

Seguridad nacional y seguridad jurídico-inmobiliaria

(Estudio de la Ley de 12 de mayo de 1960, sobre inscripción «necesaria» de adquisiciones de inmuebles a favor de extranjeros en determinadas zonas)

I.—INTRODUCCIÓN.

La Ley 13/1960, de 12 de mayo de 1960 («B. O.» del 14), por la que se establece *la obligatoriedad de inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos y contratos que atribuyan a extranjeros el dominio u otros derechos reales sobre inmuebles sitos en determinadas zonas del territorio nacional*, es lo suficientemente interesante para que nos sirva de meditación y estudio. En ella hay no sólo unas innovaciones «verticales» para la institución registral sino la expresión legal de todo un síntoma que confirma una vez más los *aspectos sociales y públicos del Registro* (1), en un devenir próximo, tras el que cabe esperar encajen en una definitiva estructura.

(1) Este fué el título de unas conferencias mías en el tercer programa de Radio Nacional, 1955-1956. En la Exposición de Motivos de las modificaciones al Reglamento Hipotecario, introducidas por el Decreto de 17 de marzo de 1959, estos aspectos quedan expresamente advertidos.

Pero vamos a hilvanar más claramente los extremos de esta nota introductoria.

1. *Los fines sociales extrarregistrales del Registro.*

Es tema viejo en la literatura hipotecaria que la institución registral se ha venido debatiendo siempre entre dos grandes vertientes: la de un *formalismo jurídico* que calificaremos de sustancial, inherente al derecho mismo, en cuanto trata de ser *expresión formal de la Justicia misma*, la cual se reviste de fórmulas accesibles al conocimiento y al ser del Derecho—y en este sentido está su proyección *civilística* indudable—y la de una *instrumentación* sensible de finalidades jurídicas, políticas, económicas o fiscales, muy distintas. Históricamente, esto resultó también evidente, al menos en cuanto *estímulo* para la propuesta en marcha del mecanismo registral, a través concretamente de los Oficios de Hipotecas.

Si en la primera vertiente la institución registral cristaliza en fórmulas jurídico-privadas—como las pocas contenidas en nuestro Código Civil—, en la segunda el Registro está cercano a perder su verdadera naturaleza. Y su raíz axiológica queda en parte *tergiversada* por la complejidad de disposiciones que a él influyen, que lo «hinchán», que más o menos timidamente se acercan a él. Es entonces cuando el Registro viene a ser o un *servicio estadístico* o una *limitación propiedéutica* o un *servicio de policía administrativo*, bajo rúbricas burocráticas, o mirada «fisgadora», «inspeccinadora» de toda una problemática social, humana y compleja. Como un «ojo escudriñador» que sustituyen al guardia forestal en las exploraciones del monte público, o un analista microscópico que ve lase por centíáreas la pulverización de la propiedad rústica.

En otro lugar (2) hemos insistido abiertamente sobre los fines extrarregistrales que la institución registral es convocada a cumplir, y muchos de ellos son dignos, son eminentemente sociales y públicos, y merecedores de nuestra atención. Pero posiblemente suceda al Registro en su forma actual, como a esos escalones intermedios de una empresa mal organizada o en mal funcionamiento.

(2) *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, 2.ª ed. Madrid, 1959, págs. 149 y sigs.

to (3); a los cuales, el jefe, el jefe no bueno, *abruma de responsabilidad y no da suficientes atribuciones.*

Con toda esa inmensa complejidad legislativa que se acerca y se ciñe al Registro con ilusión incluso, de la que algún autor constructivamente se ha ocupado (4), habría que hacer un poco también como la concentración parcelaria: una «concentración legislativo-hipotecaria» que viniera a ordenar y a limitar los *fines*, mientras no se doten los *medios*. Más claramente, una *concepción social* del Registro que precisamente por la publicidad obligatoria y constitutiva de los derechos privados venga a situar en primera fila el papel, igualmente social y público, de la inscripción. Así se estrellarían las intemperancias o fraudes—concretamente fiscales—y así tendrían auténtico sentido, equilibrado y normal, tantas invocaciones al Registro en la legislación de la propiedad inmobiliaria de carácter social: agraria, viviendas, concentración parcelaria, colonización, montes, etc.

2. *El interés y la justicia ante el Registro.*

Cuando el maestro JERÓNIMO GONZÁLEZ se adentra en el problema *Ante una nueva manera de enfocar los problemas registrales* (5) lo hace con unas consideraciones metaempíricas, es decir, no practicistas, a la obra de HECK, *Grundriss des Sachenrechts*, 1930 («Elementos del derecho de cosas»), en cuyo comentario el insigne hipotecarista habría de afinar su postura ante «la jurisprudencia de intereses», que precisamente CASTÁN TOBEÑAS, en el Prólogo, analiza. Pero en la parte final hay un desbordamiento ideológico manifiesto, en el que se pone de relieve el sentido actual y penetrante, nada conservador, de don Jerónimo, y ello lo hace no tanto como toma de conciencia ante el *Neuzeit* (tiempo nuevo)—se rechaza el intelectualismo frío, los poderes disolventes, el *nihilismo democrático*, la teoría de la lucha de clases, para colocar en prime-

(3) Esto es de las primeras cosas que se suelen decir en los cursos de productividad, tan frecuentes, a uno de los cuales—aunque breve—hemos tenido la oportunidad de asistir.

(4) Nos referimos a MARTÍNEZ SANTOJA: *Algunas consideraciones sobre lo que se debe hacer y no se debe hacer en la redacción de documentos públicos sujetos a inscripción*, 3.^a ed., 1956, con Apéndice, 1960.

(5) *Estudios de Derecho Hipotecario y Civil*. t. I, Madrid, 1948, págs. 282 y siguientes.

ra línea... el deber primordial de emplear la vida al servicio de la comunidad (6)—, sino con prevenciones de futuro.

Así, tras referirse a que la agricultura es sagrada, y a que hay que liberarla de sus tres plagas, la pulverización (*Bodensersplitterung*), el endeudamiento (*Bodenverchuldung*) y el egoísmo (*Bodenegoismus*), insiste en que para fecundar el suelo nacional no puede recurrirse a la socialización en manos de un Estado frío..., hay que robustecer la familia enamorada del campo, el patrimonio familiar, sustituir el crédito inmobiliario por la garantía de organizaciones campesinas o profesionales..., nueva orientación del Registro de la Propiedad.

Y terminará, como glosa en la que su pensamiento en torno a los problemas hipotecarios, es constante: *Sin hacer política, me aventuro a decir que el fundar el derecho pura y exclusivamente sobre el interés, acaso tenga el peligro de desconocer el interés supremo, que es el de la justicia. La justicia es un valor que no se puede medir con el metro del interés.*

Creemos—por convicción y por ser estudioso de los esquemas filosófico-jurídicos de la Justicia—que esta «jurisprudencia de interés» como expresión del positivismo jurídico, es «condenable» en cualquiera de sus fórmulas o posiciones, es decir, cualquiera sea la adjetivación del interés: «privado», «público», «positivo», «negativo». Sólo el bien común, no tomado como entelequia o como cajón de sastre, sino como denominador justo, equilibrado y armónico, puede dignificar la «humanidad» que se esconde en todo «interés», haciendo de él no una justificación del Derecho, sino un cauce, un camino, una orientación al fin público, al fin social, a la justicia.

Cierto es, precisamente, que en el Registro se juntan y mezclan diversos tipos de «intereses» públicos y privados. Pero ellos no serán medidas de la Justicia, sino simples medios, en este caso, de ese esquema iusnaturalista de la seguridad jurídica, que está al lado del Orden y de la Justicia, mejor que al de la positividad del derecho (7).

(6) Ob. cit., pág. 283.

(7) En nuestro trabajo *La seguridad jurídica como tema de la Filosofía del Derecho*, pendiente de publicación en «Revista Estudios de Deusto», podrá encontrarse nuestro punto de vista al respecto.

3. *Sentido social de las instituciones jurídicas todas.*

La superación de los intereses por el de los *cometidos sociales* (8) tiene su terapéutica no sólo en las raíces hondas del Derecho Natural, sino que a través de las disposiciones normativas y aun formales, se logra ese filtro, esa *purificación*. En el Registro de la Propiedad se reflejan y constatan tales intereses, tales voluntades, pero quedan allí ya despersonalizados, quedan publicados, y lo que «pregonan» ya no es el perfil del interés, ni la sombra de la «motivación», sino una *expresión formal de la seguridad*, que se trasciende: a los demás, para sus relaciones civiles; al Estado para el Fisco; y a la sociedad entera en general, o al bien común de la concentración parcelaria, la colonización, la garantía en bienes públicos, etc.

Hasta el mismo sistema fiscal, como Navarro Rubio viene insistiendo (9), debe dejar de ser un sistema neutro, y debe situarse en el plano de las realidades sociales y vivas, convirtiéndose directamente en instrumento de la justicia social, cambiando si es preciso, y en determinados grados, su signo frío y rígido, incluso —como así viene a suceder con la Ley de Fondos nacionales—, transmutando su naturaleza «legal» o «penal», en su caso, por otra de índole más aprensiblemente moral y social.

Estamos además en tiempos de un extraordinario progreso técnico, que motivarán nuevas formas de vida. Lo advertía el Padre Lombardi explicando la evolución científica y humana desde la máquina de vapor primero, la electricidad después, la energía atómica actual y la termonuclear (10). Y es impresionante comprobar cómo en definitiva nos vamos acercando a realidades que confirman la «constante hombre», que es medida y que es límite creacional;

(8) Véase SAYAGUES: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, Montevideo, 1953, págs. 48 y sigs.

(9) Su pensamiento se encuentra concretamente en la Exposición de Motivos del proyecto de Ley de Bases de creación de los Fondos Nacionales sobre ahorro e impuesto (*Boletín de las Cortes*, núm. 665), y Declaraciones de 22 de junio de 1960. Cfr. también nuestro trabajo *Lo político, lo social y lo profesional en la reforma tributaria*. «Puna Europa», marzo 1958.

(10) Son supuestos que marcan hitos en la Historia, independientemente de otros, como la aparición de la Imprenta; la peste de 1200, que parece hizo fijar los ojos al hombre más a la tierra que al cielo; o el errarse las caballerías habilitándolas para el arrastre, según observa EUGENIO D'ORS en una estupenda glosa.

que constatan incluso por su formulación científica, al igual que la valoración sustancial *a priori* de un derecho natural—proyección de la Ley eterna—, el acto creador de Dios y la imagen metafísica y teológica del mismo misterio de la Santísima Trinidad (11).

Pues bien, de este sentido social tiene que participar cada día más el Registro. Y lo participa en la medida en que el legislador español se lo va dando. En *Teoria del Registro de la Propiedad como servicio público* (12) lo hemos advertido abundantemente. Como síntoma al menos.

Este sentido social puede venir o *por un camino amplio* y generoso, revolucionario, y ayuno de conservadurismo o de «intelectualismos críticos», como les llamaba JERÓNIMO GONZÁLEZ: la inscripción constitutiva con molde germánico. O puede venir *fragmentariamente* bajo aspectos concretos y precisos, nunca—aunque ello es algo—para quedarse en esa zona neutra de la *estimulación* —art. 313—de la mera obligatoriedad inicial—legislación de concentración, de montes, de bienes municipales...—, es decir, sin relevancia sustantiva y esencial.

Insisto aquí en que no se trata de un *quién debe a quién*, como a veces se muestra (13), sino de sacrificar y afinar comúnmente los «intereses» para doblegarlos al bien común de la sociedad.

4. *La defensa nacional y la institución registral.*

Es evidente que el «interés» de la defensa nacional es de los más nobles, licitos y asentados en el bien común de la sociedad. Esta defensa nacional resulta más evidente precisamente porque los lazos de la «Nacionalidad» se han aflojado con flexibilidad por la solidaridad internacional (14), la cual exige unos elementos solidarios fuertes, para que la solidaridad resultante lo sea también.

Cuando tal solidaridad se hace más incuestionable por la de-

(11) En unas breves lecciones que hemos tenido sobre energía atómica hemos podido calibrar las afirmaciones que anteceden, que, por otra parte, encajan con las orientaciones modernas de la Teología y aún de la Filosofía.

(12) Ob. cit., págs. 154 y sigs. especialmente.

(13) Así lo venía a plantear el ingeniero agrónomo señor Bueno, en artículo del *Ya* (8-VI-60), resaltando el interés para el Registro de la concentración parcelaria, todo ello cierto, desde luego, pero también a la inversa. Lo mismo ha sucedido en otro posterior en *ABC*, 1961.

(14) Así lo hacíamos destacar en *Aspectos de la problemática jurídica en el siglo XVI*, en REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, enero-febrero, 1960, en su parte final.

pendencia internacional en tantos órdenes de la vida—el turismo, las relaciones internacionales, la economía, el intercambio de ideas, las posibilidades apostólicas incluso—, la «defensa nacional» debe robustecerse en esquemas no solamente militares o estratégicos, sino también jurídicos, de vitalidad normativa normal, no emergente. Propedéutica, mejor que curativa.

En definitiva, el problema de la «defensa nacional» no es sino parcela o reflejo de la *seguridad nacional*, en expresión que en la jurisdicción castrense alcanza todo su verdadero sentido (15). Y entonces cobra realce, y más en esta fase prebética (16), toda aquella teoría de que el territorio nacional se encuentra a favor del Estado en una *situación de condominio* (17), en cuanto a aquél no le puede pasar inadvertido cuanto sobre él penda y ocurra.

La constatación jurídica de los hechos que afectan al tráfico jurídico inmobiliario, especialmente en las fincas rústicas, tiene, por tanto, un interés especial para el Estado. Ello se hace más evidente en determinadas zonas, lugares o espacios que pueden ser puntos neurálgicos o vitales estratégicamente hablando. Conocer la situación jurídica, los verdaderos titulares, para a su vez, y en su caso, establecer sus límites o procurar prevenciones, es de importancia primordial, y el camino previo a una «seguridad nacional» en una fase previa informativa.

Ahora bien, dos caminos se dan para conseguir esto: uno, que tendría un signo normal, generalizado y amplio, en virtud de un sistema catastral-registral incuestionable que diese seguridad y certeza en las mutaciones jurídicas de propiedad o derechos reales, sin adscribirlo a una función determinada o especial. El otro, es lograr esto mismo en virtud de una legislación especial, aplicable al caso, estableciendo la obligatoriedad de la inscripción en determinados supuestos y circunstancias. Pero de ello ya hablaremos más adelante.

(15) Así los títulos VIII y IX del Tratado II del Código de Justicia Militar, en su rúbrica y contenido—«Delitos contra la seguridad de la Patria», y «Delitos contra la seguridad del Estado y de los Ejércitos», respectivamente—lo traducen.

(16) Intenté mostrarlo en mi conferencia *Juventud y Universidad de la postguerra*, 23 de mayo de 1960, pendiente de publicación en «Arbör».

(17) Esta teoría la desarrolló abiertamente VENTURA y SOLÁ, y que comenté en mi obra *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, páginas 183 y sigs.

Lo importante es subrayar aquí como carentes de un Registro en su sistema general, capaz de garantizar con certeza la situación jurídico-inmobiliaria, porque se deja a merced de los interesados, salvo en el supuesto de la hipoteca y derecho de superficie (18), se ha tenido que arbitrar una fórmula especialísima.

La motivación de la Ley de 12 de mayo de 1960 es expresiva de esta realidad, que aun por su carácter excepcional no deja de carecer de singular interés. Se tratará de una fórmula aislada, que será un síntoma de cuanto puede y debe lograrse.

Se refiere la Exposición de Motivos a que *las prevenciones en orden a la seguridad del territorio nacional dieron lugar a la Ley de 23 de octubre de 1935 y Decreto de 28 de febrero de 1936 y 21 de marzo de 1958, respecto a la propiedad de extranjeros sobre bienes inmuebles situados en las zonas señaladas en las disposiciones expresadas. La práctica ha puesto de relieve que dichas normas, rectamente orientadas, necesitan el obligado complemento de la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de la Propiedad pertenecientes a los extranjeros, bajo pena de nulidad... De este modo, reflejada en el Registro la situación de los inmuebles, será fácil para las autoridades competentes ejercer el control de los actos de dominio previstos en la legislación especial. Y aún concreta más la motivación: Se obtendrán así también unos datos estadísticos más perfectos para fines jurídicos y de cualquier otra índole, con garantías de autenticidad.*

No puede ser más generoso el intento, ni más atrevido el espíritu del legislador español. Es lo cierto que venía a replantearse lo que para otras legislaciones especiales—como en materia de concentración parcelaria—se había debatido: la posibilidad de establecer un sistema especial de inscripción obligatoria, frente al régimen del Código Civil y de la legislación hipotecaria, que mantienen en términos generales la voluntariedad (19).

(18) Cir, sobre la inscripción «constitutiva» del derecho de superficie. *LA RICA. Comentarios a la reforma del Reglamento Hipotecario*. Madrid, 1959, páginas 23 y sigs.

(19) Todo cuanto se diga y se investigue sobre este punto será poco. Por eso no me resisto a traer la cita de las disposiciones altamente de publicidad en materia de inmuebles, y de inscripción preceptiva de las fianzas, advertida ya en el Fuero de Daroca de 1142. No es de extrañar que el ilustre Magistrado, Presidente de la Audiencia de Teruel, ilustrísimo señor don RAFAEL ESTEBAN ABAD, en su minucioso trabajo *Estudio histórico-político de la ciudad de Daroca*

Por eso, nosotros, al conocer este problema, nos permitimos, con seriedad y objetividad, estudiarlo (20), haciéndonos unas reflexiones previas, que servirán así de antecedente inmediato al comentario a la ley.

II.—PERSPECTIVAS POSIBLES Sobre LA INSCRIPCIÓN OBLIGATORIA EN LOS TERRITORIO DE SOBERANÍA DEL NORTE DE ÁFRICA Y ZONAS COSTERAS MEDITERRÁNEAS Y OTRAS DE INTERÉS MILITAR.

Vamos a ordenar este punto en una serie de aspectos que estimamos interesantes, previa a la aprobación de la Ley de 12 de mayo de 1960 por las Cortes:

1.—ANTECEDENTES.

La Ley de Extranjería de 23 de octubre de 1935 establecía el límite del 25 por 100 en las propiedades (21) adquiridas por extranjeros, en todas las islas del territorio nacional (art. 1.º). Y en el artículo 2.º se fijaban las zonas no sólo isleñas, sino también costeras—zona del estrecho de Gibraltar, zona gallega—cuyas fincas de carácter rústico—no enclavadas en poblaciones—, para ser enajenadas a extranjeros necesitaban la correspondiente autorización.

y su comunidad. Teruel, 1959, al comentar la originalidad de éstos y otros textos diga—pág. 176—: *A la vista de su contenido y doctrina, no cabe pensar que los principios inspiradores del Fuero quedaran tan rezagados que su espíritu no mereciera ser recogido en las Compilaciones generales que con posterioridad a él se formaron. La fianza de peligro o de salvo, la inscripción y renovación anual de las fianzas como requisito esencial de validez, la publicación de las ventas de inmuebles con finalidad purificadora del contrato frente a ulteriores reclamaciones de terceros, manifestaciones indudables son del principio de publicidad inmobiliaria, que forzosamente tuvieron que contribuir a dar fijeza y certidumbre a tales transacciones jurídicas, y que no obstante su apreciable utilidad y espíritu progresivo, sólo en parte han sido recogidas en nuestro Derecho moderno.*

(20) Las líneas que integran la parte II están tomadas, en su mayor parte, de las notas redactadas previamente al proyecto de ley. Ahora, al transcribirlas, cual pensamientos en alta voz, lo hago, sin pretensiones, con la finalidad de explicar mejor el sentido del trabajo todo, hilvanando el juicio crítico a la ley, con la meditación previa y coetánea, y, en todo momento, con el mejor sentido constructivo.

(21) Por razones estratégicas el límite puede ser mayor (artículo 3.º del Decreto de 28 de febrero de 1936).

zación del Ministerio de la Guerra, así como también para la constitución de derechos reales y realización de obras.

El Decreto de 23 de febrero de 1936, vino a aprobar el Reglamento para la aplicación de la citada ley, en el que hay las siguientes normas de interés a los efectos de este apartado:

a) Se amplian las zonas a las que se refería la Ley de 1935, en virtud de la autorización contenida en el último párrafo del artículo 2.º de la misma, de manera que se incluyen expresamente la zona de Canarias, las plazas de Soberanía del Norte de Marruecos y las posesiones de África Occidental, a más de las «zonas» de Baleares, Estrecho de Gibraltar y Galicia (22).

Se distinguen los supuestos de adquisiciones y obras dentro de los límites y fuera de ellos (arts. 5.º y 6.º del citado Decreto) (23).

Se establece—art. 15—la obligación de Registradores y Notarios de no inscribir y no autorizar las enajenaciones en las que se haya incumplido la mencionada ley, fijándose en el artículo 17 la responsabilidad de estos funcionarios.

En el artículo 18 se dictan normas para el establecimiento de relaciones de propiedades pertenecientes a extranjeros en dichas zonas, y en el 20 se regula la posibilidad de expropiar las fincas en cuanto sobrepasen los límites fijados.

La guerra civil española interrumpió, seguramente, la labor legislativa complementaria, y aun la puesta en marcha de las indicadas relaciones de bienes.

Por el Decreto de 21 de marzo de 1958, al sancionar que *los territorios del Norte de África constituyen una unidad geográfica e histórica y son parte esencial e integral de la nación*, se establecen las zonas que tienen consideración militar, a los efectos previstos en la Ley de 23 de octubre de 1935, siendo las zonas las

(22) Posteriormente, por Decreto de 25 de abril de 1936, se aplicó la Ley de 1935 a una «zona de Cartagena», es decir, la «próxima a Cartagena y aeródromos de Burguete y San Juan». Dicha zona de Cartagena abarcará todo el litoral, desde el saliente Oeste de la ensenada de Mazarrón hasta el cabo Cervera y una extensión terrestre limitada por la linea que de este cabo va por San Miguel de Salinas, Monte de Alcor y de Columbres, Los Baños, Corbera, Puente Alamo y Monte Algarrobo al puerto de Mazarrón.

(23) El artículo 12 establecía: *Las obras en construcción o ya construidas en fincas de cualquier clase que por su dudosa finalidad o antecedentes, que pueden ser utilizadas en forma perjudicial para los intereses de la defensa nacional, podrán ser sometidas a revisión o medidas necesarias. He aquí un ensanchamiento de los límites en aras de la seguridad.*

Plazas de Soberanía del Norte de África, Canarias, Alhucemas y Peñón de Vélez.

Por la Presidencia del Gobierno.(24), a la vista del informe del Gobierno General de aquellos territorios; sobre el cumplimiento de aquel Decreto, se plantea el que «se estableciese la obligatoriedad de inscripción, única forma de poder determinar con exactitud la extensión de aquellas propiedades y resolver, con conocimiento de causa, las peticiones de súbditos extranjeros para adquirir terrenos y propiedades inmuebles en tales territorios»; y así lo transcribe el Ministerio del Ejército a la Presidencia del Gobierno, la cual a su vez viene a hacer suya esta preocupación al Ministerio de Justicia.

En efecto, de lo que se trataba era de estudiar la fórmula de que la inscripción de transmisiones y constitución de derechos reales de trascendencia inmobiliaria tuviese carácter obligatorio y constitutivo cuanto a las adquiridas por extranjeros.

2.—PROBLEMAS PLANTEADOS.

a) *Motivación de la reforma.*

Se encuentra en la misma motivación de la Ley de octubre del 35, dictada durante la República, y con el propósito de salvaguardar la soberanía nacional en aquellos territorios, de interés militar por otra parte.

Esta poderosa razón mantiene su vigencia: primero, por los principios que asientan el *Nuevo Estado*; segundo, por la situación internacional ante dos problemas, fermento de otros, que son el confusionismo entre anticolonialismo y soberanía, y el empuje internacionalista del comunismo; tercero, por el *reajuste* que nuestros territorios africanos han sufrido, y que se han llevado sangre de nuestros hombres; cuarto, por la decisión de *revalorizar nuestros territorios de soberanía en África hasta el máximo posible* (palabras del Ministro del Ejército el 12 de octubre de 1959 en Ceuta), y, por último, porque al dar una mayor entrada, según el actual sistema económico, a las *inversiones extranjeras*, éstas

(24) Oficio de 31 de agosto de 1959.

pueden traducirse en alguna manera en adquisiciones de propiedad, no sólo en dichos territorios, sino en otros que, singulamente en las zonas marítimas, concretamente las señaladas por el Decreto del 36, puedan afectar a nuestra soberanía.

b) *Vigencia y alcance de la Ley del 35.*

No cabe duda de que el Decreto de 21 de marzo de 1958 viene a reconocer expresamente la vigencia de la Ley de 23 de octubre de 1935, y el Decreto del 36, ya que ordena su aplicación y ninguna otra disposición concreta se opone a ella.

Esta vigencia habrá de entenderse en su totalidad y no parcialmente, pues la derogación o vigencia, si no se estableciese lo contrario, debe afectar al texto íntegro de una disposición legal (25).

Esta afirmación tiene gran interés a los efectos de *señalar los territorios* o zonas a los que pudieran aplicarse una disposición legal inmobiliaria que de manera general—en la extensión fijada por la Ley de octubre de 1935, que tiene superior rango al Decreto de 1958—regulase las transmisiones de propiedades enclavadas en dichas zonas. Porque si bien es cierto que el problema más urgente sea el de los territorios del Norte de África, no se puede olvidar que el *leit motiv* de la Ley de 1935, en los que se ampara ahora el Decreto de 1958, era más amplio y extensivo, por tanto, a zonas marítimas que como la de Gibraltar o gallega, tengan interés de ser mantenidas más especialmente como partes incólu-
mes de la soberanía nacional.

c) *El alcance de una inscripción obligatoria.*

El tercer problema era el alcance de una inscripción obligatoria, es decir, si debiera afectar sólo a las transmisiones a favor de extranjeros—como parece deducirse de la sugerencia de la Presidencia del Gobierno—o ha de tener carácter general. Esta

(25) El problema resulta claro en la Ley de 1960, pues en su disposición final única expresamente se reconoce la vigencia de la de 23 de octubre de 1935. Es de suponer que también lo sea, por tanto, la del Decreto de 28 de febrero de 1935, dado como reglamento para su aplicación, pues, además, se menciona en la Exposición de Motivos. Interesante es también pensar que lo esté el Decreto de 25 de abril de 1936, que la aplica a la zona de Cartagena.

última interpretación es la que a nosotros nos parecía más procedente:

Primero, porque el principio de igualdad de los extranjeros ante la ley, está reconocida por el Código Civil (art. 27) de manera terminante, y no se les va a exigir unos requisitos formales, de trascendencia civil, distintos a los extranjeros que a los propietarios españoles en dichos territorios; y

Segundo, porque persistiendo el valor del documento privado y la eficacia de contractual en virtud del consentimiento (artículos 1.258 y 1.278 entre otros), sería muy difícil establecer un régimen contractual, que por un lado fuese rigidamente *formalista*—documentación pública e inscripción—, y por otro *personal*—titular, adquirente extranjero. Y todo ello sin perjuicio del valor de la usucapión, amparada en títulos que, según el régimen general, tendrán validez, e independientemente del posible fraude a la ley en virtud de intermediarios adquirentes por documentos privados.

Por eso entendemos que la disposición de reforma inmobiliaria debiera tomar como base el elemento *objetivo* de la inscripción, que son las *fincas en la demarcación* o zona que se señale, pero no la titularidad del nacional o extranjero, pues así como de la posibilidad del sistema compartido—es decir, territorios con inscripción constitutiva y territorios con inscripción declarativa—se conocen casos, como el sistema inglés, en cambio, de exigencias formales, en razón de las personas y su nacionalidad, no existe ninguno, que sepamos, porque implicarían una discriminación excesiva.

d) *Razones de sustantividad hipotecaria.*

La primera con que cualquier jurista de buena fe se encuentra es la trascendencia pública que puede tener la inscripción como única forma jurídica de primer rango, para que las transmisiones de inmuebles afectos a zonas en las que la soberanía nacional o el interés militar se constaten de una manera general.

La *publicidad de los derechos privados*, lograda por la inscripción es algo que viene imponiéndose por los mismos fines y preocupación social de las instituciones jurídicas propias. Cuando se examinan las motivaciones de los sistemas más progresivos—austríaco, alemán, australiano o suizo—, se ve cómo no se dan los proble-

mas acuciantes y complejos de nuestra legislación, ya que en ésta si por un lado se quiere mantener el sentido de una contratación privada, por otro se están forzando constantemente las normas de Derecho público para hacer llegar al Registro, por disposición de ley, una serie de propiedades que como la de bienes municipales, montes, minas, concentración parcelaria y colonización, vivienda, etc., tienen un interés público. Y lo curioso es que *a posteriori*, este esfuerzo legal inicial puede quedar tergiversado—dándose al traste incluso con la trascendencia de una empresa social y política, caso de concentración parcelaria donde ya se han denunciado supuestos de transmisión o convenios privados de fincas afectadas por la concentración—y aun anulado.

No es preciso acudir a los sistemas citados, australiano, alemán, austriaco o suizo. Nos basta recordar que el proceso hipotecario con posterioridad a la Ley de 23 de octubre de 1935, ha reforzado los esquemas de seguridad inmobiliaria, y si acaso no se ha seguido en las posibilidades de la reforma del 46, no es debido a la ausencia de una trascendencia pública y de un interés general, si no a otros factores menos significativos, que son el molde liberal del Código Civil y la excusa de un Catastro inexistente o imperfecto.

Siguiendo, por tanto, la línea que nos exige el *interés público, militar y de soberanía*, que motivan la Ley del 35 y las disposiciones posteriores citadas; continuando el *sentido progresista de todo Derecho* y el que la *doctrina hipotecaria* está alcanzando en todos los países, no cabe duda de que la institución constitutiva obligatoria viene impuesta por razones de primera categoría jurídica.

3.—POSIBLES DIFICULTADES.

Las únicas dificultades, salvo las marginales o subjetivas que sin duda limitarán el alcance del proyecto, pueden ser éstas:

a) *La existencia de un régimen general de inscripción no constitutiva.*

A ella diremos que es cierta en cuanto hecho o *realidad a superar*, y en todo caso a plantear y resolver. Pero tampoco fué

óbice para que la hipoteca tuviera raigambre de inscripción constitutiva; como recientemente, por la Ley del suelo de 1956, la tiene el derecho de superficie y como en 1949 se estableció para determinadas propiedades en el régimen inmobiliario de los territorios de África Occidental española. Bastantes argumentos son aquel conjunto de disposiciones que estimulan la inscripción y que de manera paradójica dejan luego al particular en plena libertad.

Pero en este sentido queremos traer el ejemplo claro del *sistema inglés*, en el que en unas zonas o territorios se mantiene la inscripción declarativa, y en otros se hace constitutiva, como en los condados de Londres, Eastbourne, Hasting, Middlesex y otros en *proyecto*. La determinación de uno y otro sistema dependerá de las realidades económicas, sociales y jurídicas de cada zona o demarcación. Precisamente todas éstas, en los territorios a que se refiere la Ley de 1935 y Decreto de la Presidencia del 58, están impuestas claramente y comprobadas.

b) *La insuficiencia de base catastral.*

Aquí, como argumento, traemos el sistema portugués inmobiliario de 1951, que a medida que se hace en una zona el catastro parcelario, entra en juego la inscripción constitutiva y obligatoria, hasta el punto de que la primera inscripción se hace de oficio y gratuitamente.

La ausencia de base catastral en las zonas indicadas en África o marítimas, no tiene gran importancia, primero por la *extensión reducida* de dichas zonas; segundo, porque tanto si no existe catastro como en sus variaciones subsiguientes, es fácil llevarlo a cabo, por ser dichas zonas *limitadas*, y tercero, porque el carácter militar de estos territorios es muy fácil que el *Servicio Cartográfico del Ejército* pudiera facilitar extraordinariamente esta tarea.

c) *El problema de las sanciones.*

Además del efecto de nulidad de toda transmisión, con la que se evitaría todo fraude, convendría reforzar las disposiciones legales estableciendo sistemas coadyuvantes que terminarían por imponer la inscripción constitutiva.

Digamos en seguida que en algunos de estos territorios, por

ejemplo Canarias, Baleares, zona de Gibraltar y algunas más, existe de hecho un *clima favorable* a la inscripción, que es fácil alimentar y que sin grandes vencimientos terminaría por imponerse.

Pero además, cualquiera sea el carácter «sancionador» de las transgresiones a una Ley de Reforma Hipotecaria en dichos países, es de recordar que la *Ley venezolana* de 1956, denominada ahora de Propiedad Horizontal y no de Apartamentos, para evitar el tráfico irregular y por tantos conceptos fraudulento e ilegal, estableció el carácter obligatorio de la inscripción en toda transmisión y constitución de derechos reales sobre dichos apartamentos, ahora generalizado con el nombre de Propiedad Horizontal y sancionando no sólo con la nulidad, sino equiparando a la estafa el incumplimiento de dicha obligatoriedad de documento público e inscripción.

4.—RESUMEN.

Las sugerencias previas al proyecto de Ley las resumíamos en estos puntos:

1.º Es de absoluta necesidad, para que se cumplan los fines de la Ley de 1935 y Decreto de la Presidencia de 1958, que la inscripción se haga obligatoria y constitutiva en las *zonas* que se determinen.

2.º Esta obligatoriedad se haría para todo el tráfico jurídico inmobiliario que afecte a *zonas* no enclavadas en población, *independientemente de la nacionalidad*.

3.º Esta obligatoriedad es la que dará base para que toda transmisión a extranjeros necesite la autorización administrativa, de manera que ni el Notario podrá autorizarla, ni el Registrador inscribirla o hacerlo dentro de la inscripción condicional que determina el artículo 98 del Reglamento en su nueva redacción, al que convendrá hacer referencia de su vigencia o de su no aplicación para el caso actual.

4.º Se estudiará la forma de dar *base catastral*, dictándose las disposiciones adecuadas para que la coordinación de Catastro y Registro se haga en estas zonas mientras se promulgan las disposi-

ciones generales pertinentes, aplicadas a todo el territorio nacional.

5.º Una vez que el esfuerzo del legislador se haya hecho evidente, convendrá hacer extensivas estas normas a todas las zonas marítimas de interés militar, pues en la seguridad jurídica de las mismas se encuentra su mejor base en la inscripción, y en un momento determinado se haría urgente reforzarlas. Por eso esta disposición puede abarcar las zonas señaladas en el Decreto de 1936 y dejar un portillo para cualquier otra zona que en un momento determinado interese, a la vista de los resultados, y así evitar todo nuevo planteamiento, facilitándose de esta forma la labor legislativa y quedando reducida a la Administrativa del Ministerio del Ejército para fijar cuál sea la zona a aplicar cuando se interese.

6.º Para mayor claridad, los límites de la zona en que se haría constitutiva y obligatoria la inscripción podrán señalarse por *distritos hipotecarios completos*, a los que afectase.

7.º Una disposición transitoria determinará el periodo para poner en el Registro todas las transmisiones no inscritas. De las que afecten a particulares, ningún problema puede existir. De las que afecten a extranjeros se exigirán las autorizaciones necesarias, dentro de los porcentajes de la Ley de 1935 y Decreto del 36. Y en todo caso, para estas primeras inscripciones dentro del periodo se podría fijar un arancel reducido y, por el contrario, multiplicado para las que no se acojan a dicho periodo.

8.º La sanción por no inscribir en los plazos a fijar, llevará consigo la nulidad de la transmisión por disposición de la Ley, y un recargo del 50 por 100 en el impuesto de Derechos reales (26), y otros de la misma cuantía en la contribución territorial, mientras no se llevé a cabo la inscripción.

9.º Otras normas complementarias, de buena voluntad y amplitud, establecerán los supuestos jurídicos y formales para *facilitar* la inscripción en el Registro.

10. Un clima de opinión, una difusión de las normas y fines

(26) Esto sería de especial aplicación para supuestos de transmisiones por documento privado, pues fiscalmente harían el acto liquidable.

de estas disposiciones, juntamente con el hecho de que en la mayor parte de esas zonas existe un ambiente favorable, terminarán por imponer con agrado y buena voluntad la inscripción constitutiva y obligatoria.

III.—ESTUDIO DE LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1960

Examinados los principios que la inspiran y vistas las perspectivas posibles *de lege ferenda* expuestas entonces con el mejor deseo de cooperación y transcritas ahora a los efectos científicos y de investigación, pasamos ahora al estudio directo de la ley, a la que por encima de todo elogiamos y aplaudimos.

El material que se nos ofrece para el comentario, al igual que los hombres que en él colaboraron, no ha podido ser mejor, y cuanto sigue va pensado y escrito en el deseo constructivo y orientador que toda ley, y más la presente, implica. Es la mejor manera de incorporarla al reducto de disposiciones hipotecarias, y de acogerla con atención y cariño.

A.—UNA BREVE EXÉGESIS.

El artículo 1.º—fundamental—establece: *Deberán necesariamente inscribirse en el Registro de la Propiedad los actos y contratos por los que se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan en favor de extranjeros el dominio y otros derechos reales sobre inmuebles sitos en las zonas señaladas por la Ley de 23 de octubre de 1935 y Decretos de 28 de febrero del mismo año y 21 de marzo de 1958. Deberán también inscribirse las concesiones administrativas sobre los bienes citados, otorgadas a favor de extranjeros.*

La falta de inscripción determinará la nulidad de pleno derecho de los mencionados actos y concesiones.

El examen terminológico (27) nos lleva a las siguientes consideraciones:

(27) Que lo reducimos al del artículo 1.º, como precepto base.

1.^a *Inscripción necesaria.*

Está expresada en la fórmula. «deberán necesariamente inscribirse», que acaso pudo ser, si no más precisa, sí algo más correcta.

Efectivamente, el legislador se ha inclinado por el término o expresión «inscripción necesaria», frente al de «obligatoria» (28). La cuestión, en el fondo, puede resultar indiferente, porque el problema radica siempre en los efectos y éstos están bien claros en el párrafo 2.^o. De todos modos el sentido de la obligatoriedad está tácitamente señalado en la expresión verbal *deberán*, que indudablemente tiene sentido *obligacional*, y de la cual se hubiera podido prescindir de no ser por recargar el matiz imperativo; y se podía haber comenzado: *Se inscribirán necesariamente, o necesariamente se inscribirán.*

De todos modos, quizá hubiera sido más correcto haber puesto el adverbio *necesariamente* al verbo *inscribirse*, que es al que verdaderamente califica. La necesidad no afecta al *deberán*, sino más bien al *inscribirse*, pues así incluso resulta más clara la formulación evidente de que se trata de una inscripción necesaria, no de un deber necesario. *Deberán inscribirse necesariamente...*, creemos hubiera sido preferible.

El otro aspecto que cabría analizar aquí sería el de la *inscripción*: si se refiere a una modalidad *específica*—es decir, distinta a anotación preventiva o nota marginal—, o, por el contrario, abarca todos estos tipos, y, en consecuencia, aquí el *inscribirse* toma en el sentido *amplio* de «registro», como expresión formal registral de todo aquello que puede suponer una mutación jurídico-inmobiliaria.

Creemos que este segundo supuesto es al que se refiere el legislador. Bien es verdad que *normalmente* el asiento básico que refleje el tráfico inmobiliario será la inscripción, y será el más frecuente, pero estimamos que desde luego la *necesidad* abarcará también a aquellos supuestos en los cuales la anotación o la nota marginal hacen las veces o los efectos de la inscripción (29). Por consiguiente, siempre que se dé un supuesto por el cual, junto a las demás circunstancias, lleve consigo una muta-

(28) Cfr. ROCA SASTRE: *Derecho Hipotecario*, t. I, 1948, págs. 150 y sigs.

(29) Cfr. ROCA SASTRE: *Ob. cit.*, t. II, págs. 327 y 407.

ción en la titularidad, aun cuando no sea preciso el asiento «inscripción» será preceptivo el hacerlo. Verdad es que el espíritu de la ley es tender a conocer titularidades, pero para que el mecanismo registral se haga posible, existirá al menos una «necesidad» de segundo grado, es decir, no tan palpablemente, tan rigurosamente, pero no menos cierto por eso para que se lleve a cabo su «registración».

2.^a *Materia de tráfico jurídico.*

Comprende *actos y contratos* por los que se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan.

Con la expresión *actos y contratos* se ha seguido la orientación que siempre nos ha parecido más acertada (30), de registrar supuestos jurídicos y no los títulos, es decir, la que se sigue en el artículo 1.^o de la Ley Hipotecaria, que habla también de «actos y contratos», y no la del 7 del Reglamento, que se refiere a *títulos*. Por lo demás, estimamos aplicable aquí todo cuanto en la doctrina y en jurisprudencia registral se ha dicho sobre la distinción y sentido de «acto» y «contrato».

En cuanto al segundo pronunciado se ha huido de la formulación ajustada del artículo 1.^o de la Ley Hipotecaria: «... actos y contratos relativos al dominio...», y se ha seguido el criterio del artículo 7.^o, donde se añade además «que se declare». Pero en definitiva la cuestión no es importante, y creemos perfecta la fórmula, porque resulta además más expresiva, y en todo caso siempre cabe estimar las precisiones que se contienen en los números 1.^o y 2.^o del artículo 2.^o de la Ley Hipotecaria.

Más interesante puede ser, si en estas cuatro modalidades: «constituir, reconocer, modificar o extinguir», encajarían otros supuestos como los del núm. 3 del artículo 1.—adjudicaciones de inmuebles—o los de los núms. 4 y 5—resoluciones judiciales y arrendamientos—.

La respuesta, a mi modo de ver, hay que darla bajo dos orientaciones: una, la que abiertamente se deriva del artículo 77 del Reglamento, que subordina la *denominación* a la *trascendencia*

(30) Sobre el problema, cfr. Roca SASTRE: *Ob. cit.*, págs. 147 y sigs. Y en otro sentido, MARÍN PÉREZ: *Introducción al Derecho Registral*, págs. 136 y sigs.

real de presente o de futuro; y la otra, la que dimane de las motivaciones de la misma Ley de 12 de mayo de 1960. Así, por ejemplo, estimamos no aplicable el núm. 4, porque las modificaciones de disponer en virtud de ciertas resoluciones, no sólo de por sí no implican trascendencia real, sino que sobre todo la obligatoriedad de la inscripción se aplica cuando se trata de un derecho real o dominio a incorporar en el *patrimonio personal del extranjero*.

3.^a *Los extranjeros.*

El sujeto obligado—luego haremos consideraciones más de fondo—son los extranjeros. La expresión es escueta y, por consiguiente, por la *generalidad de toda ley*, la norma aplicable será siempre la de los arts. 17 y siguientes del Código Civil, con sus modificaciones recientes.

Por consiguiente, estimamos no quedan excluidos a estos efectos, ni los hispanoamericanos o portugueses, o filipinos, ni tan siquiera los que gozan de doble nacionalidad. Aún más, de tal obligación será difícil que puedan exonerarse en virtud de tratados o convenios especiales. Primero, por el *confusionismo* a que ello daría lugar, y segundo, porque la motivación de tal obligatoriedad se basa en la «*defensa nacional*», y de ella no puede hacerse pacto. La existencia de Pactos de Ayuda o de Cooperación Militar, como sucede con Estados Unidos, actualmente tampoco puede mermar esa obligatoriedad, porque estos pactos se basan en conveniencias estratégicas actuales y concretas, y la «*seguridad nacional*» está adscrita a los deberes y deberes más permanentes para con la Patria.

Indistintamente serán personas *individuales o jurídicas* (31).

4.^a *Los derechos inscribibles.*

Son el *dominio u otros derechos reales*. Es aplicable aquí una buena parte de lo dicho en la consideración 3.^a en cuanto a la analogía con otros preceptos hipotecarios de la legislación normal.

(31) Clara está la doble distinción en el artículo 1.^o de la Ley de 1935, en la que expresamente se habla de «*entidades o individuos de nacionalidad extranjera*».

Por eso creemos que la obligatoriedad de inscripción afectará a los supuestos del art. 2.º, párrafo 5.º de la L. H., en cuanto el *arrendatario sea extranjero*, por la aproximación que se da con la propiedad, sobre todo cuando se cumple el supuesto primero: arrendamientos *por más de seis años*. También en el caso de la *opción*, aunque aquí lo que haría la ley sería sancionar doblemente la condición primera del artículo 14 del Reglamento Hipotecario, de que exista *convenio expreso de las partes* para que se inscriba. Lo mismo podríamos decir del supuesto del artículo 30 y otros.

Lo importante, pues, al igual que sucede normalmente, no es la denominación, sino la *trascendencia real*, y lo único que excluye el imperativo legal es la titularidad «no extranjera». De aquí, naturalmente, que quede abiertamente excluido el supuesto del número 6 del artículo 2.º de la Ley Hipotecaria, por otra parte, como tantas veces se ha dicho, mal situado.

5.º *Inmuebles sitos*.

El elemento objetivo-material, radica, al igual que en todo sistema inmobiliario, sobre *inmuebles*. Aquí el término aparece en su forma *sustantiva y no cualificativa*, como sucede en el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, «bienes inmuebles». Creo que científicamente la terminología empleada en la ley especial es más perfecta porque el sentido del «bien» suele denotar o tener un carácter material, y cada vez—aun en la propia enumeración del artículo 334 del Código Civil, que estimamos aplicable en todo caso—se tiende a subsumir en la expresión «inmueble», sustituyéndolo, lo que venía entendiéndose por mera calificación. De todos modos, esto no ofrece duda, porque posteriormente, en la misma ley, al referirse a las concesiones administrativas «sobre los bienes citados», se reitera el sentido tradicional (32).

Mayor problema puede representar el de si en el término «inmueble» habrán de incluirse indistintamente los «rústicos» y los «urbanos». El problema puede tener cierto interés. Quizá tomando el sentido de la Ley de 23 de octubre de 1935, que se refiere a zonas territoriales; o el del art. 18 del Decreto de 23 de febrero.

(32) El término *bienes inmuebles* reaparece ya rotundamente en el artículo 3.º

de 1936, donde se habla de la posibilidad de expropiación de las *fincas*; o el del Decreto de 21 de marzo de 1958, que parece dirigirse a una «unidad geográfica», en sentido horizontal más que «vertical»; pudiera creerse que el sentido de inmueble se emplea aquí en su forma exclusivamente rústica, como territorio, como suelo, mejor que como vuelo.

Pero nuestra opinión es distinta. Primero, porque *donde la ley no distingue*, nosotros no debemos distinguir, y en la ley especial se hacen otros distintos. Segundo, porque el *valor de la propiedad urbana*—estratégicamente hablando nada más—puede resultar tan elevado o más a los efectos de una seguridad o defensa nacionales, que es lo que se trata de salvaguardar. Tercero, porque los límites en cuanto a las adquisiciones por extranjeros, quizás tengan una aplicación más directa para las propiedades rústicas, pero no excluye la posibilidad de que afecten a las urbanas, toda vez que siempre sería posible la edificación o la conversión material del territorio afectado de un modalidad a otra.

Esta interpretación tiene, además, el respaldo de la propia Ley de 1960, puesto que al fijar un recargo del 10 por 100 sobre la *contribución territorial*, tampoco se precisa aquí si se refiere a la contribución territorial rústica o urbana (33).

(33) El problema tiene indudable interés teórico y práctico. Por eso, aunque sea marginalmente, nos permitimos insistir aquí. Como del texto legal de 1960 no se hace ningún distingo, y expresamente se reconoce la subsistencia de la de 1935, a ésta podrá acudirse en primer lugar. Así, su artículo 2º parece más bien referirse a fincas rústicas, pues habla de «propiedades situadas fuera de poblado o no incluidas en sus ensanches o zonas urbanizadas», para las que se requiere «autorización de las autoridades militares»; el artículo 3º trata de las autorizaciones para los gravámenes y construcciones de obras. Las disposiciones del Decreto de abril de 1936, lo que sí hacen es referirse insistente al problema de las «obras» en fincas, pudiendo sostenerse que hay una preocupación casi especial del legislador y de la Administración militar por toda construcción en esas zonas afectadas (Véanse los artículos 9º, 10, 11, 19). Pero en el 12 las limitaciones se extienden a cuanto suponga de *presente o futuro* una «peligrosidad». Y sobre todo en el artículo 15, al fijar la responsabilidad de Registradores y Notarios, se puntuializa expresamente el término *finca rústica* y *finca urbana*.

Como quiera que las disposiciones de la Ley de 1960 tienen una función *previa* titular, de publicidad de los actos referentes a fincas situadas en determinadas zonas que adquieran los extranjeros, y ello con independencia de las autorizaciones por las autoridades militares, deducimos que *también por la interpretación de los textos legales* se llega a una conclusión positiva en el sentido de que el *requisito de la inscripción afecta tanto a las fincas rústicas como a las urbanas, siempre que estén situadas en la zona de que se trate*.

6.^a Las concesiones administrativas a favor de extranjeros.

Se trata de una puntuación más en la obligatoriedad de la inscripción que acaso a primera vista parecería innecesaria, dada la extensión del «derecho real» sobre inmuebles, y dado que, de acuerdo con el núm. 10 del artículo 334 del Código Civil, las concesiones administrativas sobre bienes inmuebles son bienes inmuebles.

Sin embargo, la precisión es interesante, por aquello que dijimos del bien entendido en su naturaleza material o en otro más propiamente jurídico. Pero sobre todo por el *interés excepcional*, cada vez, de las concesiones administrativas, que muchas pueden representar verdaderos complejos económicos o de otro tipo.

Lo que no es tan fácil de precisar es si a ellas—como a los derechos reales no dominicales—les afectaría la Ley de Extranjería de 23 de octubre de 1935, en cuanto al límite del 25 por 100 de las propiedades de dichas zonas. Pensamos que no, pero en la ley no se trata de límite, sino de la obligatoriedad de inscripción con objeto de que toda relación jurídica sobre inmuebles tenga nitidez, claridad y coadyuve a los fines superiores de la Ley de 1935 (34).

Aunque es elemental decirlo, las concesiones administrativas a que se refiere la ley serán todas las que afecten a inmuebles, por tanto, de aguas, minas, electricidad, explotaciones industriales y, concretamente, petrolíferas—hoy de singular interés—, marítimas, etc.

El análisis del párrafo segundo del artículo 1.^o de la Ley de 1960, lo haremos más especialmente.

Podríamos concluir diciendo que *los supuestos y circunstancias a que se quiere referir la ley son esencialmente los normales, en los que—salvo en hipoteca y derechos de superficie—se daría la opción al titular no extranjero para inscribir o no, si bien quedan prácticamente excluidos aquellos actos o supuestos que aun cuando en la esfera ordinaria serían susceptibles de inscripción, no pueden concretarse en bienes directos y situados precisamente en dichas zonas.*

(34) Siempre sería de tener en cuenta el citado artículo 12.

B.—PRINCIPIOS Y EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN NECESARIA.

Vamos a estudiar este apartado en los siguientes aspectos:

1.—La naturaleza de la inscripción.

Ya habíamos indicado anteriormente que la obligatoriedad de inscripción está expresada con la fórmula «deberán necesariamente inscribirse». Pero el legislador, no contento con recargar el sentido obligacional en el «deberán» y haber calificado fuertemente la *necesidad* de la inscripción, sin entrar en otras apreciaciones, explica contundentemente cuál sea el sentido de la falta de inscripción: *la nulidad de pleno derecho de los mencionados actos y concesiones*.

Aun cuando se habla en primer término de «inscripción necesaria», no diferiría mucho de otros tipos de inscripciones preceptivas—*deberán inscribir*, en el artículo 35 del Decreto de 27 de mayo de 1955, constitutivo del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales; *se inscribirá necesariamente*, en el artículo 11 de la Ley de Montes de 1957; *inexcusablemente inscritas*, artículo 55 de la Ley de 10 de agosto de 1955 de Concentración Parcialaria, y para ver una diferencia de matiz hubiese habido que acudir a otras expresiones más técnicas.

Se advierte, por tanto, que se ha huido de términos que *civilmente* explicasen el sentido esencial de una inscripción, así, por ejemplo, los de *validez* o *constitutiva* que cualifican el derecho real de hipoteca (art. 145 de la L. H.), o el de *su eficaz constitución*, como aparece para el derecho de superficie en el artículo 16, párrafo 1º, del Reglamento Hipotecario, en su reciente modificación.

Ha habido, pues, una *deliberada abstención* en la «calificación» de la inscripción, porque decir «necesaria» es—como hemos visto—no decir nada. El legislador ha querido, por el contrario, marcar su sentido al precisar los *efectos* por el incumplimiento. Y lo ha precisado de manera que no deja lugar a dudas: *nulidad de pleno derecho*.

Pensamos nosotros que acaso no puede ser más afortunada esta posición de la ley. Toda precisión terminológica en aquel sentido hubiera puesto *más palpable la excepcionalidad de esta ley* frente

al tipo de inscripción voluntaria como norma general. De esta manera parece qué el legislador deja en el aire si el acto fundamental es o no la inscripción, frente al acto causal, si el acto formal hace «constitutiva»—como en la hipoteca—o no el acuerdo de voluntades.

Però, en los defectos, se llega a una situación parecida. La nulidad es de pleno derecho, es decir, *no anulidad*, sino *nulidad absoluta* (35). En el mismo artículo 5.º de la Ley de 1960 se quiere matizar algo más los efectos con una fórmula que nos recuerda la del 313 de la Ley Hipotecaria, «inadmisibilidad oficial».

La verdadera naturaleza de la inscripción es la de ser *de necesidad imperativa legal* y, por tanto, de nulidad absoluta, cuya fuerza le deviene del artículo 4.º del Código Civil: *son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la ley*, y cuya razón causal radica en la *defensa nacional*.

El carácter expeditivo de esa nulidad de pleno derecho es tal, que no nos ofrece dudas sobre si la necesidad de inscripción alcanzará también a las transmisiones a título gratuito, pues además así resulta de los supuestos de «constituir, reconocer, modificar o extinguir», aunque no aparezca el de *declarar*. Y el sentido de la ley va dirigido a reflejar los bienes y derechos reales *pertenecientes a extranjeros*—Exposición de motivos—. Por tanto, el acto de voluntad del testador o del donante no tendrá *existencia civil* mientras no se constate registralmente. Por igual criterio no la tendrán las sentencias declarativas de propiedad a favor de extranjeros (36).

Otra observación importante es que la necesidad de la ins-

(35) Claro es que, como luego veremos, no se trata de una inexistencia absoluta, pues incluso el acto puede llevarse a cabo en el extranjero, bien *inter vivos* o *mortis causa*, aun cuando el artículo 15 del Decreto de 1936 parece sólo contempla los primeros. Pero del propio artículo 5.º de la Ley de 1960 se advierte esa posibilidad en la no admisibilidad del documento no inscrito; luego quiere decirse que cabe la posibilidad de una «mera» existencia, porque en el momento que quiera *ejercitarse* un derecho de este tipo en España, su *inadmisión a todos los efectos* es evidente.

(36) Claro es que un problema se plantea: la *condicionalidad de las sentencias declarativas* de propiedad a favor de extranjeros referentes a fincas que radican en las zonas a la inscripción. Esto resulta fuerte, pero acaso en interés de la ley pudiera pensar en una actuación de *oficio*, por notificación al Registro de qué se trate, o por requerimiento especial, con objeto de que el Registrador tenga conocimiento de un acto cuya inscripción es obligada de pleno derecho, a los efectos parecidos a los de la disposición transitoria primera.

cripción ya dirigida directamente al tráfico jurídico, y, pensando en éste, no limitándose, como sucede en concentración parcelaria, por ejemplo, a la inscripción que es asiento inmatriculador, desentendiéndose en lo futuro. Por esto mismo, y porque acaso exista un determinado paralelismo entre la necesidad de inscripciones en la Ley de 1960 que comentamos y en las de concentración estimamos que la fórmula empleada por el legislador de la primera pudiera muy bien aplicarse en concentración parcelaria, porque el imperativo legal—que lo es social y público aquí también—debe superar cualquier reticencia, como la ha salvado la Ley de 12 de mayo de 1960.

2.—*Problemas de Derecho Internacional Privado.*

El tipo de «inscripción necesaria» viene fijado bajo dos módulos confluientes: tratarse de inmuebles sitos en las zonas que se indican y que sean a favor de extranjeros. No ha seguido, por tanto, el criterio de la *matéria jurídica*—el derecho de superficie—, ni de la extensión *objetivo real*, cualquiera sea su titular—concentración parcelaria, buques—, sino el criterio *personal*, que nos recuerda un tanto la distinción del comerciante individual y el social (Cfr. arts. 17 y 117 y sgts. del Código de Comercio), aquí matizado por la *nacionalidad*.

Ya en el apartado II de este trabajo haciamos algunas consideraciones sobre el trato de «desfavor», que en términos implicaba una excepción al art. 27, que establece que *los extranjeros gozan en España de los derechos que las leyes conceden a los españoles, salvo lo dispuesto en el art. 2º de la Constitución o en Tratados internacionales*.

Aquí no se trata de un acto jurídico en *reciprocidad* por naturaleza, porque el adquirente español en el extranjero se someterá a las leyes del tráfico jurídico allí existente, sino de *gozar en España de los derechos que las leyes* (españolas, se entiende) *conceden a los españoles*. Se podría discutir aquí si el optar por inscribir o no es un *derecho* o más bien implica una *obligación* al menos *social*. Pero dada la generalidad del sistema de voluntariedad de inscripción, claro es que se entienda un *derecho*.

Precisamente en numerosos tratados que no es del caso, ana-

lizar aquí (37) existen fórmulas que concretan aún más la posibilidad de adquirir por permuta, venta, donación etc... *en las mismas condiciones que estén o lleguen a estar establecidas para los súbditos de la otra parte contratante*. Y no queremos pensar que las disposiciones de la Ley de 1960 pueden ser objeto de componenda y excepción en los Tratados Internacionales, porque rompería sus propias esencias, pues estimamos que las razones de *seguridad nacional*, que en este caso están reconocidas, no pueden ser objeto de transacción, sino de apoyo, de ratificación, de superación.

Claro es que el art. 11, al referirse a las *formas y solemnidades* de los contratos, etc., establece que han de regirse por la ley *del lugar* donde se otorguen. Pero aun en el supuesto de que se tratase de un requisito de forma, la inscripción necesaria de la Ley de 1960 quedarían al margen los actos referentes a inmuebles sitos en las zonas de soberanía otorguados *en el extranjero*, máxime tratándose de *actos mortis causa*, toda vez que en éstos, a la vista del párrafo 2.º del artículo 10 del Código Civil *la invalidez intrínseca de sus disposiciones se regulará por la ley nacional de la persona de cuya sucesión se trate*.

De aquí una argumentación más acerca de lo dicho anteriormente de que la Ley de 1960 no ha pretendido establecer un requisito que afectase a la *naturaleza intrínseca* del acto; que diese «*validez*» o «*constitución*», sino que va más allá a la vez que se desentiende de la formulación civilista: lo que pretende es establecer por rango de ley un *imperativo formal* de naturaleza, si se quiere, meta empírica y axiológica, que le deviene del principio de la seguridad y defensa nacional. En esta explicación no falta el apoyo de textos legales, como son los del párrafo 1.º del artículo 10, en cuanto que *los bienes inmuebles se rigen por las leyes del país* en que están sitos, y sobre todo los del artículo 8.º también del Código Civil en cuanto que las leyes... *de seguridad pública obligan a todos los que habiten el territorio español*. La analogía de este precepto, con el sentido extensivo de «*extranjeros que no habiten territorio español, pero si tengan en él bienes*», me parece evidente.

(37) Por no hacer muy extensa la argumentación, nos remitimos a la nota 3.ª del artículo 27, que figura, extensamente en *Leyes Civiles*, de MEDINA Y MARAÑÓN, ed. 1949, págs. 17 y 18.

Claro es que las posibles disquisiciones o interpretaciones acerca de este supuesto de la «nacionalidad como determinante de la obligatoriedad de inscripción», que es una modalidad de lo que nosotros hemos llamado inscripción obligatoria progresiva en atención al titular (38), se hubiese evitado con una formulación de tal principio de inscripción necesaria asentada en el criterio objetivo de la demarcación o zona estratégica.

3.—*Efectos secundarios.*

Además del de nulidad de pleno derecho de los actos y concesiones, como efecto básico, sustancial y permanente, la ley ha fijado otros, de carácter más bien transitorio, que analizaremos brevemente siguiendo el orden de la misma ley.

a) *Supuestos de no inscripción.*

En el artículo 2.º se establece que *los títulos no inscritos, anteriores a la presente ley y comprendidos en los supuestos del artículo 1.º, deberán serlo en el plazo de un año, contado desde su vigencia. Transcurrido éste, la contribución territorial de los inmuebles que no haya sido objeto de inscripción, se incrementará en un 10 por 100 cada año, hasta que se cumpla lo dispuesto en la misma.*

Con este artículo se viene a hacer una distinción en torno a la sanción consiguiente por la no inscripción. Si para los actos posteriores la inscripción es necesaria y el no hacerlo produce la nulidad de pleno derecho, para estos anteriores se da un trato distinto.

Para los posteriores, pues, la sanción por incumplimiento legal y forma se reduce a la esfera civil, es *sanción civil*. Se ha rehuído, por tanto, la sanción penal de equiparación a la estafa que establece la Ley de Propiedad Horizontal venezolana, o los recargos en la contribución de otras legislaciones, como ejemplos.

Para los anteriores, en cambio, parece que se admite su subsistencia y validez, y, por tanto, su reconocimiento a todos los efectos, a no ser que se salve con lo dispuesto en el artículo 5.º. Pero al fijar un recargo del 10 por 100, sin otra afirmación o re-

(38) En *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, páginas 195 y sigs.

quisito, hasta que se cumpla la obligación de inscribir, es decir; *sin tan siquiera fijar un plazo* parece dar a entender que esta situación, como hecho consumado, *se puede prolongar indefinidamente*. Y el recargo no es lo suficientemente grave como para pensar de que, caso de que verdaderamente se diese interés en poner en peligro nuestra defensa nacional por este procedimiento de haber adquirido bienes por extranjeros en las zonas afectadas, resultaría «barato» continuar con ese recargo del 10 por 100 (39).

El supuesto de este artículo contempla bien el supuesto de la *inmatriculación*, «los no inscritos», pero sin duda abarca también a los de *reanudación del trámite sucesivo y actualización* de la titularidad. En este sentido pueden plantearse problemas concretos, algunos de los cuales pueden llegar a ser insolubles si se mantiene la rigidez de los preceptos actuales en torno a la superación de los obstáculos que el propio Registro puede poner a la inscripción actual. Creemos que hubiera sido conveniente establecer una *disposición especial* en este sentido, si no en dicha ley, sí en otra u otras disposiciones especiales. No entramos aquí a examinar cuál podría ser ese procedimiento sencillo. Para los supuestos de inmatriculación de títulos con anterioridad de un año, no habrá problema; tampoco los de menor antigüedad que se acojan al artículo 2.º, pero sí para los que por dificultades del Registro u otras no sea posible llevar a cabo su inscripción. De todas formas estimamos que acaso en la actualidad no se den muchos problemas por no existir muchos supuestos u operaciones. Las experiencias al respecto pueden decir hasta qué punto las medidas transitorias respecto a los actos anteriores, han sido eficaces. Si podemos decir que el *recargo* fijado, a la vista además del escaso valor en contribución territorial de estas zonas, nos parece *reducido y escaso*.

b) *La determinación de los porcentajes:*

El artículo 3.º se refiere a que *para determinar los porcentajes a que se refieren las disposiciones que limitan la facultad de ad-*

(39) Esto, independientemente de otras sanciones, como las que fija el artículo 16 del Decreto de 1936, para los que infrinjan las disposiciones de la Ley de 1935 y el Reglamento de 1936, consistentes en multas de 100 a 5.000 pesetas, precepto que, lo estimamos vigente, aun cuando—como, en general, el Reglamento citado—fuera deseable *su actualización*.

quirir bienes inmuebles por extranjeros se computará la extensión de los respectivos términos municipales o demarcaciones administrativas en su caso...

El precepto escapa un poco a los efectos concretos de la ley, y se orienta más bien en los esenciales de la Ley de 23 de octubre de 1935. Lo único que puede ser interesante es el haber aclarado que los módulos de limitación no tendrán en cuenta la demarcación judicial o registral, sino la *municipal o administrativa*.

c) *Caducidad de inscripciones con treinta años de antigüedad.*

El artículo 4.º, en un deseo de higienización del Registro interesa preceptivamente su actualización, estableciendo que *caducarán las inscripciones de los actos y contratos a que se refiere el artículo 1.º de esta ley que cuenten con más de treinta años de antigüedad, si dentro del plazo de otros dos no se hace constar en el Registro, a petición del interesado, y mediante documento pertinente, que el derecho inscrito subsiste a favor del titular. Transcurridos los dos años indicados, el Registrador cancelará, por nota marginal, la inscripción correspondiente.*

El propósito que ha debido mover al legislador es el esclarecer la titularidad registral, pero no para las inscripciones todas de las zonas afectadas, sino únicamente de las de extranjeros. Con ello se trasluce una vez más la finalidad *estadístico-registral* perseguida por la ley, expresamente confesada en la exposición de motivos, porque ni siquiera le es bastante que el titular extranjero figure inscrito, sino que lo sea ciertamente.

Para salvar esas dudas, fija una antigüedad de treinta años para las inscripciones, plazo que suele ser baremo hipotecario para supuestos transitorios de caducidad, porque viene a ser el *supuesto normal* de tiempo en el que suele darse alguna mutación en la titularidad jurídica. Lógicamente la realidad será que se habrá dado alguna alteración y, por tanto, estaremos en el caso del artículo 2.º. La disposición, sin embargo, no da normas de futuro para inscripciones que *vayan alcanzando* la antigüedad de los treinta años, sin duda, repetimos, porque al legislador le interesa una higienización registral *actual*; ya que para el futuro la obligatoriedad de inscripción hará innecesaria toda otra medida.

Habla el artículo 4.^o de *documento pertinente*. Normalmente será el documento *original*, con el complemento de recibos de contribución a nombre del adquirente; o sentencia judicial que confirme la titularidad u otro semejante. El precepto se ha abstenido aquí de precisar si se trata de *documento público o privado*, y, por consiguiente, serán admisibles unos u otros. Incluso podría ser suficiente una *instancia* firmada y ratificada ante el propio Registrador. Este, en todo caso, estimará, según su criterio y responsabilidad—como una faceta más de la función calificadora del artículo 18 de la Ley Hipotecaria—, la *pertinencia*. Transcurridos los dos años, de oficio, se cancelará la inscripción correspondiente. Estimamos nosotros que aquí *inscripción* habrá de entenderse en sentido amplio, es decir, cualquier otro asiento—anotación preventiva o nota marginal—que pregone una titularidad con antigüedad superior a treinta años.

Para los supuestos en que no exista título o se haya perdido o los aportados fueren insuficientes, quizás pudiera ser admisible una declaración de voluntad ante notario de la continuidad de la titularidad con expresa manifestación de «bajo pena de falso testimonio».

Este artículo 4.^o queda completado con la disposición transitatoria 2.^a: *lo dispuesto en el artículo 4.^o será aplicable a las inscripciones practicadas con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de esta ley.*

d) *Inadmisibilidad oficial.*

El artículo 5.^o dice que *los Juzgados y Tribunales y las Oficinas públicas, bajo la responsabilidad del funcionario a cuyo cargo se encuentren, no admitirán documento alguno de los señalados en esta ley sin que conste su inscripción en el Registro de la Propiedad. Tampoco admitirán dichos documentos los Notarios que, en vista de ellos, hubieran de autorizar cualesquiera otros, salvo que sea para la inscripción de aquéllos, debiendo consignar siempre los datos del Registro.*

Con ello se establece una *inadmisibilidad oficial*, muy similar a la del artículo 313 de la Ley Hipotecaria, y acaso esté aún más cercana, en cuanto a sus efectos, a la que, en otro sentido,

tiene la *no inscripción* de los documentos no liquidados (art. 196 del Regl. de D. R.). Puede parecer irrelevanté tal *inadmisibilidad* a la vista del sentido de nulidad absoluta por la *no inscripción*. Pero no está de más este recordatorio o llamada de atención, que así interesa la cooperación a los fines de la ley a las Oficinas pùblicas, Juzgados y Notarios.

Quizá se hubiera podido completar algo más esta *inadmisibilidad* fijándose la posibilidad de que por dichas entidades se pusiera en expreso conocimiento la obligatoriedad de la inscripción, sin perjuicio de una comunicación al Registro de la Propiedad correspondiente, a la vez que por éste se hubiera podido hacer—de haberse así establecido—un requerimiento en forma (40).

IV.—JUICIO CRÍTICO.

Las conservaciones que a lo largo de este estudio hemos venido haciendo han podido pulsar no el aspecto de crítica—entendida en su acepción más noble—de la ley de 1960, que es digna no ya de este modesto estudio o reflexión en alta voz e impresa, sino de todo elogio. Porque *valientemente* ha sabido calibrar con altura de miras lo que para la seguridad nacional puede representar que la propiedad de ciertas zonas estratégicas pueda estar en manos extranjeras (41).

Entonces se ha acudido con fe y confianza al Registro de la Propiedad, institución que, pese a sus defectos, ha representado siempre la mejor certeza en las *titularidades* jurídicas, ya que no, inequivocamente, sobre las realidades materiales de las fincas. Y esto

(40) Posiblemente esta observación, al igual que las de la nota anterior, puedan tener cabida en la autorización «al Gobierno y, en su caso, al Ministro de Justicia, para dictar los (preceptos) necesarios para su ejecución (de la Ley de 1960)». Pensando precisamente en esa *segunda fase* de *leye ferenda* es como, constructivamente, y con un deseo de cooperación con el legislador, hemos hilvanado este trabajo.

(41) Se ha logrado una *instrumentación jurídica* de la seguridad nacional, con lo que pone en evidencia cómo el Derecho, sirviéndose los fines de la justicia, en su expresión formal, está inserto en la vida, en la del hombre en su intimidad y en la de los pueblos. Esta «zona de nadie» entre la dualidad legislativa referente a la propiedad inscrita y la no inscrita, ya ha sido rotada decididamente por la Ley de 1960, y ello nos alegra no sólo por el resultado, sino por lo que tiene de *síntoma*.

frente a cualquier otro sistema—el del registro especial o registrales especiales (42)—.

Esta posición de los altos organismos civiles y militares, que superaron captar el problema, y con ellos nuestro Gobierno, tiene aún más valor en cuanto que el planteamiento revestía las *dificultades* propias de la dualidad legislativa prácticamente existente, como consecuencia de la voluntariedad de la inscripción. Pese a ello, un clima de atención e interés presidió el estudio por nuestras Cortes, cuyas enmiendas no se dirigieron a ofrecer resistencia, sino a *mejorar* el texto del proyecto.

— Esto tiene singular mérito, teniendo en cuenta que no siempre —lo hemos reflejado en otro lugar (43)— la institución registral encontró el suficiente eco y calor, por disparidad de principios o de otras razones.

Lo ideal hubiera sido, pues, la existencia de un régimen gene-

(42) MARÍN PÉREZ abordó este tema casi exhaustivamente en *Introducción al Derecho Registral*, pág. 165. Del mismo autor debe consultarse *Estudios sobre el Derecho Privado y sus transformaciones actuales*. Bosch. Barcelona, 1960. (Por nuestra parte, en *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, págs. 253 y sigs.). Pero hay una idea de MARÍN PÉREZ que queremos transcribir aquí, contenida en su conferencia *Enajenación de bienes de la sociedad conyugal*, en *REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO*, mayo-junio 1960, pág. 290, porque engarza, *inopinadamente*, el doble frente que la institución registral tiene ante la seguridad nacional: de un lado la que cumple por una actitud y por un *aspecto social* que afecta a la convivencia, al acceso a la propiedad, a la mayor justicia social en orden a la tierra frente a la ideología marxista, y de otro, por ese otro que aquí estudiamos y que en el presente constituye la mayor preocupación internacional y nacional de la seguridad y defensa nacional: el *comunismo internacional* en pretensiones de dominio universal, más o menos camuflado según *zonas, territorios, o contingencias*. La institución registro, enhebra así estas dos actas finalidades: .. traté—dice MARÍN PÉREZ—de la *influencia socializante del Registro de la Propiedad, en sentido de constituir un instrumento valioso y de gran interés, para que las directrices revolucionarias del nuevo derecho de propiedad, fenómeno común a la generalidad de los países, arraigasen en la conciencia colectiva, ya que pretender vencer al marxismo, extendido por una parte considerable de ese mismo mundo actual con meras lamentaciones líricas o argumentos de estricta dialéctica, constituye, a mi juicio, el error más grave que los políticos que rigen la mayor parte de ese otro mundo aterrorizado de nuestros días, vienen cometiendo con inusitada frecuencia*.

(43) En *Teoría...*, ob. cit., págs. 160, y sigts., me refiero a algunos supuestos concretos. Y hemos de volver a lamentarlo ante la inscripción obligatoria de aeronaves, así establecida a semejanza de los buques, y que en tal sentido se regulaba en el proyecto del Ministerio del Aire, de la que había de ser Ley de 21 de julio de 1960, en la cual, sin embargo, se vuelve al sentido de la voluntariedad. Dios mediante, espero tener ocasión de ocuparme del problema más detenidamente.

ral de 'inscripción constitutiva' y 'obligatoriedad' que abiertamente se predijo en tiempos no lejanos (44), puesto que *hubiera hecho entonces innecesaria esta disposición especial*.

Cabía, sin embargo, haber planteado aún más ampliamente el problema de la necesidad de la inscripción, tal como se hace en la ley, adoptando nada más el elemento circunstancial *objetivo y real del lugar* en que está enclavada la finca, dentro de las zonas delimitadas a que la Ley de 1960 se refiere, *sin distinción de la nacionalidad del titular* adquirente.

Con ello se hubieran salvado las diferencias de trato en los requisitos formales, cosa que «extraña» un tanto al Derecho Internacional Privado, puesto que viene—diríamos—a hacer más patente, y desde luego más exigentemente, una desconfianza.

Por el contrario, habiéndose hecho la inscripción necesaria para todos los actos que afecten a inmuebles sitos en las zonas especificadas, cualquiera que fuese el titular, *los mismos fines de defensa y seguridad nacionales quedarian más cumplidos*. Es verdad que de esta forma la Administración tiene una «fiscalización» o «control» (45) por las adquisiciones a favor de extranjeros. Pero es control y fiscalización *minimas*, puesto que conocer en toda su mag-

(44) Una Orden ministerial de 1934 encargó a la Comisión Jurídica Asesora la formación de un anteproyecto, con cinco bases muy contundentes: 1.^a Conservando el espíritu de la Ley Hipotecaria aceptar las orientaciones de los Códigos Civiles alemán y suizo. 2.^a Inscripción de toda la propiedad. 3.^a Inscripción constitutiva. 4.^a Armonización de los principios hipotecarios con los fundamentos del Derecho social y agrario y con las bases económicas de la explotación de la tierra y utilización de sus productos. 5.^a Enlace de Catastro y Registro. (El texto íntegro puede versé en ROCA SASTRE: *Derecho Hipotecario*, t. I, pág. 81, pues no la hemos encontrado en el Aranzadi. Debió ser, por tanto, una orden comunicada, de cuyo resultado yo, personalmente, ya no tengo más noticias.) A esta Orden del 34 aludimos ya expresamente en Teoría .., pág. 192.

(45) La disposición transitoria primera dice: *Para la efectividad de lo dispuesto en esta Ley los Delegados de Hacienda remitirán a los Registradores de la Propiedad relación de contribuyentes por territorial y descriptiva de las fincas. Los Registradores comprobarán en el índice y, en su caso, en los libros principales, si las fincas figuran inscritas a favor de los contribuyentes a que se refiere esta ley. En caso afirmativo, lo harán constar por nota al margen de las correspondientes inscripciones. Si no estuvieren inscritas las fincas o no figurara como titular de las mismas el contribuyente afectado, lo comunicarán al Delegado de Hacienda para que aplique el recargo correspondiente.*

En esta disposición, que pondrá a prueba la diligencia de nuestras recargadas Delegaciones de Hacienda, echamos de menos un plazo prudencial para que por dichas Delegaciones se pudiera cumplir tal trámite, pasado el cual pudieran darse facultades de oficio al Registrador en parecida forma a como se establece para los montes públicos o los bienes municipales.

nitud y alcance el tráfico real inmobiliario es factor, preventivo y esclarecedor de primera mano.

Piénsese, como en otras ocasiones—los bienes de la Iglesia en manos de personas interpuestas, defraudaciones a acreedores o al fisco, etc.—, que la suplantación de titulares podría intentarse, y entonces la posibilidad de la *transmisión por documento privado* (46), facilitaría más aún tal defraudación, porque aun dándose tal supuesto en la inscripción preceptiva, siempre resultaría ello más difícil, menos frecuente, o con publicidad generalizada.

Las razones supremas de defensa nacional, juntamente con el ejemplo inglés de la inscripción declarativa o constitutiva *compartidamente*, creo que hubieran facilitado este segundo paso ante la institución registral, cuando por él hubiérase logrado una mayor ayuda a la seguridad nacional.

Aun así las cosas, creemos—y esta es acaso la conclusión más importante—que se ha logrado una solución muy conseguida en torno al problema de *lege ferenda* de un sistema registral más progresivo. Ahora puede decirse que tiene un alcance reducido; la *experiencia* puede graduar sus efectos, sobre todo en cuanto encierran la expresión de un clima de atención y comprensión ante la institución registral que preparen el terreno al legislador del futuro. Pero de momento puede *marcar la pauta*, y aun, señalar el *camino* para otros supuestos de interés público y social que encuentran en el Registro—como la concentración párcelearia—la mejor garantía para la *continuidad* de una obra de trascendencia igualmente pública y social.

JESÚS LÓPEZ MEDEL

Auditor del Aire
y Registrador de la Propiedad.

(46) Un ilustre Notario y Registrador, al comentar esta ley, entrevéía las modalidades de fraude que podrían darse a la misma, caso de existir verdadero interés en que por las adquisiciones a favor de extranjeros se comprometiera nuestra integridad y soberanía. El, un tanto exagerado, pero no menos certeramente, advertía que, al configurarse estas disposiciones de seguridad nacional con el condicionamiento de «a favor de extranjeros» y no con el criterio objetivo-material de *fincas radicantes en las zonas* de que se trate, estábamos en el supuesto de un imaginario precepto que ordenase que los *espías lleven una chapa distintiva*. Si los supuestos, en verdad, son diferentes, creo que es expresiva la idea de nuestra preocupación en torno a los posibles «fraudes», y, en consecuencia, de la *ineficacia* relativa de la ley, aunque es de esperar que en lo futuro, y por diversos caminos, se pueda reforzar más abiertamente el designio del legislador español.