

REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1955.

Año XXXIV

Septiembre-Octubre 1958

Núms. 364-365

Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público

(Premio «Gascón y Marín» - 1957)

(Conclusión.)

SUMARIO.—Título IV: *La organización del Registro de la Propiedad.*—CAPÍTULO I.—*Problemas generales.*—A) Planteamiento.—B) Los elementos orgánicos del Registro como Servicio.—1. En los criterios doctrinales: Doctrina tradicional y doctrina moderna administrativa, Hipotecaria.—2. En la orientación legal y reglamentaria.—C) *El problema de la unificación institucional y funcional.*—1. La realidad del problema.—2. La unificación institucional de los Registros. Doctrina de Marín Pérez. Unificación dentro de los Registros Administrativos. Unificación dentro de los civiles. Registro conjunto. La complejidad del problema.—3. La unificación funcional. La variedad histórico-comparativa. Posibilidades de unificación.—a) Registrador-Notario e inversa. El problema de la doble calificación.—b) Registrador-Juez e inversa. Las dificultades prácticas y de especialización.—c) Registrador-Juez-Notario e inversa. Posición de Joaquín Costa. Nuestra opinión. Función registral, autónoma, por el sentido especial de su jurisdicción.—CAPÍTULO II. *Los elementos externos de organización.*—A) *Unidad orgánica del Registro: Ideas generales.*—B) *Elementos externos.*—1. Lo personal. El «fuero personal» ante el Registro. Su indeterminación.—2. Lo real.—a) La finca; b) la demarcación territorial. a') El Establecimiento de Registros y su división material o personal. b') Demarcación. c') Circunscripción territorial.—CAPÍTULO III.—*Elementos internos de organización, oficina y libros.*—A) *La oficina del Registro.*—1. El local.—2. Mobiliario y sello.—3. El horario.—4. Oficina pública sin apoyo «público». Necesidad y conveniencia de la cooperación del Estado. Sus posibilidades dentro del actual Régimen.—B) *Los libros.* 1. Su acepción, suministro y naturaleza jurídica. Ausencia de una doctrina legal y científica. Observaciones.—2. Requisitos formales.—3. Clases de libros. a) Principales y accesorios. b) Definitivos y provisionales. c) Otros libros

4. Ordenación del Registro. a) Ordenación del archivo. b) Ordenación de los asientos. c) Legajos.—CAPÍTULO IV.—*Elementos orgánicos de jerarquización.*—A) *La descentralización del Registro.* Lo histórico. Lo comparativo. Lo actual.—B) *La competencia territorial y el escalonamiento jerárquico.* 1. Entre funcionarios del mismo orden.—2. Entre los distintos órdenes jerárquicos.—C) *La organización del Registro en la clasificación de los órganos administrativos.*—1. Lo activo.—2. Lo deliberante.—3. Lo consultivo. 4. Lo vigilante.—D) *El escalonamiento jerárquico.*—1. En un sentido amplio. Del Ministro de Justicia al Registrador.—2. En un sentido propio.—1.º La Dirección General de los Registros y del Notariado.—a) Historia. b) Estructura; a') funcional; b') orgánica. c) Atribuciones: a') las generales; b') las especiales: 1.ª, potestad reglamentaria; 2.ª, de mando; 3.ª, disciplinaria; 4.ª, ejecutiva; 5.ª, jurisdiccional.—2.º La Inspección General de los Registros.—3.º Los Presidentes de la Audiencia.—4.º Los Registradores.—CAPÍTULO V.—*Los órganos activos y profesionales*—A) *El Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad.* Creación. Carácter. Jurisdicción. Gobierno y Servicios. Atribuciones.—B) *Los Registradores.*—1. Su carácter, nombramiento y requisitos.—2. Derechos y deberes.—a) Derechos. Los especiales. Los generales de todo funcionario público. b) Deberes. Los correlativos. Los específicos.—C) *El sustituto.*—D) *El personal auxiliar.*—*Conclusiones.*

TÍTULO IV

La organización del Registro de la Propiedad.

CAPÍTULO I

PROBLEMAS GENERALES

A) EL PLANTEAMIENTO.

Por versar nuestro trabajo sobre una «Teoría del Registro como servicio público», podría reducirse a la fundamentación y justificación de aquella teoría, construida—y esta es la mayor insistencia nuestra—sobre la naturaleza de una actividad, que es pública, por lo menos en su parte esencial (372). Dijimos que el Registro *está al servicio del derecho privado*, mejor que al de un particular concreto, ocasional o de mala fe no pocas veces.

(372) La resolución de la Dirección General de los Registros de 4 de mayo de 1916 llegó a declarar que las operaciones realizadas en el Registro son, en cierto modo, de *dominio público*, no pudiendo ser alteradas por la voluntad de los particulares.

No obstante, en el título anterior completamos los aspectos públicos y sociales de tal actividad, planteando el problema de la naturaleza de una función para cumplir aquellos fines. Con esto creo haber estudiado suficientemente el objeto-actividad del Registro.

Si ahora nos permitimos ultimarla, es por ofrecer una serie de aspectos que han venido siendo los más externamente llamados a configurar y concebir el Registro como servicio público, como son *los elementos de organización*. Por eso este título es deliberadamente breve, o al menos procuraremos hacerlo, para no paliar la atención más viva que hemos venido prestando a los dos elementos básicos del Registro, según nuestra teoría, la *actividad y fin de seguridad*, y la *función de carácter jurisdiccional de carácter especial, que para cumplir una y otro interesamos*.

De otro lado, la brevedad de este título puede quedar compensada con esa obra que González Pérez nos ha prometido (373), estudiando, precisamente, no una teoría del Registro como servicio público, sino los elementos concretos como tal, a la cual, como anticipo también, nosotros nos remitimos.

En este apartado de inevitables «observaciones», que descubren nuestro pensamiento sobre la cuestión, hemos de decir también que la doctrina *hipotecaria*, haciendo honor a este adjetivo, apenas ha dedicado atención a los problemas de la organización del Registro. Ni en tratados, ni en revistas o publicaciones, hemos encontrado la atención intensa que sobre otros temas sustantivos ha tenido. Creo que en esto hay una laguna de la Ciencia Hipotecaria, semejante a la existente en el de la Ciencia de Administración ante el Registro. Roca Sastre ha sido el que (374) ha dedicado una mayor atención, aun cuando el tema haya sido tratado, no como cuerpo sistemático de amplios vuelos doctrinales, como el resto de su obra, sino por imperativos de «programa» y finalidad particular de sus Tratados generales sobre Derecho Hipotecario, y ello lo decimos, no como queja bibliográfica o profesional, sino por la necesidad de tal atención.

(373) *Impugnación...*, tr. cit., pág. 514, nota (5).

(374) *Apéndice de adaptación al Derecho Hipotecario*. Según programa de oposiciones al Cuerpo de Aspirantes a Registradores. Barcelona, 1948, páginas 114 y ss.

La razón de este descuido puede estar en que haya una delegación implícita del investigador o estudioso en los órganos jerárquicos superiores, en cumplimiento de preceptos reglamentarios (375), y, por tanto, se piense que el problema de la organización y desenvolvimiento sea materia más bien gubernativa, encomendada y dirigida por el Ministerio de Justicia, Dirección General de los Registros y Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad; o como cosa interna, no susceptible de lucubración alguna científica, o de crítica doctrinal, sistemática y elaborada.

Por último, hacemos confesión de que los elementos de organización forman parte indiscutible del Registro como servicio público, y esta es la razón más fuerte para no evadirnos del problema, que ceñiremos en lo posible, sobre todo en el capítulo II de este título, con una sistematización de aquellos elementos y breve referencia—que sólo excepcionalmente llega a la transcripción—a los artículos de la Ley y Reglamentos hipotecarios.

En este capítulo, además del planteamiento, esbozamos los problemas más generales, y acaso importantes, para un supuesto de hacer teoría de los elementos de organización, que son: *lo orgánico* dentro del servicio público; *lo reglamentario y lo legal*, en aquélla; *la unificación de la diversidad de Registros*, precisamente por la organización; y *la unificación de funciones*, atendiendo a la desarrollada por el Registro y otras instituciones.

Para los capítulos posteriores, rehuimos toda teoría sin distinción de derecho actual y derecho constituyente (376).

En la exposición de los elementos de organización, hecha en forma esquemática, casi hemos seguido un sistema especial, aten-

(375) En el art. 260-1.ª, se señalan las Facultades de la Dirección General de los Registros en orden a proponer al Ministerio de Justicia o adoptar por sí las disposiciones necesarias para asegurar en los Registros la observancia de las Leyes y de los Reglamentos, así como comunicar las órdenes del Ministerio relativas a los servicios, facultades que, además de las especiales sobre demarcaciones, correcciones disciplinarias, etc., contenidas en otros preceptos, se ratifican en el art. 440 del Reglamento.—En la Orden de 17 de septiembre de 1941, aprobando el Reglamento del Colegio Nacional de Registradores, se contienen preceptos semejantes, en orden a los fines reglamentarios, señalados especialmente en el art. 9.º de dicha Orden.

(376) En la Parte Preliminar hicimos omisión, al tratar de los problemas generales del servicio público, de los concernientes a la organización del mismo, tanto en su estructura como en sus órganos-funcionarios, territorio, demarcación, etc.

diendo a los elementos externos, internos, jerárquicos y activo profesionales, sólo en parte orientado en García Oviedo (377).

B) LOS ELEMENTOS ORGÁNICOS DEL REGISTRO COMO SERVICIO.

1.—En los criterios doctrinales.

Por haber estudiado en la parte preliminar la teoría general del servicio público, nos excusamos de reiterar aquí el planteamiento doctrinal de la esencia del mismo. Es decir, si es la *organización*, si es la *actividad* o si es *cierta actividad estatal* la que matiza y justifica—o, mejor, cualifica—a todo servicio.

Al concretar este problema al Registro, necesariamente nos encontrábamos con que todo posible entendimiento del mismo como servicio se basaba únicamente sobre la organización, más que sobre la actividad.

Desde el punto de vista administrativo, Royo Villanova (378) claramente distingue la «declaración de los títulos sujetos a inscripción»—que es materia civil—de la «reglamentación del servicio»—que es materia administrativa—. Y este criterio puede considerarse, en general, como dominante en la Ciencia de la Administración (379).

El sustentado por González Pérez (380) se basa más bien en el carácter de la función calificadora, que para dicho autor es función administrativa, corroborada en este sentido por la condición de funcionario administrativo. Más amplio y completo es el criterio de Alesi (381), al extender el campo del servicio público a un grupo de actividades, entre otras, a la «actividad dirigida a proporcionar utilidad a los particulares, bien de orden jurídico (el

(377) *Derecho Administrativo...* ob. cit., T. I. Índice; I. II, T. II-XVII.

(378) *Elementos...* pág. 367.

(379) En la propia Ciencia de la Administración se discute todavía el planteamiento de las técnicas de organización dentro de ella. Así, Guido Gonella dice que el Derecho Administrativo en su concepción clásica y la técnica de la organización administrativa son cosas distintas, de modo que una no puede sustituir a la otra, pero que deben coordinarse para lograr una mayor eficacia de los servicios administrativos («A. B. C.» 5 septiembre 1956, pág. 27). No es extraño, por tanto, la variabilidad de criterios.

(380) Especialmente en *Impugnación...*, trad. cit., págs. 515 y ss.

(381) Cit. por GARRIDO FALLA en *Régimen de impugnación...*, ob. cit., pág. 139.

servicio del Registro de la Propiedad)...» La doctrina de Zano-
bini puede considerarse orientada en esta nueva corriente (382).

Desde el punto de vista civil-hipotecario, puede decirse que aquella tal concepción genérica apenas ha sido elaborada, por la pereza a estudiar los temas de organización del Registro. No sabemos si por delegarlos definitivamente a la Ciencia de la Administración, o por negar—con el silencio—que el Registro sea, además de institución, un servicio público; o, en último caso, por mostrarse contraria a que la organización sea la que mate el servicio. Así, Roca Sastre (383) reconoce que «el Registro, en su aspecto orgánico, constituye elemento de la Administración del Estado, considerado, no como un servicio público en sentido administrativo en sentido puro, sino como una actividad estrictamente jurídica puesta al servicio del Derecho Privado».

De igual forma queremos entender que los autores (384) que han defendido el carácter institucional del Registro, si alguna concesión habrían de hacer a la teoría del Registro como servicio estaría en razón de la actividad y no de la organización. Y si alguna vez se habla de «organismo», al lado de «institución», no es para relegar a ésta a lo *orgánico*, sino para destacar la actividad viva desarrollada (385).

Otro grupo de autores distingue el Derecho Registral material del formal (386); y al desplazar el problema al de carácter más bien público del Derecho Registral formal frente al privado del Derecho Registral material (387), se diluye toda la fuerza y

(382) A las doctrinas progresistas de Zanobini, contenida en su *Corso...*, ob. cit., de Sayagués, y de Valenzuela Soler, hemos aludido al hablar del Registro en *Ciencia de la Administración*.

(383) *Derecho Hipotecario ...*, ob. cit., pág. 16

(384) Véanse citas (87) y (88).

(385) PAZOS Y GARCÍA, en *Sobre el Registro...*, ob. cit., escribe: «Lo mismo en un sistema socialista que individualista o armónico de organización social, incumbe y constituye una función primaria y gubernativa del Estado el tener una *institución*, un *organismo* para fijar y conservar constantemente la situación y evolución de la propiedad física, económica y jurídica.»

(386) Entre otros autores pueden citarse a RODRÍGUEZ MOLINA, *Otra posición doctrinal en el estudio del concepto del Derecho inmobiliario...*, trab. cit., pág. 445, refiriéndose al carácter público de determinadas relaciones jurídicas registrales, y a DE BUEN, en *Introducción al Derecho Civil*, 1932, págs. 2. 3 y ss., que distingue el derecho material del Registro—condiciones para ingreso de los derechos en el mismo—del formal—reglamentación y ordenación del Registro como servicio público.

(387) Recuérdese la teoría de VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos...*, ob. cit., pág. 32, sobre las formas jurídicas como integrantes del derecho público.

eficacia auténtica de la actividad registral, de manera que se vuelve y se remite ya a otra cuestión más de fondo, cual es lo público y lo privado del Derecho (388), y si se termina por destacar los limitados efectos de la inscripción «sólo» en cuanto a terceros. Se comprenderá que, en definitiva, por la distinción material y formal no se llega al camino de la *actividad como determinante del servicio*, sino a lo ya organizado, que «reglamenta la organización», según De Buen.

Para nosotros, la razón del Registro como servicio está en la *actividad puesta al servicio del Derecho Privado*. Es decir, lo privado es el destinatario del servicio, que, naturalmente, como no se concreta en un individuo—aunque la institución registral se valga de él a través de sus actos y negocios jurídicos—, se hace público, y nosotros, con un calificativo más actual, denominamos *social*. Por eso, la distinción—aparentemente sin importancia que hace Gallardo Rueda (389)—de que el Registro no es institución simplemente homologadora al servicio de los intereses privados, sino de un instrumento de defensa del orden público, de mantenimiento de la seguridad jurídica general», es exacta. Naturalmente que hay intereses privados en el Registro. Pero ese interés se excluye en el propio del negocio jurídico. *No se ha hecho el Registro*—y menos en un Derecho constituyente e ideal—*para garantizar exclusivamente ese interés*, lícito y justo, aunque siempre dentro de las normas civiles. Se ha hecho *para y en servicio del Derecho Privado*, y de ahí ese *sino* del citado autor, cuando lo cualifica por lo que supone de «defensa del orden público»—mejor diríamos simplemente *orden jurídico*—. Lo orgánico del Registro no es todo lo que de servicio entraña, y por eso nosotros nos situaríamos dentro de aquel segundo grupo de teorías de Sayagués (390), que, justificándose por la actividad, presuponen un instrumento orgánico para llevarla a cabo (391). Y consecuentes con este criterio hemos delegado a un tercer plano los pro-

(388) Además de la referencia general, hecha a este problema—Véase cita (15)—, puede verse MARÍN PÉREZ, *Introducción...*, ob. cit., pág. 195, refiriéndose concretamente a este tema dentro de la materia problemática registral.

(389) *El Registro de la Propiedad y la doctrina...*, trad. cit., pág. 158.

(390) Véanse citas (66) y (68).

(391) Para DÍAZ MORENO, en *Contestaciones...*, ob. cit., pág. 428, el Registro es *órgano de una institución*.

blemas de la organización, destacando—en la prioridad y en la atención—los elementos fin y objeto—actividad—, y naturaleza de la función (392).

2.—En la orientación legal y reglamentaria.

No podemos analizar plenamente esta cuestión sin hacer referencia a la dualidad legislativa, en el doble aspecto civil-hipotecario—por la sustantividad de la norma—, de un lado, y Ley-Reglamento—por el rango de los preceptos—, de otro.

Anteriormente (393) hemos aludido a esta dualidad, como situación legislativa vigente y como estado de hecho, sobre el cual hay que partir, cualquiera sea la teoría o teorías que se intenten sobre el Registro. En este punto concreto, esa *confusión* de Cuerpos legales, y a su vez de rango dentro del Cuerpo legal hipotecario, nos viene a mostrar la ausencia de criterio del legislador a la hora de orientarse para marcar lo característico del Registro como servicio, en la actividad o en la organización.

Si adoptásemos para ello un criterio legal, para fijar el problema que nos ocupa, seguramente podríamos hacer un buen argumento a favor de nuestra tesis de que la esencia del servicio del Registro está en la actividad mejor que en la organización. Pero más que argumento, nos interesa exponer esta realidad legislativa y la necesidad de su precisión.

Qué es lo que debe figurar en el Código Civil, qué en la Ley Hipotecaria, y qué en el Reglamento, es problema de verdadera envergadura, más propio a ser tratado y elaborado por el Poder legislativo, sus Comisiones y Cortes, que dentro de nuestro trabajo. Porque, además, para un verdadero estudio, habría a su vez de analizarse el antidoto del Registro como servicio público, que

(392) Puestos a hacer distingos, nos quedaríamos con la atención filosófico-jurídica de Ramos Folques, en un trabajo, cuyo título es expresivo: *Lexicografía hipotecaria: Su necesidad. Los principios. En la Filosofía del Derecho y en la Ciencia del Derecho: en el Derecho Positivo; los principios generales del Derecho; la fisonomía del Derecho Hipotecario español; significación de los principios hipotecarios en España*. «R. C. D. I.», 1947, T. XXIII, págs. 137-151.

(393) Lo hicimos al hablar de la evolución histórica de las formas de publicidad en España, y del derecho actual.

sería la propiedad no inscrita (394). *Tendríamos, pues, que un servicio público general, debidamente reglamentado en su organización, además de sus efectos, existiría realmente para una esfera especial de la propiedad, que sería la inscrita, mientras que resultaría inexistente para la no inscrita.* Y el problema, naturalmente, es distinto del supuesto del usuario, que puede o no utilizar el servicio público de teléfonos o telégrafos, porque precisamente la esencia del Registro estriba en la utilización del mismo, no para el exclusivo interés del usuario—que hasta puede no ser el adquirente—, sino en razón de seguridad y garantía sociales, además de las crediticias, fiscales o agrario-sociales.

Dejando reducido el problema al del doble rango—Ley y Reglamento—, si la actividad es lo público del servicio, ella debe estar en el legal, mientras que la organización por sí misma vendría en el reglamentario.

Quizá por este confusionismo no sea fácil separar la *actividad* pública, de la *organización*—también pública—. Ello podría hacerse relegando al Código Civil la parte más sustantiva, es decir, la estrictamente civil—derechos inscribibles, derecho de hipotecas, etcétera—; dejando para la Ley Hipotecaria los preceptos sustantivo-registrales—mecanismo del Registro, según principios hipotecarios (395)—y, finalmente, encomendando a un Reglamento, casi más bien interior, todos los aspectos con que tradicionalmente viene estructurándose un servicio: demarcación, funcionario, ordenación jerárquica, etc.

Artículos como el 17 y 20 (396), que configuran en su esencia la prioridad, no se puede decir sin ligereza que sean preceptos de mecanismo, aunque al propio tiempo vienen a suponer una moda-

(394) Sobre este punto nos remitimos especialmente a LA RICA, *Dualidad legislativa*. ., trad. cit., págs. 195 y ss.

(395) En rigor son los contenidos—o buena parte de ellos—en los dos primeros títulos de la Ley y Reglamento hipotecarios, «Del Registro de la Propiedad y de los Títulos sujetos a inscripción», y «De la forma y efectos de la inscripción».

(396) Art. 17: «Inscrito o anotado preventivamente en el Registro cualquier título traslativo declarativo del dominio de los inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre los mismos, no podrá inscribirse o anotarse ningún otro de igual o anterior fecha, que se le oponga o sea incompatible, por el cual se transmita o grave la propiedad del mismo inmueble o derecho real».

Art. 20: «Para inscribir o anotar títulos por los que se declaren..., deberán constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgue o en cuyo nombre sean otorgados los actos referidos».

lidad intrínseca e influyente en la organización interna, determinantes y coadyuvantes de aquellos otros preceptos más adjetivos, como son los que señalan un modo de llevar el Registro.

Sin embargo, dentro de la Ley Hipotecaria, se han incluido tres tipos de preceptos: unos, los civiles (397); otros, los que encierran las esencias del mecanismo registral, como el 17 y el 20 citados, que, en definitiva, son los que *matizan* la actividad de seguridad y garantía sobre la que descansan; y los demás, meramente orgánicos, en el sentido más puro y exacto (398).

A su vez, en el Reglamento hay preceptos sustantivos civiles (399), o con relación inmediata a ellos; otros (400), reguladores y continuadores de una actividad de seguridad y garantía por el propio mecanismo del Registro; y, finalmente, un tercer grupo (401), auténticamente reglamentario y orgánico, que son, o debieran ser, los integrantes de la organización administrativa del Registro.

Siguiendo, por tanto, el esquema deseado—ya que el actual refleja la confusión, en su propia contextura legal, de la *actividad en orden a la seguridad*, y de la *organización en orden a la reglamentación* del servicio—, tendríamos que, con un criterio legal—dejando para la institución «Registro», el Código Civil—, la actividad y fin del mismo como servicio público podría centrarse y recogerse en la Ley del Registro de la Propiedad, mientras que la organización—plenamente administrativa—quedaría recogida en un Reglamento orgánico, previa referencia en la Ley y remisión al Reglamento.

(397) El 104, por ejemplo, al definir la hipoteca, exactamente igual que el Código Civil en su art. 1.876.

(398) El art. 256, por ejemplo, sobre el archivo de las cartas de pago, ó 294, sobre la percepción de honorarios, según Arancel.

(399) El 91, sobre el otorgamiento de documentos inscribibles relacionados con asientos, que deberán serlo por el representante o Fiscal, con arreglo a los arts. 181 y ss. del Código Civil.

El 96, sobre otorgamiento de actos concernientes a bienes privativos de la mujer, que frente a la presunción de gananciales del 1.407 C. C., distingue los que se acredite el carácter privativo—«se regirán por las normas de los bienes parafernales o privativos»—o no se acredite—«se harán por la mujer, con consentimiento del marido».

(400) El art. 14, por ejemplo, que incorpora explícitamente la inscripción del contrato de opción de compra que no figura en el art. 2.º de la Ley.

(401) En términos generales son los que figuran de los tít. VIII al XVI.

Anotamos la creación reciente de una Comisión para modificar distintos preceptos del Reglamento Hipotecario.

En la Ley del Registro de la Propiedad habría de hacerse una formulación clara de la actividad del Registro, con sus fines de seguridad, de garantía y certeza de las relaciones jurídicas inmobiliarias, que tendrían su definición y configuración sustantiva dentro del Código Civil para el tráfico jurídico inmobiliario, puestas al servicio del derecho privado, no bajo el prisma del *interés particular*, sino del social y público, como social y pública es aquella actividad. De esta manera, cobraría realidad concreta, dentro del marco legal, ese carácter jurídico y social que todos ven en el Registro, pero que se ha presentado como incapaz de ser recogido en preceptos normativos, y ni tan siquiera, con solidez y estructuración indeclinables, en la doctrina hipotecaria o administrativa.

C) EL PROBLEMA DE LA UNIFICACIÓN INSTITUCIONAL
Y FUNCIONAL.

1.—*La realidad del problema.*

Cuando una institución jurídica—como las propias creaciones humanas—alcanza una madurez, el carácter diversivo y accidental de su nacimiento y aun de su propia realidad tiende a fortalecer su estructura, procurando conjuntarse y hasta unificarse con aquellas otras instituciones o creaciones que, aunque no contemporáneas quizá en el tiempo o en las circunstancias, responden ya a una misma idea o finalidad.

Si viésemos el origen y desarrollo, por ejemplo, de los distintos Registros, sean Civiles, Administrativos o Hipotecarios, Fiscales o Estadísticos, podríamos reconocer en la actualidad cómo el fin de la *registración*—que en principio se presenta como distinto en cada uno de ellos—confluye en una idea conjunta, que es la de la *seguridad*. A veces la función de seguridad no va más lejos, porque lo que se trata de garantizar no está entre los objetos o materias que socialmente precisan tales garantías de manera más acusada y abierta. Y dentro de una determinada institución registral, el desarrollo histórico acentúa más o menos los caracteres de certeza y autenticidad.

Piénsese, por ejemplo, en la misma evolución del Censo romano, que siendo un mero *empadronamiento* en sus comienzos, cuajó posteriormente en aquellos libros parroquiales (402), de los cuales brotan los modernos Registros Civiles, cuya inexcusabilidad, cuya publicidad y eficacia se presentan hoy con toda su fuerza y pujanza.

Como la *corriente de seguridad* va en aumento (403) y las instituciones que la sirven se ensanchan y elaboran cada vez con mayor precisión, las relaciones jurídicas registrales se multiplican y florecen, y lleva a plantearnos el problema de si puede ser factible su unificación institucional (404).

Nosotros, antes de estudiar los aspectos concretos de la organización del Registro, nos vemos obligados a referirnos a este problema, que consideramos muy interesante y que requiere una atención del investigador que nosotros no podemos dedicar en este trabajo, puesto que él es sólo una parte—y no la decisiva—del mismo.

El problema de la unificación registral puede contemplarse desde dos ángulos distintos: desde lo *institucional* y desde lo *funcional*. El primero es más general, porque se refiere a todos los Registros o a un ámbito concreto, aunque común en los mismos, como pueden ser los civiles, los administrativos o los fiscales. Pero, planteado así solo, resulta, en cierto modo, más incompleto que el segundo punto de vista, el funcional, porque sin apurar el sentido unificador de la diversidad, *atiende a la función* como norma unificadora. Lo ideal sería plantear el problema en este doble aspecto—institucional y funcional—, para así llegar a soluciones más concretas y eficaces.

Para nosotros, el problema, así mencionado, tiene la ventaja de que *distinguiendo* lo institucional de lo funcional, se puede observar mejor—dentro de nuestra teoría—ese doble aspecto del Registro. Además, nosotros vemos lo institucional más cerca de

(402) Véase CASTÁN, *Derecho civil*, ob. cit., T. I., pág. 336.

(403) FRAGA IRIBARNE, en *La seguridad como problema de la organización social*, Conf. en Instituto Estudios Oscenses (mayo, 1958), se refirió a la seguridad como el gran tema de nuestro tiempo, analizó sus relaciones con la justicia y al ideal de seguridad en las sociedades modernas, y aludió al «precio de esa seguridad, dentro del justo equilibrio que se logra cuando el máximo de seguridad es compatible con el máximo de bienestar y de libertad personal».

(404) MARÍN PÉREZ, *Introducción...*, ob. cit., pág. 2.

la actividad pública del Registro, justificadora de una teoría del mismo como servicio público; mientras que el problema de lo funcional entra ya dentro de la determinación de la naturaleza jurídica, especial y concreta del procedimiento y función—administrativa, judicial o jurisdiccional especial—de aquél. De aquí el interés, al menos, de su análisis.

2.—La unificación institucional de los Registros.

Marín Pérez (405) ha sido uno de los que de manera más decidida y completa ha abordado este problema, tan sugestivo, porque en el fondo, aun tratándose en apariencia de una «unificación» con efectos en lo orgánico, supone una revisión de los principios y esencias registrales, que solamente en el Registro-tipo—de la propiedad inmueble—han tenido una elaboración científica y doctrinal.

El citado profesor estudia este problema convencido *«del papel esencialísimo que en la vida moderna cumple el Registro»*, teniendo en cuenta, además, que *«el momento actual del Derecho privado tiende en todos sus aspectos a acentuar este carácter social»* (406).

Con esta doble premisa llega Marín Pérez a la tesis de un Registro único (407), por una serie de exigencias:

1.^a De índole teórica, derivadas del tráfico en el momento actual y del carácter técnico.

2.^a De índole práctica, como son la economía burocrática, el rendimiento de los funcionarios y la unidad en la función directiva.

Ello le antecede un estudio de la *relación jurídica registral*, si bien deja a un lado aquellos elementos de la relación jurídica, ya sean, o la propia persona, u otras personas, o los productos del espíritu, o los derechos sobre derechos, centrando su atención en el patrimonio como un todo, y en las cosas. La consecuencia es: *Registro único establecido por una Ley general y de*

(405) En *Introducción...*, ob. cit., págs. 165 a 175.

(406) Ob. cit., pág. 152.

(407) Ob. cit., págs. 213 y ss.

carácter exclusivamente jurídico, citando, a vía de ejemplo, los de la Propiedad intelectual e industrial de automóviles, además del de la Propiedad, dejando a un lado el de los Registros Civiles.

Y he aquí nuestra pregunta: la unificación institución de los Registros, ¿se haría tomando como base los Registros civiles o los administrativos?

Según la exposición de Marín Pérez, creemos que lo que se trata es de situar los Registros administrativos en el rango del Registro-tipo—el de la Propiedad—en atención al elemento común de carácter objetivo, como son las cosas o los patrimonios: fincas, automóviles, buques, propiedad mobiliaria, etc. Pero aun con este criterio, lo importante sería precisar el sentido de la inscripción. Sin embargo, Marín Pérez confiesa que «es indiferente para estos fines que la inscripción tenga carácter constitutivo, o simplemente protector del tercero que adquiriera basado en la apariencia registral» (408).

Dada la situación actual de las Ciencias registral y administrativa, así como la realidad de la vida jurídica, no es fácil plantear con idéntico sentido institucional estos dos mundos que han vivido y viven—quizá la, aún breve, experiencia de la legislación sobre prenda sin desplazamiento nos lo confirme—una vida distinta: el Registro Administrativo y el Registro Civil.

Porque—creemos interpretar bien—Marín Pérez no pretende la desaparición del Registro Administrativo, sino que éste sirva de «sistema de matrícula» (409), y hasta incluso presume una doble inscripción para «una mayor seguridad».

Ahora bien, el sentido del Registro de la Propiedad tiene una dimensión especialísima, cual es la de dirigirse y concretarse en una propiedad inmobiliaria, sobre la cual hay un condominio del

(408) Ob. cit., pág. 170.

(409) Ob. cit., pág. 168.—El «sistema de matrícula» concretado en los Registros inmobiliarios podía tener, no obstante, un interés, si se pretendiese una unificación de los Registros Inmobiliarios, de carácter público administrativo. Por ejemplo—y es sugerencia de un prestigioso Abogado del Estado—, unificando la Sección Inmobiliaria existente en el Instituto de Colonización, el Registro de Concentración Parcelaria, el de Zonas Regables, el de Montes, el de Fincas Mejorables, etc., que coadyuvarían con el Registro de la Propiedad general, que no por eso perdería su estructura y características actuales.

Estado (410), que no puede sentirse indiferente ante los negocios jurídicos que sobre el territorio se operan, siendo el Estado mismo el primer interesado en dar solemnidad a aquéllos

El problema estribaría en ver la conveniencia de la unificación institucional dentro de los Registros administrativos o dentro de los civiles, o incluso una tercera postura: conjuntamente ambos. Ello es distinto de una unificación accesoria de carácter funcional, en el sentido deseado, de un funcionario técnico especializado—Marín Pérez encomia y propone el de Registradores (411)—para servir todos ellos, como ya prácticamente sucede con una buena parte, como el Mercantil, el de Buques, el de Arrendamientos y el de Hipoteca mobiliaria. Pero la designación única del funcionario y de órgano no presupone siempre la unificación institucional, pues aun la misma existencia de una posible Ley general sólo tendría en común unos objetos materiales: patrimonios o cosas.

Piénsese que las razones de esta pretendida unificación estribarían más en el desarrollo del crédito que en otras razones sustantivas. Pero los problemas de seguridad general y garantía del derecho privado no son tan relevantes en la propiedad mobiliaria como en la inmobiliaria, pues en ésta el crédito es sólo uno de los elementos justificativos de una actividad aseguradora, pero no todos. En cambio, en la mobiliaria—que afecta también a automóviles, propiedad intelectual, etc.—los efectos expeditivos del art. 464, al establecer que la posesión de las cosas muebles equivale al título, aminoran los riesgos y las eventualidades. Como además hay una incorporación y un *estar cerca* de persona o cosa que no se da en las fincas, los problemas son distintos.

Más radical podría ser la unificación institucional partiendo de los Registros Civiles. Registro Civil es el de la Propiedad, el de Arrendamientos, el de Hipoteca mobiliaria, tutela, ausencia y, naturalmente, los llamados clásicamente civiles: nacimiento, matrimonios, defunciones y de ciudadanía. ¿Interesa más, en el problema de la unificación institucional, el agrupamiento del mayor número de elementos objetivos—fincas, muebles, buques, au-

(410) Recuérdese la teoría de VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos...*, pág. 33.

(411) Ob. cit., pág. 171.

tomóviles, etc.—, o el obtener el mayor número posible de datos, especialmente personales, que pueden influir en los negocios jurídicos sobre aquéllos?

Siguiendo ambiciosamente con este propósito de unificación institucional, se podría llegar a un Registro conjunto y único de personas y cosas. Si el Registro es, ante todo, la ordenación de las actas del estado civil, y éstas, según Planiol (412), son «actas auténticas destinadas a proporcionar una prueba cierta del estado de las personas», podría sugerirse un tipo de Registro personal-real, es decir, que así como en el de la Propiedad figura el historial de la *finca* y se individualiza con un número (413), y lo personal—matrimonio y defunción—sólo viene por un reflejo dentro del negocio jurídico que a veces no es prueba plena, de esta forma, podría lograrse que los fines, hoy absolutamente públicos de los Registros civiles clásicos, convergieran a los de la propiedad inmobiliaria.

El mecanismo podría ser de muy diversa índole: 1.º mantenimiento del actual, llevando los Registros civiles en libros distintos el mismo funcionario, pero con notas practicadas de oficio, que constantemente pusieran ambos libros en paralelismo; 2.º, unificación de libros, con folio personal y de fincas; 3.º, sistema actual de separación, con robustecimiento del «libro de personas» del actual Registro de la Propiedad, donde no sólo figurase el nombre, sino el historial civil; 4.º, coordinación del Registro de la Propiedad y Registro Civil, etc.

Habría un argumento incidental para esta pretendida unificación institucional, dentro de los Registros civiles, cual es la jerarquización administrativa, ya que la Dirección General de los Registros tiene una sección tercera—Registro de la Propiedad—y otra, la cuarta—Registro Civil y Registros especiales—; sin embargo, *no tiene a su cargo ningún registro propiamente administrativo*.

El problema es muy complejo, por la índole de la atribución funcional actual—el Registro de ausencias y el de tutela está

(412) Cit. por CASTÁN, *Derecho Civil*, ob. cit., pág. 336.

(413) Arts. 7.º y 8.º de la L. H. Este último dice en su párrafo primero: «Cada finca tendrá desde que se inscriba por vez primera un número diferente y correlativo».

encomendado a los Jueces, por ejemplo (414)—, pero de pretenderlo en toda su integridad habría de plantearse primero, la unificación de los Registros administrativos con los civiles—como sucedió históricamente con el de la Propiedad—, asumir y conseguir un Registro único dentro de cada uno de los elementos a inscribir; o tratar de la unificación separadamente—Registros Civiles y Registros Administrativos—, señalando los efectos de cada uno de ellos, procurando a su vez una unificación funcional, como pudiera ser Catastro y Registro unidos, Registro de la Propiedad Inmobiliaria e Intelectual—hoy sucede con el Registro Mercantil, Registro de Buques y Registro de la Propiedad en capitales de provincia y marítimas—, cuestiones que hoy tienen para el legislador y la doctrina, no poco interés.

La teoría de Marín Pérez supone mucho en estos problemas de unificación institucional, porque con una sólida base científica ha revalorizado el sentido social de la institución del Registro, partiendo precisamente del de la Propiedad, y ese sentido social es el que nos ha llevado a destacar lo que de servicio público encierra. Nosotros no hemos pretendido hacer una crítica general de las bases sentadas por dicho autor, sino recoger su invitación (415), dejándonos llevar de ella, y no eludiendo la tentación de no referirnos—voluntariamente—en nuestro trabajo, al estudiar la organización del Registro, al criterio y teoría de Marín Pérez.

Pensamos también en la enorme complejidad de este problema, y quizá por eso *me parece como más crucial*, dentro de la Ciencia Hipotecaria y de la Administración, *el problema del asentamiento del Registro como servicio público, que el de su unificación institucional. Porque, además, sólo podría llevarse ésta en la práctica legal y reglamentaria, cuando aquella idea—hoy teoría o mera acepción aún—encaje sólidamente en la doctrina y en la legislación.*

(414) Sin perjuicio de las modificaciones no sustanciales a estos efectos de la nueva Ley de Registro Civil.

(415) Ob. cit., pág. 176.

3.—La unificación funcional.

Así como el problema de la unificación institucional nos acerca al de la actividad referente a la *seguridad de los derechos privados por medio de la publicidad*, el tema de la unificación funcional se enlaza con el de la *naturaleza* de la función.

Según la idea que tengamos de la función registral—administrativa, judicial, o jurisdiccional, bien sea ésta voluntaria o de carácter especial—podrá plantearse la unificación funcional. Concretamente, si debe subsistir el órgano registral—Registrador—con independencia de los órganos con funciones autenticadoras—administrativas *strictu sensu* o *notarios*—o de los con funciones judiciales—Jueces, principalmente.

La evolución histórica y el derecho comparado aportados a nuestra tesis, nos dan margen para estudiar este apartado, partiendo ya de una diversidad legislativa, en su evolución y su pluralidad de regímenes.

Por una u otra circunstancia, el Registro estuvo en manos de funcionarios administrativos—de índole fiscal, o municipal especialmente—, de funcionarios judiciales—sistema alemán actual—o especiales—, sistema australiano, como tipo más importante y representativo.

Con los datos del desarrollo histórico y derecho comparado habríamos de remontarnos a un punto central y primario, que sería el de una concepción sustantiva o meramente formal del Derecho Hipotecario, porque la índole de la función debería venir lógicamente determinada por uno u otro sentido. Así, como señala Marín Pérez (416), siguiendo la tesis formalista mantenida por Notarios especialmente, «el Registro quedaría desprovisto de esta finalidad esencial, ya que la misión señalada por sus propugnadores es tan secundaria, que acabaría siendo inútil como instrumento de publicidad. Por el contrario, el Notario aparecería, en este sistema, como eje indiscutible e indiscutido de toda la

(416) MARÍN PÉREZ, en *Introducción*, ob. cit., pág. 184, dentro de las objeciones a un criterio formalista del Derecho Registral, señala tal posición, citando la doctrina de Núñez Lagos, Porcioles y González Palomino, de un lado, y de otro, en sentido distinto, la de López Palop, Díez Pastor y Romero Vieitez, a cuya referencia bibliográfica nos remitimos.

vida jurídica, desplazando al Registrador, al Juez, a la Autoridad administrativa y convertido en una especie de Pretor romano o Juez de Castilla...»

Las variedades de unificación podrían ser múltiples: a) *Registrador-Notario*, o Notario-Registrador; b) *Registrador-Juez*, o Juez-Registrador, y c) *Juez-Notario-Registrador*, o Registrador-Notario-Juez.

a) La primera, encuentra un serio obstáculo, en la distinción plenamente civilística del *negocio obligacional* y *negocio de disposición*. La falta hoy de diferenciación de funciones (417), como sería de desear, entendiendo el Notario en lo obligacional y el Registrador en lo de disposición—como en el derecho alemán se distingue el *acto causal* del *acuerdo real*—, no es argumento para una unificación funcional de este orden.

Pero, además, esta unificación Notario-Registrador, tendría una justificación dentro de un sistema registral plenamente constitutivo, para así hacer coetáneo el acto obligacional—escritura pública—con el acto de disposición—inscripción—, evitando a la vez el problema—dada la índole de nuestro derecho—de *en qué momento nace*, por ejemplo, la hipoteca, si en el de constitución o en el de la inscripción, pues si bien es cierto que sólo existe y vale desde ésta, hay que descubrir, en todo ese tiempo que va desde la constitución a la inscripción, qué sucede.

Sin embargo, no se justificaría esta unificación en los demás actos de la vida jurídica en que interesa simplemente una constancia y una fe pública: protestos, poderes, actas de notoriedad, testamentos, etc. Por eso sería prácticamente irrealizable, dado, además, el campo cada vez más intenso de la intervención notarial en la vida jurídica (418).

(417) Roca Sastre ha criticado esta indiferenciación de funciones, en este punto concreto de lo obligacional y lo real. Véase *Instituciones de Derecho Hipotecario*, ed. 1940, T. I, págs. 14 y ss. Véase también AGUIRRE, *Cursillo de Derecho Hipotecario*, La Habana, 1943, pág. 2.

(418) CAMPUZANO, en *Principios...*, ob. cit., pág. 11, después de descartar que el Registro sea verdaderamente función judicial, pues para él es administrativa, se refiere al problema de la unificación funcional como instituciones análogas, aludiendo a los trabajos de Monasterio y Costa para unir el Registro y la Notaría, pero los desecha, pues frente a los argumentos de sencillez, prontitud, baratura y evitación de falsos títulos, argumenta en contrario por la laboriosidad y especialidad de la tarea, prefiriendo mantener la situación actual.

b) La segunda posible unificación *Juez-Registrador*, Registrador-Juez, se plantea justamente en atención a la seguridad jurídica pretendida por un sistema en el que predomina la inscripción constitutiva, con efectos básicos, que llegan a algo más de la mera suspensión, denegación o inscripción hecha por el Registrador (419).

El hecho, además, de que por una serie compleja de razones los actos de jurisdicción voluntaria estén encomendados a los Jueces, hace más factible esta posición, con lo cual la función registral, alcanzaría mayor altura, sustantividad y eficacia, y, aun no siendo estrictamente judicial, sería, al menos, netamente jurisdiccional (420).

Pero creemos que por el sentido de especialización y de brevedad, y por el carácter expeditivo de la propia función judicial, y aun de lo jurisdiccional, en sentido amplio, no sería—dada la acumulación de asuntos, la complejidad de los mismos, etc.—hoy oportuno esta unificación, que recargaría la ya variabilidad de materias sometidas a los Jueces—las contenciosas y las ya tradicionalmente de jurisdicción voluntaria, junto a las penales, Registros civiles de tutela, ausencia, cumplimiento de exhortos, etcétera—e impediría además esa especie de supervisión, existente y reconocida en la Ley y Reglamento—expediente de dominio, actas de notoriedad y otros—conferidos y regulados, justamente porque los Registros (art. 1.º de la L. H.) y sus asientos están al amparo de los Tribunales.

c) Finalmente está la triple unificación *Juez-Notario-Registrador*—sin precisión de orden—, expuesta por Costa (421), que pudo ser interesante en un momento concreto de la legislación y de la realidad de la vida jurídica. Los puntos expuestos por Costa—entendemos—son hechos desde un ángulo más bien político, adminis-

(419) GONZÁLEZ PÉREZ, en *Naturaleza...*, pág. 582, advierte: «Encontrándose frecuentemente la afirmación de que el Registrador es un auténtico Juez, conservador de la propiedad inmobiliaria», citando la postura de Jerónimo González Cossío, Roca Sastre y a los que nosotros añadiríamos Pazos y García, Agulló, y Ventura Solá en ob. cit.

(420) Véase cita (90) sobre la distinción que hace Campuzano de Registro unido a los Tribunales de Justicia, y Registro como Oficina Pública.

(421) *Reorganización del Notariado, del Registro de la Propiedad y de la Administración de la Justicia*, Madrid, 1890, págs. 189-257.

trativo o sociológico, pero no desde el esencial de una doctrina jurídica. Sus observaciones son interesantes. Se trataría de una reforma a fondo, pero las razones orgánicas, reglamentarias o económicas no pueden hoy mantenerse, justamente porque la vida moderna ha traído un desplazamiento e intensidad de las relaciones jurídicas, a las cuales sólo se les puede poner coto o servir —saliéndoles al paso—, con la misma especialización, independencia e integridad con que ellas se presentan de manera inexcusable y urgente.

Nuestra opinión es que la unificación funcional no es factible ni conveniente. El Registrador cumple hoy una misión concreta, especial y efficacísima en la vida jurídica. Se podrán retocar o superar formalidades, requisitos o garantías; pero, antes que eso, habría que dar a nuestra legislación hipotecaria una contextura más eficaz y, en consecuencia, un apoyo jurisprudencial, de que acaso hoy se carece, y frente a posibles prejuicios sociales.

Dentro de nuestra tesis, el mantenimiento de la función registral como autónoma y especial se apoya, además, por nuestro criterio de que la índole de su naturaleza es la de ser *jurisdiccional de carácter especial*, justificada por todas aquellas razones concretas—la fuente de los derechos, los efectos, etc.—que la hacen soberana en sus decisiones, y resaltada por los fines y actividad públicos, cumpliendo los cuales se sirve al derecho privado, tanto en los intereses particulares como en la defensa social, puesto que la seguridad que otorga —o debiera otorgar— tiene como destinataria a la propia sociedad.

CAPÍTULO II

ELEMENTO EXTERNO DE ORGANIZACION

A) LA UNIDAD ORGÁNICA DEL REGISTRO: IDEAS GENERALES.

Tradicionalmente han venido distinguiéndose (422) tres elementos de organización administrativa: el *territorio*, la *población* y los *funcionarios*. Sobre ellos fluye y confluye la acción del Estado,

(422) Véase García Oviedo, ob. cit. T. I. pág. 600.

tanto en un sentido de adscripción—territorio y población—como en otro de «ejecución», que es lo mismo que *servirse* de otras personas: los funcionarios.

El Registro, como la mayoría de todos los servicios, tiene una unidad orgánica indiscutible. Esta unidad la vemos nosotros bajo el prisma del Derecho positivo, y sin descender a teoría alguna, bajo cuatro elementos básicos: *externos*—personales y reales—; *internos*—la Oficina en sí—; *jerárquicos*; y los propiamente *orgánicos*—activos—, profesionales o funcionarios.

La unidad la da la propia actividad, que es acción administrativa del Estado, entendida ésta en su sentido amplio, es decir, incluyendo aquí la acción de la realización del Derecho, función judicial, y esta otra más concreta del Registro de la Propiedad, que «tiene por objeto—según lo definiríamos como servicio público—la publicidad de determinadas situaciones jurídicas..., a cargo de unos funcionarios públicos, técnicos en Derecho, con facultades de índole jurisdiccional, a los fines, por medio de la calificación, de la justicia registral» (423).

La índole jurisdiccional del servicio es precisamente lo que supone, no ya la función singular a realizar por el funcionario, sino los elementos externos de la misma, que administrativamente serían población y territorio, y en nuestro caso los *sujetos de derechos*, de carácter registral, y las fincas, dentro de la demarcación del Registro. Y de otro lado, el *funcionario-Registrador*, que implica en sí—es decir, como órgano dentro de una jerarquía de valores administrativos—y por su función jurisdiccional en el marco de su Oficina, la existencia de órganos escalonados que configuran mejor aquella función (424), siempre dentro de las especialidades propias del servicio.

(423) ROCA SASTRE, en *Apéndice* cit., pág. 103, se muestra más explícito al ocuparse del «Registro de la Propiedad desde el punto de vista orgánico, es decir, como oficina destinada al servicio público de la registración de los actos o contratos con acceso al mismo».

(424) No debemos confundir esa jurisdiccionalidad de tipo *funcional* con la jurisdicción *disciplinaria* de orden interno.

B) ELEMENTOS EXTERNOS.

1.—*Lo personal.*

Ante el Registro-servicio hay un particular interesado, que no es siempre el que formulariamente se recoge con «en su virtud, X... inscribe su derecho...», sino que afecta a cuantas personas puedan resultar interesadas en su inscripción (425).

La esfera indeterminada de estas personas hace que *no exista delimitación de quienes, por voluntad o por obligación, puedan verse afectadas por el servicio público del Registro*: ni la nacionalidad, ni el Estado, ni la vecindad, ni el domicilio o la edad—salvando siempre la capacidad general—, son tenidas en cuenta propiamente. Lo que interesa es el negocio jurídico y los datos reflejados en él, pero no como determinantes de una competencia por razón de la persona, sino por *el lugar de la finca*.

De aquí él que, a pesar de que la relación jurídica registral (426) se inicia por incorporación de los «derechos registrales», a una persona, ésta se diluya, como ya hicimos notar, dentro de la propia función jurisdiccional calificadora, y dentro también de los fines de seguridad.

Claro está que, penetrando en el «fuero personal» ante el Registro, habría que distinguir: 1.º Titular que interesa o solicita la inscripción. 2.º Titular a quien *afecta* la inscripción (427). 3.º Ti-

(425) Ya hablamos de este problema del particular ante la inscripción, tal como viene prevista y facilitada en los arts. 6.º de la Ley y 7.º del R. H. Ahora consideramos al particular desde el punto de vista de la organización administrativa.

Un ejemplo, bien marcado y reciente del «interés» en la inscripción, independientemente del adquirente o titular de un derecho real, es el del inquilino ante la inscripción de la vivienda por su propietario, a los efectos de la constitución de la garantía que le exige la ley de agosto de 1958 de préstamos a los inquilinos. Si el propietario anterior no tuviese inscrita la vivienda—por tracto interrumpido, incluso—, difícil y costosamente podría luego el inquilino-adquirente constituir hipoteca a favor del Instituto de Crédito de Reconstrucción Nacional. He aquí, pues, un nuevo caso del *interés público* de la inscripción.

(426) Sobre la relación registral, véase MARÍN PÉREZ, *Introducción...*, ob. cit., págs. 7 y ss.

(427) Supuesto reciente de *afección* de inscripción es el de la inmatriculación de fincas colindantes con montes catalogados, o radicantes en términos donde existan montes del Estado (Véase art. 11, ap. 4, de la Ley de Montes de 1957).

Parecido caso puede ser la sugerencia del Consejo de Estado sobre reforma del art. 70 del R. H. en cuanto a la inscripción de aprovechamiento de aguas. Consiste la sugerencia en imponer en las actas de notoriedad sobre prescripción

tular que *necesariamente*—caso de hipotecas o caso de un sistema de inscripción constitutiva—ha de acudir al Registro, y 4.º Titular que *voluntariamente* acude a él.

Múltiples problemas podrían señalarse dentro de esta cuádruple distinción. Sobre todo si dentro de un sistema obligatorio de inscripción se hiciese preciso designar «quién» resultaba el obligado, pues si actualmente, por ser voluntario, se facilita extraordinariamente, lógicamente, y sin perjuicio de estimular por este mismo criterio la inscripción, habría de designarse «uno», singularmente obligado.

El ámbito personal queda en el derecho actual indeterminado y amplio, justamente por la generosidad del legislador en el sentido de favorecer las inscripciones. Por eso hoy el *titular interesado en el Registro se presenta como beneficiario* de un derecho; mientras que en un derecho constituyente e ideal, el derecho sería *además un deber*, si la inscripción fuese obligatoria. Todos estos factores serían muy de tener en cuenta dentro de la organización administrativa, que comprende el ámbito personal del Registro, desde sus elementos externos. Por lo demás, este factor sólo tiene una importancia relativa a los efectos del índice de personas que se lleva en los Registros (art. 362 del R. H.).

2.—*Lo real.*

a) *La finca.*

El elemento externo de organización, que delimita a su vez el campo de la competencia y otros factores circunscritos a ella, es la finca.

Todo el Registro gira alrededor de ella. Quizá por abarcar todo el contenido de organización y hasta de mecanismo, ni la Ley ni el Reglamento la definen (428), y acaso por ello también se dis-

de aprovechamientos de aguas, la Audiencia específica de la Administración, al objeto de poder invocar la existencia de actos contrarios a la prescripción (Véase Consejo de Estado, *Recopilación de Doctrina Legal*, 1954-1955, Madrid, 1958, pág. 13).

Véase también el art. 280 del R. H.

(428) Sobre la finca como unidad registral y base del Registro, véase Roca Sastre, ob. cit., T. II, págs. 59-64, quien además de explicar las deficiencias

cuta aún *qué es lo que verdaderamente se inscribe*, si los títulos, si las fincas, si los derechos o los actos, ya que de ninguna manera las personas.

Al pensar en «la finca» ahora, no lo hacemos para analizar su relación y vinculación dentro del sistema de registración, sino dentro de la organización de aquélla. Tampoco por la proyección interior de que hablaremos más adelante. Simplemente porque la finca—las fincas—integran geográficamente, es decir, en el sentido de *localización*, el ámbito externo más poderoso del Registro, como es el derivado de la demarcación y circunscripción territoriales.

b) *La demarcación territorial.*

Las primitivas Leyes y proyectos hipotecarios tenían esta denominación: *Ley de propiedad territorial*, *Ley de aseguramiento de la propiedad territorial* (429), y otras semejantes. Se referían a las fincas rústicas y urbanas. *La clase* de éstas no tiene ningún valor para la organización del Registro, y tan sólo a los efectos del Libro Índice de fincas (art. 362 del R. H.). *Las fincas forman en sí el territorio*, al cual se extiende el Registro en su ámbito jurisdiccional, que vamos a estudiar en una serie de aspectos:

a') *Establecimiento de los Registros y su división material y personal.*

En su art. 1.º, fué la primitiva Ley de 1861 la que disponía que en todos los pueblos cabeza de partido se estableciese un Registro de la Propiedad, norma que se ha cumplido casi en su totalidad, aunque hoy existan partidos judiciales—Cariñena, por ejemplo—que no lo tengan. También sucede a la inversa (430).

de nuestro sistema, da la siguiente definición de finca normal: «trozo de terreno, edificado o no, cerrado por una línea poligonal, y fuertemente, digo, perteneciente a un solo propietario o varios en común».

(429) El R. D. de 8 de agosto de 1855 ordenaba a la Comisión de Códigos la elaboración de una *Ley de hipotecas o de aseguramiento de la propiedad territorial*.

(430) La observación que sobre esta relación de «partido judicial» y «Registro» cabe hacer, es si la agrupación y supresión de «partidos judiciales» no implicaría, en principio, el problema de la agrupación consiguiente de los distritos hipotecarios afectos, en el supuesto de que una u otra agrupación se

El criterio de las sucesivas Leyes, entre ellas la actual (artículo 275), es el de la *subsistencia* de los ya existentes, si bien cuando así convenga al servicio «público», el Ministerio de Justicia, a propuesta de la Dirección General de los Registros y oído el Consejo de Estado, y con las formalidades reglamentarias, podrá crear nuevos Registros o modificar los ya existentes.

Además de esta posible división material—dentro de la normal *subsistencia* de los existentes—, existe otra personal, puesto que si lo normal es la titularidad de un Registro por un Registrador, cabe también—especialmente en los grandes núcleos urbanos—que esté regido por dos titulares, aunque parece es idea del legislador de que esta división personal sólo tenga lugar «en cuanto no se lleva a cabo» la material.

Este problema ha sido en la actualidad planteado con motivo de la división de ciertos Registros y su carácter de división material o personal. Nosotros nos permitimos opinar que la división material de un Registro (431), aun con las dificultades momentáneas de organización y puesta en marcha, es más acorde con la eficacia del servicio.

b') *Demarcación de los Registros.*

Con este nombre designa el Título XI de la Ley y del Reglamento (arts. 274 y 275 de la Ley y 482 del R. H.), lo que otros autores llaman también *circunscripción territorial* (432), distinta a la *clasificación* general de los Registros.

La *clasificación* viene a ser estado demostrativo del número de Registros, con los nombres de la capitalidad, su provincia, Audien-

debiera a razones del público servicio. Esta cuestión, así meramente expuesta, es distinta—aunque no contraria—al problema de agrupación de Registros, por un lado, y división por otro, a los efectos de una retribución, sobre cuyo punto—de suyo complejo—no es lugar éste para un juicio personal, propio del órgano jerárquico o colegiado correspondiente. Véase el sustentado por Eladio Ballester en *Suplemento*, de «R. C. de D. I.», núm. 708, de 2-febr.-1956.

(431) La división personal de los Registros fué regulada por D. de 24 mayo 1945, cuya ejecución fué encomendada al D. de 5 junio de igual año y O. del 14 del mismo mes, que han quedado derogadas por la disposición final. El régimen de Registros con dos titulares se regula en el art. 485 con toda minuciosidad.

(432). ROCA SASTRE, en *Apéndice cit.*, pág. 104, se refiere a los dos sentidos de *demarcación*: el de *demarcación notarial* y el de *circunscripción territorial*.

cia y clase. A ella se refiere el art. 3.º del Reglamento. La actual fué aprobada por real Decreto de 29 de diciembre de 1930.

A la demarcación propiamente dicha se constriñe lo que se denomina *circunscripción territorial*, representada por el conjunto de pueblos o Ayuntamientos cuyas fincas, radicantes en ellos, pertenecen a aquélla, cada uno con sus libros correspondientes.

c') *La circunscripción territorial o demarcación no es estática.*

Puesto que ella es la razón única de la competencia jurisdiccional, es indudable que interesa su fijación, y también, en atención al propio servicio, su posible modificación.

Prevista ésta en el art. 276 de la L. H., se regula con todo determinimiento en el Reglamento Hipotecario (arts. 482 a 485). En esencia, se puede distinguir la *alteración* y la *creación o supresión*.

Para la primera se forma un expediente en el que informan las Autoridades locales, Registrador, Notario, Juez de primera instancia, Presidente de la Audiencia, y «si se estima conveniente» el Colegio Nacional de Registradores, resolviendo el Ministro, previa audiencia del Consejo de Estado, por orden Ministerial.

La creación o supresión exige, además de un expediente análogo, «oir» preceptivamente al Colegio Nacional de Registradores, resolviéndose por Decreto acordado en Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado.

El art. 483 se refiere a las diligencias de cumplimiento de dicha Orden, a realizar por los titulares de los Registros afectados por la alteración, para la traslación de asientos y libros, la cual, una vez efectuada, habrá de publicarse en el *B. O.* de la provincia y edictos. Aun cuando el Reglamento, al tratar de la creación o supresión, no concreta la forma de llevarla a cabo, es de suponer—el que puede lo más, puede lo menos—que se observarán semejantes trámites cuando así proceda.

CAPÍTULO III

ELEMENTOS INTERNOS DE ORGANIZACION:
OFICINA Y LIBROS

A) LA OFICINA DEL REGISTRO.

1.—*El local.*

El sentido de *localización*, propio de todo servicio público, tiene también su manifestación concreta en el del Registro de la Propiedad, que constituye, en este sentido, una Oficina pública (433).

La Oficina pública y su manifestación material, «local», no es sino—respecto al otro elemento, «libros»—la simple expresión del continente y contenido. A ella se refiere el art. 356 del R. H., con el que se comienza el Título IX, «*Modo de llevar los Registros*», rúbrica que es consecuente—tomando «registros» por «libros»—con el correspondiente de la Ley, que sólo se refiere a la mecánica de libros pero no así en el Reglamento, en el que tal título. «del modo de llevar los Registros», comprende «Oficina de Registro», «Libros», «Legajos», etc.

La idea de local se recoge expresamente en el art. 336: «en el local de cada Registro estarán constantemente expuestos...», y tácticamente en numerosos preceptos, tales como 251, 252, y otros de la L. H.

El citado art. 356 se refiere también al cuadro o cuadros que deberán estar expuestos al público, en orden a la fecha de establecimiento de Registro, nombre de los Ayuntamientos comprendidos, modificaciones, etc. Preceptúa asimismo que un ejemplar del Arancel estará a disposición del público.

(433) Sobre la acepción *el Registro como Oficina pública* hablamos en otro lugar.

2.—*Mobiliario y sello.*

La atención que el Reglamento Hipotecario presta a detalles de verdadera organización interior—distinta en realidad de la esencia de lo que debiera ser Reglamento de ejecución de la L. H.—lleva al legislador a reglamentar lo concerniente al mobiliario, diciendo que «los Registradores (art. 357) cuidarán de que el *mobiliario* de las oficinas sea el que requiere el decoro y seguridad de los libros y documentos conservados en las mismas». También —es curioso—deberán proveerse de aquellos *medios* que permitan, en caso de *incendio*, extinguir éste inmediatamente.

El art. 358 se refiere al sello que se llevará en cada Registro, «semejante al que tienen en los Juzgados de primera instancia, con «Registro de la Propiedad de ...»; y el 359 a la «facultad de los Registradores para el uso de máquina de escribir en sus relaciones oficiales y certificaciones».

3.—*El horario.*

También reglamentariamente se fijan (art. 360) las horas en que el Registro deberá estar abierto en los días no feriados, que serán desde las 10 a las 14 horas, que podrán ser aumentadas en otras dos, o bien adelantar la apertura o el cierre una hora, según las circunstancias, previa comunicación a la Dirección General y edicto en el tablón de anuncios. Por días no feriados se entienden los que corresponden a los Tribunales (434), no pudiendo admitirse documento alguno para su inscripción, ni practicar ningún asiento de presentación fuera de las horas señaladas, aunque sí las demás operaciones.

El art. 252 expresamente establece que «los asientos de presentación fuera de las horas en que deba estar abierto el Registro serán nulos» (435).

(434) Hasta en este dato de horario puede verse un argumento de lo *jurisdiccional* del Registro, más ligado a los Tribunales de Justicia que al resto de las Oficinas públicas.

(435) Todo ello, aunque puramente reglamentario y de mera organización, tiene una relevante importancia a los efectos de prioridad, que tan fundamentalmente rige en materia registral, por el principio de *prior in tempore potior jure*. Véanse arts. 24 y 25 de la Ley y 420 y 426 del R. H.—Son interesantes las resoluciones de 20-II-1864 y 29-V-1907 sobre la posibilidad de sub-

4.—*Oficina pública sin apoyo «público».*

En esta parte especial de la organización administrativa nos interesa aludir, sin ninguna queja o crítica, sino como hecho real, a la ausencia de ayuda o apoyo oficial ante una oficina que es «pública».

Recordemos (436) aquella auténtica acusación hecha por Díaz Moreno, cuando, destacando que el Registro había sido «órgano de una institución en la que se creyó ver hace medio siglo la salvación del país», mostraba el estado lastimoso de una buena parte de los Registros-oficina, en casas lóbregas, reducidas, sin ayuda del erario nacional o municipal, instaladas por el Registrador, «como un vecino cualquiera, unas veces donde quiere, y generalmente donde puede».

La situación actual de una buena parte de las Oficinas públicas-Registro, obedece a una serie de factores distintos, pero creo que en muy contados casos puede acusarse al Registrador. No pretendo puntualizar extremo alguno a este respecto, que para un profesional del Registro resulta enojoso siempre. Ni tampoco destruir prejuicios que a todos interesa combatir.

Lo cierto es que la Oficina del Registro, que «decorosamente» debe ser instalada, no merece ni ocupa la atención mínima del Estado o Municipio, en ayuda y cooperación. Si para algunos aspectos es «servicio público», para éste parece ser «servicio particular», al cual más o menos voluntariamente han de acudir y pasar, sin «competencias», sin comodidades, sin atenciones ni delicadezas. En un trabajo nuestro (437) hemos resaltado esta cuestión, que acaso ni los mismos afectados se han atrevido a insinuar. Pero como allí decíamos, hay que deshacer la idea vulgar de que el Registro es *del y para el Registrador*.

Esta idea maligna, juntamente con la voluntariedad de la inscripción, hacen reducir la eficacia y el ambiente de una institución que jurídicamente no puede ser más progresista, aunque econó-

sistir las inscripciones por equivocación hechas en días feriados, si la Dirección General los habilita como hábiles. Y la R. O. de 23 de agosto de 1866, que fija la competencia de los Tribunales para anular los asientos practicados en días no hábiles.

(436) Véase cita (90).

(437) *Propaganda...*, ob. cit., pág. 273.

micamente no tenga mejores frutos y socialmente no reporte mayores ventajas a la seguridad y a la legislación agraria protectora.

La circunstancia de que el Registrador cobre por Arancel, no justifica ni mucho menos esta ausencia del Estado o entidades públicas en una oficina que es suya, más, mucho más que del Registrador, por ser «pública». Otros funcionarios judiciales—secretarios de Juzgados de primera instancia—o administrativos—abogados del Estado, secretarios de Ayuntamiento, liquidadores del Impuesto de derechos reales, agentes de Cambio y Bolsa—, cobran también por Arancel, y, sin embargo, sus oficinas—pobres o decorosas—gozan de la atención y ayuda—pobre o grande—del Estado, con todo el aditamento de su poder y altura de miras, dentro de las posibilidades nacionales.

El criterio del Estado actual tiende a hacer de las Oficinas públicas un lugar no sombrío ni hosco y menos inhóspito, y procura y quiere—incluso por la propia eficacia del servicio—comodidad, luz y decoro; hace propaganda de sus propios fines y con las mejores armas de la publicidad (438).

El Estado—regúlese ello como se quiera—debe *ser parte* de esta Oficina pública, sea en forma de ayuda, exenciones, facilidades, etcétera, como ante otras entidades o realidades públicas, económicas o sociales. El Registrador contribuye con sus beneficios—que no llegan en algunos casos al doble del jornal de un bracero de la localidad, sin contar con las ventajas sociales de éste, que el Registrador no tiene—al Fisco, con un impuesto de utilidades. El suministra los libros, paga al personal y participa en todos los gastos. Podrá decirse que en el «Arancel» hay una especie de «adelanto» estatal, y si es cierto que ello—en hipótesis—compensaría en algunos Registros, no se trata de justiprecios y distingos ante una empresa que sólo con generosidad haremos grande y popular.

Frente a éste hay que añadir que el Registrador es, además, liquidador de derechos reales, y su oficina liquidadora es «realmente» la oficina del Registro, como así sucede también en los casos

(438) No hace mucho hemos visto en un diario madrileño un artículo *publicitario* firmado, que, destacando los peligros e inconvenientes del contrabando, puede resultar quizá más eficaz que un sistema de multas o de garantías y expedientes. Propaganda, aún más reciente, se ha hecho de la enseñanza manual y profesional.

en que exige los suplementos a metálico del Timbre del Estado, sin que en este caso tenga la menor gratificación o participación.

Si hemos descendido a estos pormenores es únicamente *por una doble razón*:

En primer lugar, porque esa ayuda y ese apoyo—posibles hoy más que nunca, dada la predisposición del Estado por las cosas públicas—, no son de ahora, sino que fueron ya planteados en otro tiempo, aunque sin suerte. Díaz Moreno cita los *proyectos de Casas Archivos para los Registros de la Propiedad*, uno de 1876, aprobado por el Congreso y no por el Senado, y otro de 1882, aprobado por el Senado y pendiente del Congreso.

Y en segundo lugar, porque estimamos que una de las consecuencias de la ausencia de un planteamiento teórico del Registro como servicio público, es que nadie—y el Estado no tenía que ser excepción—se «ha tomado en serio» lo del Registro como servicio público, y, por consiguiente, menos iban a tomar el Senado o el Congreso con interés lo de las Casas-Archivo para Registros.

Creo que dentro de una política innovadora—sin Senado y sin Congreso—se puede pedir que el Estado sea parte de este servicio público, que es eminentemente estatal, como públicos son los funcionarios que los sirven. Descender a si él debe ser el que a su cargo asuma los gastos de la Oficina pública, y el Registrador los del personal de la oficina, puede ser una de tantas facetas o procedimientos de cooperación. Callar, en este apartado, este problema sería desconocer una realidad que influye en la aceptación práctica de nuestra tesis teórica, más de lo que parece. De aquí nuestra indicación, siempre respetuosa y humilde. Si nuestro trabajo fuera un ensayo «práctico» del Registro como servicio público, e incluyéramos un apartado sobre «eficacia» de dicho servicio, desarrollaríamos con más detenimiento y suficiencia esta cuestión, ahora sólo mentada, y sobre la cual no resulta agradable al estudioso adentrarse.

B) LOS LIBROS.

El Registro de la Propiedad tiene también (439), como aceptación, la de «conjunto de libros». La expresión del art. 238 de

(439) Nos remitimos a lo expuesto en otro lugar. Véase cita (91).

la L. H. es coincidente: «El Registro de la Propiedad *se llevará en libros...*» Pero ahora no ocupa nuestra atención la determinación o concreción de esta acepción frente a las demás, sino como segundo de los elementos internos de la «organización-Registro», estudio que haremos bajo los siguientes aspectos:

1.—*Acepción, suministro y naturaleza jurídica de los libros.*

La idea de «libros» del Registro, dentro de un servicio público organizado, no es sino la expresión externa y gráfica de una actividad, que humana y materialmente queda *allí* reflejada.

Todo esto responde a una cualidad específica del procedimiento registral, que *no es oral* precisamente, pero no sólo en cuanto a procedimiento jurisdiccional de inmediato mecanismo ante una inscripción que se solicita, sino, sobre todo, en cuanto que en tales libros se condensa y se refleja «toda la seguridad» de la vida jurídica inmobiliaria, como expresión *manuscrita*, ya que ni siquiera mecanografiada.

Por tener una esencia de neta seguridad, los libros son así instrumento inmediato de aquélla, instrumento material.

Desde un punto de vista concreto los libros no reflejan sino el *contenido de un continente*—la Oficina pública, en su local, dependencia y mobiliario—que no se justifica sino en atención a aquél. Y en tal sentido, ninguna otra peculiaridad goza respecto a los libros, documentos, legajos, etc., de que en la vida administrativa, judicial o simplemente económica, nos valemos los hombres, las entidades y las Sociedades para el cumplimiento de fines que se hacen tangibles a nuestros ojos por los signos y elementos de la burocracia.

Un tema de interés que no conocemos haya sido tratado doctrinalmente—y que nosotros apenas vamos a esbozar—es el de la naturaleza de los libros del Registro, o, mejor, titularidad de los mismos. El hecho de que estén en una oficina pública no da idea por sí sólo de una adscripción de propiedad, para el servicio o para el Estado.

Se podía argumentar que ejerciéndose la función registral—cualquiera sea la postura que adoptemos—en nombre del Estado, como derivada en cierto modo de la Justicia que también ejercen los

Jueces y Tribunales en su nombre—*los asientos practicados en los libros quedan al amparo de los Tribunales*—, dichos libros son de la exclusiva propiedad del Estado, dado que en la Ley Hipotecaria o Reglamento no se hace semejante o parecida proclamación.

El *suministro* de los libros (art. 363 del R. H.), a cargo exclusivo del Registrador, tampoco da argumento para considerar a éste como titular de su propiedad. Ciertamente que aquí no puede hablarse de una «compensación arancelaria, como pudieran ser los demás gastos de oficina, directamente atendidos con la propia retribución que inmediatamente obtiene el Registrador en las operaciones concretas realizadas, sino que la adquisición de los libros se hace preceptivamente, sin sospecharse ni anticiparse retribución directa o compensable de esos gastos, que en ocasiones son cuantiosos, y no inmediata ni directamente fructíferos.

Por último, *el particular*, que tiene sobre ellos ciertos derechos (440), no lo tiene en modo alguno a su propiedad, aun cuando pudiera pensarse que con el pago de honorarios contribuyese a su sostenimiento.

De otro lado, la indeterminación del titular-funcionario que los lleva, y la del particular que acude a él, agravan cualquier intento de hacerlo partícipe de derecho alguno sobre ellos.

Nosotros nos permitimos hacer estas indicaciones:

Que hay una laguna social o reglamentaria para fijar la propiedad de los libros del Registro, en contraste con el protocolo notarial, fijándose—en el art. 36 de la Ley de Notariado—al Estado, como propietario, y a los Notarios, como obligados a su conservación, como archiveros, sin que el que «los Registros serán públicos» (art. 221 de la L. H.) suponga ninguna declaración de propiedad o cosa pública.

Que falta una elaboración doctrinal sobre el problema.

Que no se prevé ni se ha sugerido la idea de que en la labor del «conjunto de libros» puedan cooperar los archiveros del Estado en ciertos casos o Registros, bien dentro de la misma Oficina—como sería lo ideal—, bien fuera de ella para ciertos libros de alguna antigüedad o agotados, como se regula y reglamenta para

(440) Son los derivados de la *publicidad formal* de los Registros, a través de las manifestaciones, certificaciones o minutas. Véanse los arts. 221-237 y 258 de la Ley y 332 a 355 del R. H.

ciertos protocolos Notariales (441). Si en la actualidad puede haber un funcionario—personal auxiliar—encargado solamente de la custodia, ordenación o arreglo de los libros, es por cuenta del Registrador, y sin las garantías y eficacia que podían prestar los Archiveros y Bibliotecarios.

Que, finalmente, en ausencia de un criterio legal y doctrinal sobre la materia, y sin hacer «tesis» de nuestra afirmación, entendemos que por analogía a lo que señala Velasco para el Protocolo Notarial (442), los libros del Registro constituyen una *propiedad especial*, porque, aun siendo para uso de los que tengan un público y conocido interés, no es dominio público, ni tampoco es propiedad privativa, sino que sobre ellos hay un *dominio eminente del Estado*, en cuyo nombre se lleva a cabo el servicio y se cumple una finalidad de seguridad, perteneciendo el *disfrute jurídico a los particulares* con ciertos requisitos, y cuyo usufructo *económico* o rentable pertenece al Registrador, que hace posible—y sólo así—su responsabilidad personal y patrimonial.

2.—*Requisitos formales.*

La importancia de los libros hace que su forma y manera de llevarlos no sea caprichosa o discrecional. La *sujeción a los preceptos* sobre los requisitos formales hace innecesaria la precisión de una sanción para el supuesto de una inscripción hecha en libros que no los reúnan y que de manera genérica—aparte de la sanción disciplinaria, siempre posible al amparo del art. 573-3.º del R. H.—cabría ser recogida en la nulidad formal del 79-4.º. Y de todos modos sólo harán fe los libros formados con los requisitos siguientes, según preceptúa el art. 240 de la L. H.

La *uniformidad* de los libros—formados bajo la dirección del Ministerio de Justicia—queda recogida en el art. 239 de la Ley; precisando, además, los 238 y 241 que vayan *foliados y sellados*

(441) Véanse D. de 2-III-1945 y el art. 303 del Reglamento Notarial, verdadero modelo de cooperación entre los Notarios y el Cuerpo de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos.

Ya en prensa este trabajo. Véase, no obstante, la cita (446).

(442) Citado por Herrán de las Pozas, ob. cit., pág. 101.

judicialmente, sin que puedan ser *sacados de la oficina* (443), siendo los *modelos* los prescritos por la Dirección General (art. 363 del R. H.). Las diligencias específicas de entrega, y las indicaciones de las portadas y encasillados quedan minuciosamente descritas en los arts. 364, 365 y 366 del Reglamento.

3.—*Clases de libros.*

La enumeración de libros, hecha en el art. 362 del Reglamento, puede ordenarse de la siguiente forma:

a) *Principales y accesorios.*—Son *principales*: los de inscripciones, los de operaciones del Registro, los de incapacitados y los de anotaciones por causas criminales o débitos a la Hacienda (444).

Son *accesorios*: los de Indices, de fincas (rústicas y urbanas) y de personas, el Diario de honorarios, el Libro de estadística, el Inventario o los auxiliares que el Registrador estime conveniente (445).

b) *Definitivos y provisionales.*—El concepto del libro provisional—distinto de asiento provisional y asiento definitivo—surge en relación con el libro definitivo para el caso de que faltase éste. A sus requisitos, garantía, duración y efectos se refieren los artículos 402 a 409 del R. H.

c) *Otros libros.*—Además de los libros propiamente del Registro de la Propiedad, hay otros varios, con carácter más o menos vigente o con una eficacia más o menos relativa. Son los de las antiguas *Contadurías* y los de *Hipotecas* (446); los libros de *Pósitos*;

(443) Esa prohibición la preceptúa el art. 241, de manera que todas las diligencias judiciales y extrajudiciales han de hacerse en la propia oficina; concretando el 367 del R. H., que hasta la reparación o encuadernación de los libros habrá de hacerse en la misma oficina, salvo circunstancias especiales, y autorizadamente por el Centro directivo.

(444) Pueden verse, entre otros preceptos aplicables a cada uno de estos libros, los arts. 242 de la Ley, 249 de la misma y 386 a 391 del R. H., a los que nos remitimos.

(445) Véanse arts. 392 a 398, y 399 a 401, todos del R. H., a los que nos remitimos.

(446) Véase la O. de 14-XII-57 (B. O. E. núm. 222, de 26-XII-57) autorizando a los Registradores de la Propiedad la entrega de libros de las Contadurías de Hipotecas a los Archivos Históricos.

los libros del *Registro de Arrendamientos* a que se refiere la Ley de 1935, tal como fué modificada por disposiciones posteriores sobre voluntariedad de la inscripción y formalidades; los libros de *Hipoteca mobiliaria*, según las recientes disposiciones sobre la materia y el libro de *operaciones de los Registros en reconstrucción* de carácter especial (Orden de 28 de diciembre de 1940) (447).

4.—*Ordenación del Registro.*

Además de la ordenación horaria de la oficina, como manifestación externa de un servicio organizado, está la ordenación de los libros, como expresión interna de aquél, que analizaremos bajo los siguientes aspectos:

a) *Ordenación del archivo*: se parte de un libro por cada término municipal, salvo que por conveniencia pública se acuerde su división en dos o más secciones (arts. 244, L. H. y 368 del R. H.).

Los libros tienen numeración correlativa por orden de antigüedad, regulándose en los arts. 370 y 371, los supuestos de practicar operaciones en los nuevos libros, o con ocasión de alteraciones en la circunscripción.

b) *Ordenación de los asientos*: Rigiendo en el aspecto sustantivo la norma de la prioridad y de la previa inscripción, puede juzgarse la importancia que tiene la ordenación de los asientos, a cuyo través se produce el historial de las fincas.

Los preceptos más importantes en esta materia son los siguientes:

El art. 249 de la L. H., en lo que se refiere a los asientos del Diario que se harán «sin dejar claros ni huecos entre ellos» y se numerarán correlativamente en el acto de extenderse; con una serie de requisitos y datos que van desde el presentante a la hora de su presentación, al derecho, al título, etc.

(447) Las disposiciones más importantes sobre reconstrucción de los Registros destruidos son las leyes de 15-VIII-1973 y la de 5-VII-1938, además de las Ordenes de 18-XI-1938 y de 3-II-1937, D. de 20-II-1938, otra de 1940, y el D. de 1-VII-1943. Sobre esta materia, véase Roca Sastre, ob. cit., T. III, págs. 725-735.

No citamos los propios de otros Registros, como el Mercantil, de Buques u Oficinas Liquidadoras, en los casos que proceda.

Los arts. 372 a 385, en concordancia con el 8.º de la L. H., ordenan la numeración correlativa de los asientos referentes a cada finca, salvo las anotaciones preventivas, que se harán por letras en orden alfabético, las cuales se harán en el mismo libro que correspondiera la inscripción.

A la autorización con firma del Registrador—entera o media, según los casos—se refiere el 373; y el 375 a la forma en que han de expresarse las cantidades, números y fechas.

La primera inscripción será siempre de dominio, antes que la del derecho real, pudiendo ser, en caso de separación de dominio, del directo o del útil de cualquiera de ellos (art. 7.º de la L. H. y 377 del R. H.).

Sobre el número de hojas a dedicar a cada finca, tratan los arts. 378 y 379, refiriéndose el 380 al supuesto del título que comprenda dos o más inmuebles o derechos que sean susceptibles de inscripción separada, circunstancia que se hará constar en la extensa, que será siempre (art. 381) la principal o de más valor.

De interés resulta—es de rango legal más que reglamentario—el 383, referente a la inscripción de aportaciones de bienes a favor de Sociedad mercantil, que exige—hay problema sobre la redacción literal del tal precepto—la de la Sociedad en el Registro Mercantil.

Sobre la necesidad del previo pago de impuestos en procedimientos administrativos de apremio, habla el 384 y el 385 de los efectos de la minuta que puede pedir el interesado, según el art. 258 de la L. H.

El art. 254 de la L. H., en relación con el 414 del R. H., exige el previo pago de los derechos reales, pudiendo anotarse preventivamente en otro caso.

c) *Legajos*: Con el fin de ordenar el resto de documentos, que sin llegar a la categoría de libros precisa la mecánica registral por exigencias legales o reglamentarias, el R. H. regula los legajos en los arts. 410 a 416, los cuales son de cuatro clases: *duplicados*, o copias de las cartas de pago; *mandamientos judiciales*, *documentos públicos* y *documentos privados*.

En virtud de lo dispuesto en el art. 65 de la Ley de Concentración Parcelaria de 10 de agosto de 1955, habrá de tenerse en

cuenta el legajo de planos adicionales al general de la zona, en los Registros a que afecte. Lo mismo sucede respecto al plano de deslinde de montes catalogados (art. 111, de la Ley de Montes de 1957).

La numeración, orden cronológico, custodia, duración y destrucción o traslado a los archivos—según los casos—queda concretada con minuciosidad en aquellos preceptos del R. H.

CAPÍTULO IV.

ELEMENTOS ORGANICOS DE JERARQUIZACION

A) LA DESCENTRALIZACIÓN DEL REGISTRO.

Uno de los temas candentes y más interesantes de la Ciencia de la Administración es el que hace referencia a las *relaciones entre los organismos territoriales*, su centralización o descentralización (448).

El problema tiene su importancia, no sólo doctrinal, sino también por la eficacia del servicio.

Nosotros, ante el Registro como servicio público, hemos de partir de una realidad *histórica*, una realidad *comparativa* y una realidad *positiva actual* (449).

La historia nos da diferentes criterios, sobre todo en los Registros embrionarios que surgen como consecuencia del poder unificador, sea imperial, real o absolutista. Por lo que se refiere al Derecho español, ni siquiera en las Pragmáticas primeras de Carlos V y de Felipe II se habla de un solo Registro, sino de que «se obligará a presentar en las *Secretarías de los Ayuntamientos*»,

(448) No nos resistimos a citar, entre otros, sobre este extremo, el interesante trabajo de GARRIDO FALLA, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*. Madrid, 1950, Inst. de E. de A. L., con la bibliografía por él citada.

(449) Es interesante tener a la vista o recordar lo dicho al hablar de la «Evolución Histórica y Derecho Comparado» en la Parte General de nuestra tesis.

criterio que siguió en las distintas vicisitudes históricas de la legislación hipotecaria.

En el Derecho comparativo puede establecerse un doble grupo de sistemas: el clásico de descentralización, coincidiendo con las cabezas de partido o con los Ayuntamientos—sistemas alemán, francés, suizo—y el del *Registro Central*, con un Registrador único, aunque con ciertas delegaciones, que rige en Australia y en los países orientados en el Acta de Torrén. El sistema inglés en cierto modo es intermedio, aunque se acerca más al australiano, pues no llega a la descentralización por partidos, sino por condados, pero tampoco existe un Registrador único.

El Derecho actual español lo hemos fijado al hablar de la demarcación territorial, con subsistencia de la anterior y posibilidad de su modificación.

La existencia de la Dirección General de los Registros no desfigura el sentido descentralizado que tienen los Registros españoles, pues el funcionario que los sirve es soberano en sus decisiones, aunque plenamente responsable, incluso civilmente, de las mismas, responsabilidad que no alcanza—y esto es nota de interés en la distinción—a los órganos superiores jerárquicos, como el Presidente de la Audiencia y Director general de los Registros, cuando resuelven los recursos gubernativos sobre la calificación, precisamente porque son los funcionarios los que pueden incurrir en error en las operaciones a practicar.

La vinculación interna a la Dirección de los Registros se deriva de la jerarquía, propia de toda organización administrativa, pero no por sistema de centralización funcional.

En lo demás, el sistema, dadas las circunstancias de nuestra legislación y vida jurídica, nos parece el más oportuno, y no precisa aclaración ni modificación sustancial.

B) LA COMPETENCIA TERRITORIAL Y EL ESCALONAMIENTO JERÁRQUICO.

Vamos a estudiarla bajo dos aspectos:

1.—*Entre funcionarios del mismo orden.*

Partiendo de una organización descentralizada que se condensa en las cabezas de partido como regla general, cabe pensar

problemáticamente en una competencia de los que sirven los Registros.

El criterio real de la competencia, basado en las fincas sobre cuya materialidad no existe normalmente la duda de una adscripción por «derechos»—siendo además aquéllas, en su conjunto, las que determinan los partidos municipales, y éstos a su vez los judiciales o registrales—ha hecho que no exista precepto alguno especial que regule posibles problemas de jurisdicción. Es decir, si un Registrador entiende en la calificación de unos documentos, cuando debiera de entender otros. Como tampoco se regulan los efectos de la inscripción de una finca en Registro distinto del que le perteneciera.

Posiblemente, en la realidad práctica, estos problemas no se dan, o no pasan de la presentación, o son escasos, y siempre cabría el recurso de la nulidad formal del art. 79, núm. 4.º, o acudir a los Tribunales de Justicia en caso de contienda, salvo rectificación de errores (Título VII de la L. H. y R. H.).

No obstante, como el problema se puede dar, sobre todo, con motivo de alteraciones de partidos, división de Registros, etc., consideramos de interés aludir a este problema, que lo tratamos aquí porque en la jerarquización administrativa algún superior tendría que ser el que las resolviera, y ello no con resortes supletorios de las dudas en la aplicación de las leyes—que puede ser, según los arts. 260-1.º y 442-1.º—, resuelta por el Ministerio de Justicia o Dirección General, sino con formalidades y delimitaciones estables y fijas.

Unos pocos, poquísimos preceptos sobre este punto, no estarían de más en la legislación hipotecaria, que a veces desciende a detalles inverosímiles. Mucho más si defendemos el sentido jurisdiccional de la función calificadora.

2.—Entre los distintos órganos.

En esta cuestión sólo queremos destacar una nota: la jerarquización de órganos jurisdiccionales no presupone atribución de facultades según clases, circunstancias y tipos. Es decir, no hay reparto o adscripción de competencia distintos del territorial, ni asuntos o calificaciones que deba hacer primeramente la Direc-

ción General de los Registros o de su exclusiva competencia, ni tampoco la Audiencia Territorial.

Así como en la esfera judicial la atribución de asuntos se hace en razón a criterios no sólo territoriales, sino personales o de cuantía, en la esfera registral, fuere el asunto que fuere, tanto por la importancia de la cuantía como por la naturaleza de las personas públicas o privadas que interesan la inscripción, sólo existe una competencia territorial.

Se podrá decir que esta afirmación, desde el punto de vista de la jerarquización, es tema general, dado que la Dirección General no «tiene fincas a su cargo» ni demarcación territorial». Pero el que sea así no excluye su comentario y su apuntamiento. Precisamente porque podría haberse hecho lo contrario, o cosa distinta, como sucede con tanta frecuencia en la esfera administrativa, con distingos en las atribuciones, recursos ante una autoridad u otra, etc. Además existe una delegación plena, soberana, y responsable del Registrador ante la calificación, según el complejo distinto de elementos que señala el art. 18 de la L. H. De aquí que destaquemos esta nota, que acaso matiza más el sentido descentralizado del Registro y no puede constituir modelo dentro de las administraciones públicas y servicios, en las que no pocas veces el órgano inferior, el prácticamente ejecutivo, ve limitada su responsabilidad y competencia—aunque no se le haga responsable—por los órganos superiores.

C) LA ORGANIZACIÓN DEL REGISTRO EN LA CLASIFICACIÓN DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.

«La obra total de la Administración (450) se efectúa a través de cuatro categorías diversas de actividades: la *activa* propiamente dicha, la *deliberante*, la *consultiva* y la de *vigilancia*.» Estas categorías distintas se dan—como complemento de la unidad orgánica, de que hablamos al principio—en el Registro casi en su totalidad.

(450) GARCÍA OVIEDO, ob. cit. T. I. pág. 645.

1.—*Lo activo* se encuentra plenamente en su forma más corriente y elemental en el funcionario plenamente ejecutivo, que es el Registrador, al cual dedicaremos un capítulo especial.

2.—*Lo deliberante* no se da de manera tan abierta, porque es propio de los órganos colegiados o corporativos (451). Pero en un sentido amplio se podría admitir este tipo de órganos, dentro del Registro, por la existencia del Cuerpo Facultativo, formado por el Subdirector de los Registros; dos Oficiales letrados, Jefes Superiores de Administración: uno, Jefe Superior de primera clase, y otro, Superior de segunda; y cuatro Auxiliares letrados, Jefes de Negociado de primera (art. 261 de la L. H.). Al reglamentar el art. 444 que cada una de las Secciones de la Dirección habrá de contar con un Oficial letrado jefe y un Auxiliar letrado, podemos admitir que esta Sección del Cuerpo Técnico es órgano deliberante, aunque en sus acuerdos no rijan los formulismos de los estrictamente así calificados (452). Por eso, si bien desde el ámbito del Director general el Cuerpo Facultativo es asesor, desde el punto de vista del escalafón jerárquico—Director general-Registrador—, sí que puede concebirse como deliberante.

Esta es la calificación administrativa que nos parece más acertada; por lo menos, si tomásemos un criterio de eliminación, pues ni es órgano activo, ni plena o exclusivamente consultivo, ni vigilante, puesto que el Registrador o el Presidente de la Audiencia no se dirige nunca a él como «órgano que asesore», aunque en realidad lo haga a través de su Director general o Subdirector, si bien viene a ser—al menos en la denominación—*consultiva* la Junta de Oficiales (453).

(451) Quizá el órgano deliberante más aproximado sea el Colegio Nacional de Registradores, pero dado su carácter marcadamente profesional, dejamos su estudio para el último capítulo.

(452) La dificultad de configurar administrativamente lo deliberante y lo consultivo—lo deliberante se justifica no pocas veces por su razón de consulta—, se traduce aquí concretamente al determinar el carácter de la Junta de Oficiales letrados a que se refieren los arts. 266 de la L. H. y el 449 del R. H., y ello pone en duda el sentido y calificación del Cuerpo facultativo, que, por otro lado, es *Cuerpo profesional*. No tenemos inconveniente en exponer nuestras dudas, que son expuestas sin pretensión de tesis ni teoría.

(453) Sobre la composición del prestigioso Cuerpo Facultativo que sirve la Dirección General, nombramiento, ingreso, derechos, etc., véanse arts. 261 a 266 de la L. H. y 444 a 463 del Reglamento.

3.—*Lo consultivo*.—A primera vista, parece que en la organización-Registro no hay un órgano consultivo, pues no pueden tener este carácter las propuestas u observaciones hechas por la Dirección General al Ministerio de Justicia, como resultancia de ser este el órgano supremo del que dependen todos los Registros, cuyos asuntos están encomendados a la Dirección General (artículo 259 de la Ley).

Sin embargo, sí puede serlo la Dirección General misma respecto al Registrador, como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 273 sobre consultas que *directamente* puede hacer aquél a ella sobre dudas que le ofrezca la ejecución de la Ley o Reglamento, siempre que no versen sobre cuestiones a calificar, consulta que, si le impidiere practicar un asiento, extenderá nota preventiva (art. 481 del R. H.).

4.—*Lo de vigilancia*.—Por los órganos de vigilancia se procura un control de sus funcionarios o se examinan sus actos, con objeto de garantizar en alguna forma el servicio y el cumplimiento de las disposiciones.

Estos órganos se dan en el servicio público del Registro—como existen también en la vía judicial—a través de la Inspección de los Registros y las Visitas. A la *Inspección* nos referiremos luego, y sobre las *Visitas* nos remitimos a los arts. 268 de la L. H., que se refiere a las acordadas practicadas o delegadas por la Dirección General—totales o parciales—; al 478 del R. H., sobre los casos de visitas de los Presidentes de las Audiencias Territoriales, y al 480, sobre la forma de practicarlas.

D) EL ESCALONAMIENTO JERÁRQUICO.

La estructuración jerárquica de los órganos que integran el Registro como servicio, es debida a la estructuración orgánica, propia de toda Administración, en el más amplio sentido de la palabra. Existe una vinculación, tanto de los inferiores como de los superiores, al Estado, del cual dimana, por delegación de la sociedad organizada supremamente en esta última forma histó-

rica, el escalonamiento jerárquico, que es distinto del jurisdiccional, territorial o de competencia.

1.—En un amplio sentido, estos órganos son:

1.º El *Ministro de Justicia*, que además de las atribuciones como órgano de la Administración Central del Estado, tiene las específicas del 259 de la L. H., al hacer depender de él los Registros, y sin perjuicio de las conferidas en disposiciones especiales, como el art. 9.º de la Ley del Notariado, que lo hace Notario mayor del Reino, y otras disposiciones reglamentarias (454).

2.º La *Dirección General de los Registros y del Notariado*.

3.º El *Cuerpo Especial Facultativo*, vinculado a la Dirección General.

4.º La *Inspección Central de los Registros*.

5.º La *Inspección por los Presidentes de las Audiencias Territoriales*.

6.º El *Registrador de la Propiedad*.

El *Colegio Nacional de Registradores* es asociación profesional, única y suprema, no propiamente administrativa en la vinculación orgánica. De él hablaremos al referirnos a los Registradores. Con esta aclaración de vinculación orgánica se podría situar al Colegio Nacional inmediatamente después de la Dirección General de los Registros, siendo el órgano vivo, cooperador y protector del funcionario-Registrador, y a cuyo través pueden hacerse viables o mejorables los problemas referentes a la profesión o a aquellos otros que tengan un interés hipotecario, según disposiciones reglamentarias.

2.—En un sentido más estricto, el escalonamiento jerárquico puede estudiarse bajo estos órganos, que estudiaremos con un poco más detenimiento:

(454) La estructuración del Ministerio de Justicia en esquema, es: Ministro, Subsecretaría, con cinco Secciones; Dirección general de Justicia; la de Registros y Notariado; la de Prisiones; la de Asuntos Eclesiásticos, además de otros organismos como el Consejo Asesor de Justicia; Instituto de Estudios Jurídicos; Instituto de Estudios Penitenciarios; Comisión General de Codificación, y la de Legislación Extranjera.

1.—*La Dirección General de los Registros y del Notariado.*

a) *Su historia*, comienza en la L. H. de 1861, al encomendar la Dirección e Inspección de los Registros a la «Dirección General del Registro de la Propiedad». Por R. D. de 21 de junio de 1861 se le agregó el antiguo negociado de *Escribanos y Notarios*, quedando con el nombre de «Dirección General del Registro de la Propiedad y del Notariado». Sufrió diversas vicisitudes (455), desapareciendo en 1866 y 1935, restableciéndose luego, si bien con nombre distinto y con variantes en la organización, o agregación de Registros de diversa índole.

En la actualidad se mantiene esa denominación de «Dirección General de los Registros y del Notariado».

b) *Estructura.*

a') La estructura *funcional* hace que se divida en las siguientes Secciones: 1.^a Recursos, Consultas y Personal Central. 2.^a Notariado. 3.^a Registros de la Propiedad. 4.^a Registros Civiles y Registros Especiales (456).

b') La estructura *orgánica* permite la distinción de los siguientes órganos: El Director general, nombrado por Decreto aprobado en Consejo de Ministros (art. 440 del R. H.), con categoría de Jefe Superior de Administración Civil (art. 441, párrafo 1.º) y dependiente directamente del Ministro de Justicia, a cuya resolución someterá todos los asuntos, sin perjuicio de los que por sí procedan (art. 441, párrafo 2.º) (457).

Le sustituye el Subdirector general, y, a falta de éste, el oficial primero o el que reglamentariamente haga sus veces (art. 443 del R. H.).

El Subdirector, los oficiales y los auxiliares letrados constituyen el Cuerpo Facultativo, y las vacantes se proveen por antigüedad rigurosa, constituyéndose la Junta de Oficiales en los casos

(455) Recuérdese la evolución histórica del Derecho Español.

(456) Esos Registros son: el supletorio civil de los sin domicilio o domicilio desconocido; el de matrimonios de conciencia (canónicos o civiles); el de Última voluntad; el de Ausentes; el de Sociedades Anónimas y el de Préstamos usurarios (art. 7.º de la Ley de 1908).

(457) Sobre el *Régimen interior* y distribución de asuntos, véanse los artículos 464 y 465 del R. H.

marcados por la Ley (art. 449), que es Junta Consultativa de la Dirección General (art. 266, que regula los supuestos necesarios de sus dictámenes). La distribución de los letrados se hace por Secciones. Existe, además, el personal administrativo correspondiente: auxiliares, mecanógrafos y subalternos.

c) *Atribuciones*

a') Las *generales* de todo centro directivo, o sea todas las potestades clásicamente atribuidas a la Administración pública, y concretamente también las del art. 308 del Reglamento Notarial.

b') Las *especiales* de los arts. 260 y 440 del R. H., que pueden estructurarse así:

1.^a *Potestad reglamentaria*, no directamente, sino como coadyuvante del Ministerio de Justicia, para asegurar el cumplimiento de las Leyes Hipotecarias, observancia de Reglamentos, etc. (458).

2.^a *Potestad imperativa* o de mando, bien por órdenes u órdenes circulares.

3.^a *Potestad disciplinaria*, instruyendo expedientes y proponiendo sanciones.

4.^a *Potestad ejecutiva*, llevando ciertos Registros e inspeccionándolos, nombrando funcionarios subalternos, instruyendo expedientes de oposiciones, provisión de vacantes, etc.

5.^a *Potestad jurisdiccional* o resolutiva.

Sobre la naturaleza de esta potestad—asi llamada desde el punto de vista del servicio, denominamos nosotros *función*—ya hablamos dentro del segundo de los elementos integrantes del Registro como servicio público y de manera concreta al valorar las resoluciones de la Dirección General (459).

(458) Es interesante ver las razones justificativas de la existencia de la Dirección General de los Registros como Centro Directivo y de sus atribuciones, contenidas en la Exposición de motivos de la L. H. de 1861. Se basan en que será «prenda de que la Ley se cumplirá religiosamente, dé impulso y uniformidad... se formará prontamente y conservará una jurisprudencia tan general como ajustada al espíritu de la Ley». Creo que los legisladores de 1861 se considerarían más que sobradamente satisfechos si conociesen la autoridad, el prestigio y la eficacia de la Dirección General.

(459) Nos agrada citar aquí a Roca Sastre, que sin atreverse, al hablar de la naturaleza de los actos de calificación de la denominada *función jurisdiccional*, de manera más concreta (véase Apénd. cit., pág. 117), se refiere a

Esta potestad es la netamente funcional, vinculada a la *acti-
vidad-Registro*, y es, como si dijéramos, la parte más intrínseca
frente a otras atribuciones de indole más administrativo, orgá-
nico o disciplinario.

2.—*Inspección Central de los Registros.*

Corresponde a la Dirección General (art. 260-5.^a), determinán-
dose en los arts. 267 de la L. H. y 446 y 468 del R. H. los supuestos
de su ejercicio directo—por el Director general o el Subdirector,
que es el Inspector central—o por delegación en los Oficiales letra-
dos, que tiene carácter normal; pudiendo existir una Delegación
especial en los Presidentes de las Audiencias Territoriales, en el
Colegio Nacional de Registradores, o en cualquier Registrador.

3.—*Los Presidentes de la Audiencia.*

Además de la potestad jurisdiccional, como derivada de sus
facultades resolutivas de los recursos gubernativos contra la ca-
lificación del Registrador (art. 113 del R. H. y otros), ellos ejercen
la inspección permanente de los Registros, por sí o por medio de
Registradores y Jueces de primera instancia. Sobre la forma de
las inspecciones y efectos tratan los arts. 269 de la L. H. y 469
a 471 del R. H.

La intervención de este órgano de la Administración de Justi-
cia en sus relaciones con el Registro, se traduce, además, en las
certificaciones semestrales sobre el estado y movimiento de los
Registros que le envían los Registradores, cuyo examen, compro-
bación o subsanación de deficiencias corresponde y se ordena por
dichos Presidentes de las Audiencias Territoriales (arts. 472 a 476
del R. H.), sin perjuicio de las visitas de que hemos hablado antes.

la «potestad jurisdiccional o resolutiva» de la Dirección; y no gubernativa
o administrativa. Esta orientación la fundamenta también en Jerónimo Gon-
zález (*Estudios...*, pág. 336) y en Tormo, cuando, al discutirse la reforma de 1909,
distinguía la *aparente doble soberanía* judicial, aparente, pues no existe inva-
sión de esferas, sino campos distintos y perfectamente compatibles.

4.—Los Registradores.

Son los órganos de la administración activa, propiamente dichos, profesionalmente agrupados en el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, a cuyo órgano corporativo y funcionarios dedicamos el último capítulo.

CAPÍTULO V

LOS ORGANOS ACTIVOS Y PROFESIONALES

A) EL COLEGIO NACIONAL DE REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD.

Partiendo de que los funcionarios que constituyen la administración activa son los Registradores, en este apartado primero estudiaremos el órgano supremo de agrupación profesional, órgano único, centralizado, denominado Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad (460).

Su existencia se prevé ya en la L. H. (art. 295), dejando para el Reglamento su organización, su estructura, sus medios económicos y fines mutualistas de asociación.

Fué *creado* en 18 de mayo de 1934, y se rige por el Reglamento orgánico de 17 de septiembre de 1941 y arts. 560 a 562 del R. H., habiendo de tenerse en cuenta, además de otras disposiciones, la Orden de 18 de abril de 1945 sobre renovación de la Junta del Colegio, y la de 14 de julio del mismo año sobre la Mutualidad (461).

(460) Por la índole de nuestro trabajo y la brevedad deliberada con que nos propusimos abordar los aspectos de organización del Registro, sentimos muy de veras no recoger en la extensión que se merece lo concerniente al Colegio de Registradores, órgano corporativo al que pertenecemos.

(461) Al entregar esta parte para publicación se ha publicado el D. de 28-III-1958 (B. O. E. 21 abril), por el que se establecen las Bases para la reforma del Reglamento del Colegio, en un total de dieciséis Bases, sobre: un afianzamiento de la personalidad jurídica del Colegio; una unificación de la práctica registral; un robustecimiento de la jurisdicción disciplinaria, con nueva ordenación de los Tribunales de Honor, etc. El Decreto establecía el plazo de tres meses para su propuesta al Ministro de Justicia.

Su *carácter* es de órgano corporativo, siendo persona jurídica, con tratamiento de Ilustre, subordinado jerárquicamente al Ministerio de Justicia y Dirección General de los Registros y sometido a su alta inspección.

Su *jurisdicción* abarca, en cuanto a sus miembros, a los Registradores en activo y excedentes, de manera necesaria; de manera voluntaria, a los jubilados y aspirantes, y en cuanto al territorio, abarca el nacional, directamente por la Junta Directiva o por medio de sus delegados y subdelegados provinciales.

El *gobierno* del Colegio corresponde a la Junta Directiva formada por el Decano, Vicedecano, Bibliotecario, que es el Jefe del Centro de Estudios Hipotecarios (art. 23-2.ª de la Orden de 1941), dos Secretarios, uno para los *servicios* de Colegiación y otro para los de Mutualidad, el Tesorero y el Contador-Interventor.

Las *atribuciones* señaladas en el art. 562 del R. H. coinciden con la prevista en la Orden de 1941, con las modificaciones de 3 de junio de 1947 y 27 de febrero de 1946, unas referentes a los estrictamente profesionales—lazos de unión y compañerismo Mutualidad—; algunas con trascendencia sobre la organización—Registro como servicio, emisión de informes ordenados por el Ministerio o que sean preceptivos según disposiciones, inspección, expedientes del personal auxiliar, etc.—, y otras, disciplinarias—velar por el cumplimiento de deberes, etc.—, sin perjuicio de aquellas que como el fomento de los estudios de Derecho Inmobiliario, sirvan de coadyuvantes a los bienes generales, además de los profesionales (462).

B) LOS REGISTRADORES.

1.—*Su carácter, nombramiento y requisitos.*

Amplísimo este tema para un estudio, digno de una mayor extensión que la aquí dada, nos abstenemos de toda lucubración doctrinal o administrativa para señalar las facetas más interesantes

(462) En este último sentido me permito hacer referencia a mi trabajo citado, *Propaganda y publicidad registral*, la mayor parte de cuyas sugerencias siguen vigentes aún.

de estos funcionarios, verdaderamente ejecutivos de la gran misión de llevar a cabo directa y activamente el Registro de la Propiedad, vistos ahora como tales órganos (463).

Sus caracteres, son: *funcionario público* (art. 274-2.^a de la L. H.); de carácter *técnico*, por la especialidad de su función calificadora y por exigencias de su ingreso por oposición entre licenciados en Derecho (art. 278-2.^a); su potestad no es de mando, sino estrictamente jurisdiccional, y dentro de su demarcación (art. 274); y es retribuido por Arancel (art. 294 de la L. H.) (464).

No hay categorías o clases de Registros, sino categorías personales (art. 276 de la L. H., art. 519 del Reglamento y disposición transitoria 8.^a).

La provisión de vacantes se hace de dos formas: interina (artículos 490 a 495), y en propiedad (arts. 496 a 503), ésta siempre por rigurosa antigüedad (art. 284 de la Ley).

Al nombramiento, incompatibilidades y posesión se refieren los arts. 277 a 282 de la Ley, y 489, 504 a 516 del R. H., que determinan los requisitos y efectos.

Por el carácter de ser funcionario responsable directa y personalmente, no como en el sistema alemán, que lo hace el Estado sin perjuicio de la repercusión posterior, se le exige fianza (465), a

(463) Para una doctrina general del funcionario público, eso que se denomina *oficio público*, así como la *relación de servicio* y las teorías sobre ello, puede verse García Oviedo, ob. cit., T. I., págs. 617 a 635, y Serra Piñar, en *Relación jurídica del funcionario con la Administración*. Estudios en homenaje a Gascón y Marín, pág. 206.—En cuanto a historia, antecedentes y funciones en el Derecho extranjero y español, nos remitimos a la Parte General, tit. II.

Referencia bibliográfica importante es la revista «*Documentación Administrativa*», que edita la Secretaría Técnica de la Presidencia del Gobierno y que ha dedicado interesantes trabajos sobre el funcionario. Sobre este tema versó la *II Semana de Estudios Administrativos* en la Universidad Internacional «Menéndez Pelayo» de Santander, 1958.

(464) El Arancel vigente fué aprobado por D. de 8-VI-1951, y las reglas generales, procedimiento y recursos quedan regulados en el título XIV del Reglamento (arts. 589 a 619), uno de los dos—el otro versa sobre *Estadística territorial*—que no tiene paralelo en la Ley.

Habrán de tenerse en cuenta los Aranceles especiales que—cual «precios políticos» de un servicio público—rigen en materia de inscripción de bienes municipales, concentración parcelaria, y últimamente de montes y de inscripciones derivadas de la Ley de Préstamos a los inquilinos.

(465) Sobre las distintas clases de responsabilidad penal, civil, administrativa o disciplinaria y fiscal, véase Roca Sastre, ap. cit., pág. 144. A la responsabilidad civil, que alcanza a la fianza y a los demás bienes del Registrador, se refiere el título XII de la Ley, arts. 296 a 312, y, dentro del correspondiente del Reglamento, los 583 a 584.

cuya constitución y devolución se refieren los arts. 282 y 283 de la Ley y 520 a 535 del R. H.

2.—*Derechos y deberes.*

a) *Derechos.*

Pueden resumirse en los siguientes: Figurar en el escalafón (art. 519 del R. H.); desempeñar el cargo; no poder ser destituidos ni trasladados sino con los requisitos legales (art. 289); derecho a permutar (art. 286 de la L. H.); derecho a la excedencia voluntaria (art. 287); derecho a la jubilación (arts. 542 y ss.); proponer nombramiento de sustituto (art. 292 de la Ley); nombrar y separar el personal auxiliar; a percibir honorarios, según Arancel; a desempeñar las interinidades (art. 490 del R. H.); usar franquicia postal y telegráfica en asuntos oficiales (art. 538 del R. H.); ejercer la abogacía; desempeñar comisiones (art. 553 del R. H.); los derivados de cargos políticos (art. 541 del R. H.), y otros derechos inherentes de su función, como recurrir contra resoluciones del Presidente de la Audiencia en recursos gubernativos (art. 121 del R. H.), ser oído en segregaciones o agregaciones de partidos (artículo 482); más los conferidos por otras disposiciones, como intervenir en incidentes de pobreza, llevar la Oficina Liquidadora, Registro Mercantil de Buques y otros, y los derivados de su carácter de funcionario público (466).

b) *Deberes.*

Sin perjuicio de la correlatividad entre los deberes y los derechos, pueden citarse los siguientes: los generales de diligencia en su cargo; la toma de posesión y cese en los plazos legales (arts. 513 a 518); sufragar los gastos de personal y oficina (arts. 357 y 559 del R. H.); formar parte del Colegio Nacional (art. 560); ser decla-

(466) Así lo determinan los arts. 274 de la L. y 536 y 537 del R. H., es decir: «los derechos y preeminencias que por tal concepto establecen en general las *Leyes y disposiciones administrativas*», incluso el trato de Señoría.—Sin embargo, hay aspectos concretos que no alcanzan al funcionario público de los Registros: son los beneficios sociales, que, como por ejemplo, la ayuda familiar, van inherentes a los funcionarios por disposiciones administrativas, que tienen carácter general—pues se basan en el *funcionario y su familia*.—Lo mismo podría decirse de otros beneficios, como los derivados de la extensión cultural: becas, salidas al extranjero, etc.

rado excedente forzoso (arts. 290 de la Ley y 540 del R. H.); proveerse del título correspondiente; prestar la fianza y residir (artículos 288 de la Ley y 548 a 553 del R. H.); buena conducta; remitir las certificaciones semestrales (arts. 270 de la Ley y 472 del R. H.).

El incumplimiento de estos u otros deberes lleva consigo una responsabilidad disciplinaria (arts. 563 a 582 del R. H.).

c) *El sustituto.*

Es también órgano de administración activo, que no tiene subsistencia en sí, sino en razón al cargo de Registrador, *al que sustituye* en ausencias, enfermedades, etc., siendo éste responsable del sustituto. Tiene también carácter de funcionario público, aun cuando no se lo exija ningún requisito especial de capacidad por ser de la confianza del Registrador (arts. 292, 299 de la Ley y 554 a 558 del R. H.).

El carácter de funcionario—cuya determinación de su naturaleza jurídica-administrativa, bien merecía un estudio particular—se debe fundamentalmente a dos razones: su participación a veces directa del Sustituto en las públicas funciones del Registrador, y el fuero exclusivo atribuido al Ministerio de Justicia para regular sus relaciones, en cuanto figura dentro del personal auxiliar.

d) *El personal auxiliar.*

Comprende los oficiales, auxiliares, mecanógrafos, etc., que ayudan al Registrador, según conveniencias del servicio. Su reglamento orgánico es de 21 de junio de 1938, que distingue el personal eventual y el de plantilla.

El Reglamento Hipotecario se ocupa de ellos en el art. 559, teniendo en lo demás una especial vinculación profesional (467),

(467) Véase la O del Ministerio de Justicia de 1 de agosto de 1944. Ello ha dado lugar a diversos problemas de interpretación de las Leyes sociales, sobre si debía considerarse al personal auxiliar como trabajador por cuenta ajena. El criterio dominante es que no encajan en la relación laboral, estando exentos de la cuota sindical, y no siéndole aplicables *plenamente* las disposiciones de seguridad social y previsión, atendidas por la Mutualidad.

Véanse Resoluciones de la Delegación del Trabajo de Valencia, 20-VI-1949; la de la Magistratura de Valladolid, 29-IX-1949; la del Director general de Previsión de 16-II-1952; sentencia 15-VI-1945; y acuerdo de la Delegación Nacional de Sindicatos de 10-XI-1950. Todas ellas publicadas en el núm. 713, Suplemento de «R. C. D. I.».

derivada de la especial relación entre Registrador—funcionario público—y auxiliares. La Orden de 21 de junio de 1938 aprobó su Reglamento (468).

CONCLUSIONES

Siguiendo un orden cronológico de exposición—prefiriendo este sistema al de una estructuración por la importancia o la transcendencia—, resumimos nuestra síntesis en los siguientes puntos:

1.º *Existe una acción administrativa general que se concreta, en atención a su objeto, en una particular, referente a la realización del Derecho, entre la que se encuentra la concerniente al Registro de la Propiedad o más específicamente Registro del Derecho de la Propiedad.*

2.º *Lo político, lo de gobierno, lo social, lo técnico, lo propiamente administrativo y lo jurídico, como sentidos de «Administración», tienen una cierta relevancia ante el Registro, pues configuran un posible planteamiento del mismo como servicio público, destacándose ya abiertamente el criterio social predominante que nosotros acentuamos ante la tradicionalmente considerada Institución-Registro.*

3.º *Sería de desear una mayor atención de la Ciencia de la Administración para incorporar más plenamente a sus estudios los concernientes al Registro de la Propiedad como servicio público, superando—como así sucede en la doctrina más moderna—la ausencia o el sentido parcial con que ha venido siendo tratado aquél por los administrativistas.*

(468) La concreción de algunos aspectos de los elementos de organización del Registro nos exime ahora de hacer algunas anotaciones prácticas, como hemos hecho al final de los dos títulos anteriores.

Lo más importante para nosotros es destacar que la vinculación orgánico-jerárquica no excluye el sentido jurisdiccional especial de su función y actividad. Y que por la altura de su misión, además del carácter de Oficina pública del Registro, sería de desear un apoyo y una presencia cooperadoras del Estado en las tareas que contribuyen a la seguridad jurídica general, que es una parte de la seguridad del propio Estado.

4.º *La tendencia a la privatización del Derecho público y la socialización del privado, confluyen en una idea común de gran interés ante el Derecho del Registro de la Propiedad y la actividad a desarrollar por éste, que es de auténtica seguridad jurídico-social.*

5.º *Existe una pública necesidad de justicia, y justicia cierta y auténtica, cuya función se desarrolla por órganos especiales de seguridad, que pueden ser objeto de un servicio público, como modalidad de toda acción administrativa, distinta de la Policía y el Fomento.*

6.º *La evolución histórica general, el derecho comparado y el desarrollo del derecho español, nos muestran la variabilidad de sistemas registrales, no sólo en cuanto a la eficacia y efectos estrictamente hipotecarios, sino a su organización, carácter de la función registral, y reglamentación.*

7.º *La teoría del Registro como servicio público—posible dentro de la doctrina y de la legislación—se justifica porque su razón de ser estriba en un imperativo de seguridad ante el tráfico jurídico inmobiliario, siendo su característica el estar al servicio del Derecho privado, sin perjuicio de la protección del interés particular, por medio de la publicidad.*

8.º *La Policía y el Fomento, como modalidades de la acción administrativa, en cuanto limitaciones a la propiedad o sus formas externas de transmisión y tráfico—que son Derecho público propiamente—, y en cuanto al estímulo para una actividad pública, tienen un reflejo interesante en un sistema registral, precisamente como concluyente de la modalidad-Registro como servicio.*

9.º *La Sociedad es la propiamente destinataria del servicio público-Registro.*

10. *La función social de la propiedad, el crédito territorial, el sentido jurídico-social de los impuestos, y las tendencias agrarias protectoras, contornan previamente la necesidad pública de un*

órgano de publicidad que reúna estos mismos caracteres, de necesidad, regularidad y continuidad, procurando que el sistema actual, lejos de ser una rémora, como hoy sucede, coopere y garantice aquellos altos fines, pues a un Estado impulsor de riqueza le debe caracterizar una legislación hipotecaria progresiva y no meramente conservadora.

11. En el fondo, y en relación con la posición del Estado—como reflejo de la posición de la sociedad—ante el Registro, existe un problema central, cual es el de concretar el papel de la contratación pública garantizada registralmente, en un Estado social de Derecho, a los fines de la seguridad jurídica por la publicidad de los derechos privados sobre inmuebles, en orden al bien común de la sociedad, la justicia pública y justicia privada, la verdad legal y la verdad real.

12. El condominio del Estado sobre el territorio justifica la «presencia» estatal o reconocimiento oficial constatado, bien en la forma que se ha llamado administrativamente de «intervención», bien en la más correcta y propia de seguridad jurídica.

13. La publicidad de los derechos reales inmobiliarios representa una verdadera y moderna declaración pública de los mismos, en garantía del interés particular en sus derechos privados, en parecida forma a como las Constituciones, con sus declaraciones, garantizan los públicos del ciudadano.

14. La inscripción debe hacerse obligatoria por esencia misma del servicio, y ello es el mejor paso y fundamento para vencer la pereza legislativa e incertidumbre doctrinal y hacerla constitutiva.

15.—La manera de llevarse a cabo la obligatoriedad sustancial de la inscripción puede ser la de una inscripción obligatoria progresiva, atendiendo a la clase de propiedad—urbana o rústica—, la extensión, valor, zona geográfica, legislación que la protege, demarcación catastrada, etc., considerando compatible la diversidad de regímenes dentro del territorio nacional y sin perjuicio de la atención—civil, procesal y fiscal—respecto al valor de los documen-

tos privados, singularmente de los que afecten a inmuebles comprendidos en las anteriores circunstancias o situaciones.

16.—El planteamiento de la naturaleza de la función calificadora no debe hacerse sólo sobre el elemento exclusivo del acto concreto de la inscripción, suspensión o denegación, sino partiendo también de la pretensión jurídica de inscripción, que no coincide siempre con la del titular del derecho «que se inscribe»; de la inscripción en sí de sus efectos; del valor de las resoluciones de la Dirección General, y no perdiendo de vista nunca lo histórico, lo comparativo, lo vigente y lo ideal.

17.—Si de un lado se pretende mayor eficacia civil a la calificación registral, y de otro se quiere destacar el matiz público y social del Registro, con funciones netamente jurídicas y especiales, la naturaleza de la función calificadora debe ser plenamente de carácter jurisdiccional especial.

18.—La organización y reglamentación del Registro como servicio público no constituye «todo» el servicio. El que exista tal organización no debe desmerecer la atención justificadora del mismo, basada en la actividad de aseguramiento y publicidad.

19.—El sistema actual de organización puede considerarse como bueno y conveniente, sin necesidad de acudir a la unificación institucional o funcional, sin perjuicio de revalorizar la publicidad o adscribir los funcionarios Registradores a otras instituciones y servicios registrales que como los administrativos, algunos de los civiles y otros netamente sociales—Sección Inmobiliaria de Colonización, Concentración parcelaria, Zonas regables, etc.—, cooperen a los fines de la seguridad jurídica del Registro de la Propiedad.

20.—La Oficina del Registro no debe ser «del» Registrador, como no lo es su eficacia, efectos o incluso sus repercusiones sociales y económicas, sino que el Estado debe ser el primer interesado y el primero en cooperar o ayudar a su sostenimiento, decoro y propaganda y publicidad externas.

21.—*El prestigio, la dignidad, la preparación profesional del Registrador, su responsabilidad personal directa y su carácter de funcionario público, le hacen acreedor a los beneficios sociales, ayudas familiares, estímulos formativos, etc., que el actual Estado español concede a los demás funcionarios.*

JESÚS LÓPEZ MEDEL,

Ayudante de Derecho Natural
y Registrador de la Propiedad

OBRAS Y ENSAYOS DEL AUTOR

JURIDICO-SOCIALES:

- Propaganda y publicidad registral.* («Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», marzo-abril 1956.)
Sobre el Derecho y su concepto. (Idem, julio-agosto 1957.)
Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público. (Idem, enero-octubre 1958.)
Vigencia del sentido social de la pedagogía calasancia. («Revista Calasancia», octubre-diciembre 1957.)
Lo político, lo social y lo profesional en la reforma tributaría. («Punta Europa», marzo 1958.)
Aspectos sociales del Registro de la Propiedad. (Seis conferencias en el III programa de Radio Nacional, 1955-56.)
José Antonio y el futuro político español. (Tres conferencias, ídem, 1957.)

UNIVERSITARIOS:

- La idea de Universidad en Menéndez Pelayo.* (Premio del Centenario. «Revista Calasancia», núm. 9.)
Las oposiciones como método de selección profesional. (Idem, núm. 10.)
La formación religiosa universitaria. (Idem, núm. 11.)
La Universidad de Verano. (Idem, núm. 13.)
El preuniversitario en alguna de sus manifestaciones universitarias. (Idem, núm. 14.)
El problema de las oposiciones en España. (Prólogo de Mariano Navarro Rubio.) (Euramérica, 1957.)
A las puertas de la Universidad. (Prólogo de Adolfo Muñoz Alonso.) (Cuadernos del C. E. U., 1958.)
La Universidad por dentro. (Prólogo de José María Javierre.) (Colección «Remanso», 1958.)
El futuro de la concentración. Universidad y Concentración Parcelaria. (Dos trabajos premiados, 1956 y 1957.)
Investigación y oposiciones. («Punta Europa», núm. 29.)
Espiritualidad universitaria. («Espiritualidad Seglar», octubre 1957.)
Otras colaboraciones y escritos en «Incunable», «Ya», Agencia «Logos», «La Hora», «Juventud», «Alcalá», «Punta Europa», Radio Nacional, «Cerbuna», «Signo», «Mejora», etc.

PENDIENTES DE PUBLICACION

- Aspectos de la problemática jurídica en el siglo XVI.* («Cuadernos Hispanoamericanos».)
La Unidad integradora de Estado, Gobierno y Movimiento. («Punta Europa».)
El problema de Suez a la luz del Derecho Internacional Natural. («Revista Crítica de Derecho Inmobiliario».)
Raíces y sus naturalistas de la Cooperación. («Cuadernos de Política Social».)
Valoración pedagógica del ambiente social. («Educadores», núm. 1.)
El Derecho natural «a enseñar». («Revista Calasancia».)
Lo religioso en la Universidad. Sus esquemas sociales pedagógicos e intelectuales. (Colección «Remanso».)
El Cuerpo de Aspirantes a Cátedras. («Revista de Educación».)