ministro de Justicia (Lord Cairns), y como Wolstenholme, junto con el presidente de la Law Society, decidieron asumir el coste de la publicación, 2.000 ejemplares, para distribuir entre los miembros del Parlamento y otros. Offer señala la actuación concertada entre el presidente de los solicitors y la persona que redactaba los proyectos de ley que podían afectar a los solicitors. OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 45.

278. MAZEAUD, *Leçons de Droit Civil, Suretés Publicité Foncière*, tomo III, vol. 1, Paris, 7 ed. (Picod, Y), p. 535: "Mais l'edit de Colbert dut être rapporté dès l'année suivante, en raison de l'opposition de la noblesse, qui redoutait que soit connue sa situation hypothécaire, et celle du notariat, qui craignait de perdre son monopole".

279. El profesor Guillouard escribió: "Le premier obstacle à la création du libre foncier, c'est, hélas! l'hostilité non déguisée de toutes les personnes qui, dans le monde des affaires, vivent des obscurités de notre régime hypothécaire, et ces personnes s'appellent légion". Y, más adelante, tras analizar la oposición de los solicitors en Inglaterra dice: "La situation est la même en France: Ce progrès considerable, écrit M. Flour de Sant-Genis, soulèvera de fortes oppositions, des résistances opiniâtres de la part des officiers ministériels qui vivent du défaut de simplicité de nos lois: il sera également contrarié par les préjugés par la routine bureaucratique" y añade "De pareils adversaires sont irréductibles: il n'a pas à essayer de les convaincre, ils luttent pro domo". GUILLOUARD, L. *La Revision du Régime hypothécaire établi par le Code Civil*. Livre du Centenaire, 1904, p. 426 y 427.

en Italia, existió una oposición muy fuerte de los juristas al establecimiento de un "sistema tabular" (Registro de Derechos) alegando razones ideológicas como las costumbres del pueblo italiano²⁸⁰, aunque la doctrina reconocía la superioridad del modelo tabular austriaco frente al sistema de transcripción francés e italiano (Registro de Documentos).

En otros países que pertenecen a la tradición jurídica anglo-sajona, Australia y Tasmania, el llamado "sistema torrens" sufrió una fuerte oposición de los solicitors (legal profession). La resistencia llegó a tales extremos que Robert Torrens, autor de la Ley de 1858, creó en 1860 una nueva clase de brokers no juristas que, bajo la denominación de "Land Broker", podían formalizar los documentos para la contratación inmobiliaria (conveyancing) rompiendo el monopolio del que habían disfrutado los solicitors²⁸¹.

En realidad la oposición de los solicitors no es más que la defensa de un monopolio en materia de contratación inmobiliaria²⁸². Los ingresos de los solicitors están sujetos a fluctuaciones cíclicas del mercado y esto produce una situación cuanto menos de inseguridad y, en ocasiones, de ansiedad²⁸³. Las razones de esta oposición son principalmente económicas²⁸⁴ y no tanto la defensa de los clientes frente a reformadores impetuosos, aunque en algunos casos pudiera

280. GAZZONI, F. *La Trascrizione Immobiliare*. tomo I, Milan, 1998, p. 20.

281. WHALAN, D. G. *The Torrens System in Australia*. Sidney, 1982, p. 7, BUTT, P. *Land Law*, Sidney, 2006, p. 719.

282. JOSEPH, M. *The Conveyancing Fraud*. Londres, 1981, p. 131 y ss. En 1976 un solicitor publicó un libro denunciando la labor superflua realizada por el solicitor y cómo el Registro, que estaba llamado a facilitar la contratación, ha logrado sus objetivos solo parcialmente. Sólo pudo establecerse tras un compromiso y los solicitors se quedaron el monopolio que, cuando se escribió el libro, fomentaban los bancos y los promotores inmobiliarios. Posteriormente a la publicación del libro, el Parlamento en 1983 votó favorablemente a la abolición del monopolio de los solicitors en materia de conveyancing. En 1985 el gobierno creó una nueva profesión "licensed conveyancers" en competencia con los solicitors.

283. La volatilidad del mercado inmobiliario así como la ansiedad es recogida por OFFER, A. "Lawyers and Land Law Revisited", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 14, n. 2, 1994, p. 270. Entre 1894 y 1912, los ingresos de los solicitors, tomando por base 100 en 1894, subieron hasta 152 en 1898 y descendieron hasta 66 en 1912 (p. 272).

284. La doctrina inglesa discute si la motivación de la oposición es económica. Para Offer no hay duda, así lo dice en la respuesta a Anderson "the evidence that professional policy was motivated by economic self-interest is undeniable". "Lawyers and Land Law Revisited", *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 14, n. 2, 1994, p. 274 y con anterioridad lo había sostenido en *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 82. En cambio, ANDERSON, J. S. *Lawyers and the Making of the English Land Law 1832-1940*, p. 223, niega que la razón de la oposición de los solicitors fuese económica aunque no acaba de ofrecer una respuesta convincente. En cualquier caso es un hecho que la oposición de los solicitors existió y que fue eficaz en dilatar la implantación del Registro.

existir nostalgia por las situaciones precedentes. Y, en la defensa de estos intereses la "captura del regulador" es parte de la estrategia sirviéndose de su conocimiento especializado para controlar los organismos que deben controlarlos.

3. Intervención Pública

El Registro de la Propiedad supone una solución pública al problema de la contratación de los derechos reales y su garantía.

Desde el principio, Informes de la Real Property Commission de 1830, se relacionó el Registro con la creación de una nueva burocracia, más funcionarios y nuevos edificios. En un momento posterior fue acusado de intervencionista (officialism) y ésta acusación se acentuó durante el período de elaboración de la Ley de 1925 hasta el punto que algunos vieron el Registro como un antídoto contra el bolchevismo²⁸⁵.

El Registro supone una intervención pública en el ámbito de la propiedad que se manifiesta en la necesaria participación de este en la transmisión de la propiedad y demás derechos reales. Los asientos del Registro evitan investigaciones retrospectivas porque contienen un pronunciamiento actual de quien es el titular del derecho así como todo lo necesario que el adquirente necesita conocer para contratar sin riesgo de perder el inmueble en caso de evicción. No es casualidad que la doctrina inglesa²⁸⁶ utilice la expresión "registered conveyancing" como contrapuesta a "private conveyancing" o "unregistered conveyancing".

La intervención pública se manifiesta también en la garantía que el Registro presta a los derechos inscritos. Los títulos del Registro gozan de la garantía del Estado y cualquier pérdida será indemnizada al inocente. Esta garantía constituye uno de los principios esenciales del sistema "the insurance principle"²⁸⁷, aunque algunos críticos entendieron en su día que el Estado no podía actuar como una aseguradora.

Sin embargo, pese al aspecto público del Registro éste fue siempre defendido por los liberales y radical-liberales del siglo XIX. Desde los seguidores de Bentham que lo consideraron un medio de racionalizar la legislación y reforzar

285. Scott, presidente del Acquisition and Valuation of Land Committee de 1919, defendió el carácter compulsivo del Registro junto con otras medidas como un medio de evitar el bolchevismo. OFFER, A. *The Modern Law Review*, vol. 40, Sept. 1977, n. 5, p. 514. Uno de los motivos de la fuerte oposición de los solicitors al Registro fue que percibieron que se trataba de una "nacionalización sin compensación" de su profesión. OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 85.

286. ROUFF, T. y ROPER, R. B. *Registered Conveyancing*, Londres, 2003, p. 1-3. MEGARRY, R. y WADE, W. *The Law of Real Property*, Londres, 2000, p. 204. "The system is therefore a branch of public administration as well as of property law".

287. El término fue acuñado por ROUFF, T. *An Englishman Looks at the Torrens System*, Sidney, 1957, p. 8.

el mercado hasta los seguidores de Cobden partidarios del Free Trade Movement²⁸⁸. No ha faltado quien ha visto un conflicto entre el Estado y una corporación por controlar las transmisiones inmobiliarias²⁸⁹.

4. El registro confiere el título (title by registration)

Aunque habitualmente se utiliza la expresión "registration of title" es necesario poner de manifiesto que el Registro además de asignar prioridad confiere el título. Este último es el resultado final del procedimiento registral que tras el examen de un funcionario del Estado culmina con la extensión del asiento registral. Por ello la expresión adecuada es "Title by Registration".

No obstante, la formulación más clara de estas ideas, aunque recogida en alguno de los informes vistos, proviene de la High Court²⁹⁰ y de la doctrina australiana²⁹¹.

El asiento registral adquiere carácter sustantivo independientemente de los documentos (también llamados títulos) que son objeto de presentación. El título es una creación del Registro y es distinto del título o documento presentado. A partir de ese momento el adquirente que utiliza la maquinaria registral para adquirir un derecho, y cumpla los específicos requisitos establecidos por la ley, sólo se verá afectado por los derechos que consten en los asientos registrales, y no por los que no hayan sido registrados, aunque consten en otros documentos,

288. Los liberales entendían que la función del Registro de la Propiedad con sus fuertes efectos no podía ser realizada por los particulares sino que pertenecía al ámbito del Estado. COLQUHOUN DILL, T. R. *Transfer of Land by Registration of Title*, Londres, 1893, p. 35. El Chief Land Registrar posterior a Brickdale defendió que el Estado aportaba la maquinaria para las transmisiones, el Registro, pero ello no suponía privar a los solicitors de la intervención en la conveyancing ni interferir en asuntos privados. STEWART STEWART-WALLACE, J. *Introduction to the Principles of Land Registration*, Londres, 1937, p. 21.

289. OFFER, A. "The origins of the Law of Property", *The Modern Law Review*, vol. 40, sept. 1977, n. 5, p. 521.

290. "...is not a system of registration of title but a system of title by registration. That which the certificate of title describes is not the title which the registered proprietor formerly had, or which but for registration would have had: It is the title which registration itself has vested in the proprietor. Consequently, a registration which results from a void instrument is effective according to the terms of the registration". Caso *Breskvar v Wall* (1971). Citado por STEIN, R. T. J. y STONE, M. A. *Torrens Title*, Sidney, 1991, p. 31.

291. La expresión "Title by Registration" fue empleada por Hübbe en su escrito "Title by Registration in the Hanse Towns" (1861), a este autor, en opinión de Robinson, se deben gran parte de las soluciones del "sistema Torrens". ROBINSON, S. *Transfer of Land in Victoria*, Sidney, 1979, p. 25. La expresión es utilizada por la actual doctrina: BUTT, P. *Land Law*, Sidney, 2006, p. 724; STEIN, R. T. J. y STONE, M. A. *Torrens Title*, Sidney, 1991, p. 31; MOORE, G. *Essential Real Property*, Londres, 2005, p. 49.

salvo las limitaciones de la posesión, los overriding interests (cargas ocultas) y los supuestos en los que se admite la rectificación del Registro.

En Inglaterra el Registro se ha relacionado con la transmisión y formalización de la propiedad, de ahí las expresiones "Registered Conveyancing" y "Conveyancing by Registration of Title". La doctrina insiste que se trata de un medio de "conveyancing". En cambio, la idea de publicidad, sobre la que tanto se insiste en la Europa Continental, pasa a un segundo plano y ni siquiera se le considera esencial para un sistema registral²⁹². Prueba de lo anterior es que hasta el tres de diciembre de 1990, fecha de la entrada en vigor de la reforma de 1998 de la Land Registration Act, no podía consultarse el contenido del Registro²⁹³ (salvo el índice de fincas y mapas) sin autorización del titular registral²⁹⁴; actualmente es posible pero con determinadas restricciones.

Los autores más recientes señalan que el Registro no es una manera de realizar la "conveyancing" simplificándola sino que supone una transformación de todo el proceso de transmisión de la propiedad²⁹⁵. La nueva lógica que impone el Registro implica una redefinición de las funciones de los profesionales de la contratación y el Registro, quedando para los primeros los aspectos contractuales (contractual elements) mientras que al segundo le corresponden los aspectos reales (proprietary elements). Supone un nuevo medio de prueba que sustituye las investigaciones genealógicas por la propiedad tabellar. La lógica del Registro implica tal cambio que los solicitors son los más reacios a querer entenderla. La función del Registro no queda reducida a registrar lo realizado por las partes sino que "fabrica" los títulos (derechos)²⁹⁶.

292. "it is a mistake to represent publicity as indispensable to registration". TORRENS, R. R. *An Essay on the Transfer of Land by Registration*, Londres-Melbourne, 1882, p. 10.

293. Los autores hablaban de un registro secreto: "the secrecy of land registration". MEGARY, R. y WADE, W. *The Law of Real Property*, Londres, 2000, p. 202.

294. Como "Registers strictly private" lo califica STEWART STEWART-WALLACE, J. *Principles of Land Registration*, Londres, 1937, p. 21.

295. POTTAGE, A. "The Originality of Registration", *Oxford Journal of Legal Studies*, 1995, vol. 15, n. 3, p. 371 "dissolution of the logic peculiar to the regime of contract and conveyance" y en la p. 372 dice: registration "developed an entirely new understanding of what was being proved and transferred."

296. POTTAGE, A. "The Originality of Registration", *Oxford Journal of Legal Studies*, 1995, vol. 15, n. 3, p. 393 recoge la opinión del presidente de la Law Society, Beale, para el que la función del Registro es: "register what the parties had done"; pero matiza Pottage "To effect the transition from this understanding to one consistent with the logic of registration is necessary to persuade solicitors that the fabrication of entitlement was something which could safely be entrusted to the Registry". Siguiendo esta idea escribe, p. 385, "Registration made a decisive break with this modal of titles and transfer. Registration did not reinforce or perfect the traditional style of manufacturing titles. Rather it constructed an entirely new foundation for property in land".

5. Similitudes con el establecimiento del Registro en España

Además de la coincidencia cronológica, la Ley Hipotecaria española es de 1861 y la ley que establece el Registro en Inglaterra es de 1862, existen algunos aspectos en los que se observa un paralelismo:

a) El inicio, tanto en Inglaterra cuanto en España, fue un completo fracaso. El legislador español creyó que la garantía del cumplimiento de la ley radicaba en la no admisión ante los Tribunales de los documentos sujetos a inscripción y no inscritos, y estimuló la incorporación de los derechos existentes a los libros del Registro fijando el plazo de un año²⁹⁷. Transcurrido el plazo de un año, los derechos no incorporados serían purgados, perderían su eficacia real²⁹⁸. Sin embargo, los títulos no fueron llevados al Registro. Tanto en España cuanto en Inglaterra el incentivo para llevar los títulos no fue el adecuado; no admisión del título ante los Tribunales y purga en España, obtención de un título indefeasible (inatacable) en Inglaterra.

En España, como en Inglaterra, las leyes se mostraron poco adaptadas a la realidad de manera que si se hubiesen aplicado sin matices desde el momento de la entrada en vigor habrían sido una fuente de conflictos sociales²⁹⁹. Habían diseñado unas leyes que pretendían brindar una protección muy elevada para los derechos inscritos desde el momento inicial, cuando lo idóneo hubiese sido una aplicación gradual y flexible. El resultado fue que la entrada en vigor de la Ley Hipotecaria, con todos sus nuevos efectos, fue continuamente aplazada. El

297. La Exposición de Motivos de la Ley Hipotecaria de 1861 dice "Siempre que se hacen cambios profundos en la legislación, se procura estimular y facilitar los medios de que la nueva ley sea pronto ejecutada para que se consigan beneficiosos resultados que de la innovación se esperan. Respecto a los derechos reales e hipotecas... ha sido frecuente señalar plazos dentro de los cuales pudieran sin temor a penalidad alguna liberarse los interesados de los perjuicios que según el tenor literal de las leyes deben experimentar por no haber hecho oportunamente la inscripción" y más adelante añade "Pero la más firme garantía del cumplimiento de la ley, tanto respecto a los derechos antiguos como a los que de nuevo se constituyan, está en la prohibición que expresamente se establece en admitir en los juzgados... ningún documento de que no se haya tomado razón". El plazo de un año para inscribir está en los artículos 389 y ss de la Ley Hipotecaria de 1861 y la inadmisión ante los Tribunales, en los Consejos y Oficinas del Gobierno en el artículo 396 de la misma ley.

298. PARDO NÚÑEZ, C. R. "Entre la purga y la fe pública: génesis del sistema hipotecario español", *Revista Crítica del Derecho Inmobiliario*, 1993, p. 145.

299. "El modelo elegido podía ser aceptable para el futuro. Pero si se aplicaba sin matices desde el momento de entrada en vigor de la Ley, de hecho revolucionaba el estado de la propiedad existente. Sería como un pistoletazo para el inicio de una loca carrera que convirtiéndose en propietario a través del Registro al que primero lograrse inscribir la finca". PARDO NÚÑEZ, C. R. "Entre la purga y la fe pública: génesis del sistema hipotecario español", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1993, p. 144. OLIVER, B. *Derecho Inmobiliario Español*, Madrid, 1892, tomo I, p. 418 y ss.

derecho antiguo continuó rigiendo y la fe pública prácticamente desapareció como principio operativo del sistema hipotecario³⁰⁰. El sistema estuvo a punto de naufragar hasta que en 1875 el legislador puso fin al período transitorio y con la reforma de 1909 volvió a recuperarse la fe pública que volvió a adquirir su protagonismo original en 1944³⁰¹.

En Inglaterra el descrédito producido por la Ley de 1862 se dejó sentir en las posteriores reformas que intentando mejorar y flexibilizar la Ley no consiguieron el acceso de más títulos al Registro. Como había vaticinado Bentham en Inglaterra, el Registro sólo podía triunfar si era capaz de abaratar las transmisiones de los inmuebles³⁰².

b) La existencia de distintos grados de protección y la flexibilidad de los títulos.

La legislación hipotecaria española de 1861, como la inglesa de 1875, admitió el acceso de los títulos posesorios como una manifestación del dominio³⁰³, con menores efectos³⁰⁴, pero con la posibilidad de conversión en inscripciones de dominio por el transcurso del tiempo sin contradicción. El sistema demostraba su flexibilidad al permitir el acceso de derechos con distinto grado de certeza, en atención a los medios probatorios, y por tanto con diferentes efectos. El título para acceder al Registro no debía ser totalmente perfecto (dominio, posesión) y admitía vías de acceso (títulos escritos, expediente de dominio o expediente posesorio).

A partir de 1909 el sistema adquiere mayor flexibilidad para favorecer el acceso de la propiedad no inscrita. La primera inscripción o inmatriculación realizada mediante título público tenía un período transitorio de dos años³⁰⁵, transcurrido el cual, el derecho quedaba liberado de toda pretensión contradictoria, distintos son los efectos si se acude a un procedimiento judicial. El sistema permite al ciudadano elegir el medio para acreditar su derecho, sabedor que serán distintos los efectos respecto a terceros según el medio elegido³⁰⁶.

Sin embargo, el expediente posesorio desapareció en 1944, y los documentos privados, que tímidamente hicieron su aparición en 1869, atendiendo a la petición de reducir costes, dejaron de ser título probatorio hábil para inscribir en 1909.

300. PARDO NÚÑEZ, C. R. "Entre la purga y la fe pública: génesis del sistema hipotecario español", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1993, p. 154.

301. Para un estudio detallado de este proceso: PARDO NÚÑEZ, C. R. "Entre la purga y la fe pública: génesis del sistema hipotecario español", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1993, p. 161.

302. OFFER, A. *Property and Politics 1870-1914*, Cambridge, 1981, p. 74.

303. Artículo 397, Ley Hipotecaria 1861.

304. Artículos 408 y 409, Ley Hipotecaria 1861.

305. Artículo 20, texto refundido, Ley Hipotecaria de 1909.

306. En el Texto Refundido de la Ley Hipotecaria de 1946 se mantendrá esta alternativa: expediente de dominio sin suspensión de efectos respecto a tercero art. 201 y ss, o, doble título art. 205 con suspensión de efectos art. 207 LH.

c) El grado de definición de las fincas.

El sistema español no pretendió nunca forzar a una depuración jurídica y física de cada finca que pretendía ingresar en el Registro. Lo contrario hubiese sido un fracaso y buena prueba de ello es lo acontecido en Inglaterra en 1862. En España en 1861, como en Inglaterra a partir de 1875, se optó claramente a favor de una depuración jurídica dejando la posible depuración física al arbitrio del titular registral. La fijación de los linderos, que no es propiamente una depuración física sino jurídica, quedó también a expensas del particular.

El empleo de mapas o planos para la identificación de las fincas ha tenido un carácter gradual en ambos sistemas aunque más avanzado en Inglaterra. En España hubo un intento en la Ley del Catastro de 1906 de imponer como obligatorio el empleo del plano, o avance catastral, para poder practicar los asientos del Registro³⁰⁷. La ley fue letra muerta pero a partir de 1909 la legislación comenzó a realizar referencias a los planos y certificaciones catastrales³⁰⁸.

d) Intervención Pública

Al igual que en Inglaterra, el Registro español es un mecanismo de intervención pública en el ámbito de los derechos reales. Difícilmente puede encontrarse, en España, una ley más intervencionista que la Ley Hipotecaria de 1861, obra de los liberales del siglo XIX. La propiedad y demás derechos reales que en el plano de un año no hubiesen sido llevados al Registro quedaban purgados, pues perdían su eficacia real por efecto retroactivo de la Ley de 1861³⁰⁹. Pocas leyes han sido tan intervencionistas sobre todas las propiedades.

e) El sistema Torrens en España

En 1890 el Conde de San Bernardo presentó en las Cortes un proyecto para implantar en España el régimen diseñado por la llamada Acta Torrens australiana. La finalidad era fomentar el acceso al crédito hipotecario del mayor número de propietarios. La inmatriculación tenía carácter voluntario y previamente tendría lugar el saneamiento o purga con citación de los terceros no inscritos para que pudiesen hacer valer sus derechos. Sigue el modelo del Acta Torrens y únicamente introduce como novedad la posibilidad de que los propietarios de inmuebles inmatriculados puedan emitir bonos, cédulas pagarés u otros títulos a la orden o al portador hasta donde alcance el valor del inmueble inmatriculado. Medida peligrosa, pues casi antes de asegurar la propiedad, pretende mobiliarla³¹⁰. Naturalmente el proyecto no prosperó.

307. Artículo 38 Ley del Catastro de 1906.

308. En los próximos años, gracias al programa Geo-Base, obra de Jorge Requejo Liberal, podrán lograrse avances sustanciales en la identificación gráfica de las fincas registrales.

309. PARDO NÚÑEZ, C. R. "Entre la purga y la fe pública: génesis del sistema hipotecario español", *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1993, p. 145.

310. BESSON, E. *Les Livres Fonciers et la Reforme Hypothecaire*, Paris, 1891, p. 375.