

¿REFORMA BIG BANG O REFORMA GRADUAL?

INGLATERRA Y ALEMANIA: DOS REFORMAS RECIENTES

1. INTRODUCCIÓN

El borrador de anteproyecto de ley de reforma integral de los registros pretende, como reconoce su Exposición de Motivos, establecer “un nuevo marco organizativo y funcional” para los más relevantes registros, que la actual organización sea objeto de una “completa reforma” y que todo el procedimiento registral se someta a una “revisión general”. En consecuencia, entre los cambios que introduce el borrador se encuentran los siguientes: 1) la atribución a los registradores de la propiedad y mercantiles de la llevanza del Registro Civil, el Registro de Contratos de Seguros de Cobertura de Fallecimiento, el Registro de Fundaciones de ámbito estatal y el Registro de Actos de Última Voluntad; 2) la reunificación de los registros en las capitales de provincia y en las ciudades de Ceuta y Melilla; 3) la implantación de un sistema informático único; 4) la supresión del papel y que el registro esté formado únicamente por los asientos electrónicos; 5) la creación de órganos soberanos de calificación; 6) el incremento de la responsabilidad de los registradores.

En fechas recientes, Inglaterra y Alemania, países con sistemas registrales consolidados, han acometido importantes reformas. Considero oportuno, sin olvidar las diferencias que hay entre los diferentes registros, prestar atención al modo en que han procedido para introducir las reformas, pues en estas materias en las que resulta difícil conocer antes el impacto, la experiencia de otros puede ser de gran utilidad. Tanto en Inglaterra cuanto en Alemania se han realizado previamente a la reforma estudios e informes que se han sometido a consulta para elaborar después, atendidas las respuestas, los proyectos de reforma. También resulta de interés el modo en el que se ha procedido a la hora de aplicar la misma. Los métodos “big bang”, es decir, reformar todo y aplicarlo a un mismo tiempo, han sido desechados y se ha actuado de manera gradual. Ambos países han establecido programas piloto que han sido testados en determinadas poblaciones y, tras un período de tiempo, se han estudiado y valorado los resultados obtenidos. Todo ello ha permitido corregir defectos y, en Inglaterra, evitar incluso el colapso del sistema. En los informes ingleses hay una referencia específica acerca de las ventajas y desventajas de una u otra manera de aplicar la reforma, así como también se analizan los “pros y contras” de la existencia de un único proveedor informático o de varios.

Nuestro sistema no es un modelo anclado en el siglo XIX, como algunos insisten, sino que ha estado continuamente adaptándose a la realidad. Son muchas las leyes que gradualmente han ido modificando la función registral y con ello el registro (legislación procesal, urbanística, fiscal, de prevención del blanqueo, mercantil, de familia, concursal, etc). No creo que nadie ponga en duda la necesidad de continuar

modernizando y, por tanto, reformando, el problema reside en el qué y también en el cómo se hace. Tema este último al que se refieren las siguientes líneas.

2. LA GÉNESIS DE LA LAND REGISTRATION ACT DE 2002 (LRA 2002)

La LRA de 2002 es el resultado de siete años de trabajo conjunto entre el Registro de la Propiedad de Inglaterra y Gales y la Law Commission (similar a nuestra Comisión General de Codificación), que dio lugar a la elaboración de tres informes conjuntos y que culminaron con la mencionada ley registral.

El primer informe conjunto se remonta al año 1995 y tuvo como finalidad estudiar la manera de facilitar el acceso de la propiedad al registro. El segundo informe, bajo el título: “El Registro de la Propiedad para el siglo XXI” (*Land Registration for the Twenty-First Century*), está fechado en 1998 y adoptó la forma de una consulta pública. Las materias objeto de la misma fueron: 1) el establecimiento de un sistema de contratación electrónica; 2) la evolución de los principios registrales de acuerdo con la nueva lógica resultante de los procedimientos electrónicos y la prevalencia de la propiedad inscrita. La consulta pública fue objeto de un importante número de respuestas y dio pie, por consiguiente, a un interesante debate. Teniendo en cuenta las respuestas y el debate suscitado se procedió a redactar el borrador del proyecto de ley sobre la reforma registral. El tercer informe, de más de 370 páginas, titulado “El Registro de la Propiedad para el siglo XXI: una revolución en la contratación” (*Land Registration for the Twenty First Century: A Conveyancing Revolution*), publicado en julio de 2001, contenía el borrador del proyecto de ley junto con comentarios y notas explicativas de cada artículo.

La LRA, aunque fechada el 26 de febrero de 2002, no entró en vigor hasta el 13 de octubre de 2003, casi 20 meses después de su promulgación. Sin embargo, las novedades que la ley contenía en materia electrónica debían ser objeto de introducción gradual. En un primer momento, la previsión era que este proceso duraría cuatro o cinco años.

3. LA APLICACIÓN DE LA LRA DE 2002 EN MATERIA DE E-CONVEYANCING

Ante esta situación, el Registro de la Propiedad planteó en mayo de 2002 una consulta pública sobre la contratación electrónica (*E-Conveyancing: A Land Registry Consultation*) y posteriormente, en marzo de 2003, presentó un informe (*E-Conveyancing: A Land Registry Consultation Report*). Los consultados se mostraron partidarios de una reforma gradual del sistema y no de una reforma “big bang”, señalaron que se infravaloraba la intervención humana en los procesos de contratación y apuntaron que se beneficiaba a las grandes firmas de las capitales frente a los pequeños juristas de las poblaciones de menor tamaño. La aplicación escalonada de la reforma se hizo de manera que en el año 2004 fue posible obtener en formato electrónico “*official coppies*” (similar a nuestras certificaciones), y en el año 2005 se estableció un programa piloto sobre presentación electrónica (*e-lodgement*)

sólo para determinados negocios. Con anterioridad, en el año 2003, se había puesto en marcha un programa piloto de cancelaciones electrónicas de hipoteca en el que participaban dos entidades de crédito (Abbey National y Nationwide Building Society) y comenzaron los trabajos en el diseño de un programa informático que integrase distintas transacciones en el proceso de venta, hipoteca y cancelación de cargas (*chain matrix*). La llamada “chain matrix” también había sido objeto de consulta en el año 2002 y un 33% de los consultados se mostró favorable, un 25% se manifestó en contra, mientras que otro 36%, aunque favorable, formuló muchas reservas. El Registro inglés diseñó entonces un programa piloto de la “chain matrix” pensado para los procesos de venta de inmuebles residenciales, que fue probado durante seis meses, en el año 2007, en las ciudades de Bristol, Fareham y Portsmouth, el cual resultó un importante fracaso con un alto coste económico. Las inversiones en *e-conveyancing* durante este periodo fueron de alrededor de 42 millones de libras (8.133.000 GBP en 2006, 17.994.000GBP en 2007, 16.333.00GBP en 2008).

La materia electrónica fue objeto de desarrollo normativo en las *Land Registration Rules (LRR)*, competencia del *Lord Chancellor* (ministro de Justicia) con la asistencia del correspondiente comité (*Rule Committee*). Tras una consulta pública (27 de agosto de 2003), las primeras LRR de la Ley de 2002 aparecieron en el año 2003. Sin embargo, a partir del 2007 se suceden tres consultas específicas, en materia de contratación electrónica, dirigidas a la elaboración de la legislación secundaria (*rules*). La primera consulta tiene lugar en febrero de 2007; la segunda lleva fecha de agosto de 2007; y la tercera apareció en marzo del año 2010. Tras la tercera consulta, el Registro de la Propiedad publicó un informe en el año 2011 en el que decidió centrar su actividad en lo que los consumidores y el mercado demandaban, esto es, en recibir electrónicamente la documentación y responder del mismo modo a los usuarios. Dejó de lado algunos de los proyectos en los que había trabajado en los últimos años relativos a la automatización y que estaban siendo testados, y señaló que el proceso interno de funcionamiento del registro continuaría siendo “manual” (usado este término en el sentido de no automatizado). Ahora bien, el Registro inglés seguía diciendo en su informe que, desde la perspectiva del consumidor, el sistema sería visto como electrónico, en la medida que podían enviarse solicitudes y recibir la respuesta de manera electrónica.

4. PROVEEDOR ÚNICO O VARIOS

En la primera consulta de 2007 sobre la *e-conveyancing* se planteó la duda sobre si debía existir un único proveedor, procedente del sector privado, de servicios electrónicos o varios.

A favor de un único proveedor se adujo que reduciría la confusión sobre el papel de cada uno y su responsabilidad sería más clara. En contra se subrayaba que un único proveedor constituía un gran riesgo por las siguientes razones: por la dificultad para cambiar en caso de que los servicios no fueran satisfactorios, por el

inconveniente de que una única empresa tuviera todo el conocimiento del sistema, por las complicaciones que surgirían en caso de fusión o liquidación de las sociedades prestadoras. Esta opción fue desaconsejada por la dependencia que generaba de una sola compañía y la dificultad de que el Registro de la Propiedad fuera capaz de controlar el propio sistema registral.

La otra opción era la existencia de una pluralidad de proveedores a los que se asignarían diferentes fases del proceso (canales de acceso, servicio central, transferencias de fondos electrónicos) de manera que ninguno tuviera el control de la totalidad del mismo. Este sistema era más flexible y evitaba el control de una empresa sobre el registro, antes al contrario, el Registro sería el que unificaría el servicio. La pluralidad de prestadores tenía como desventaja la necesidad de integrar a distintos proveedores en el sistema. No obstante, la pluralidad de proveedores fue el sistema elegido por las siguientes razones: a) aprovechaba la experiencia y conocimiento del personal del registro, b) permitía al propio registro tener el control sobre el sistema, y c) ofrecía la mejor combinación de eficiencia, menor riesgo y coste económico.

5. OPCIONES DE APLICACIÓN

La opción big bang supone realizar toda la reforma en un breve plazo y de manera simultánea. Si bien esta manera de realizar la reforma implica que en un corto período de tiempo se obtendrán los beneficios de la misma, también entraña grandes riesgos como son: posibles fallos totales o parciales que invaliden el sistema, produzcan una pérdida de reputación y una posible quiebra económica.

La alternativa es la realización gradual de la reforma, teniendo en cuenta las demandas del mercado, probando la viabilidad de la misma por medio de programas piloto y mitigando los riesgos. Esto permitirá enjuiciar cada fase e introducir las reformas necesarias. El inconveniente de esta manera de proceder es que retrasa los beneficios esperados por la reforma. Naturalmente esta fue la opción elegida y puesta en práctica por el registro inglés por los siguientes motivos: una implantación gradual permite probar rigurosamente los servicios, los riesgos generados por un error o fallo se reducen (es claro que los fallos de la *chain matrix* se minimizaron gracias a que fue aplicada sólo en un determinado territorio y con carácter voluntario, lo contrario hubiera llevado al colapso del sistema), al aprender en cada fase es más fácil introducir modificaciones en las siguientes, y también resulta más sencillo identificar los errores.

6. EXPERIENCIA

Aunque tras la aprobación de la LRA se creyó que el sistema de la contratación electrónica estaría en funcionamiento en cinco años, hoy, más de diez años después, ello no se ha hecho realidad. El Registro inglés, tras la experiencia acumulada estos años, basada en una extensión gradual del nuevo sistema limitado a ciertos actos, estableciendo experiencias piloto y visto el fracaso de la *chain matrix*, ha optado por centrarse en lo que los usuarios han manifestado en las consultas y

ha descartado, a corto plazo, su pretensión de cambiar las cosas hacia un hipotético mejor sistema que hasta el momento no ha demostrado que pueda mejorar ningún inconveniente del sistema anterior y sí empeorarlo. Es por ello que en 2010 se tomó la decisión de centrarse en aquello que los usuarios esperaban del sistema registral, es decir, sistemas de presentación y respuesta por parte del registro de manera electrónica (confirmación de despacho, certificaciones y publicidad). Tampoco hay en la actualidad planes para escanear masivamente los documentos sobre cargas y arrendamientos que conserva el registro, sino que esto se realizará de manera gradual a medida que se solicite información (Rouff&Ropper 2011).

Los errores en materia informática han supuesto un elevado coste económico que llevaron al cese de sus responsables en 2008 y si a ello le unimos los efectos de la crisis económica, que empezaron a manifestarse en el año 2008, el resultado fue que el Registro inglés entró en déficit. En el año 2009 dicho déficit ascendía a 65 millones de libras. Sin embargo, mientras esto ocurría, la Sociedad Británica de computación y nuevas tecnologías premiaba al Registro inglés. Todo ello ha dado lugar a que para sanear sus cuentas, en marzo de 2011, el Registro inglés haya tenido que vender su histórica sede, ubicada en Lincoln's Inn, en el centro de Londres, a la London School of Economics por un importe de 37,5 millones de libras y haya tenido que proceder a una reducción de personal de cerca del 45%.

A partir del año 2009, la estrategia del registro, como ya se ha mencionado, consiste en centrarse sobre todo en satisfacer las necesidades de los usuarios (*customer approach*) y no los intereses de la administración (Malcolm Dawson). Se insiste mucho en no olvidar cuál es la función esencial del registro. El registrador jefe señaló que a los usuarios no les interesa cómo el registro hace las cosas, sino que este las haga bien (Marco Pierleoni). Esta misma línea es la que sigue el informe antes señalado de 2011, donde el interés se centra mucho en la presentación electrónica (*e-lodgement*) y la respuesta también electrónica (*e-despatch*) y por ello se dedica especial atención al documento electrónico (*e-document*).

7. ALEMANIA, OTRA REFORMA GRADUAL.

En el año 2001 apareció en Alemania la primera regulación dirigida a otorgar validez a la forma electrónica y lo hizo modificando la legislación civil y procesal (parágrafos 126 del BGB y 130 de la ZPO) de manera que la forma escrita podía ser suplida por la forma electrónica, si de la ley no resultaba lo contrario. Posteriormente, en el año 2005, se aprobó una ley específica para la comunicación electrónica con los tribunales (*Justizkommunikationsgesetz*), entre los que se encuentra el tribunal encargado del Registro (*Amstgericht*). Esta ley dio lugar a la modificación de la ley de documentación, en la que se introdujo un nuevo párrafo para autorizar la certificación electrónica y cuya finalidad era permitir la documentación electrónica en ámbito de los tribunales. En el año 2007, siguiendo la reforma de 2005, se

aprobó una nueva ley de documentación en la que se regulaban las escrituras y certificaciones electrónicas. Asimismo, en los Tribunales se estableció un sistema de envío de documentos de manera electrónica que se realizaba descargando un programa gratuito (*EGVP-clients*). Esto llevó a que en Múnich se estableciera un programa piloto (*Rosenheimer Verfahren*) para tratar y responder electrónicamente los documentos que llegasen por esa vía.

La regulación específica para el Registro de la Propiedad entró en vigor el 1 de octubre de 2009 bajo el título de "Ley para la introducción de la contratación electrónica y el archivo electrónico" (*ERVGBG*). No obstante, dicha ley no es de aplicación inmediata, sino que lo será de manera gradual pues, entre otras razones, hay diferencias entre los registros de zonas urbanas y de rústicas. Sólo cuatro Estados han comenzado, durante los años 2011/2012, a aplicar la ley estableciendo los correspondientes registros pilotos (Baden-Württemberg, Sajonia, Hessen y Baviera). Los demás lands están esperando para evaluar los resultados y decidir su aplicación. A principios de julio del año 2011 se presentó un documento para la discusión sobre la creación de una base de datos electrónica del registro de la propiedad. Tras más de un año de consulta pública a finales del 2012 ha sido redactado un borrador de la futura norma que mantiene la misma estructura del registro. El modelo de folio electrónico que aparece en pantalla es idéntico a la hoja del registro alemán que conocemos en papel.

8. LA FORTALEZA DE NUESTRO SISTEMA: EL CAPITAL HUMANO

Los sistemas anteriormente expuestos guardan importantes diferencias con el nuestro, así como con el grado de implantación de las nuevas tecnologías. Únicamente he querido exponer el modo gradual y la prudencia con la que estos países han procedido a reformar la materia registral evitando las llamadas reformas big bang. Creo, sin embargo, que una de las grandes diferencias de nuestro modelo, en el contexto del derecho comparado, no proviene sólo del fuerte efecto de los asientos, sino que deriva sobre todo de la alta cualificación del capital humano. Es por ello que cualquier reforma debe potenciar lo que constituye una de nuestras fortalezas. Nuestro sistema registral permite solventar cuestiones jurídicas complejas en un tiempo razonable y esto hace a nuestro registro muy competitivo en tiempos, coste y, naturalmente, protección jurídica. Dicho en otros términos, no todos los sistemas tienen un personal cualificado que permita eliminar de la hipoteca, en un plazo de quince días, muchas cláusulas contrarias a las leyes y perjudiciales para los consumidores. Es precisamente este capital humano el que permite que nuestro sistema alcance una estandarización óptima en materia de *numerus clausus*. En nuestros días, los estudios internacionales, como el llamado Informe de Bremen comienzan a señalar como carencia de algunos sistemas registrales la falta de personal legalmente cualificado, y también el Banco Mundial comienza a darse cuenta de este problema. En el pasado la falta de unos funcionarios adecuadamente cualificados impidió mejorar los sistemas registrales y, con el tiempo, la informática no ha podido suplir dicha carencia. Ejemplos paradigmáticos por la cercanía territorial son Francia e Italia, tal como se puso de

manifiesto en los trabajos de la comisión para la reforma del Código Civil francés en 1945-46 y en Italia por su mejor doctrina (Coviello).

Las funciones que exigen una alta formación jurídica difícilmente serán sustituidas salvo que se las degrade.