

REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

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

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1958.

Año XXXIV

Mayo-Junio 1958

Núms. 360-361

Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público

(Premio «Gascón y Marín» 1957)

(Continuación.)

SUMARIO.—PARTE ESPECIAL.—*Concepto y elementos del Registro de la Propiedad como Servicio público.*—Título I.—*Problemas generales.*—CAPÍTULO I.—*Delimitación del contenido Registro como Servicio.*—A) *Planteamiento.*—Lo actual y lo ideal.—La realidad del sistema.—El verdadero destinatario del Registro.—B) *Su delimitación.*—1. *Lo público, lo privado y lo administrativo en el Registro.*—a) Lo público; lo político.—b) Lo social.—c) Lo privado. d) Lo administrativo.—C) *Policía, Fomento y Servicio público en el Registro de la Propiedad.*—1. *La Policía.* Las limitaciones jurídicas.—2. *El fomento.* El estímulo y la inadmisibilidad oficial de documento.—3. *El Servicio público.*—CAPÍTULO II.—A) *Concepto del Registro como Servicio público.*—Como organización. Como actividad pública. Como cierta actividad estatal. Definición.—B) *Caracteres.*—1. *Los particulares del Registro.*—a) Público.—b) Esencial.—c) Jurídico.—d) De publicidad.—e) De inscripción.—f) Con fines de seguridad inmobiliaria.—g) La sociedad destinataria.—h) El interés particular del individuo.—i) Los funcionarios, técnicos en Derecho. j) Con facultades de carácter jurisdiccional, especial para fines de justicia registral.—2. *Los generales de todo Servicio.*—C) *El Registro en la clasificación de los Servicios.*—1. *En los esenciales.*—2. *En los necesarios.*—3. *En los obligatorios.*—4. *En los «uti singuli» y «uti universali».*—5. *En otras clases: exclusivo, estatal, general, directo simple.*—Título II.—*La actividad objeto del Registro como Servicio público.*—CAPÍTULO I.—*Aspectos previos de carácter público y social.*—A) *Planteamiento.*—B) *Sistemas de Propiedad y sistema de Registro.*—1. *Función social de la Propiedad.*—2. *Los sistemas registrales ante la Propiedad.*—C) *El Registro y algunas realidades económi-*

cas, fiscales y sociales.—1. El desarrollo del crédito territorial.—2. El Registro y la eficacia de los tributos.—a) En orden al Impuesto de Derechos Reales. b) Con relación al Catastro.—3. En disposiciones de carácter público y social. a) Consideración previa.—b) En la legislación de Administraciones locales. c) En materia de aguas públicas.—d) En materia de montes.—e) En materia de minas.—f) En concentración parcelaria.—g) En materia de Colonización. La disposición 5.ª del proyecto de la Ley de 21 de abril de 1949.—CAPÍTULO II. La Seguridad Jurídica y la Publicidad Inmobiliaria.—A) Seguridad Jurídica Inmobiliaria.—Doctrina de Gallardo Rueda.—B) Teoría del condominio del Estado sobre el territorio.—C) La Publicidad de los Derechos Reales Inmobiliarios.—1. Como forma de intervención administrativa.—2. Como medio de Seguridad Inmobiliaria.—CAPÍTULO III.—El fin público del Registro y el carácter de la inscripción.—A) Propiedad inscrita y Propiedad no inscrita. Doctrina y conclusiones de LA RICA.—B) Inscripción obligatoria. La eficacia del Servicio. Doctrina dominante. La «justicia» de la inscripción. C) Inscripción obligatoria progresiva.—1. Por la legislación, por zonas territoriales, por el valor.—2. Procedimientos indirectos.

PARTE ESPECIAL

Concepto y elementos del Registro de la Propiedad como servicio público

TÍTULO I

Problemas generales.

CAPÍTULO I

DELIMITACION DEL CONTENIDO REGISTRO COMO SERVICIO

A) PLANTEAMIENTO.

No pretendemos ser excluyentes, ni teorizar sobre si el Registro como servicio público está antes o después de lo institucional; si lo importante es la naturaleza del acto registral, o si la calificación hecha por el Registrador constituye por sí misma la función básica a precisar dentro de una teoría del servicio público. Reconocemos

las tres acepciones de *institución, oficina y libros*, y partimos de que las tres no se excluyen. Por el contrario, la idea de servicio público, cuya teoría constituye objeto de este trabajo, puede dar una especie de *trinidad unitaria* a la cuestión, siempre que la orientación que adoptemos no vaya en detrimento de lo institucional, ni traspase el campo propio de aquel conjunto de libros o de oficina pública.

En este planteamiento hay una parte actual, vigente y positiva, a la cual hemos de sujetarnos, pero hay otra que constituye un *deber ser*, un imperativo. Si no fuera por no acudir al tópico, diríamos que la institución registral está en crisis. Que *no acaba de convencer*; que no cuaja—como conciencia social, como conciencia jurisprudencial, como educación registral del ciudadano—en algo definitivo. Es cierto que el Registro, en la vida moderna, cumple un papel esencialísimo en la esfera de la publicidad, que suscitaría el asombro de nuestros legisladores de 1861 (158). Pero no es menos cierto que no terminamos por configurar, en la realidad social, una institución, jurídicamente lograda, técnicamente perfecta—en la perfectividad humana de las realidades—y *socialmente* exigida. Estamos viviendo de criterios técnico-legales, reiteradamente expuestos, elaborados y fijados. Parece que todo está dicho y todo preparado para que el Registro *funcione*.

Doctrinarismos rigurosos, concepciones alambicadas, aunque sólidas, criterios y prejuicios varios—legislativos, civilísticos y de oportunidad—, hacen que el Registro permanezca un tanto asido a su propio imperativo. Se impone por sí, por *su necesidad*, por su urgencia, más o menos fraudulenta unas veces, por conveniencia otras. Cuando el interés social acude al Registro, suele encontrarle desvencijado, incompleto, insuficiente, como en un claroscuro. No le da toda la publicidad—corriente desinscribitoria—, no le da toda la concordancia—realidad material y realidad jurídica—, ni todo el contenido—Catastro y Registro—, ante la materialidad geográfica de las fincas.

Tal fué el decaimiento en otro tiempo, que hizo decir a Bernaldo de Quirós (159): «El juicio crítico que en su conjunto sis-

(158) MARÍN PÉREZ, ob. cit., pág. 1.

(159) En *Enciclopedia Jurídica Xeis*, t. XXVII, voz «Registro de la Propiedad», pág. 116.

temático ofrece esta institución en España es de todo punto desfavorable. Su fracaso, sin atenuaciones, no sólo no se ha proclamado en los libros de ciencia, sino que ha constituido algo como de dominio público. Los Registradores, en sus informaciones, lo han certificado, y lo malo es que lo corroboran los mismos libros del Registro y los datos de las estadísticas. Si no se ha podido soportar el rigorismo de nuestro sistema, mucho más suave que éstos—sistemas australiano y alemán—, ¿cómo va a resistir nuestra propiedad, nuestro propietario, la inflexibilidad, las exigencias del *Grandbuch* o del *Real Property Act*? A nuestro juicio, debe regresarse al sistema francés, con principios de publicidad y especialidad absolutos, y procurar el perfeccionamiento para conseguir con él se cumplan los de sustantividad y legitimidad.»

En esa afirmación hay una parte de verdad: la realidad del sistema hipotecario español. En lo que no estamos conformes es en el camino de *reencuentro* de nuestra salubilidad registral.

La evolución histórica y política de las ideas y del pensamiento; la revisión del sentido mismo de servicio público que a algunos administrativistas les han llevado a preguntarse si estará en crisis (160); la función social de la propiedad, y el valor que se da a la seguridad jurídica y a la «higienización» de las situaciones de hecho y de derecho, procurándose la autenticidad, la prevención y la evitación del pleito; todos estos motivos y muchos más nos mueven a revisar la institución registral desde un punto de vista, si no nuevo—porque fué ya vislumbrado por hipotecaristas del siglo pasado, muy citados precisamente a lo largo de este trabajo—, sí, al menos, con la unidad sistemática, que observamos desde los primeros capítulos.

El destinatario del Registro ni es el funcionario que lo lleva, como vulgarmente se piensa, ni es el particular que acude a él, por creerse más seguro; ni menos son los que no inscriben, por evitar pagos a la Hacienda o evadir una ejecución o el que va a enterarse de la fortuna del deudor para sacar el mayor fruto posible a su crédito. *El destinatario es la sociedad entera*, quien debe conocer la situación jurídica de sus miembros. No con fines hacendísticos precisamente, sino con fines de seguridad, de bienestar y

160) Véase GARRIDO FALLA, en *Transformaciones...*, en la *Crisis de la noción del Servicio público*, págs. 135 y ss.

de orden. La estricta función judicial debe tener, y va teniendo cada vez más, un sentido emergente, extremado. Ya no se puede pedir la justicia por la justicia y la razón por la razón cuando el bien común y la necesidad social andan tan en juego y en primera fila.

Las Constituciones de los Estados, sus Fueros y Leyes fundamentales, predicán la situación jurídico-pública de sus ciudadanos. El Registro debe predicar las Declaraciones de Derechos de orden inmobiliario. Pero esta tan excelente tarea y misión rebasa ya los moldes privatísticos de nuestra Institución. Hay que servir los intereses privados, sus derechos y sus facultades; pero *por éstos y con éstos* servir—como en tantos otros fines, incluso meramente administrativos—al interés general. Por eso hay que buscar, consolidar e idear un resorte jurídico eficaz, una estructuración legal suficiente, y—nuestro objeto—una *teoría del Registro como servicio público*, con la que se cumplan todos aquellos fines. Para nosotros, el Registro así configurado no es tabla de salvación heroica, sino desenlace normal, elaborado y consecuente con una realidad, unos tiempos y unos criterios actuales. Si no queremos que el Registro de la Propiedad sea un arma socializante del Estado o escudo del defraudador de la Hacienda, o capricho, arbitrariedad y libertinaje registral de un *me conviene o no me conviene inscribir*, además de institución, debe entenderse primero, y desarrollarse después, como servicio público.

Creo que este planteamiento puede dar luz y anticipo de nuestro propósito, aun a trueque de repetirnos luego. Pero lo hacemos, después de haber enfocado los problemas previos, con plena serenidad y objetividad. Bien pudimos hacerlo al comienzo de este trabajo. Pero hemos querido acudir a la Ciencia de la Administración primero, y después a la Historia y al Derecho Comparado, para sacar lecciones y argumentos. Históricamente, las posibilidades han sido muchas y los caminos han sido varios. Mientras la madurez civilística, legislativa, social o económica de todas esas realidades no permitan el desarrollo normal de la Institución registral, con inscripción constitutiva como en los sistemas germánicos, el Registro como servicio público—dentro, además de lo social y católico que integran los fines de nuestro Estado—*puede vencer*—aunque sea dando un rodeo—*toda la pereza legislativa*,

todos los respetos a posibles o mal entendidas libertades de contratación y de inscripción, y *por este camino dar un día realidad a una inscripción constitutiva*. Porque si la *obligatoriedad* de la inscripción vendría a ser inexcusable—por la propia naturaleza del servicio público, de su regularidad y de su continuidad—, el carácter constitutivo de la misma, que tan cercano le anda, no se haría esperar.

Nuestra tesis se agota—por ahora—en la teoría del Registro como servicio público. No pretendo elevarlo a la categoría de principio hipotecario (161), ni rebajarlo al concepto vulgar de «servicio público» de gas, electricidad o tranvías. Ni menos trazar una estructuración orgánico-administrativa que no tengo por qué criticar o desmontar. Tampoco distraer la atención de la Ciencia Hipotecaria en sus problemas más esenciales y puros, aunque si atraer la de la Ciencia de la Administración, más olvidadiza o indiferente ante aquéllos. De ninguna manera pretendo hacer un equilibrio forzado o «paz promisorias» entre hipotecaristas o administrativistas en una lucha por traer para sí el Registro de la Propiedad (162), puesto que, además, en el fondo, hay raíces filosófico-jurídicas, que aunque quedan más atrás en este trabajo, no están ausentes en él.

El Registro de la Propiedad está muy donde está y se tardará en cambiar de criterio. Eso sí, nuestra insistencia es en el *para qué está*, cuál es su finalidad, cuál la naturaleza de la función, y la

(161) Sobre los principios hipotecarios, su papel, y el sentido que tiene en la Ciencia hipotecaria—quizá con un excesivo afán de elevar a categoría de tal una regulación normativa—. véase *Los principios de la relación jurídica registral*, de MARÍN PÉREZ, «R. de D. Priv.», 1947, pág. 658; JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Principios Hipotecarios*, Madrid, 1931, y VILLARÉS, *Principios Hipotecarios*. Conferencias, Curso 1952..., págs. 71 y ss.

El profesor HERNÁNDEZ GIL, en la exposición de esta tesis, objetó que quizá la tendencia hipotecarista a reducir los preceptos legales a principios haya restado *eficacia* al Registro.

(162) No obstante lo dicho, bueno será traer a colación dos citas de GARRIDO FALLA, en *Transformaciones*, págs. 56 y 153. Una de él mismo: «La concepción individualista y voluntarista del derecho se alojó cómodamente desde el principio en el Derecho Civil, mientras que una concepción socializadora comenzó a crearse en el seno del Derecho Administrativo». Y otra, trascrita por él, de RIVERO (*Le régime des entreprises nationalisées et l'évolution du Droit administratif*, 1952): «El debate, en otros tiempos famosos, sobre relaciones entre Derecho público y Derecho privado, encuentra aquí una solución: ni publicación del Derecho privado, ni mantenimiento de las dos disciplinas en su imperio tradicional, sino estrecha interpretación en dominios que antes hubiesen pertenecido, bien al Derecho público, bien al Derecho privado».

organización que la sirve. Y antes que nada, dar un concepto, todo lo provisional que se quiera, fijar sus caracteres y delimitarlo previamente.

B) SU DELIMITACIÓN.

1. *Lo público, lo privado y lo administrativo.*

a) *Lo público en el Registro de la Propiedad.*

«Los Registros de la Propiedad serán públicos para todos aquellos que tengan un interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles o Derechos reales inscritos», dice el art. 221 de la L. H.

Pero no es a ese sentido «público»—recuérdense los dos grandes ejes del sistema registral, *publicidad material y publicidad formal*, y ese otro aspecto más accesorio de *publicidad de la publicidad registral* (163)—al que nos referimos. Lo público del Registro no está sólo en lo que representa de índice expresivo de estado jurídico de las fincas, sino en la consideración político-social que ha venido teniendo y tiene.

En esa adjetivación de servicio—público—hay ya de por sí una idea que al decir de Fábregas del Pilar (164), está tanto en el mismo hecho de la atención de un interés social, como en el de su atención a un determinado *modo*; y es precisamente en este *modo* donde se encuentra todo el nervio de un servicio público.

Lo público tiene dos manifestaciones especiales dentro del Registro, como servicio: *lo político y lo social*.

Lo político es una idea más cercana al servicio público que a lo institucional.

Aun dentro de la confusión de poderes se observaba que el Registro de la Propiedad correspondía más al orden de lo que hoy llamamos *administración activa* que al orden judicial—escribe Pa-

(163) Véase nuestro trabajo *Propaganda y Publicidad Registral*, «R. C. D. I.», núm. 334-335, abril, 1956, págs. 224 y ss. En él, conscientes de la función del Registro, planteamos para éste el problema de las modernas técnicas publicitarias.

(164) FÁBREGAS DEL PILAR, en *Móviles y formas de ejecución de los servicios públicos*. Disc. en la Academia de Jurisprudencia, Madrid, 1954, pág. 19.

zos y García (165), al explicar la restitución, casi general, que se ha hecho en el Derecho moderno, y al encuadrarlo más bien en el *orden judicial*.

Recordemos en nuestra Patria aquellas peticiones de los Procuradores españoles a Carlos V y Felipe II, para que dictasen medidas de *registración de censos y tributos*, y luego de *aseguramiento de la propiedad territorial*. Piénsese en el interés de los reyes prusianos, especialmente de Federico el Grande, por restaurar antiguas instituciones olvidadas, con el fin de fomentar el crédito territorial y agrícola, con la adopción de determinadas formas y solemnidades en los actos relativos a la propiedad inmueble, ya que, según expresó en el art. 49, sección 2.^a, título III, de su Ley Hipotecaria de 1783, el orden y la seguridad pública estriban en que la propiedad inmueble no ofrezca dudas ni incertidumbres (166).

Cuando el poder soberano se encauza a través de garantías constitucionales, lo político del Registro como servicio público se confunde con la elaboración legislativa de los proyectos de mejora (167) y se reduce a sus justos términos, como así debe ser. No puede vincularse el Registro de la Propiedad a un criterio político ni a una forma o régimen político concreto. *Lo público del servicio se centra en el interés social y en la naturaleza especial del mismo*. No es «Servicio»—con mayúscula—del Estado, como los servicios Nacional del Trigo y Español del Magisterio—aunque éstos también cumplan una tarea pública—, sino servicio público en la acepción administrativa general, cualificada por su *finalidad*, por su *función* y por su *organización técnico-jurídica*.

b) *Lo social*.—«La adopción de este sistema de registro—dice Roca Sastre refiriéndose al alemán (168)—es cosa independiente

(165) *Sobre el Registro de la Propiedad*, ob. cit., pág. 17.

(166) Véase OLIVER, *Derecho Inmobiliario...*, ob. cit., pág. 106.

(167) Véase BERNALDO DE QUIRÓS, en *Diccionario Xeis*, ob. cit., voz «Registro...», pág. 105. GENOVÉS AMORÓS, en *Directrices iniciales y evolución posterior del régimen inmobiliario español*. Conf. 1951, cit., págs. 7 y ss. ROCA SASTRE, ob. cit., t. I, págs. 54 y ss.

(168) ROCA SASTRE, ob. cit., pág. 108. Sobre el sentido jurídico-social del Registro de la Propiedad, puede verse CASSO, *Derecho Hipotecario o del Registro de la Propiedad*, Madrid, 1946, pág. 22, y LOCHER, *Die neugestaltung des Liegenschaftsrechtes*, Berlín, 1942, pág. 14.

de las transformaciones que reciba el Instituto de la Propiedad Territorial, pues goza de la flexibilidad suficiente para adaptarse lo mismo a la propiedad liberal del siglo pasado como a la propiedad de tipo funcional del presente. No hay que preocuparse de cómo se plegarán los sistemas hipotecarios a los principios de la moderna economía, pues en ésta siempre dominará el tráfico jurídico inmobiliario y el crédito territorial, y, por ende, la necesidad de proporcionarles seguridad. No negamos que los fines hipotecarios del siglo XIX y los del siglo XX son tan divergentes, para que ello implique un cambio importante en el sistema hipotecario.»

Como puede comprenderse, se observa en este autor, y en general en la mayor parte de los hipotecaristas, una preocupación social, latente y viva. Esto sólo—aun a los efectos de defender un sistema registral—ya es bastante para que podamos advertir una serie de aspectos sociales importantes. No podemos vivir a espaldas de esta realidad social, y *el Registro, que es más público por lo social que por lo político*, debe cuidar y mimar aquellas realidades sociales que se desarrollan—aparentemente—al margen, fuera de su contenido habitual y característico, pero que deben moverle a una atención y un cuidado. Los problemas registrales que plantean las modernas Leyes agrarias y urbanas deben ser estudiados, no sólo bajo el prisma de una concepción política, programática o doctrinal, sino bajo el punto de vista de servicio público, que los da configuración jurídica, serena y suficiente.

c) *Lo privado*.—Lo privado en el Registro de la Propiedad ha sido la parte más elaborada y más estudiada. Precisamente por los criterios liberales dominantes en la relación de nuestras primitivas leyes.

Una de las razones contenidas en la Exposición de motivos de 1861, para justificar la voluntariedad de la inscripción, era que con la necesaria u obligatoria se atacaría la libertad de contratación, repugnando al concepto del derecho de propiedad como derecho subjetivo, y no encajando en la misión natural del Estado, el cual no debe forcejear en la vida de los derechos privados.

Lo privado, en el Registro de la Propiedad como servicio público, debe seguir siendo nota dominante.

La iniciativa particular, el derecho particular, la solicitud registral, sus efectos, deben gozar de las mismas prerrogativas de la propiedad privada, es decir, que entendemos que la mejor forma de cumplimiento de los fines públicos del Registro ha de lograrse por la solicitud del particular, su celo y su convencimiento de que son sus derechos y su aseguramiento el primer motivo esencial del Registro.

Esto no importa para que la seguridad y continuidad del servicio exijan unos requisitos u obligaciones *minimas*. Desde luego, la inscripción obligatoria en determinados actos o negocios jurídicos. Pero, en lo demás, muy poco, en esencia, debe transformarse el régimen registral. Desde el primero al último de sus preceptos —y mejor si se incorporaran en el Código Civil o en una Ley Hipotecaria desprovista de parte adjetiva—es lo privado lo que hay que estructurar, si bien dándole cauce y sentido público.

Roca Sastre (169), al refutar aquella argumentación de la Exposición de motivos, ya dice que la inscripción constitutiva no ataca la libertad individual, como no la ataca la exigencia *ad solemnitatem* de la autenticación pública de negocios importantes de la vida civil; que lo que ataca la libertad de contratación es precisamente el sistema de inscripción declarativa. Menos la ataca la inscripción constitutiva en materia de hipotecas.

Al confirmar el matiz privado del Registro como servicio público, mantenemos el respeto a la propiedad individual, y sí que exigimos a ésta todo aquello que en función de sí misma deba dar, social y jurídicamente, especialmente en orden a la publicidad de los derechos privados, como se publican aún aquellos que pueden ser más personales y subjetivos, como el nombre y apellidos en un Registro civil, o como un grupo de amigos que se constituyen, para sus fines particulares, en Sociedad limitada.

d) *Lo administrativo*.—Quizá sea lo administrativo lo más difícil de delimitar, y por eso constituirá una parte importante de nuestra tesis.

Los trabajos de Zanolini, González Pérez, Valenzuela Soler, Royo Villanova y aquellos de que se hace eco Garrido Falla (170),

(169) Ob. cit., t. I, pág. 186.

(170) Véase citas (45) a (53).

han puesto de relieve este problema en los últimos tiempos. Pero el problema está también dentro de la Ciencia hipotecaria. Recuérdense, entre otros muchos trabajos, los de Romaní Puigden-golas, Pazos García, Pagé, Ventura y Solá, Romaní Calderón, y ya no digamos los más modernos de Roca Sastre, La Rica, Ruiz Martínez, Gallardo Rueda, Villarés, etc. (171).

Reconocemos la parte administrativa del Registro como servicio público. Pero, ¿dónde radica ella? ¿En la finalidad pública del Registro? ¿En la naturaleza del procedimiento? ¿En el acto de inscribir? ¿En la función calificadora del Registrador? ¿En la organización?

Una teoría del Registro como servicio público no impide que, categóricamente, defendamos previamente el carácter civil de los derechos que se incorporan al Registro (172) y los que se derivan de él por efectos del Registro (173), la naturaleza registral, no precisamente administrativa, de los actos (174), por más que emanen de un órgano encuadrado dentro de unos organismos de índole administrativa.

Lo administrativo del Registro como servicio público puede estar en la configuración como tal, su esencialidad, su carácter, su organización y su reglamentación orgánica.

(171) Insistiremos sobre este punto al hablar del problema de la naturaleza de la función calificadora, como elemento integrante de un servicio público.

(172) El art. 1.º, al hablar del objeto del Registro de la Propiedad, se refiere a los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, actos—por «títulos»—que quedan enumerados no en forma de *numerus clausus* en los arts. 2.º de Ley, en seis apartados y desarrollados en los arts. del 4.º al 14 del Reglamento, sin que el carácter civil de los mismos se desfigure por la titularidad amplia que reconoce el art. 4.º citado—*persona natural o jurídica*, y, por tanto, incluso *administrativa*—, o por el objeto específico de carácter administrativo de algunas inscripciones, como los bienes del Estado o Corporales (arts. 15 y 16) de la Iglesia (art. 19), de bienes apremiados por la Hacienda (art. 26) o montes públicos o concesiones administrativas (arts. 30 y 31, que, como los anteriores, son del Reglamento Hipotecario).

(173) Véanse los arts. 34 y 32 sobre la fe pública registral. Los arts. 38 y 99 de la legitimación registral, con toda la gama de efectos, especialmente las acciones del art. 41, que viene a superar y a complementar las clásicas acciones interdictales. Art. 104 y ss. sobre la hipoteca. Art. 209 sobre liberación de cargas y gravámenes. Todos ellos con las correspondientes del Reglamento Hipotecario. Incluso los de auténtica ejecución hipotecaria, sumaria y extrajudicial de los arts. 129 y ss. de la Ley.

(174) GARRIDO FALLA, al hablar del objeto de impugnación de los actos administrativos, se refiere en el apartado b) del cap. III de *Régimen de impugnación*..., pág. 128, a los «Actos administrativos con efectos jurídicos privados».

C) POLICÍA, FOMENTO Y SERVICIO PÚBLICO
ES EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

Una delimitación que estimamos obligada consiste en analizar los aspectos que presentan estas tres modalidades de una acción administrativa.

1. *La policía* (175).

La policía es, según Merk (176), una función, no un órgano, de la Administración, que se caracteriza por el empleo de un medio determinado, la *coacción*, que precisamente no es necesario emplearla en la actualidad, bastando que constituya la *última ratio*.

Se trata de una limitación, en definitiva, de las actividades privadas, un constreñimiento de la libertad para fines de orden público o de seguridad.

Es un modo de acción administrativa, que escapa a la configuración jurídica del Registro de la Propiedad.

Pero cabría preguntarse: ¿No existe algo de policía en el Registro de la Propiedad, como limitación impuesta a la misma en orden a su publicidad, exigida como medida preventiva o cautelar?

Santa María de Paredes incluía el Registro de la Propiedad dentro de las *funciones administrativas de la propiedad* (177), mejor que dentro de servicios comunes, como Gascón (178), o, dentro de la Administración relativa al Derecho, como Royo Villanova, Zanobini y Valenzuela Soler (179).

(175) Como bibliografía general sobre el problema de la policía, como modalidad de la acción administrativa, pueden verse la citada por VALENZUELA SOLER, en su *Programa...*, pág. 6, que se corresponde con los tratados y trabajos más manejados por nosotros, y, además, la obra de JORDANA DE POZAS, *Ensayo sobre una teoría del fomento...*, págs. 42 y ss., y GUARITA, trabajo cit., pág. 443.

(176) Véase JORDANA, trab. cit., pág. 44. El mismo escribe: «Este concepto de Policía, como medio de mantener el orden público, ampliamente entendido, mediante la limitación de las actividades privadas y de restablecerlo por la fuerza, una vez perturbado, conviene perfectamente al Derecho Administrativo español.»

(177) Véase cita (51).

(178) Véase cita (46).

(179) Véanse citas (47), (48) y (54). Sin embargo, cabría preguntarse: ¿No podría integrar una limitación a la propiedad privada—dentro de la acción ad

No obstante, hay algo de prevención y de limitación. Lo que sucede es que se hace tan *accesorio*, que lo que tiene de policía—en el sentido administrativo de la palabra—lo absorbe plenamente el servicio público.

Las primeras manifestaciones registrales—recordemos la evolución histórica—se encuentran precisamente en un imperativo de aseguramiento de la propiedad, evitando las situaciones engañosas y fraudulentas, lo cual implicaba ciertas *limitaciones*, ciertas medidas, más o menos coactivas, impuestas con el carácter de necesarias y obligatorias.

Lo que sucede es que tradicionalmente la policía se ha venido entendiendo como empleo de medidas personales o materiales—policía de seguridad exterior, interior, de minas o montes—más que medidas de índole jurídica. Pero no se olvide que si hay incluso un delito en la doble venta, la prevención de éste, la evitación del resultado dañoso final, no se logra precisamente con medidas de precaución materiales y personales, sino con las que brotan de un Registro perfecto, sólidamente organizado, y continuamente al día. No obstante, repetimos que esa posible limitación de actividades privadas en orden a la inscribibilidad o no, queda absorbida por la configuración del servicio público del Registro, que precisamente lo es de *aseguramiento de la propiedad*, quedándose la policía como inspiradora general en momentos determinados, o en las Exposiciones de motivos, o como coadyuvantes de preceptos especiales, como ha sucedido con la inscripción «obligatoria» en concén-tración parcelaria y de los bienes de las Corporaciones locales.

2. Fomento.

La acción consistente en proteger, estimular, auxiliar o fomentar las actividades particulares mediante las cuales se satisfacen necesidades o conveniencias de carácter general, tiene en nuestro

ministrativa—la obligatoriedad de una inscripción?—VALENZUELA SOLER, en su *Programa...* (Primer curso), pág. 28, no alude a ello. GARRIDO FALLA, en *Transformaciones* .., págs. 89 y ss., al hablar de *Intervención administrativa* por vía de autorización, y no pocos hipotecaristas, plantean así el problema de la inscripción obligatoria, como PAGE. *Sobre el Registro...*, pág. 16, y VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos...*, pág. 32. Véase también, sobre la coactividad de la inscripción, ROCA SASTRE, ob. cit., pág. 14.

idioma, según tradición administrativa y de más de un siglo, el nombre de Fomento (180).

Lo característico, por tanto, en el fomento, es el doble juego de intereses: los particulares y los generales. Y una hilación común: el estímulo en los primeros para cumplimiento de los segundos.

Y siguiendo a Jordana de Pozas, diremos que la policía es la modalidad administrativa del antiguo régimen; el fomento es la más adecuada para el estado liberal, y el servicio público es el modo predilecto del Estado intervencionista... y diríamos también que el paso sucesivo en los últimos ciento cincuenta años para cada una de las necesidades públicas es: policía, fomento, servicio público.

¿Dónde está en materia registral el interés particular, el interés general y el estímulo para su cumplimiento?

La primera fase del Registro—recuérdese la intervención de Federico el Grande en Alemania, la de nuestros reyes en la Edad Media, y Carlos V y Felipe II en la moderna—es de carácter o inclinación por la policía como medio de acabar con una situación jurídico-inmobiliaria falsa y equivocada. La segunda fase, correspondiente a la etapa liberal, es de auténtico fomento.

No hay sino ver la Exposición de motivos de la Ley de 1861 y aun la de 1944. Como ha escrito Gómez de la Serna (181), la Ley no estableció obligación alguna para que se hicieran las inscripciones, pero, por medios indirectos, procuró el resultado; se trataba de estimular la inscripción, para lograr el interés público de la seguridad de la vida jurídica inmobiliaria. El divorcio entre Registro y realidad se consideraba contraproducente, y para contrarrestarlo, había que poner unos medios indirectos: *la inscripción estimulada*.

El problema de lo que *de fomento* pudiera haber en el Registro, podía dar lugar a un examen de los preceptos hipotecarios que estimulan la inscripción. Si por el lado científico hipotecario se

(180) Véase JORDANA DE POZAS, en *Ensayo sobre la teoría del fomento...*, pág. 49. Como bibliografía general sobre el Fomento, véase VALENZUELA SOLER, *Programa...* (Segundo curso), pág. 6, y GUAITA, *trab. cit.*, pág. 444. Especialmente, *Las técnicas administrativas de fomento y de apoyo al precio político*, «R. A. P.», núm. 14, págs. 11 y ss.

(181) GÓMEZ DE LA SERNA, *ob. cit.*, pág. 246.

ha puesto de relieve la inconsistencia, la incongruencia y el reconocimiento del fracaso de la llamada *inadmisión oficial de los documentos* no inscritos, en la que puso toda su ilusión compensadora la Ley de 1944 (182), desde el punto de vista administrativo, nos quedaríamos en un punto muerto: el Registro de la Propiedad, como fomento del interés particular para la inscripción y cooperar así al fin de publicidad de los derechos privados civiles y la seguridad inmobiliaria. Esa podría ser hoy la tesis vigente, y a buen seguro que no faltarían datos, argumentos, comparaciones, citas de artículos, explicaciones del mecanismo del Registro, que desarrollasen, no ya una teoría del Registro como fomento, sino una realidad vigente como tal.

Las mismas razones que están pesando en el ánimo del legislador de 1944 (183), son las que constituyen el nervio de nuestro sistema registral. Se podría afirmar: la seguridad jurídica de los derechos privados referentes a inmuebles es una realidad. Pero también lo es que no se inscribe lo que se debiera. Vamos entonces a estimular la inscripción. A decirle al particular que inscriba, que le conviene inscribir; que si no, no le admitirán en las Oficinas y Tribunales sus títulos—a algunos precisamente, como los que van a pagar Derechos Reales, lo que les interesaría es no inscribir, ni presentar—, y así..., ¿cumplimos ya los altos fines de la publicidad, y se satisface una necesidad pública, favoreciendo el crédito, modelando el interés del dinero, etc.?

(182) Véanse arts. 313, 314 y 315 de la L. H., a los que nos referiremos más adelante detalladamente.

Al principio, la inadmisibilidad oficial era más violenta, ya que en el art. 355 no se distinguía entre propiedad inscrita y no inscrita. Esto produjo una copiosa literatura jurídica. Véanse, entre otros, Roca Sastre, ob. cit., pág. 193, y su trabajo en «R. G. de L. J.», *La nueva Ley de Reforma hipotecaria*, 1945, t. I, página 301; Sanz, *La nueva Ley Hipotecaria*, «Rev. D. Priv.», 1945, pág. 18; LA RICA, *Comentarios...*, pág. 160; COSSIO, *Lecciones de Derecho Hipotecario*, pág. 81; GONZÁLEZ PALOMINO, *La liberación de cargas y la nueva Ley Hipotecaria*, «R. G. L. J.», 1945, pág. 303.

(183) En esencia, eran: que se desnaturalizaría el Registro, pues el 60 por 100 de la propiedad no está inscrita; que sería inoperante, con el natural desprecio de la norma legislativa; que, dadas las características de nuestra riqueza territorial, tan dividida entre modestos propietarios, éstos no comprenderían la distinción entre vínculo personal y real; que aun reconociendo la dualidad de propiedad inscrita y no inscrita, sometidas a dos regímenes, mientras la mayor parte de ella permanezca al margen del Registro no se puede resolver nada; que en los arts. 355 y 356 se ha establecido una mayor sustantividad para la inscripción, en los aspectos civiles y procesales, de manera que sólo las relaciones inscritas tendrán plena eficacia legal.

Creemos que *el fomento sería hoy, en el actual sistema registral*, la modalidad de una acción administrativa en que más encajaría. Esta afirmación sonrojaría al legislador, a los hipotecaristas, a los mismos administrativistas, y no digo ya a los profesionales del Registro. Pero es una triste realidad. Precisamente es éste uno de nuestros propósitos: *poner en paralelismo la doctrina de Jordana de Pozas en el orden administrativo de la evolución de los modos de acción administrativa, y sostener que la que hoy le debe corresponder, dentro de un Estado Social de Derecho, es la de servicio público.*

3. *El servicio público.*

También creemos, con Jordana de Pozas, que esas modalidades no se excluyen (184), sino que se trata de *un predominio*. No queremos desechar lo que aún pueda haber *de policía* en el Registro—sobre el carácter obligatorio de las inscripciones de fincas sometidas a regimenes especiales, nos extenderemos en otro lugar—*o de fomento*—la inadmisibilidad oficial continuaría con más razón que ahora—, pero sí destacar que el cauce legal y doctrinal del Registro debe ser el servicio público.

Ante el juego de esos dos intereses, el particular y privado, seguiríamos diciendo hoy, como Morell antes de la reforma de 1909, que los propietarios no tienen necesidad de inscribir: *Ante el Estado son propietarios mientras pagan la contribución; ante la sociedad, si poseen; ante el Derecho Civil, les basta la tradición.*

Este doble juego de intereses, el capricho, la arbitrariedad y la conveniencia privada, dominan, y a ellas está abandonado hoy todo el mecanismo, toda la eficacia y toda la realidad registral. El Registro vive de «rentas», de unos cuantos buenos cumplidores, de unos cuantos imperativos obligados—los créditos para vivienda los préstamos económicos, los planes industriales protegidos...—y de algunos procedimientos de inmatriculación urgentes, desequilibrados y por razones que casi nunca procuran lograr una cooperación al fin público de la seguridad inmobiliaria, sino los suyos personales.

(184) JORDANA DE POZAS, *Ensayo...*, pág. 49. Sobre la noción tecnológica de servicio público, véase GARRIDO FALLA, *Sobre el Derecho administrativo y sus ideas cardinales*. «Rev. Ad. Públ.», núm. 10, 1953, pág. 44.

La acentuación del Registro como servicio público es una de las claves del reencuentro del Registro consigo mismo y con la necesidad social que le «busca» y le «necesita». Al propio tiempo puede ser un motivo más fuerte ante el legislador para que sobre él vierta su interés y su preocupación. No para conseguir prebendas o protecciones benéficas, sino para que a la hora de analizar los problemas científico-doctrinales y legislativos del Registro, de diversa índole, pero especialmente en el orden de la obligatoriedad y del carácter constitutivo de la inscripción, sepa tener más y mejor buena disposición, para saber medir sus tradicionales respetos por la libertad de contratación, vencidos ya en tantos órdenes (185), y por la libertad de inscripción, en aras de la seguridad pública inmobiliaria y el interés social.

Este devenir jurídico, este sentido progresista del Derecho, responde además a Bases institucionales filosóficas, es decir, que no es mera adopción o medida *in extremis*. Álvarez Romero (186) lo ha expresado muy bien, al decir: «En la configuración del Registro de la Propiedad hay algo más que la consecuencia de un lento devenir histórico. El Registro es el resultado de una concepción total de la vida, inspirada en principios filosóficos. *Partiendo de la concepción escolástica del Derecho, entendido como una ordenación dirigida al bien común, tal vez mereciera la pena hacer un estudio que pudiera titularse Registro y Bien común.*»

Quizá estemos en un supuesto excepcional, en el que, modernamente, se haga justicia pública, a través de la justicia privada que el tratamiento registral, su solicitud, calificación e inscripción, supone. Precisamente el fenómeno se da hoy más a la inversa y lo resalta Renard (187) muy expresivamente: «*La institución del régimen de Estado y de la justicia pública no ha modificado la esencia íntima del derecho y de la justicia...; la justicia pública es una anexión progresiva de la justicia privada... La justicia pública comenzó por el control de la justicia privada: el acreedor ejecuta en primer lugar: «manum inficit»: pone la mano sobre su deudor;*

(185) Véase cita (16).

(186) En *La aeronave y su situación registral*, «R. C. D. I.», núm. 354-355, nov.-dbr., 1957, pág. 722.

(187) En *Introducción filosófica al estudio del Derecho*. Buenos Aires, 1947, t. I, págs. 27-28.

«*pignora capit*»: toma garantía, esta es la parte de la justicia privada. Más tarde dará cuenta ante la justicia pública.»

CAPÍTULO II

A) CONCEPTO DEL REGISTRO COMO SERVICIO PÚBLICO.

No creemos sea punto básico para nuestra tesis dar un *concepto* sumamente perfilado y elaborado del Registro como servicio público. La afirmación fundamental consistirá en demostrar que el Registro de la Propiedad es, además de institución, un servicio público, o *institución que se sirve en su ejecución de él*.

Pero comoquiera que las premisas de esta afirmación radican en parte, precisamente en sus caracteres y notas específicas, es necesario que abordemos esta cuestión, sin pretender dar una definición dogmática o exhaustiva.

Siguiendo las tres orientaciones administrativas más importantes (188), podríamos dar estas definiciones:

a) El Registro de la Propiedad es la *organización estatal*, que tiene por objeto realizar una tarea de necesidad pública, cual es la publicidad de los derechos privados, encomendada a un funcionario público denominado Registrador, bajo un régimen especial.

En esta definición lo predominante es el elemento *organización*, que desarrollará esa actividad pública; y, dentro de ella, el funcionario público *Registrador*, que desenvuelve su actividad bajo un *régimen especial*.

b) Es la *actividad pública*, desarrollada por el Estado y bajo su control, para garantizar, por medio de la publicidad de los Derechos reales privados inscribibles, el tráfico jurídico inmobiliario.

Lo fundamental en esta definición es la *actividad pública*, necesaria, social, general, más o menos esencial. Así como en la primera, el elemento objetivo de un servicio público, que es lo que en

(188) SAYAGUÉS, ob. cit., pág. 58.

realidad lo define, está subordinado al elemento subjetivo—organización—en esta definición, lo que destaca preferentemente es la *actividad registral*, que define el servicio.

c) Es cierta *actividad estatal* para satisfacer la necesidad colectiva del aseguramiento de la propiedad territorial por medio de la inscripción y publicidad de los derechos privados, solicitada para atender directa e inmediatamente el interés particular.

Lo característico de esta definición es reducir el ámbito del servicio a esta *actividad estatal*, muy *concreta*. Por eso, de las tres definiciones, que *siguiendo unos criterios administrativos hemos dado*, la tercera es la que menos encajaría en un servicio administrativo en su sentido más puro (189), porque se adaptaría mejor a las *funciones esenciales*, pues de esa necesidad jurídica—se diría—no habría un usuario *uti singuli*.

El concepto del Registro como servicio público no es posible desconectarlo de las tres acepciones dadas y a las que hicimos referencia anteriormente: *institución jurídica, oficina pública, conjunto de libros*. Recordemos la definición en un sentido amplio que adelantamos: es *aquel servicio que tiene por objeto la publicidad de los Derechos reales sobre inmuebles, por medio de la inscripción, en razón a la seguridad jurídica inmobiliaria*.

En un sentido más preciso, aunque descriptivo (190), diríamos: *El Registro de la Propiedad es aquel servicio público de carácter esencial y jurídico, que tiene por objeto la publicidad de determinadas situaciones jurídicas, por medio de la inscripción, obligatoria o constitutiva, de los Derechos reales, como regla general, sobre inmuebles, en razón a la seguridad del tráfico inmobiliario, de la cual es destinataria la propia sociedad, a la vez que se satisface el interés particular de los individuos, estando a cargo de unos funcionarios públicos, técnicos en Derecho, con facultades de índole*

(189) ROCA SASTRE, al hablar de las relaciones del Derecho hipotecario con el Derecho administrativo, dice que: «*El Registro de la Propiedad, en su aspecto orgánico, constituye un elemento de la Administración del Estado, considerado, no como un servicio público en sentido administrativo puro, sino como una actividad estrictamente jurídica puesta al servicio del Derecho privado*», ob. cit., t. I, pág. 16.

(190) CERVERA (Francisco), lo entiende como «*institución jurídica de interés social, organizada por el Estado como servicio público y confiada a unos funcionarios técnicos en Derecho que dependen del Ministerio de Justicia*». (Véase «Ya», 15-2-58, pág. 7.) En esta definición, pues, se observan, injertados, los dos aspectos, *institución y servicio*.

jurisdiccional, a los fines, por medio de la calificación, de la justicia registral.

B) CARACTERES.

1. *Los particulares del Registro.*

a) *Servicio público.* Lo público del Registro resulta reconocido expresamente en nuestra Ley Hipotecaria en numerosos preceptos, singularmente en el art. 221, al decir que los Registros son públicos para quienes tengan interés conocido.

b) Es de carácter *esencial*. Este carácter, dado el derecho positivo actual, y dada la realidad registral, quizá pueda presentarse dudoso. Nos remitimos para ello a las Exposiciones de motivos de nuestras Leyes Hipotecarias, cuya recensión hemos venido haciendo, al proceso histórico, al derecho comparado, a la doctrina hipotecaria más avanzada (191), y a otra realidad no menos fuertemente acusada que nos hace ver la generalidad de esta necesidad, para cumplir una función social, que en sus manifestaciones fundamentales será objeto de atención especial.

c) *La juridicidad.*—Si esta nota suele ser integrante, en la doctrina administrativa más avanzada, de todo proceder administrativo, que hasta incluso se interesa en lo político por el calificativo de *social*, que lo va suplantando, con mayor razón en un *Registro* que es *del Derecho de la Propiedad*.

Todos sus preceptos esenciales (192) son eminentemente jurídicos (193). No por su reglamentación minuciosa, sino por su con-

(191) Véase especialmente LA RICA, *Legislación Hipotecaria y Progreso jurídico*, conf. 1951; GALLARDO RUEDA, *El Registro de la Propiedad y la seguridad jurídica*; PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro*, VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos...*; JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios...*, trabajos todos ellos estudiados y analizados más adelante al hablar del objeto y fin del servicio público.

(192) Véanse arts. 2.º, 13, 18, 26, 34, 35, 36, 38, 41, 99, 104 y ss., entre otros muchos, que se refieren a derechos y situaciones jurídicas de indiscutible abolengo civil.

(193) La juridicidad de que aquí hablamos no se refiere a la mera «legalidad» de los preceptos, sino a lo que en términos *jus naturalistas* diríamos «justicidad», y que llevaba incluso a un hipotecarista a preguntarse: ¿es *justa la inscripción*? Véase más adelante cita (278).

Partidarios, con Ruiz Jiménez, de lo institucional en el Derecho, distingui-

tenido, efectos y consecuencias. El artículo 1.º, en su párrafo tercero (194), al ordenar que quedan *los libros al amparo de los Tribunales*, confirma y apoya este carácter, que se manifiesta esencialmente por una calificación registral con arreglo a Derecho.

d) La publicidad, es el elemento objetivo del Registro, y la constituyen los libros asientos, documentos que exteriorizan unos hechos o situaciones jurídicas (195).

e) La *inscripción* es el asiento y el procedimiento técnico del servicio. Es asiento especial, aun en su sentido más amplio; no es mera nota, mero registro, mera transcripción, mero dato, mera constancia. El mecanismo y el juego del Registro se lleva por medio de la inscripción y en forma legal y reglamentariamente ordenada (196).

La cuestión de su obligatoriedad o no, su carácter constitucional o no, puede ser hoy una *desiderata*. Pero para la buena marcha del servicio público, para que éste sea lo que *debe ser*, hay que ir a la inscripción obligatoria, y en razón de esa obligatoriedad, inicialmente, como tal servicio, hacerla constitutiva en su textura civil.

La obligatoriedad de la inscripción proporcionará así el carácter *regular y continuo* del servicio, el cual no lo miramos en el sentido horizontal de sus palabras, es decir, prestación o estar *abierto* para todos, sino en razón de su profundidad, o sea, que *la con-*

mos también, en lo *jurídico*, dos especies o modos analógicos de ser: el *natural* y el *positivo*, de manera que *existe un sustrato jurídico natural, necesario y permanente, por debajo de la policroma realidad de los derechos positivos, contingentes y mudables* (Véase RUIZ JIMÉNEZ, *La concepción institucional del Derecho*, Madrid, 1944, págs. 428-429).

(194) Dice así el párrafo 3.º del art. 1.º: «Los asientos del Registro practicados en los libros que se determina en el art. 238 y ss., en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la *salvaguardia de los Tribunales* y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley.»

(195) El título VIII de la L. H. y el correspondiente del Reglamento, se publica, así, «*De la publicidad de los Registros*» El 221 se refiere a su carácter público; el 222, a las manifestaciones; el 233, a las certificaciones. Véanse, además, los 224 a 237.

(196) VENTURA SOLÁ, en *Fundamentos*., pág. 25, definía la inscripción en términos generales, diciendo que «es toda anotación, asiento o toma de razón que hace el Estado de ciertos fenómenos sociales o jurídicos para el mejor cumplimiento de sus fines». Sobre este punto, pueden verse los títulos IX de la L. H. y del Reglamento, sobre «Del modo de llevar los Registros», arts. 283 a 858 y 362 a 366, sin olvidar los esenciales sobre la mecánica registral, arts. 17, 20 y 32.

tinuidad y regularidad se basa en la hilación, concatenación y concordancia real y registral en sus libros, puesto que para poco serviría una regularidad externa y una continuidad del Registro, si luego, como sucede en la práctica, ni la sociedad ni el individuo suelen tener elementos suficientes que garanticen un servicio, al que se ha cuidado, pero del que, por tan importantes defectos, *no se puede servir*.

Es inscripción de *Derechos reales sobre inmuebles como regla general*, puesto que algunas situaciones personales también pueden reflejarse, siempre que tengan efectos reales (art. 2.º, núm. 4.º).

La cuestión de si se inscriben los derechos, o las fincas, o se inscriben los títulos, o se inscriben los actos (197), es un problema estrictamente de Ciencia Hipotecaria que no interesa aquí.

f) *Con fines de seguridad* del tráfico inmobiliario. Este es el elemento finalista del servicio público, elemento previsto en la legislación hipotecaria, y el que sustantiviza el calificativo de *esencial* que dimos al principio.

g) *Es destinataria la propia sociedad*. Con este carácter no pretendemos absorber toda la iniciativa particular al respecto. En esto habría que tener en cuenta los criterios nuevos, que se imponen en la realidad política y social de nuestra época, donde la concepción de previsión, seguridad y equilibrio, procuran inmediatamente el de los individuos, pero, a su través, el de la propia sociedad. Ya Pazos y García (198), señalaba que «*las formas jurídicas son de derecho público, y, por consiguiente, representan una limitación a la libertad que sólo puede imponerse en la medida de lo necesario*». La libertad—hasta cierto punto—laboral del pueblo americano, se autolimita por la extensión prácticamente obligatoria de unos seguros individuales, sin los cuales, ni el trabajo, ni el crédito, ni la confianza comercial, son posibles. Es la sociedad la destinataria de aquella publicidad y de esa seguridad.

h) *Satisface el interés particular de los individuos*. Ellos son los interesados, o deben serlo, en una situación jurídica cierta,

(197) El art. 1.º pone como objeto de la inscripción los *actos y contratos*. Y el 2.º habla de *actos* y de *títulos*. Sobre este problema, véase NÚÑEZ LAGOS, *El Registro de Propiedad español*, trab. cit., en la «R. C. D. I.», 1949, páginas 138 y ss. Véase cita (229).

(198) PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro*, pág. 32.

auténtica, indubitada. Pero, su interés ha de ser lícito, cooperador al fin social, y nunca perturbador, fraudulento, en una palabra, «particularista» (199).

i) *A cargo de funcionarios públicos, técnicos en Derecho.* Este carácter está reconocido expresamente en nuestras leyes, y el hecho de que cobren por Arancel, nada desdibuja la naturaleza jurídica de su servicio. Su cualidad de técnicos en Derecho va implícita como consecuencia de la función calificadora y del procedimiento de selección.

j) *Con facultades de indole jurisdiccional a los fines de la justicia registral.* Este carácter ha sido el más discutido—asi como el del fin público es del que más se ha hablado y menos se ha hecho—. y merecerá nuestro estudio en los problemas especiales.

2. *Los generales de todo servicio.*

Puede decirse que reúne todos los caracteres propios de un servicio público en sus líneas generales, e incluso aquellos más exigentes a los que, tomados de García Oviedo (200), nos hemos referido en otro lugar: regularidad y continuidad de la prestación en el doble sentido que atienda «el supremo interés colectivo», y exista una «tutela de beneficios» (art. 34); régimen jurídico especial de imperio derivado de su organización jerárquica y la responsabilidad soberana del Registrador (art. 259, sobre la Dirección e Inspección); poder de policía, absorbido por el propio servicio, en cuanto limitación al derecho de propiedad, que se desenvolviese de manera anárquica (arts. 1.º, 3.º y 313); obligatoriedad de prestación al solicitar en regla la prestación *uti singuli*, siempre que reúna, a su vez, los requisitos que le hagan procedente (art. 221, sobre el interés conocido); posibilidad por el Estado, como gestor supremo de los intereses colectivos, de modificar aquellos elemen-

(199) Dice el art. 34: «El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez inscrito su derecho, aunque después se anule o se resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro...» Esa protección, que puede producir una adquisición a *non domino*, va dirigida a un interés particular y privado, pero *no particularista*, puesto que a la propia sociedad le interesa el mantenimiento de esa adquisición.

(200) Ob. cit., t. I, págs. 231 y ss.

tos adjetivos—demarcación, redacción de determinadas inscripciones, como las de concentración parcelaria, etc.—que cooperen al fin general, aparte de las sustantivas reservadas al poder legislador (arts. 27 y ss., sobre demarcación, y 260, 1.º); situación privilegiada de la Administración, en cuanto a ella misma y en cuanto a la jurisdicción y procedimiento especiales (art. 206, sobre inscripción de bienes del Estado, Provincia y Municipio, y de la Iglesia; art. 26, sobre inscripción de bienes procedentes de apremio fiscal); sistema de tarifas que no suponga una retribución a encajar en las profesiones liberales (art. 294: «Los Registradores percibirán los honorarios que se establezca según Arancel»...); carácter reglamentario que impone a los que están encargados del servicio (los títulos IX de la Ley y del Reglamento se refieren a los derechos y deberes de los Registradores).

C) EL REGISTRO ES LA CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

1. En cuanto a su *importancia*, no es secundario, sino esencial, por la finalidad y el destinatario primario, que es la sociedad, aunque el inmediato sea el particular. Es un servicio que está en la misma línea de los de «Justicia», aun cuando para algunos este servicio—o como el de defensa nacional y otros—sea una función esencial (201).

2. *Es necesario*, no voluntario, respecto al Estado para tener o no este servicio. Para comprender mejor esta inclusión en la clasificación de necesario o facultativo, basta recordar la evolución histórica en general, y en España la elaboración de nuestras Leyes hipotecarias, anteproyectos y Exposiciones de motivos; y examinar otro hecho real: lo que sucedería si de un plumazo el Registro de la Propiedad se suprimiese—en el orden del crédito, en el simple orden jurídico privado, en el orden de los Planes Nacionales de la vivienda, Reconstrucción Nacional, Colonización, Concentración Parcelaria, Patrimonios Familiares, Créditos Agrícolas, etc.—. Por

(201) Véase SAYAGUÉS, ob. cit., pág. 72; y ROYO VILLANOVA, *Elementos*..., pág. 263.

analogía a las modernas disposiciones sobre hipoteca mobiliaria, puede acudirse como argumento complementario de la necesidad de este servicio—necesidad que no es tanto individual, sino social— a las razones de esta moderna legislación.

3. En razón a su *utilización*, es *obligatorio* y no facultativo (art. 313), carácter derivado de su esencialidad, y que no merma la libertad de contratación, sino que la garantiza. Esta inclusión en los obligatorios no se corresponde—salvo para el derecho de hipoteca y los efectos de necesidad de la protección de terceros adquirentes (arts. 105 y 34 de la Ley)—con el derecho positivo actual, pero es la que le va mejor en razón de su eficacia y de su naturaleza.

4. Por la forma de *aprovechamiento*, participa de la doble modalidad: *uti singuli*, para el particular que inscribe en concreto, se informa o solicita una certificación (arts. 221 y ss.); *uti universali*, para la propia sociedad, y ya no digamos para el propio Estado, la Hacienda, sus planes sociales, etc., en las cuales, si bien puede concurrir como ente singular, lo hace siempre *por fines de interés general*.

5. En otras clasificaciones menos importantes, diríamos que el Registro es un servicio *exclusivo* y no concurrente, por su propia indole, aun cuando históricamente, y en el derecho comparado, exista dualidad de regímenes y de registros, los cuales, cada uno a su manera, cooperan al fin de la seguridad jurídica inmobiliaria.

Es *estatal* y no local, es decir, es servicio del Estado, en su unidad geográfica, si bien para su mejor desarrollo se concreta en unas demarcaciones territoriales (arts. 274 y ss.), y sin que ello implique un Registro central, como en el sistema australiano, ni varios descentralizados, como en algunos Estados alemanes.

Es *general* y no especial, puesto que se realiza para todos los ciudadanos sin distinción, sean personas individuales, sean jurídicas, estatales, paraestatales u Organismos, sin otro requisito que la cualidad de titular de un derecho susceptible de inscripción y con los requisitos inherentes a la legislación hipotecaria, y bajo su régimen y mecanismo registral.

Es servicio público *directo*, respecto al particular, e *indirecto* en

orden a la sociedad, necesidades que, como dice García Oviedo (202), son ambas igualmente fundamentales.

Es servicio *simple* y no complejo, pues depende de un sólo organismo, aun cuando su titular sea, por disposiciones y razones distintas, titular de otros organismos, como liquidador del Impuesto de Derechos reales (art. 156 del Reglamento del Impuesto de Derechos reales de 7 de noviembre de 1947); Registrador Mercantil, Registrador de Buques (arts. 2.º y 3.º del Reglamento de Registro Mercantil de 20 de septiembre de 1949), y en su día pudiera ser titular o coadyuvante de la Oficina del Catastro, como en los sistemas alemán o suizo.

TITULO II

El objeto del Registro como servicio público.

CAPÍTULO I

ASPECTOS PREVIOS DE CARACTER PUBLICO Y SOCIAL

A) PLANTEAMIENTO.

Hemos partido de una base social, de un criterio social, eminentemente jurídicos, para el planteamiento de una teoría del Registro como servicio público. Un criterio social, que no está enmarcado en ninguna doctrina política, sino, en todo caso, quizá sí en la doctrina social, que toma su base en los principios de Derecho Natural, en orden a la justicia, al Derecho, a la Seguridad y a la Propiedad, y que hoy cristaliza en la doctrina social de la Iglesia católica; posiblemente la única forma posible de convivencia entre los hombres y los pueblos debe estar basada en un concepto social, que no es nuevo, ni inventado, pero del cual los hombres hemos estado un tanto apartados, olvidados y resistentes.

(202) Ob. cit., t. I, pág. 257.

En ese *orden nuevo*, con su aditamento fundamental de *orden justo*, creo debe estar y puede estar la «socialización» del Registro de la Propiedad, no a base de hacerlo un instrumento del Estado, que sería peligroso, sino servicio público. Esta tendencia al desarrollo y consistencia del servicio público, al que en otro lugar hemos aludido, es la mejor arma para evitar la absorción por el Estado, en fines de una necesidad colectiva, de instrumentos, instituciones y órganos que deben estar en manos del particular, o mejor en manos de entes o funciones las más próximas al orden judicial.

Por el servicio público, sin hacerlo servicio político, ni aun simple órgano de la Administración, el administrado tiene la mejor garantía para sus derechos y su desarrollo, y en el caso concreto que nos ocupa, para su tráfico inmobiliario. Y el Estado por la misma modalidad de acción administrativa, el medio más seguro para que sus fines públicos se cumplan.

El Cardenal Siri (203), decía—hablando de las formas de justicia conmutativa, distributiva y legal—que todas ellas «se requieren para que el hombre sea protegido, para que el pobre obtenga lo que es suyo, para que quien tenga espíritu de iniciativa pueda ocupar el puesto que le corresponda en la escala social. *No pueden recibir el mismo trato los diligentes y los perezosos*».

Nosotros, parafraseando estas últimas palabras, podríamos decir que *diligente* es no sólo el que trabaja y se ocupa de su sustento, sino el que da seguridad al fruto de su trabajo y de su esfuerzo y el que coopera al orden jurídico existente. *Perezoso* es el que se desentiende de aquella obligación, orillándose en la colaboración para un disfrute pacífico, útil y *jurídico* de sus bienes, que sólo entonces puede decirse es disfrute justo. Diligente es el que inscribe; perezoso, el que no lo hace.

Aquí radica la esencia del objeto de este servicio público; objeto que no nos referimos al material—Oficina Pública, conjunto de libros—, sino al fin, *razón de ser*, de la función pública, interés social del Registro. No puede haber servicio público sin una necesidad pública, advertida con mayor o menor urgencia, con más o menos desgana por algunos miembros sociales; pero la realidad

(203) Cardenal SIRI, *Pastoral* cit. Parte segunda, publicada en el núm. 24 de «*Nuestro Tiempo*», junio. 1956. pág. 13.

social, cuando se impone por sí misma, debe bastar para justificar y configurar un servicio público como lo es el Registro.

B) SISTEMAS DE PROPIEDAD Y SISTEMAS DE REGISTRO.

1. *Función social de la Propiedad.*

Castán, sobre este problema, al que hemos hecho alusión en otro lugar, ha escrito (204): «Está hoy enteramente desacreditada la concepción individualista de la propiedad como un derecho ilimitado sobre la cosa... La propiedad que en su concepción individualista era simplemente un derecho del titular, pasará a ser, en la concepción solidarista, *un derecho que crea obligaciones*, y que ha de ser ejercitado en consideración no sólo a la utilidad del propietario, sino también a la utilidad general.»

Esas obligaciones, derivadas del propio derecho, son varias, y tienen un contenido *social*, un contenido *económico* y un contenido *jurídico*. No se puede olvidar—y éste es uno de los primeros deberes—que el orden jurídico, su cumplimiento y el cauce por él marcado, es una de esas obligaciones; entroncar los derechos dentro de él, es algo intrínsecamente al Derecho, pero no para garantizar tan sólo con unos requisitos de documentación pública y autenticidad el derecho particular de que se trate y a favor de su titular, sino el propio orden jurídico por el que se cumple el orden social.

Este sentido social no es nuevo, ni parte sólo de los civilistas modernos, o de la Iglesia. Ha sido desarrollado también por nuestros primeros hipotecaristas, entre ellos Pazos y García, Ventura y Solá y Tell y Lafont. Este último dice que (205) «*la función social de la propiedad privada, fuerza social que la ley debe enfocar*

(204) CASTÁN TOBEÑAS, ob. cit., t. II, págs. 71-73. Véase también LUÑO PEÑA, *Cuestiones de Derecho Hipotecario y Social*, Barcelona, 1945; MINGUIJÓN, *La Propiedad*, Madrid, 1935; PABÓN S. DE URBINA, *Positivismo y Propiedad*, Madrid, 1925. *El Derecho de Propiedad en la Filosofía del Derecho*, de AZPIAZU, Bilbao, 1924; LUÑO PEÑA, *Derecho Natural*, Barcelona, 1950, páginas 405-417.

(205) TELL Y LAFONT, *El Derecho inmobiliario y el Registro de la Propiedad en Alemania*, Barcelona, 1905, pág. 6.

al bien común, ha traspasado en las corrientes filosóficas modernas la esfera de lo justo y de lo injusto, en el sentido estricto de la palabra, y al reconocer y sancionar el derecho de propiedad ha prohibido aquellas formas incompatibles con el buen orden social, y en aras de ésta le ha impuesto reglamentaciones y límites. Y una de ellas, en interés público, ha sido la seguridad y la publicidad del estado de derecho de propiedad inmueble, y no como mera exigencia adjetiva, relegada a una ley de procedimientos, sino con una sustantividad ligada a la constitución y manera de ser de la propiedad inmueble» (206).

2. Los sistemas registrales ante la propiedad.

A este problema, Roca Sastre se refiere con bastante detenimiento (207). Lo hace desde el punto de vista justificativo de la institución registral, que no puede verse mermada en esencia por orientaciones varias que se pueden advertir en la propiedad. Naturalmente que en un sistema socialista o comunista, en el que el Estado sea el titular de las tierras y las divida, el Registro de la Propiedad no tiene nada que hacer. Mejor dicho, lo hace todo, si bien el único titular inscrito será el Estado, y las inscripciones sucesivas imaginarias derivan de la primera y única «inscripción».

Pero en todos los demás—y en ellos estamos y por ellos lucharemos—, en los que la propiedad privada sea el tipo prevalente, por ser de derecho natural y el más acorde con el bienestar general, el Registro puede ser un cooperador y estimulante de primer orden. Dice Roca, en el texto últimamente citado: «El excesivo adeudamiento territorial, producto de un abuso del crédito hipotecario, es resultancia de causas complejas, independientes muchas veces de si el instituto de la Hipoteca ha sido ordenado con

(206) Recientemente, NÚÑEZ LAGOS (Francisco) ha escrito: «El concepto absoluto de la propiedad que tantas correcciones y críticas ha merecido en los tiempos modernos, ha sido rectificado profundamente en España, concretamente, en cuanto a la propiedad de bienes inmuebles, por dos disposiciones legales entradas en vigor recientemente: la Ley de Concentración Parcelaria y su consiguiente de Unidades Mínimas de Cultivo, que afecta a la propiedad rústica; y la Ley del Suelo, que se refiere a la propiedad urbana.» (Véase *El Notariado y la Propiedad Inmobiliaria moderna*, «Rev. Notarial», núms. 27-28 de 1957.)

(207) ROCA SASTRE, ob. cit., t. I, págs. 106 y ss.

la máxima perfección.» Y Jerónimo González (208) escribe que «desde el momento en que la revolución social a que asistimos considera al pueblo como progenitor y destinatario de la norma jurídica, el Derecho, como algo vivo y emocional que palpita en las profundas entrañas de las naciones y de la madre tierra, como nodriza de las razas, debe ser protegido contra las especulaciones y la maldición del dinero, lo que impone *una organización de la propiedad más efectiva, una legislación menos abstracta y el concepto lógico debe ser subordinado al bien de la comunidad*».

Por eso la orientación general, vistas estas bases, es que la inscripción registral se haga *necesaria*, lo cual si así resulta *dentro del orden social*, se hace *constitutiva dentro del orden jurídico*, sustituyendo a la tradición, que, a pesar de tantos siglos de progresos, no ha sido modificada en casi nada, cuando tantas instituciones han evolucionado y se han superado.

Conjuntar un sistema de propiedad con un sistema registral es tarea legislativa muy importante. Y ambos deben ayudarse mutuamente, para fines convergentemente públicos y sociales.

C) EL REGISTRO Y ALGUNAS REALIDADES ECONÓMICAS, FISCALES Y SOCIALES.

Además de la relación que puede existir entre el Registro y su sistema, y el de la propiedad, con su dimensión natural y social, hay otros aspectos eminentemente públicos, que nos orientan para determinar el objeto y fin del Registro de la Propiedad. Son las realidades económicas derivadas del crédito territorial, las fiscales —impuesto de Derechos reales y Catastro— y las sociales, en un sentido ya concreto de su dimensión, como son todos los aspectos recientes y avanzados de una legislación agrícola-social, en la cual la inscripción se presenta como apoyo constante y básico para la alta finalidad pública.

(208) Véase JERÓNIMO GONZÁLEZ, en *Política Inmobiliaria: El sistema danés*, «Rev. Est. Pol.», 1941, pág. 483. Este inolvidable hipotecarista ha sido un esforzado defensor de los principios sociales de la propiedad, al propio tiempo que un impulsor del sentido público de nuestro Registro. En otra ocasión—*Prólogo* a la obra de SERRANO SERRANO, *El Registro de la Propiedad en el Código Suizo*, pág. 5—se refiere abierta y expresivamente a que *al liberalismo del siglo pasado se le hacen, acaso precipitadamente, unos funerales de tercera, para abrir las puertas al templo del Derecho agrario.*

1. *El desarrollo del crédito territorial.*

Un factor básico de la seguridad es también el crédito territorial. Se encuentra en relación con el desarrollo de la propiedad misma y con las miras sociales—en parte políticas—de un quehacer o empresa que tengan tales calificativos.

A la prosperidad pública se llega por diversos caminos. Y uno de ellos es el *crédito territorial*. La movilidad de la propiedad, el facilitar nuevos propietarios, la moderación del interés del dinero, evitando posibles fraudes—principios éstos de un orden de derecho natural, tanto o más que positivo—constituyen normas programáticas y constitucionales a las que atiende el Derecho vigente de alguna forma, más bien preventiva, limitativa o sancionadora (209), pero cuyas manifestaciones positivas se encuentran *justamente* en su desarrollo y su estímulo.

Luño Peña (210) señalaba tres aspectos de la función social de la hipoteca: 1.º *Ordenación de la hipoteca como Derecho real de garantía, con miras al bien común*. 2.º *Interés social y de trascendencia pública*; y 3.º *Educación económica*.

Pero todas estas funciones no podrían tener consistencia sin el carácter constitutivo de su inscripción.

Todos esos planes, eminentemente sociales, aunque constituyan un nervio político de la Vivienda, Reconstrucción Nacional, Crédito Agrícola, Previsión, Obra Sindical del Hogar, Pósitos y Cajas de Ahorro, Colonización, que suponen en su labor una *enajenación anticipada* al acto y requisito clásico de la entrega del precio, en tal número e intensidad, no podrían hacerse verdaderamente efectivos, si no hubiese una *forma externa*, pública y protegida por los Tribunales que es la *inscripción*, que da seguridad, certeza y eficacia a todo acto crediticio.

Las suspicacias de antaño y la creencia vana en la caballeridad y bondad humana, han encontrado un medio esencial en estos tiempos para despreocuparnos en gran parte de la codicia o la

(209) Cfr. los arts. 1.755 del Código Civil, Ley de Usura de 23 de julio de 1908 y arts. 542 a 546 sobre la usura y casas de préstamos sobre prendas, en el Código Penal Común.

(210) LUÑO PEÑA, en *Cuestiones de Derecho Hipotecario y Sociedad*, Barcelona, 1945, pág. 145.

maldad de aquel a quien, por razones superiores de interés general y de humanidad, queremos proteger.

El desarrollo del crédito territorial (211), constituye una parte de la seguridad jurídica. Se impone por el propio impulso de sus beneficios intrínsecos y por el sentido social de nuestro tiempo. Pero en aras de la prosperidad pública, la seguridad nunca podría tener sentido coactivo, excesivamente preventivo. *Hay que dar alas*, necesariamente, pero lo bastante recogidas para que el vuelo sea posible, templado y no contraproducente.

Es posible que en este punto—sobre todo en cierta clase de créditos como el agrícola—sean o fuesen convenientes ciertos retoques de orden administrativo y aun registral, que hiciesen más fácil, más económica o más rápida la registración. Roca Sastre alude a estos problemas (212), al decir que «no negamos la necesidad de humanizar el préstamo sobre tierras, pero ello se consigue con ligeros retoques legislativos y sobre todo con el fomento de Bancos de Crédito territorial y con las Cajas de Crédito rural de tipo mutualista, organizados por Sindicatos agrícolas de honda raigambre en el país». Pero estos retoques no desvirtúan el papel de la inscripción dentro del crédito, que históricamente y en el derecho comparado ha sido—en una fase de registración más lograda—el nervio de todo intento de reforma o de superación le-

(211) LA RICA ha estudiado con cierta detención la cuestión de la difusión del crédito en su trabajo *Contribución hipotecaria al progreso jurídico*, conferencia cit., págs. 68 y ss. Recoge las estadísticas relativas a los préstamos con hipoteca, y concretamente a los del Banco de España, durante 1948, ascendían a 5.508.761,103 los realizados, y los pendientes, a 3.051 millones de pesetas; si en la primera década del siglo eran un promedio de 11.362.000 de pesetas anuales, y en la segunda de 36.386.000, en 1946 eran 521 millones, en 1947, 702 millones, y en 1948, 714 millones. Y termina LA RICA diciendo: «*Las grandes empresas industriales, los ferrocarriles, las explotaciones mineras, los pantanos y saltos de agua, las industrias eléctricas, han conseguido ingentes capitales con obligaciones hipotecarias. Y no digamos nada en las grandes ciudades modernas, así como las modestas casas de los barrios apartados, se han levantado a base de hipotecas. Ya sé que en otros países han resuelto el problema como Norteamérica, a base de seguros y duras leyes punitivas; pero en España, el instrumento eficaz, el Deum ex machina, ha sido el Registro de la Propiedad.*»

Por nuestra parte, transcribimos los datos estadísticos correspondientes a los préstamos hipotecarios de 1956 (Véase «Anuario de la Dirección General de los Registros» correspondiente a este año, págs. 328-329): Total de préstamos sobre fincas rústicas, 10.844; importe de los capitales prestados, 1.882.418.610,73; sobre urbanas, 20.004; capitales, 5.087.614.646,37.

(212) ROCA SASTRE, ob. cit., t. I, pág. 109.

gislativa. Siendo básica para todo crédito territorial la inscripción, júzguese el papel que desempeña dentro de la seguridad pública. Si la retirada de los créditos en un momento determinado supondría una catástrofe, la desaparición general de la inscripción, como forma externa de garantía, no lo sería menos.

El hecho de que la hipoteca se mantenga viva y se desarrolle por la inscripción de naturaleza constitutiva (213), confirma el criterio de las posibilidades (214) que tendría en nuestro Derecho una inscripción de tal carácter para las adquisiciones por negocio jurídico (215).

2. El Registro y la eficacia de los tributos.

a) *En orden al Impuesto de Derechos reales.*—El Registro es institución jurídica que se fundamenta por sí sola. No hemos pretendido darle una nueva justificación, aunque sí desarrollar una nueva dimensión que estaba latente en ella.

Desde los primeros tiempos, como hemos visto por los antecedentes y el Derecho comparado nos lo confirma, hay sistemas en que el Registrador depende de la hacienda pública: el Registro,

(213) La doctrina legal del carácter constitutivo de la inscripción de la hipoteca está contenida esencialmente en el art. 1.875 del propio Código Civil, al decir: «Además de los requisitos exigidos en el art. 1.837, es indispensable para que la hipoteca quede válidamente constituida, que el documento en que se constituya sea inscrito en el Registro de la Propiedad.» Doctrina legal, corroborada plenamente por la Legislación Hipotecaria en los arts. 104 y ss.

(214) DÍAZ MORENO, en su *Legislación Hipotecaria*, t. I, pág. 30, transcribe el siguiente párrafo de GÓMEZ DE LA SERRA, refiriéndose al sistema romano, carente de publicidad en materia hipotecaria, «*si tal sistema pudo servir para regular la vida civil de hacia veinte siglos, sencilla, militar y agrícola, no podía valer para las necesidades jurídicas y sociales de la vida moderna, en la que el crédito territorial es factor esencial para el progreso de la agricultura y del urbanismo*».

El desarrollo del crédito y el de las formas de garantías ha dado en nuestro Derecho positivo un paso más con la Hipoteca inmobiliaria, cuya exposición de motivos es por sí solo un argumento para el punto que hemos estudiado aquí. Véase VALLET DE GOYRISOLLO, en *Hipoteca mobiliaria y prenda sin desplazamiento*, en «Nuestro Tiempo», núm. 10, 1955, págs. 25 y ss.

(215) Todo cuanto se ha dicho es aplicable al crédito que opera sobre viviendas. La legislación social en este sentido encuentra en el Registro su mejor base jurídica. Véase, por ejemplo, el último Decreto de «Viviendas subvencionadas», de 22-11-57, cuyo art. 4.º, ap. c), dice textualmente: «Para el cobro de la prevención se precisará la calificación definitiva, que será expedida mediante inspección, comprobatoria de terminación de obra, y el certificado de haber presentado solicitud de inscripción en el Registro de la Propiedad de la correspondiente escritura de declaración de obra nueva.»

en su primera forma embrionaria, es una necesidad del Fisco (216).

El legislador romano incluso, reaccionario ante unas formas de publicidad acusadas, que en la regulación de los derechos civiles establecía para su propia satisfacción, sin ulteriores expresiones o finalidad, por medio de la *mancipatio*, la *in jure cessio* o la *traditio*—, no permaneció ajeno a la tributación del ciudadano. El Censo de Servio Tulio no es sino un reflejo de esta preocupación.

Y en cuanto en España se planteó el problema de censos, cargas, gravámenes y otros contratos que llevasen consigo la imposición de tributos, la registración se impone con mayor exigencia. La cooperación del Registro a esta—no pequeña—tarea de la tributación, ha sido puesta de relieve por numerosos hipotecaristas. La Rica (217) lo hace muy concreta y recientemente al decir que *«sin Ley Hipotecaria, sin Registro, la propiedad inmueble suele transmitirse clandestinamente; es decir, mediante documento privado, y las herencias también se distribuyen por hijuelas simplemente. Pues bien, así como el adquirente de fincas inscritas que ha otorgado instrumento público ha de pagar previamente el impuesto para inscribir a su nombre, el adquirente de fincas no inscritas, en cambio, paga cuando quiere, y como casi nunca quiere, de no verse compelido por la necesidad de un litigio, la verdad es que casi nunca paga»*. Y nosotros añadimos: como las normas del impuesto están sujetas a prescripción (218), y además, y aun sin el documento privado se puede justificar el dominio por usucapión, máxime si la contribución se paga por el usucapiente, véase cómo es mucho más fácil defraudar a la Hacienda con la propiedad no inscrita que inscrita.

(216) Recuérdese la evolución histórica del Registro de la Propiedad en la parte correspondiente a «sistemas de organización», en especial al paso de un Registro meramente fiscal a un Registro financiero-jurídico, para terminar a un Registro eminentemente jurídico y social. Véase Pazos GARCÍA, *Sobre el Registro de la Propiedad*, ob. cit., pág. 11.

El apoyo que el Registro presta al Fisco, en general, puede deducirse simplemente con ver los arts. 96 y 98-a) del Estatuto de Recaudación de 29-12-48.

(217). LA RICA, en conf. cit. de 1951, pág. 75.

(218) En el art. 143 del Reglamento de Impuestos de Derechos reales de 7 de noviembre de 1947, se reconocen tres modalidades de prescripción a los diez años: a) Cuando el contribuyente no ha declarado el acto; b) cuando el acto declarado no ha sido objeto de liquidación, y c) cuando fué liquidado, pero no fué pagado.

Esta prescripción, naturalmente, apenas tiene fuerza en las transmisiones intervivos en documento privado, por la limitación de sus efectos en cuanto a la fecha, pero sí es relevante en las *mortis causa*.

Basanta (219), en un interesante trabajo, ha puesto de relieve los problemas político-sociales, los jurídicos y los económicos de los impuestos, considerando como una exigencia imperiosa la reducción al mínimo del fraude fiscal, a la par que despertar la conciencia pública de tal obligación, ya que «si no está anclada la convicción de que el Estado, cuando actúa como Fisco, es un celoso administrador de los recursos económicos que recibe de la comunidad, bien parcos serán los resultados de cualquier política fiscal».

En un factor tan importante y social del bienestar general, como es el reparto equitativo de una obligación, cuya sola inexcusabilidad es su éxito, el Registro cuenta con un papel importante.

El valor que para la eficacia y desarrollo del impuesto de Derechos reales ha tenido el Registro inmobiliario, ha sido puesto de relieve también por Chinchilla Rueda (220), explicando cómo *las primeras leyes fiscales sobre tal impuesto ven la luz bajo el signo de la concomitancia entre ambas instituciones registral y fiscal*, llegando, en Derecho positivo, a que de aquel cuaderno de Alcabalas de los Reyes Católicos se pasara al Impuesto de Hipotecas—precedente más importante de este impuesto—, cuya organización, por instrucción de 1830, fué la establecida para los oficios de Hipotecas, siendo idénticos los funcionarios, gestión y función común que se consolidó en la reforma hipotecaria de 1863, cuando se encomendó a los Registradores de la Propiedad, y no a los Contadores de Hipotecas, y que se mantiene en su actual organización (art. 156 del Reglamento del Impuesto de Derechos reales).

Que—como dice La Rica (221)—las cuestiones fiscales tienen su anverso y su reverso, su cara y su cruz en relación con el Registro, no cabe duda, pero si los fines públicos del Estado necesitan unos

(219) Véase BASANTA (Santiago), en conf. en el C. M. Univers. de la Estila, de Santiago de Compostela, de 10 de agosto de 1955, publicada en «Nuestro Tiempo», núm. 24, junio 1956, págs. 26 y ss.

(220) CHINCHILLA RUEDA, *Legislación del Impuesto de Derechos Reales y Transmisión de Inmuebles*, Madrid, 1948, págs. 9 y ss.

(221) LA RICA, *Legislación Hipotecaria y Progreso jurídico*, conf. cit., pág. 74. El art. 254 de la L. H. y el 40 del texto refundido de la Ley del I. de D. R. de 21-3-58, prohíben las inscripciones en el Registro de la Propiedad, sin que se acredite previamente el pago de Derechos reales, con lo cual el Registro, cuya ineficacia estriba en prejuicios de libertad contractual, se ve afectado—por encima de ella—por la legislación fiscal

materiales de realización obtenidos por las prestaciones de los particulares, cualquier medida que procure aquella eficacia, y si es *jurídicamente* mejor, tendrá la consideración de una necesidad o de un interés público, que no debe olvidarse a la hora de la calificación de una función. Si el Registro llena esos factores de eficacia y juridicidad, por medio de la inscripción, el Estado no debe desconocer esta realidad y plantearse generosamente los problemas de una inscripción obligatoria (222).

b) *Con relación al Catastro* (223).—El Catastro (224) es el in-

(222) Cuando el legislador fiscal «fuerza» sus resortes en tributación para salir al paso del fraude—tipo «sujetar» actos (mejor sería «títulos»), no traslativos ni de enriquecimiento—, puede rebasar también no ya los límites de «lo justo del impuesto», sino la estrecha y tradicional colaboración entre Registro e Impuesto, de lo cual nos deben *siempre* servir de pauta las primeras Leyes fiscales y las hipotecarias. La contratación al margen del Registro, además de su menor seguridad jurídica, sí que es prácticamente inabordable para el impuesto.

Al corregir las galeradas de esta parte se ha publicado la importante Ley de ref. tributaria de 26-12-57. A ella ha dedicado el núm. 29 (mar. 1958) la «Revista de Derecho Financiero», con trabajos de especialistas, como Albiñana, Estapé, Gutiérrez del Alamo, M. Sebastián, Rodríguez Robles, Amorós Sureda, Gómez Sanz, S. de Bujanda y Bas y Rivas, éste con su ponderado estudio sobre *La nueva Ley de Reforma tributaria y el I. de D. Reales* (págs. 193-231). «Revista de Estudios Políticos» creo preparaba también un número monográfico; lo apunto como cita bibliográfica de futuro, por si fuere realidad. Véase también nuestro trabajo *Lo político, lo social y lo profesional en la Reforma tributaria* («Punta Europa», núm. 27, marzo 1958, págs. 109-119).

Aprobado el texto refundido por D. de 21-3-58 («B. O. del E.» del 29 de abril), no tenemos espacio, ni tiempo, ni acaso autoridad para ocuparnos aquí. Creo—lo digo con la preocupación universitaria que anima este trabajo—que no se ha avanzado en la cooperación institución registral e I. de D. R.; y que parece que al Fisco no le interesa demasiado la contratación pública e inscripción. En el fondo—no ya de esa trascendental Ley, sino de otras disposiciones recientes—puede haber un problema central, que no es ni político, ni hacendístico, ni administrativo, y que puede ser éste: *el papel que en un Estado social de Derecho juega—o debe jugar—la contratación pública garantizada registralmente, en cuanto formalismo dirigido a la seguridad jurídica y al bien común, y ante los problemas de verdad legal y verdad real, justicia pública y justicia privada*. Si Dios quiere—con el rigor filosófico-jurídico y el sentido constructivo que procuro poner en mis afanes—me ocuparé de este aspecto en un trabajo aparte.

(223) Como bibliografía general sobre el Catastro, además del *Manual de Ciencia de la Hacienda*, de FLORA, véase ALVAREZ CIENFUEGOS, *Hacienda Pública*, Granada, 1947, pág. 213.—ALVAREZ MARTÍNEZ, *El Catastro español*, 1933. CASTAÑEDA Y AGUNDES, *El Catastro parcelario y su sentido histórico*, «R. C. D. I.», 1925. VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos...*, pág. 103. El trabajo de la *Redacción* de la «R. C. D. I.», año 1944, págs. 700 y ss., y 1945, pág. 296. RÍO PÉREZ, *El Catastro Parcelario y el Registro de la Propiedad*, «R. C. D. I.», 1925, pág. 602; y CARAZONY, *Coordinación de Registro y Catastro*, conf. en Madrid, 1943. Y ROCA, obr. cit., t. III, págs. 736 y ss. Y el más adelante citado de RIVERO DE ANDREA.

(224) FLORÁ, obr. cit., pág. 515.

ventario general de la riqueza territorial obtenido mediante la determinación descriptiva y gráfica y la estimación de todos los inmuebles del Estado, según su división y las diferencias de cultivo, para fines financieros y jurídicos (225).

El Catastro es un instrumento directo del Estado, eminentemente hacendístico, por el cual el Estado se sirve para la recaudación de sus tributos. Pero para que éstos—y más si recaen sobre inmuebles—reúnan los caracteres propios de todo impuesto—generalidad, uniformidad y proporcionalidad—es preciso dar un sentido jurídico a la recaudación, lo que Basanta llama teoría jurídica del impuesto (226), con lo cual pueden a su vez conseguirse unos efectos de esta índole muy interesantes.

La relación en el origen que el Registro y Catastro han tenido—recordemos el Padrón o Censo de Contribuyentes romano, al que todos los emperadores romanos dedicaron gran atención—y la importancia que para la determinación física y material de las fincas representa, han hecho que los problemas de Registro y Catastro, su armonización y su paralelismo, constituya, sin duda, un importante problema del Estado y un importante problema jurídico.

Rivero de Andrea (227), recientemente ha estudiado sistemas catastrales que tienen una triple y distinta finalidad: *exclusiva-*

(225) La definición legal está contenida en el art. 1.º de la Ley de 1906, 23 marzo: *«El Catastro parcelario tendrá por objeto la determinación y representación de la propiedad territorial en sus diversos aspectos, con el fin de lograr que sirva eficazmente para todas las aplicaciones económicas, sociales y jurídicas, con especialidad para el equitativo reparto del impuesto territorial, y en cuanto sea posible para la movilización del valor de la propiedad.»*

(226) BASANTA, conf. cit., pág. 34.

Precisamente la legislación del impuesto de Derechos reales es la más jurídica de las existentes, puesto que recae sobre conceptos, negocios y actos jurídicos, *con arreglo a su verdadera naturaleza jurídica* (art. 41 del Reglamento de 1947), y cualquiera sea la denominación de las partes. Sobre el carácter exclusivamente jurídico del Registro, V. HIRÓ (Carlos de), *Ley del Registro de la Propiedad*, 1904.

(227) En el importante trabajo *El Catastro en España, Francia, Italia, Bélgica Holanda, Suiza*. Estudio de legislación comparada, Madrid, 1957, el autor, en pags. 18-19, expone sus dudas sobre la viabilidad entre nosotros de un Catastro probatorio, en contraste con la tradición, y que, además, precisaría «una profunda reforma en las Leyes civiles, en la institución notarial, y especialmente, y de una manera total, en el régimen y funcionamiento del Registro de la Propiedad». Nosotros creemos que las dificultades pueden ser muchas; pero si la reforma, desde el punto de vista fiscal, sería tan beneficiosa, y si la de la institución registral es justa, deben hacerse. No que el Catastro «pruebe» situaciones jurídicas, sino realidades materiales; simplemente que se haga, que el Registro *inscriba efectiva* y obligatoriamente, y que se concreten ambas instituciones.

mente fiscal (España, Francia, Italia y Bélgica); de *identidad completa con el Registro* (Holanda), y *fundamentalmente registral* (Suiza).

El Registro nos da la situación del derecho de propiedad, pero no nos da, ni tiene por qué, la real, material, geográfica y física. El Catastro proporciona esta otra a través de una serie minuciosa de operaciones delimitativas, descriptivas, valorativas, que nos sirven para dar no sólo la riqueza o el líquido «imponible», sino la concreción de la finca, su realidad, su materialización (228).

Una parte de la ineficacia del Registro se debe a no existir una base catastral.

Cabe perfectamente una inscripción de finca inexistente, o su inscripción con unos datos (229) que no responden con la realidad, y cuando en la vida jurídica surge el problema de la determinación o titularidad, el problema no queda resuelto registralmente, sin que tampoco el Registro, por su mera descripción, pueda dar solución a un problema que es de titularidad, además de materialización del terreno.

En el preámbulo del anteproyecto de Ley de Catastro elevado en 1924 al Directorio por la Comisión correspondiente, se decía que: *«es necesario que el Registro y el Catastro se comuniquen, que vivan en armonía y que cada uno dé al otro lo que según su naturaleza pueda darle: el Catastro al Registro, sustancia física, material, corporal; el Registro al Catastro, sustancia jurídica, derechos de permanencia en las parcelas. Si pudiéramos llegar a una institución única capaz de procurar todos los efectos estadísticos, tributarios y jurídicos bajo un solo nombre, tal vez sería el ideal».*

(228) La más reciente disposición, que es esperanza en el legislador de Hacienda, está en el art. 43 de la Ley de Reforma tributaria de 26-12-57 («B. O. del E.» 323, de 27-12-57), que dice: *«Se autoriza al Ministro de Hacienda a que adopte cuantas medidas estime necesarias para completar el Catastro parcelario en el plazo más breve posible.»*

(229) El art. 9.º de la L. H. fija los datos que deben figurar en la inscripción, bajo sanción de nulidad; entre ellos están los del núm. 1: *«La naturaleza, situación, linderos, de los inmuebles objeto de la inscripción, o a los cuales afectó el derecho que debe inscribirse y su medida superficial, nombre y número, si constaron en el título.»* Dicho requisito se complementa con la regla 3.ª del art. 51 del Reglamento Hipotecario: *«La situación de las fincas rústicas se determinará expresando al término municipal, pago o partido, o cualquier otro nombre con que sea conocido el lugar en que se hallaren los linderos por los cuatro puntos cardinales, la naturaleza de las fincas colindantes y cualquier circunstancia que impida confundir con otra la finca que se inscriba, como el nombre propio si lo tuviere.»*

La vinculación existente en otros sistemas, como el alemán, portugués y suizo, y ya no digamos la centralización—en parecido sentido—que se observa en el Registro general australiano de operaciones técnicas y operaciones jurídicas, revela que la institución *Registro* y el órgano de la Administración *Catastro* necesitan y deben relacionarse. Una configuración del Registro como servicio público puede facilitarnos la tarea. Porque por este sentido, la esencia y el impulso del Registro no se queda en la mera atención a la seguridad del derecho de un particular, sino que contribuye a dar certeza jurídica y eficacia a la legislación tributaria.

La vida jurídica, por su sola fuerza, vuelve a desfigurarse, si no las fincas, si las titularidades, los derechos, los gravámenes, las modificaciones jurídico-sociales, las divisiones o comunidades, con el consiguiente desfiguramiento de lo material, más o menos tarde. Y de otro lado, a la Hacienda no sólo le interesa una valoración próxima a la realidad, sobre la cual pueda hacer valer su derecho preferente, sino *el titular*, ya que *es más eficaz cobrar que ejecutar* (230).

No pretendemos nosotros aquí analizar *quién le debe a quién*. Si aludir a que el fortalecimiento y la eficacia del Registro, en orden a la seguridad jurídica, proporciona a la vez sólidas bases y elementos para una plena función fiscal de Catastro (231). Y en este punto, la teoría del Registro como servicio público está más cercana a la armonía y la cooperación. Pero el propio logro de esta empresa debe suponer para el Registro una inscripción obligatoria, porque a una delimitación catastral, de *oficio* y coactiva, se le debe aproximar una inscripción obligatoria, por lo menos para las adquisiciones por negocio jurídico. En este ambiente, con este criterio, la progresiva doctrina de una inscripción constitutiva pueda pesar mucho en el ánimo del legislador, deseoso siempre del bien justo y del bien fiscal para sus propios fines (232).

(230) Las recientes disposiciones sobre adjudicaciones a la Hacienda de fincas por débitos fiscales, lo revelan sobradamente.

(231) Sobre si el Registro debe supeditarse al Catastro, o a la inversa, y la influencia en éste de un sistema registral con inscripción obligatoria, véase URIARTE BERSALEGUI, *Catastro y Registro de la Propiedad*, «R. C. D. I», Madrid, núms. 344-345, enero-febrero, 1957, págs. 17-42, espec. pág. 37.

(232) La Orden de la Presidencia del Gobierno de 16 de febrero de 1956 creó una Comisión Intermunicipal para una *Ley de Coordinación del Registro y del Catastro*, de la que forman parte los Directores Generales del Registro

3. En disposiciones de carácter público y social.

a) *Consideración previa.*— En este apartado sólo intentamos reseñar una serie de situaciones legales, de carácter público, en las cuales tiene su reflejo la inscripción registral y una influencia no despreciable, hasta el punto de que en algunos casos la legislación de carácter público o social no ha ido más lejos, por temor a no

y del Instituto Geográfico y Catastral, Registradores, Notarios, Ingenieros geógrafos, etc.

Un adelanto del proyecto de tal Ley es el que trascribimos a continuación, a título informativo:

«CATASTRO Y REGISTRO.—*Artículo 1.º* En los términos Municipales en donde existe aprobado el Catastro topográfico parcelario, deberá practicarse la coordinación, en todos los casos, de inmatriculación y de transmisión del inmueble, o siempre que lo soliciten los interesados.

Se entenderá que la coordinación es plena cuando coinciden las circunstancias esenciales de los inmuebles y de sus titulares en el R. de la P. y C. T. P. Si faltare la coincidencia de algunas, la coordinación, en su caso, será parcial y podrá servir de base para la ulterior coordinación plena.

Artículo 2.º Los propietarios de fincas rústicas y urbanas, cualquiera que sea el sistema de tributación a que se hallan sujetos, vendrán obligados a declarar todas las variaciones jurídicas, físicas o económicas que experimenten sus fincas. Esta declaración iniciará el procedimiento para las alteraciones contributivas y para la coordinación que proceda entre Registro y Catastro.

Artículo 3.º Las declaraciones se presentarán por cuadruplicado ante el Registrador de la Propiedad del Partido en que radiquen los inmuebles, y éste remitirá una copia al servicio provincial del C. T. P., dependiente del Instituto Geográfico y Catastral, si este Catastro existiera en el término municipal de que se trate; otra al servicio provincial del Catastro de Hacienda, para la correspondiente modificación en la tributación, y otra a la Oficina Liquidadora del Impuesto de Derechos Reales, si procediera.

La infracción de la obligación establecida en el art. 2.º, será sancionada con una multa igual al importe de una anualidad de la contribución territorial.

Artículo 4.º La coordinación plena o parcial se verificará en virtud de cualquiera de los documentos que a continuación se señalan y en la siguiente forma:

a) Los presentados a inscripción en el Registro de la Propiedad. En este caso, si en el término municipal en que radique la finca se hallare vigente el C. T. P., se procederá, en su caso, a realizar la coordinación plena. Si no lo estuviere se realizará la coordinación parcial con el avance Catastral, amillaramiento, o Registro fiscal.

b) Los presentados a liquidación en las Oficinas del Impuesto de Derechos Reales. Estos documentos deberán presentarse después de liquidados en el Registro en que radiquen los inmuebles, para verificar la correspondiente alteración y coordinación, en su caso.

c) Cuando no existan documentos públicos o privados, se presentarán las declaraciones de alteración contributiva, mediante las que, si procediere, se practicará la coordinación parcial una vez cumplido lo dispuesto en el art. 234 del Reglamento del Impuesto de Derechos Reales.

Juntamente con los documentos indicados en los apartados anteriores, se

desvirtuar el sistema registral general, y en otros, soslayándose éste, ha pretendido establecer una especie de régimen especial.

Lo evidente en todos los casos es que prácticamente la institución registral, aferrada a las maneras clásicas, está constituyendo una rémora, más que un estímulo, para la moderna situación pública, que fomentan y estructuran la función pública de la propiedad, su distribución y su seguridad. El camino, para no ser rea-

presentarán las certificaciones topográfico-catastrales, o catastrales, según los casos.

Artículo 5.º Cuando se trate de documentos presentados a inscripción en el Registro de la Propiedad y la finca rústica se encuentre enclavada en término donde rija el C. T. P., los Registradores procederán a practicar la coordinación con arreglo a las siguientes normas:

1.ª Si los datos del Registro y del C. T. P. coinciden sustancialmente, los Registradores harán constar en la descripción de la finca los números del polígono y de la parcela, y a continuación, la palabra «Coordinado». comunicando al C. T. P. la coordinación, al mismo tiempo que tramitan la alteración contributiva si no se hubiere realizado previamente. Al pie de la certificación tidad de los predios, se procederá del modo siguiente:

2.ª Si las descripciones no coinciden, pero no surgen dudas sobre la identidad de los previos, se procederá del modo siguiente:

a) Si la diferencia es de cabida, cualquier exceso que aparezca, se inscribirá, a instancia del interesado, en la forma prevenida en el apartado b) del núm. 5.º del art. 298 del Reglamento Hipotecario.

b) Si no coincidiera el lugar de situación o los linderos, se consignarán las diferencias en el asiento.

En ambos casos, se comunicará la coordinación, como plena, al C. T. P.

3.ª Si surgen dudas acerca de la identidad de los inmuebles, o la certificación atribuye a la finca menor cabida que la que consignan los títulos, el Registrador practicará el asiento en el que hará constar que no se ha acreditado la coordinación y lo comunicará a las Oficinas del C. T. P., para que de oficio, y por el procedimiento establecido al efecto, se verifiquen los datos del título, confirmando o rectificándolos. La rectificación en el Registro se practicará mediante la presentación del título y de la correspondiente certificación, por nota al margen, del asiento practicado. Con ello quedará acreditada la coordinación.

Artículo 6.º En la inscripción de fincas segregadas se harán constar los números del polígono y parcela de la matriz. El Registrador comunicará de oficio al C. T. P. la operación realizada, para que en él se practique la oportuna modificación; realizada ésta, también de oficio, se comunicará al Registro en el que, por nota marginal en la finca segregada, se consignarán los números topográficos que le correspondan.

Artículo 7.º En la agrupación se harán constar en la inscripción de la finca agrupada los números topográfico-catastrales de las fincas que se agrupen, y se procederá en la forma señalaba en el número anterior.

Artículo 8.º Cuando proceda la coordinación parcial, si la finca a que se refiere la certificación se identifica con un inmueble inscrito, el Registrador podrá hacer constar la coordinación por nota marginal.

Artículo 9.º Los títulos inscribibles, cuando se refieran a fincas incluidas en el C. T. P., expresarán obligatoriamente los números de las mismas. La falta de estos datos se considerará subsanable para la inscripción.

Artículo 10. Conforme a lo dispuesto en el art. 205 de la Ley Hipotecaria,

cios al tiempo y a la historia de nuestros días, no puede ser otro que una inscripción constitutiva—que administrativamente es llamada *obligatoria o inexcusable*—y una configuración clara y neta de la institución registral como servicio público (233).

b) *En la legislación de Administraciones locales.*—El art. 35 del Decreto de 27 de mayo de 1955, constitutivo del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, dice: «1.—*Las Corporaciones locales* deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus inmue-

podrán inscribirse sin el requisito de la previa inscripción los documentos comprendidos en el art. 3.º de dicha Ley, aunque el derecho respectivo no conste en ningún otro documento, siempre que se acredite por la certificación correspondiente que la finca aparece catastrada o amillarada a nombre del transferente.

Artículo 11. Serán inscribibles las notas de notoriedad, tramitadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 9.º del art. 298 del Reglamento Hipotecario, siempre que se aporten las certificaciones catastrales complementarias.

Artículo 12. Las inscripciones de inmatriculación practicadas en virtud de los títulos a que se refieren los dos artículos anteriores, se notificarán por medio de los edictos prevenidos en el art. 298 del Reglamento Hipotecario, y sus efectos quedarán sometidos a la limitación establecida en el art. 207 de la Ley Hipotecaria.

En estos casos la coordinación que se verifique será plena o parcial, de acuerdo con el Catastro que exista en la zona.

Artículo 13. Si en el Registro consta por coordinación plena los números de la parcela y polígono de la finca, se presume, salvo prueba en contrario, que los efectos del derecho inscrito se refieren a la parcela catastrada tal como figura en el C. T. P.

Artículo 14. Cuando no se estimen exactos los datos catastrales, podrá instarse de la oficina provincial del C. T. P. su rectificación.

Los Tribunales de Justicia son los únicos competentes para resolver y fallar cuantas cuestiones se refieran a la realidad física de la finca.

Artículo 15. Para realizar la coordinación, se proveerá al Registro de un ejemplar de los documentos señalados en los números 2 y 4 del art. 213 del Reglamento del Catastro. Los Ayuntamientos remitirán a los Registros la documentación topográfico-catastral que actualmente tienen en su poder, y los nuevos levantamientos se remitirán directamente a los Registros por el Instituto Geográfico y Catastral.

DISPOSICIÓN FINAL DEROGATORIA.—Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo dispuesto en esta Ley, cuya vigencia podrá ser establecida parcialmente en las zonas que el Ministerio de Justicia considere necesario.»

(233) Con la enumeración que sigue no pretendemos agotar la exposición de situaciones jurídicas, que por su trascendencia social y pública se apoyan fuertemente en el Registro. Así, no tratamos de la *legislación de viviendas*, ni de la *Ley del Suelo*. Sobre esta última, puede verse FRANCISCO NÚÑEZ LAGOS, *El Notariado y la Propiedad...*, trab. cit., en el que estudia concretamente los efectos de la prohibición de inscribir segregaciones sin licencia, según dispone el art. 79 de la Ley.

Otro tanto podríamos decir de las Colonias Agrícolas, Patrimonios y Huer-tos Familiares, etc.

bles y Derechos reales... 4.—Los Registradores de la Propiedad, cuando conociesen la existencia de bienes de Entidades locales no inscritos debidamente, se dirigirán al Presidente de la Corporación, recordándole el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 1.º del presente artículo, y si en el plazo de tres meses no hubiesen presentado el título suficiente para la inmatriculación, lo pondrán en conocimiento del Jefe provincial del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, para que provea lo conveniente. 5.—Los honorarios de los Registradores por inmatriculación o inscripción de bienes de las Entidades locales, se reducirán a la mitad.»

¿Qué carácter de inscripción es ésta? ¿No es cierto que tiene un sentido plenamente obligatorio? ¿No es indicio de una conciencia del legislador del papel del Registro de la Propiedad en la cosa pública de los bienes de las entidades locales? ¿No supone esto una excepción a los principios de rogación y una clara y legal intervención de oficio del Registrador? ¿No se ve—por esta rebaja de honorarios ante una inscripción obligatoria—una manera de conciliar lo público y lo privado de la función registral?

El hecho de que, con base legal, nos podemos plantear estos interrogantes, es por si solo un buen argumento.

c) *En materia de aguas públicas.*—El papel de la inscripción en esta materia resulta claro. Mientras que «es obligatoria la inscripción de los aprovechamientos de aguas públicas en los Registros provinciales y centrales establecidos por Real decreto de 1 de abril de 1901 (art. 3 del Decreto de 5 de mayo de 1918), esta inscripción administrativa no otorga a los usuarios más derechos que los que arranquen del título, al propio tiempo que las informaciones versan sólo sobre el derecho de la posesión (arts. 3.º y 4.º de la Real orden de 12 de marzo de 1902). He aquí un ejemplo de cómo una inscripción que administrativamente se hace obligatoria por la finalidad de la propia naturaleza de las aguas públicas y su interés de igual carácter, puede verse en entredicho—de ahí la gran cantidad de litigios en esta materia—, por la ausencia de una inscripción jurídica de las mismas, que vendría facilitada a los efectos del artículo 69 del R. H., por la documentación administrativa, coordinándose las garantías públicas y las jurídicas.

d) *En materia de montes*.—Esta legislación, de suyo compleja, como complejo es el acto material del deslinde, por sí mismo y por los incidentales problemas de expoliación recíprocas entre los particulares colindantes y los representantes de las entidades públicas, presenta acusadamente un respeto y una atención al problema de las titularidades jurídicas.

Esto se manifestó ya por la limitación de efectos de la inclusión de un monte en el Catálogo de los públicos, que «no prejuzga ninguna cuestión de propiedad», según señalaba el art. 3.º del Decreto de 17 de mayo de 1865, estableciendo el 26 la unión de titulaciones y datos a los expedientes, respetándose en el 40 la posesión de aquellos terrenos considerados como de propiedad particular, mientras los Tribunales no declararan a favor del Estado la propiedad. En el Decreto de 1 de febrero de 1901 se siguió idéntico respecto, si bien en el art. 1.º se hacía presunción de posesión, y en el 15 se puntualizaba que las informaciones posesorias, para que hagan prueba, han de acreditarse con la posesión por más de treinta años.

Si tenemos en cuenta los efectos del art. 35 de la Ley Hipotecaria y no olvidamos el deseo implícito de la Administración—cuando hay problema de titularidad jurídica en materia de deslinde de montes, era *preceptivo el informe del Abogado del Estado*—de garantizar las situaciones estables, las suyas y la de los particulares, bien puede reconocerse que la inscripción registral de los montes—como destacaba la sentencia de 11 de octubre de 1918—tiene una eficacia y trascendencia pública, y el hacerla obligatoria evitara muchos pleitos.

En la actual Ley de Montes de 8 de julio de 1957 se advierte igualmente el papel del Registro de la Propiedad, en la misma línea de la trascendencia social y pública de dichos montes; en la Exposición de motivos se contienen manifestaciones taxativas en este sentido. Se dice que «un detenido estudio de la cuestión, espiando en los campos de Derecho administrativo y de Derecho hipotecario ha permitido esquivar aquellas dificultades al conjugar, dentro del respeto debido a la jurisdicción, los principios necesarios para mantener la integridad de la posesión acreditativa de estos bienes, que por tantos conceptos interesa a la colectividad, reservando como procede, cuanto se refiere a la propiedad,

a la acción de los Jueces y Tribunales ordinarios». Dichas manifestaciones tienen su reflejo en la Ley en los siguientes preceptos:

En el art. 4.º, ap. 2.º), en cuanto que los terrenos, restando los de índole forestal, que vengan aprovechándose consuetudinariamente por los vecinos de una localidad, se incluirán en el Catálogo de Montes en favor de la Entidad local, exceptuándose de la inclusión en el Catálogo *«los terrenos que en el Registro de la Propiedad aparezcan inscritos como de propiedad particular»*. En el art. 11, que establece la inclusión obligatoria de todo monte incluido en el Catálogo en el Registro de la Propiedad, en la forma que establecen los arts. 206 y 306 de la Ley del Registro Hipotecario, respectivamente; la anotación preventiva, preceptivamente dispuesta, cuando la Administración forestal inicie los expedientes de deslinde, siendo la resolución definitiva de dichos expedientes título de inmatriculación del monte, aunque no *«para rectificar los derechos anteriormente inscritos a favor de los terceros, a que se refiere el art. 34 de la L. H.»*; la inscripción obligatoria de los montes, incluso pendientes de deslinde, estableciéndose una actuación de oficio del Registrador, si tuviese conocimiento de la existencia de algún monte o de un acto inscribible relativo al mismo que no se hubiese hecho, pudiendo incluso dirigirse este funcionario a la Dirección General de Montes. En el ap. 4.º del mismo art. 11 se dan normas para inmatricular en el Registro de la Propiedad fincas colindantes con montes catalogados, estableciéndose asimismo una actuación de oficio por parte del Registrador, caso de que los interesados no soliciten o acompañen las certificaciones de la Administración forestal de que las fincas que se pretenden inscribir no están incluidas en los montes catalogados. Una semejante actuación se da cuando se trata de inmatriculación de fincas que radican en términos donde existen montes propiedad del Estado, con la obligación, por parte del Registrador, de poner en conocimiento de la Jefatura de Montes la inmatriculación practicada.

En el ap. 5.º) del mismo art. 11 se establece la obligación de inscribir el derecho real de vuelo adquirido por el Patrimonio Forestal del Estado mediante consorcios con los titulares; y en el

ap. 7.º) se indica que los derechos del Registrador se determinarán con un arancel especial acordado por Decreto.

También es interesante el art. 14, en el que se señalan normas sobre el deslinde de montes, y singularmente el ap. b), el cual concede valor relevante «en cuanto al apeo a los títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad».

En el proyecto de Ley enviado a las Cortes se establecía la posibilidad de ejercitar por los particulares las acciones reales del art. 41 de la L. H., con el criterio *progresista* de situar al Estado en una línea, mejor que de privilegio, de igualdad respecto al particular, siempre que queden debidamente garantizados sus derechos, criterio en el que se inspiran cada vez, no solamente las legislaciones extranjeras, sino incluso la moderna legislación española en materia civil, penal y administrativa.

Sin embargo, en el seno de la Comisión de las Cortes españolas no dominó este criterio, y en el ap. 6.º del art. 11 se estableció que «la pertenencia que en el Catálogo se asigna a un monte sólo puede impugnarse en el juicio declarativo de propiedad y ante los Tribunales civiles, no permitiéndose el ejercicio de las acciones reales del art. 41 de la L. H. con referencia a los montes catalogados», hasta el punto de declarar en suspenso el procedimiento hipotecario. Todo ello a pesar del *privilegio* concedido a la Administración, que ya tenía *rango de Ley*, y no de categoría inferior, como anteriormente, de que la inclusión de un monte en el Catálogo otorga precisión de posesión (art. 10).

Ha sido una pena, y no es lugar éste para hacer un estudio crítico, de el que la Administración, que tiene garantizados sus derechos por esa presunción de posesión, no hayan decidido acentuar el sentido jurídico e hipotecario *progresista*, que anime toda la Ley, tan importante, de 1957 (234); puesto que, además de la consecuencia de que para litigar contra la Administración hay que ir siempre a un juicio declarativo de propiedad, es de hacer notar que si la Administración o los titulares de montes públicos tienen debidamente inscritos sus derechos en el Registro de la Propiedad, el ejercicio de las acciones del art. 41 tendría un alcance reducido, en cuanto que constituiría casi siempre un

(234) A esta Ley han dedicado ya importantes estudios los Profesores Guaita y García Trevijano.

motivo de excepción al mismo, en virtud de lo dispuesto en la causa 3.^a del mismo art. 41, y limitándose a lo sumo a una preferencia entre titulares inscritos.

A pesar de esta última salvedad—y acaso por ella misma—, estimamos muy interesante el hecho de que una legislación de montes, en la que se refunden disposiciones anteriores y se dan normas para esta propiedad, de tanta trascendencia social y pública, haya prestado atención y reconocido el papel de la inscripción registral. El haberlo mermado la aplicación del art. 41, podrá restar una eficacia concreta. Solamente discutirlo revela la existencia de una fuerza y de un valor que llegará a imponerse más adelante.

e) *En materia de minas.*—Además de las relaciones del sistema registral—arts. 67 del R. H. y 61 de la Ley de Minas de 19 de julio de 1944—, no pueden desconocerse los problemas de titularidad de concesiones de investigaciones o explotación o deslindes mineros, sin perjuicio de la inscripción administrativa correspondiente—art. 41 del Reglamento de 9 de agosto de 1946—; pero los Tribunales ordinarios son los que, según el art. 64 de la Ley y 181 del Reglamento, resuelven los problemas de propiedad, sin que en la práctica tengamos el resorte cierto y seguro de la *inscripción obligatoria* en las concesiones en los Registros de la Propiedad, con lo cual se allanarían las dificultades y dudas.

f) *En concentración parcelaria.*—La alta función de esta legislación es tan clara, que no vamos a insistir en su formulación social y jurídica (235). Sólo nos resta por presentar cómo toda la eficacia posterior de esta empresa social del Estado *se derrocaría estruendosamente si un instrumento jurídico de seguridad no velase por mantener ese estado de concentración*, para no volver con divisiones o parcelaciones a pulverizar la propiedad. Y esta opinión no es la mía propia, sino de los propios órganos rectores de

(235) Por traer una referencia jurídica y no meramente política, citamos el Congreso de Notarios franceses celebrado en Burdeos en junio de 1957, que se mostró altamente partidario de la Concentración Parcelaria, sobre cuyo problema hicieron diversas e importantes propuestas. Véase *Le Congrès des Notaires: «Nous devons faciliter le remembrement rural»*. «Figaro», París, 11-6-57. Véase también, HANS GAMPERLY, *La concentración parcelaria en la República Federal alemana*. Madrid, sepbre. 1957, pág. 21.

la Concentración Parcelaria. Por recordar alguna reciente, cito la del Ministro de Agricultura, señor Cánovas, al referirse a la concentración parcelaria: «La desaparición del minifundio anti-económico, del harapo de tierra, lleva aparejado un *proceso de regulación jurídica y formalización registral de la propiedad*, factores de extraordinaria importancia frente a *dos órdenes tan fundamentales para la vida del campo como son el crédito agrícola y el movimiento social agrario.*»

Y más adelante dijo: «Debemos tender asimismo—y así se está considerando—a que las superficies concentradas se conserven y se *impida, con los medios legales adecuados*, la consumación de nuevas divisiones en la ya dividida propiedad rústica» (236).

De aquí el propósito de hacer obligatoria—y hubo intentos de hacerla constitutiva incluso para sucesivas transferencias—la inscripción en los actos que afecten a esas fincas. El hecho de que automáticamente se opere la inscripción por los Servicios de Concentración y sea prácticamente el Estado el que sufrague los gastos, nos muestra cómo *el Registro ha sido*—pese a su mecanismo lento e incierto—*movilizado, como un auténtico servicio público.*

Los preceptos más importantes de esta legislación y la de Unidades mínimas de cultivo, son los siguientes: el art. 25, b), 1.º, de la Ley de 10 de agosto de 1955, sobre la titularidad de las fincas, «*consultando el Registro... y haciendo indagaciones precisas sobre el terreno, e incluso podrán utilizarse las manifestaciones de personas que por su reconocida moralidad y conocimiento del lugar, puedan aportar datos de interés sobre los extremos que se investigan*», indicio de una actitud de oficio, justamente porque el Registro no puede aportar todo lo que debiera al no estar inscritas todas las fincas tan siquiera.

El título III de la citada Ley de 1955, sobre «Inscripción», en cuyos preceptos 54 y 55 especialmente se resalta la inscripción «*INEXCUSABLE*» en el Registro de la Propiedad de los títulos de dominio, con un procedimiento especial de calificación, ya que los

(236) *Declaraciones a la Prensa.* (Véase «Ya» 20-12-57, pág. 17).—El propio Director del Servicio de Concentración en España, se ha referido a los problemas de la inscripción obligatoria y a ciertas medidas con este fin. Véase BENEYTO SANCHIS (Ramón), *Ensayo de Concentración Parcelaria en España*, Madrid. 1955, págs. 32-33.

defectos observados se devuelven sin nota, para ser subsanados por la Comisión y sin perjuicio del recurso gubernativo.

El art. 65, dentro del título sobre «Conservación de la Concentración», dice que «incorporada al Registro la nueva ordenación de la propiedad, *no podrá tener acceso al mismo ningún título que implique* alteración en el perímetro de las fincas afectadas por la concentración si no se presenta acompañado de un croquis en papel transparente a la misma escala que el plano que obre en el Registro, y que se refleje con suficiente claridad, *a juicio del Registrador*, la alteración de que se trate».

La Ley de 15 de julio de 1954 sobre fijación de Unidades mínimas de cultivo, e indivisibilidad de las parcelas, con extensión igual o inferior a la unidad tipo de extensión, según las provincias, y cuyo art. 4.º supone una modificación sustancial sobre las normas sustantivas del Código Civil sobre partición, exige—como se deduce del art. 5—una garantía registral, derivada de la constancia de «indivisible» en los asientos del Registro (véase también el art. 5.º del Decreto de 25 de marzo de 1955) o del ejercicio de retracto para adquirir las parcelas (arts. 2.º y 3.º del Decreto de 22 de septiembre de 1955).

El sentido de servicio público y social con que el Registro se ha movilizado ante la legislación agraria de concentración, acaso no llegó a exigir para futuras enajenaciones la inscripción constitutiva, que sería la garantía más fuerte, debido a su carácter contrario al sistema registral común. Pero este sólo indicio, así como esa rebaja de los honorarios del Registrador, que «tiene facilitada la inscripción», según justifica el Decreto de 26 de julio de 1956, confirmar la necesidad imperiosa de que los fines de seguridad del Registro precisan ponerse a la altura de las necesidades sociales.

La exposición brevísimas que hemos hecho de los textos de concentración parcelaria, en su relación con el Registro de la Propiedad, ya es expresión significativa sobre el papel de éste, máxime cuando aquella legislación fué hecha a caballo de una situación social y jurídica a la que había de hacerse frente urgentemente. Y así la doctrina registral-parcelaria o parcelaria-registral no se conoce sino *a posteriori* propiamente. Por eso nos

Interesa sucitamente recoger algunos trabajos que vengan a argumentar, sin excepción, nuestra tesis.

Recordemos aquellos de Villarés, Delgado Rollán, Núñez-Lagos, que de una manera general se refieren al impacto de esta legislación en la propiedad rústica. Y citemos más en concreto aquellos otros más recientes de los técnico-jurídicos de la concentración (237), que en contacto directo con la realidad jurídica, registral y extrarregistral, han procurado vencer aquellos obstáculos más serios para la concentración, que no han sido precisamente económicos o técnicos, sino precisamente jurídicos.

Así, se escribe: «Al iniciarse la concentración, cualquiera haya sido la zona, nunca se ha encontrado un Registro que concordase con la realidad ni siquiera en la mínima parte de las fincas inscritas» (238). Páez Martínez (239) se refiere a los efectos jurídicos de la concentración, en la primera fase y en la segunda; Nevot (240) expone la situación real de una serie de pueblos en los que la contratación se hace por documento privado «pasado» por el Registro, por la liquidación de Derechos reales, cuando ello sucede; Serrano Medialdea (241) alude a alguna de las metas de la concentración, para que, aun aquellas parcelas excluidas, «sean también inscritas en el Registro de la Propiedad; Vidal Francés (242) explica los beneficios de índole registral, singularmente con la identificación de fincas; Moreno Torres (243) argumenta sobre «conservación de la concentración»; Aladrén (244) explica «el cambio radical» en materia hipotecaria, operado por la concentración; Cid Harguindey (245) habla de las «normas que im-

(237) Nos referimos a los publicados en el número extraordinario de «Mejora», núm. 26, enero 1958, en los que se recogen datos, experiencias y sugerencias prácticas muy importantes, y dignos de ser compendiados juntamente con otros sobre la materia, pues son testimonio elocuente y directo de la situación registral en la concentración, antes, después y para el futuro. A este número de «Mejora» corresponden las citas siguientes.

((238) Véase *La nueva propiedad desde el punto de vista registral* (Editorial del núm. 26 de «Mejora», cit.).

(239) En *Efectos Jurídicos de la Concentración*.

(240) *Treinta y siete pueblos conquenses piden la concentración*.

(241) *El Registro de la Propiedad en algunas zonas de concentración parcelaria*.

(242) *Identificación de las fincas en el Registro*.

(243) *Facetas de la Concentración Parcelaria: el «antes» y el «después» en el orden jurídico*.

(244) *Ordenación jurídica de la Propiedad*.

(245) *La propiedad gallega sin inscribir en el Registro*.

pidan otra vez el divorcio de la propiedad rústica con el Registro de la Propiedad», y concretamente a la «necesaria documentación auténtica y la inscripción en el Registro de la Propiedad»; Del Río Domínguez (246) argumenta también sobre la necesidad de reforzar los principios hipotecarios, y «evitar que la vida jurídica siga afectada por la «plaga» del documento privado, que, entre otros males, producirá el de alejar la propiedad rústica de la vida registral».

Finalmente, hemos de aludir aquí a los trabajos de Sanz Jarque (247), que han puesto de relieve—con repercusión entre hipotecarista y civilistas—estos problemas.

En *Notas sobre la Concentración Parcelaria en el orden jurídico* (248), Sanz Jarque se refiere a las aspiraciones de la doctrina y del legislador para extender la titulación pública y la inscripción, la coordinación de Registro y Catastro, o la concordancia entre aquél y lo extrarregistral, y a «cómo la concentración parcelaria por vez primera en la historia de nuestra patria ha conseguido aquella vieja aspiración». Expone algunos datos interesantes: en Frechilla de Almazán, de 1.970 parcelas a concentrar, había inscritas 1.048, en «su casi totalidad» de imposible identificación, pues la mayoría de las inscripciones ocurrieron entre 1867 y 1873; y desde 1909 sólo se practicaron 7 inscripciones; en Torremediana, la última se practicó en 1897; y en La Miñosa, desde 1909 sólo se practicó una inscripción en la finca 1.048, en 1943.

En otro trabajo posterior (249), expone sus ideas acerca de las

(246) *La situación registral de la propiedad rústica, antes y después de la concentración parcelaria*.

(247) La preocupación jurídico-registral de este autor es muy notable. Lo destacamos porque Sanz Jarque, letrado jefe de tramitación y recursos del Servicio de Concentración, ha vivido de cerca los problemas del campo, tiene una preparación católico-social singular, ha estado en la brecha de esta tarea de concentración desde sus inicios, y aunque no tenemos el honor de que figure aún en los cuadros profesionales de Derecho Inmobiliario, es—quizá por eso—un testimonio imparcial, sin que puedan cargarle el consabido «sambenito» de «espíritu de cuerpo», o de «interés profesional».

Además de los trabajos que separadamente citaremos, tiene, como trabajos inéditos—por lo menos a la hora de escribir esta nota (febrero de 1958—, los siguientes: *El Estatuto Jurídico de la Propiedad Concentrada*; *Unidades Mínimas de Cultivo*, y *El procedimiento de concentración parcelaria y el Registro de la Propiedad*, trabajo, éste, pendiente de publicación en «R. C. D. I.», 1958.

(248) En «*Revista de Estudios Agro-sociales*», núm. 18, enero-marzo, 1957, págs. 61-64.

(249) *De la concentración parcelaria en el orden jurídico*. «*Revista Notarial*», núm. 27, julio-diciembre, 1957, pág. 357.

«necesarias reformas» para la conservación de la concentración «a base de titularidad pública, inscripción y coordinación catastral», con una triple exigencia: 1.º Que la función notarial estuviera de hecho al alcance práctico de todo el mundo. 2.º Que el otorgamiento de la escritura pública fuera suficiente e imprescindible, a la vez, para que mecánicamente, y mediante la coordinación de las oficinas competentes, se asegurase la inscripción en el Registro, su reflejo en el Catastro, la liquidación de Derechos Reales y la entrega del título, complemento diligenciado, a los interesados; y 3.º Un estudio previo para asegurar que, implantado el nuevo sistema, nunca los gastos que ocasionare toda transmisión fuesen desproporcionados al valor real de las fincas y a los intereses particulares que protege.

g) *En materia de colonización.*—En esta materia (250), de tan marcado sabor social y económico, también el Registro de la Propiedad juega un papel importantísimo. No nos vamos a referir aquí a la Sección Inmobiliaria del Instituto de Colonización—servida directamente por prestigiosos Registradores, precisamente—ni al mecanismo de titularidad, inscripción, garantías y crédito territorial, que constituyen el nervio jurídico, imprescindible de tan primordial política social y agraria. Vamos a limitar este apartado al proyecto de Ley remitido a las Cortes por acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 1948 (*B. O. de las Cortes*, número 269, de 28 de octubre), que había de ser *ley sobre Colonización y distribución de zonas regables*, de 21 de abril de 1949.

En dicho proyecto, la disposición final 5.ª, decía: «*Los Ministros de Justicia y Agricultura someterán al Consejo de Ministros las medidas adecuadas para la implantación del sistema del título real, e inscripción registral constitutiva y obligatoria respecto de todas las unidades parcelarias, establecidas en las «zonas regables», conforme a los planos que se aprueben.*»

(250) Sobre esta materia, véase especialmente ALEJO LEAL, *Ordenamiento Jurídico de la Colonización*, en «*Información Jurídica*», núm. 127, diciembre, págs. 1.039 y ss. Y MONTERO Y GARCÍA VALDIVIA, en *Modernas Orientaciones de la Colonización Agraria de España*, Estudios Instituto Nacional de Colonización, Madrid, 1951; y *Un proceso legislativo interesante*. Estudios del I. N. de C., Madrid, 1950.

Esta disposición, plenamente «revolucionaria» dentro del sistema registral español, era expresiva de la necesidad de una vinculación registral o de los títulos de propiedad derivados de colonización, para consolidar con la fuerza jurídica de la inscripción, no sólo la seguridad y certeza en el tráfico inmobiliario, sino los propios y altos fines de la Colonización, con mayor razón, puesto que tal empresa, servida con todo cuidado, sacrificio y cuantía por el Estado, gozaba, en la realidad gráfica y descriptiva de las fincas o «unidades regables», de las garantías de que hoy todavía no reúnen los datos de amillaramiento o Catastro.

A tal disposición 5.^a hubo una enmienda—la núm. 6—, firmada por Navarro Rubio, Iglesias, Luis Burgos, Pardo Canalis, Carreras Mejias, Barceló, Vicente Galán, González Abala, Angel Sanz, Suárez Inclán y José Redondo, contraria a aquella disposición 5.^a del proyecto de Ley, «porque adopta—decía la enmienda—una resolución contraria a toda doctrina, y específicamente contraindicada en casos como los que contempla nuestro supuesto. Cuando se pretende dar un indiscutible sentido familiar a la propiedad agrícola, el proyecto nos sorprende, pintándonos como un ideal la venta en Bolsa de las fincas, mediante títulos al portador; cuando busca la selección de los colonos, la buena distribución de la propiedad y el interés nacional, deja que adquiera las fincas, de la misma forma que se compran los cupones, cualquier desconocido nacional o extranjero; cuando se tiene cuidado en establecer una valoración real de la propiedad agraria, se invita a todos para que hagan jugadas alrededor de los cambios de los títulos reales, convirtiendo a las fincas en objetos del agio; cuando la doctrina desecha por inconveniente un sistema ideado en 1851, para colonizar países salvajes (Australia, Islas Fidjo, Establecimientos Británicos del Congo, Malagascar, etc.), y nuestras Cortes acaban de desecharlo para la Guinea Española, el proyecto nos lo presenta como una solución ideal y moderna».

En las notas redactadas para la contestación a esta enmienda, figura lo siguiente: *«Se dice (en el lugar correspondiente de la enmienda) que no pueden los señores Procuradores comprender por qué se ha adoptado, como conveniente en las zonas regables, el sistema registral del título real e inscripción constitutiva y obligatoria. Esta manifestación evidencia una vez más (ahora recono-*

cida por los propios firmantes de la enmienda) el escaso esfuerzo empleado para calar el verdadero sentido y alcance de la Ley.»

«Sin entrar a enumerar las ventajas del sistema, cuya viabilidad aparecerá lograda excepcionalmente en las zonas regables, por contarse en ellas con un plano parcelario, extremo éste que, aun siendo fundamental a estos efectos, ha pasado desapercibido a los autores de la enmienda, debe rechazarse, desde luego, la sofística objeción de que se convertirá a las fincas en objeto de agio, pues la obligación de que sus propietarios las cultiven directa y personalmente, ordenada en la ley, destruye por la base esta posibilidad.»

Nosotros, salvando el superior criterio de los señores Procuradores de la enmienda que dió al traste con aquella disposición final 5.ª, tan innovadora, nos permitimos hacer unas breves observaciones:

1.ª Que aquella disposición 5.ª, por sí misma, no implicaba «mercantilización» de la propiedad rústica, sino una simple remisión para estudio y consideración, a los Ministerios de Justicia y Agricultura, de unas medidas de tipo jurídico, cuyo alcance, desarrollo y efectos, habían de ser fijados y meditados por los organismos jurídicos y profesionales especializados en materia registral.

2.ª Que la enmienda no distinguía entre los efectos del pretendido *título real* y los de la *inscripción constitutiva y obligatoria*, sobre cuyo último extremo no se pronunciaron, que sepamos, los señores Procuradores.

3.ª Que se cortó de raíz uno de los propósitos más serios y mejor estudiados—movidos todos ellos en interés social y público—, para hacer llegar a los Poderes públicos y al Cuerpo Legislativo la necesidad de un sistema registral que socialmente, sin esperar a distinguos civilísticos, requiere una inscripción constitutiva y obligatoria.

4.ª Que, aun dado que la enmienda se orientaba en un sentido contrario al título real y se hacía argumento de haber desechado el sistema para la Ley de 4 de mayo de 1948, el régimen hipotecario en Guinea, se olvidaba que precisamente en tal régimen, «en lo relativo o transmisiones por contrato..., prepondera el sistema

australiano o del Acta de Torrens» (251). Que la inscripción obligatoria de las concesiones, en dicha legislación de Guinea, tiene muchos parecidos con las de colonización, sentido de obligatoriedad que se manifiesta también en el Dahir de 1 de junio de 1914, que regula el régimen hipotecario en Marruecos, y el D. de 21 de julio de 1920, en las posesiones de Africa Occidental.

5.^a Que la calificación de «colonizar países salvajes», aunque no encaje plenamente en los terrenos a colonizar en España, no es argumento único para desechar el sistema, si al progreso jurídico del sistema registral se puede deber, quizá, el progreso de alguno de los citados países; y en todo caso, la improductividad de algunos de los nuestros, el latifundismo dominante en ciertas zonas y el sentido antisocial, la indiferencia y los abusos en materia agrícola, merecerían también un calificativo quizá más duro y fuerte que ese de «salvaje», porque la pobreza o la poca productividad, con la ausencia de bases de asentamiento y cultivo directos y personales, no se deben a circunstancias naturales, como las de aquellos países, sino a otras, personales y humanas, que justifican, con mucho, una alta empresa social, cristiana y revolucionaria, de la redención de las tierras y los hombres del campo por medio de la Colonización, siendo, para este fin, uno de sus más eficaces y objetivos instrumentos, *el jurídico, pácifico, ordenado y justo, que se deriva de unos medios de seguridad registrales.*

6.^a Que, como dice Montero y García de Valdivia, uno de los valientes inspiradores del proyecto y disposición 5.^a citada (252), *«si se quiere movilizar, en un último intento, a la iniciativa privada, para que lleve a cabo la transformación en regadío, sería lastimoso desperdiciar las posibilidades que ofrece la formación obligada de un plano parcelario perfecto en las zonas regables»*, para conseguir un crédito territorial tan seguro como el que garantizaría el establecimiento en esas zonas de un Registro de la Propiedad realmente exacto e íntegro (253).

(251) ROCA SASTRE, ob. cit., t. I, pág. 142.

(252) *Modernas Orientaciones...*, ob. cit., pág. 57.

(253) En Derecho comparado tenemos testimonios suficientes para medir los efectos, concretamente, de las certificaciones de dominio transmisibles por endoso. El sistema registral mejicano, sin orientarse en el australiano, establece las suficientes precauciones para evitar toda clase de fraude, especial-

7.^a Que a los efectos de nuestra tesis, no cabe duda que la existencia de un sistema registral general todavía débil, y la falta de ambientación en una doctrina más progresista, pueden dificultar, como hemos visto, una empresa social y pública como la de Colonización, por lo cual la teoría del Registro como servicio público, con inscripción obligatoria, debe abrirse camino—como lo pretendió dentro de lo posible la legislación de Concentración Parcelaria—, en la doctrina y en la legislación.

CAPÍTULO II

LA SEGURIDAD JURIDICA Y LA PUBLICIDAD INMOBILIARIA

El gran pilar de la función social de la propiedad y los otros aspectos derivados del crédito territorial, el Fisco y algunas realidades sociales avanzadas, que vienen impulsando y necesitando la publicidad, encuentran, no en su configuración institucional o social, sino en su forma o manera de realización, una base clara y contundente en la publicidad de los Derechos reales inmobiliarios, publicidad que no se justifica por sí sola, ni directamente, en aquellos aspectos sustanciales, sino en la teoría de una seguridad jurídica general, concretada luego a la inmobiliaria.

A) SEGURIDAD JURÍDICA INMOBILIARIA.

El problema de la seguridad jurídica individual—art. 17 del Fuero de los Españoles, leyes penales—y el de la seguridad social—de accidentes, previsión, etc.—no es *doctrina* en elaboración, sino de-

mente contra terceros y contra el Fisco (Véase en la parte correspondiente a «Méjico»).

Un conocimiento más perfecto de este Derecho comparado quizá hubiese dado otro cauce a esta enmienda, que no dejamos de juzgar voluntariosa, aunque no del todo técnicamente perfecta, sobre todo por referirse a una modalidad de propiedad «Colonizada», de exterior limitación, pero de enorme trascendencia social y pública.

recho positivo, en constante ascenso y superada realización. Plantear aquí, en sus bases genéricas, estos problemas, nos llevaría muy lejos.

Tres funciones—dice Royo (254)—corresponden al Estado respecto del Derecho: Regularlo (legislar), reconocerlo y garantizarlo (Registro y Notariado) y declararlo en juicio (Tribunales). Ahora bien: el Registro—decimos nosotros—no se limita a una autenticación de hechos o situaciones, como un requisito de formalidad, cuya declaración de voluntad es reina y soberana, siempre que no vaya contra lo dispuesto a la Ley (art. 4.º del Código Civil), sino que pone al descubierto toda la fuerza externa y social del acto. La declaración de voluntad ante Notario, por este solo hecho, queda como recóndita en la conciencia y en el ánimo del declarante y del propio autorizante. Es función pública importante, pero su virtualidad se desarrolla y descansa en la relación exterior de los hechos; cuando por ese acto se ejercita un requerimiento, supone un nuevo dueño, se pone a la sociedad por testimonio de la adquisición, se procede a la división, etc. Especialmente cuando se producen actos de tráfico inmobiliario, el problema de la seguridad jurídica moderna, concretada a tantos aspectos de la vida, entra en juego.

Gallardo Rueda (255) ha estudiado con detenimiento el Registro de la Propiedad y la doctrina de la seguridad jurídica. Partimos de que ésta es corolario del Derecho, precisamente en aras de la Justicia, y de que una de sus manifestaciones es la seguridad inmobiliaria, derivada del tráfico jurídico, de la movilidad de la propiedad y de la certeza de que el que adquiere lo hace *del que es su propietario*. No se puede desconocer un principio de Derecho natural de que *nadie puede dar lo que no tiene*; pero en aras de la seguridad, para procurar que así sea, y de que el que pretenda adquirir se vea apoyado en su buena fe, o de que el que procure burlar o aprovecharse de la Ley se vea impedido, hay que contar con un instrumento de seguridad. Como dice el autor citado, «hay

(254) *Elementos de Derecho Administrativo*, ob. cit., t. I, pág. 266.—Sobre los problemas de la seguridad jurídica, en general, dentro de la acción administrativa, hemos hablado en la Parte preliminar.

(255) *El Registro y la seguridad jurídica*, conf. cit., pág. 147. Véase también, del mismo autor, *Fe pública y seguridad jurídica*, «Anuario D. Civil», vol. II, núm. 1, págs. 71-111, enero-marzo 1949, Madrid.

que instaurar un sistema de normas que fijen clara e inapelablemente los derechos y obligaciones entre si y para con la sociedad; hay que hacer realidad la seguridad jurídica general, como trámite previo al de la Justicia, y aun como primero e inevitable paso para ella».

No se trata, por tanto, de una forma de seguridad jurídica individual, en cuanto que mire al interés estrictamente particular, sino seguridad jurídica general. La sociedad la necesita permanentemente. No sólo por aquellas razones importantes con que hemos venido prolongando el problema central de la publicidad inmobiliaria—función social de la propiedad, Fisco, Crédito territorial, legislación inmobiliaria social—, sino por su propia naturaleza, por el propio imperativo de seguridad, que, sin entrar en la parte general del problema, iremos analizando en su teorización y aplicación al Registro (256).

B) TEORÍA DEL CONDOMINIO DEL ESTADO SOBRE EL TERRITORIO.

Ventura y Solá (257) plantea esta teoría que estimamos de las más clarividentes, para, en último término, justificar el carácter de la obligatoriedad de la inscripción. Ventura y Solá no sólo lo propone como premisa predominante, sino que surge dentro de la propia fundamentación del Derecho Inmobiliario y su reorganización.

Dice dicho autor que *el Estado tiene sobre el territorio nacional, ya no sólo una soberanía de orden político, sino un auténtico condominio, a diferencia de lo que sucede con los muebles*, para los cuales el plenamente soberano es el individuo, ya que la jurisdicción del Estado sobre el territorio no es nominal, y de aquí el *modo de adquirir*, es decir, que la contratación revista forma auténtica, porque el Estado necesita cerciorarse sobre si transmite con todas formalidades y según Leyes nacionales. Por eso—sigue diciendo—, el legislador habla antes del Registro que de la inscripción, y ésta

(256) Véase cita (199) sobre el art. 34 de la L. H. y el sentido de seguridad jurídica que le impregna.

(257) *Fundamentos...*, ob. cit., pág. 33.

lleva consigo la *publicación*, y ésta, a su vez, la intervención del Estado. Recuerda, además, la investidura que lleva consigo la *ausflassung*, como reconocimiento del derecho por parte del propietario. El Estado es requerido a reconocer un derecho privado mediante la inscripción. Esta es la publicación de un Derecho real, autorizado por el Estado mediante el reconocimiento de la legitimidad de su adquisición.

Esta teoría del condominio del Estado sobre los bienes inmuebles (258), tan acertadamente expuesta por Ventura y Solá, se corresponde y relaciona con la clásica distinción de *jus in re*, *jus ad rem* y *jus in persona* (259), que tanta elaboración ha tenido. Sin entrar en ella, no cabe duda que el Estado no es plenamente ajeno a la transmisión de los inmuebles, y aun en las formas más rudimentarias de publicidad, como era en la época romana con el predominio de la *traditio*, *existían distintas formas de ésta—brevi-manu, longa manu, constitutum possessorium, tradición por ministerio de la Ley y cuasi traditio—*, que denotaban una cierta actuación corporal, más o menos simbólica, como un testimonio, una «satisfacción» dada a la sociedad o al Estado, que por ese sólo hecho le reconocían auténtico y verdadero propietario.

El problema de la seguridad jurídica, se asienta no sólo en unas bases sociales, más o menos provocadas por la realidad y los tiempos, sino que responde a unos principios justos, a ese auténtico condominio del Estado que puede exigir una seguridad, tanto por el sentido público de su actuación, como por la superioridad de

(258) Recuérdese aquí las modalidades de la propiedad en Inglaterra, en cuanto que no existe propiedad sobre inmuebles a favor de los particulares, sino de la Corona, y que éstos son titulares de un *status* que supone el reconocimiento de diversos grados de propiedad.

(259) BERNALDO DE QUIRÓS, en *Diccionario Xels, Registro de la Propiedad*, tr. cit., pág. 94, escribe: «Partiendo todos estos sistemas de un mismo punto de la necesidad de asegurar el dominio de los bienes inmuebles y Derechos reales sobre los mismos, es preciso comenzar parando la atención en la naturaleza de las cosas que da a los derechos reales, al *jus in re*, el carácter diferencial que los distingue, según Azcárate, del *jus ad rem*, el de tener por objeto, como decía el Profesor de Derecho Civil de la Universidad de Zaragoza, don Roberto Casajús, el mundo exterior no libre, sobre cuyas cosas actúa el sujeto directamente, monopolizándolas, excluyendo a los demás su utilización.»

Véase también CASTÁN, ob. cit., t. II, pág. 10, sobre la distinción de derechos reales y personales, págs. 10 y ss.; RAMOS, *Tradición y modo*, conf. 1951, sobre Derecho Inmobiliario Registral.

Asimismo, Van Beemelen, *Nociones Fundamentales de Derecho Civil*.

una titularidad jurídica, de la que dimana, en parte, el propio derecho del particular.

Coordinando la teoría del condominio del Estado sobre el territorio inmobiliario, con la función social de la propiedad moderna y aquellas otras realidades con que se relaciona, se encuentran las mejores bases para la alta finalidad de la publicidad de los Derechos reales sobre inmuebles, en aras de una seguridad jurídica.

C) LA PUBLICIDAD DE LOS DERECHOS REALES INMOBILIARIOS.

El Registro como servicio público tiene por objeto la publicidad de los Derechos reales inmobiliarios. Esta publicidad implica dos vertientes: como emanación de un poder social—jurídico y administrativo—y como integrante de la seguridad jurídica que lo justifica.

1. Como forma de intervención administrativa.

Garrido Falla (260), que plantea el problema de las formas de intervención administrativa, recordando un trabajo de Sindher, dice que para este autor, Estado y sociedad forman un todo mezclado entre sí, como pueden estarlo «los corpúsculos rojos y blancos de la sangre... Porque lo estatal y lo social no son sino aspectos de un todo. Lo estatal se manifiesta como lo jurídico».

Y continuando Garrido Falla con el problema de la intervención administrativa, dice que el Estado pone fundamentalmente dos formas de intervención estatal al servicio de los particulares, para solucionar sus problemas de orden jurídico: *legislando*, es decir, regulando su actividad, y *resolviendo*, en caso de conflicto, las cuestiones ante los Tribunales. Pero que hay otra forma de intervención que no es administrativa, en principio, sino auxiliar: «Para que sea posible ese comercio jurídico, dejado al libre arbitrio

(260) GARRIDO FALLA, *Transformaciones...*, ob. cit., págs. 89 a 104, en especial la 100. Esto nos recuerda un tanto la teoría de Kelsen sobre identidad de Estado y Derecho, aunque no es lo mismo «identidad» que «manifestación». Además de las obras de tal autor, véase GALÁN, en su *Escrito Preliminar* a la obra *Teoría del Estado, de Del Vecchio*. Barcelona, 1956, págs. 5-88.

de la voluntad privada, para que ésta surta efectos y se eviten casos de contienda, el Estado realiza actividad administrativa de carácter auxiliar, que se concreta, por ejemplo, en la creación de Registros y en la institución del Notariado».

Dejando aparte esa calificación de actividad administrativa «de carácter auxiliar», no cabe duda que hay una limitación impuesta al particular, que supone la intervención del Estado, no en forma legislativa o judicial, ni tampoco administrativa, sino de manera esencial, aunque auxiliar—para nuestro modo de ver—de las dos primeras, y superior a la administrativa en su sentido estricto. Es lo que lleva a Garrido Falla a hablar de intervención administrativa por vía de autorización, y a preguntarse: «¿Una compraventa que se realice sin previa autorización, transmite la propiedad o no?»

Y trasladando este problema al Registro, nos podríamos preguntar: «¿Una compraventa con autorización notarial no inscrita transmite «socialmente», es decir, frente al Estado, titular de un condominio sobre el territorio, o no?»

Porque por la autorización notarial se da fe pública, solemne entre las partes, y de manera general para la sociedad. Pero no da «autorización publicada», no reviste eficacia de seguridad jurídica, ni impide la existencia de verdaderos dueños expoliados, terceros protegidos y situaciones jurídicas venideras que necesitan una base de continuidad, certeza y publicidad que escapa al acto de la autorización notarial.

Zanobini (261) ha sido uno de los tratadistas de Derecho administrativo que más abiertamente ha analizado los problemas de la *Administración de los derechos privados*, precisamente por una intervención administrativa dirigida a su publicidad. Con ello, se enlaza, con civilistas e hipotecaristas (262), que, como Ventura y

(261) En Corso, vol. V, pág. 174, escribe:

«L'amministrazione del diritto privato, in quanto si concreta in una pubblica funzione, ossia in una forma di intervento necessario, costituisce una limitazione a quel principio di autonomia o di libertà, che è caratteristico della vita giuridica privata. Il fondamento di questa limitazione deve ricercarsi nella interferenza e nel pericolo eventuali, contrasti, fra interesse privato e l'interesse pubblico: interferenza e pericolo che caratterizza non pochi rapporti giurudici privati.»

(262) El sentido de la seguridad jurídica que proporciona el Derecho Inmobiliario y el Registro, está reiteradamente recogido en Roca SASTRE a lo largo de su *Derecho Hipotecario*. En pág. 14, dice: «El Derecho Inmobiliario registral, a fin de proporcionar plena seguridad jurídica a las adquisiciones de sus-

Solá (263) plantean, unos, el problema de las formas jurídicas, como integrando un derecho público, y otros, la distinción, no caprichosa, sino natural, de los Derechos reales, y derechos personales, y, dentro de aquéllos, los que recaen sobre muebles o sobre inmuebles.

La publicidad de los Derechos reales inmobiliarios es el medio de una intervención administrativa, una actividad, no directamente estatal, sino de un orden distinto, y que no tiene otra justificación que la seguridad de la vida jurídica que sobre aquéllos afecte.

2. Como medio de la seguridad inmobiliaria.

Todo el contenido de nuestra legislación hipotecaria de un orden jurídico, sustantivo hoy, tiene y vive bajo el sello de la publicidad. Así como el factor *intervención administrativa* ha sido incluso manifestación de un poder de soberanía—recuérdese a Federico el Grande y las exigencias de los procuradores a Carlos V y Felipe II—, y se corresponde en buena parte con el origen y evolución extrínseca del Registro de la Propiedad, la publicidad—resultado de la intervención—atiende y procura directamente a la seguridad jurídica inmobiliaria.

De manera expresa, la seguridad jurídica integra el concepto del Registro de la Propiedad en Roca Sastre (264), y ocupa extensamente a Gallardo Rueda (265), y, en general, por todos los hipotecaristas es evocada con unas u otras palabras.

Esta publicidad no es ya la sustantiva derivada de los principios de legitimidad y fe pública registral (arts. 38 y 34 de L. H.), ni la

tancia jurídica inmobiliaria, derivadas del tráfico jurídico, se ocupa del dinamismo de los Derechos reales, inmobiliarios, o sea de su constitución, transmisión o pérdida».

Y al definir el Registro de la Propiedad, escribe, pág. 18: «*Institución jurídica*, que destinada a robustecer la *seguridad jurídica inmobiliaria*, tiene por objeto la registración de las constituciones, transmisiones, modificaciones y extinción de los Derechos reales sobre bienes inmuebles, así como de las resoluciones judiciales relativas a la capacidad de las personas y de los contratos de arrendamiento y de opción.»

(263) *Fundamentos...*, ob. cit., pág. 32.

(264) Véase cita (261).

(265) *El Registro de la Propiedad y la Doctrina de la Seguridad jurídica*, conf. cit., 1951.

Véase también JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios*, ob. cit.; *Política Inmobiliaria*, pág. 482; *Principios hipotecarios*, pág. 111. En el fondo el problema es de justicia. Véase PLAZA Y NAVARRO, *Justicia y Seguridad jurídica*. Recensión a la conf. de Melón Infante «Anuario D. C.», vol. IX, núm. 1, págs. 173, 174.—En marzo 1956.

formal (art. 221 de la L. H.), sino esa exteriorización constante, real, paralela con la realidad extrarregistral, que con eficacia y efectos básicos para el que adquiere en determinadas condiciones, imponga la obligación de su titular de reflejarlo, porque *«es de interés público conocer en cualquier momento la situación de los inmuebles al Estado y a los particulares»* (266).

Decíamos en otro lugar que la verdaderamente destinataria de la publicidad es la sociedad, dentro de una teoría del Registro como servicio público, porque la seguridad jurídica inmobiliaria no atiende tanto al interés particular de una adquisición bien hecha y consolidada, sino al interés público y social que de esta transmisión se derive, pensando en otros posibles adquirentes, en otros titulares que, en el tráfico inmobiliario, y aparte de los altos fines que la publicidad representa en el orden social, o tributario, justifican y exigen esa seguridad, como objetos y fin del Registro de la Propiedad, que, sin dejar de atender a los intereses particulares, sirvan a los públicos más enteramente.

CAPÍTULO III

EL FIN PUBLICO DEL REGISTRO Y EL CARACTER DE LA INSCRIPCION

Planteados los problemas referentes al fin público y social del Registro, en cuanto constituye el objeto del mismo como servicio público, y la necesidad general a servir, que tiene como rúbrica general la seguridad del tráfico inmobiliario, por medio de la publicidad, surge la cuestión de la teoría de la inscripción, en orden a su carácter y sus efectos. Y esto nos lleva previamente a estudiar la dualidad legislativa existente.

(266) PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro de la Propiedad*, ob. cit., pág. 16.

A) PROPIEDAD INSCRITA Y PROPIEDAD
NO INSCRITA.

El problema de la dualidad legislativa sobre inmuebles ha sido perfectamente estudiado, entre otros por La Rica (267), quien descendiendo a los problemas de la teoría del título y el modo, tras explicar la génesis de nuestra legislación hipotecaria y el divorcio existente entre el Código Civil y aquélla, plantea este dualismo de propiedad inscrita y propiedad no inscrita, a los que Jerónimo González también se ha referido en sus obras ya citadas.

Entre las conclusiones a que llega La Rica citaremos éstas:

1) *Es indudable que existe en nuestra legislación una efectiva dualidad de regulación de la propiedad inmueble, según ésta se halle o no inscrita en el Registro de la Propiedad.*

3) *La antigua teoría del título y modo, recogida con insuficiencia normativa por el Código Civil, no rige ni puede regir para la propiedad de los Derechos reales inscritos, por ser inconciliables e incompatibles con un sistema basado en el Registro público y un sistema basado en la tradición posesoria.*

7) *La inscripción en nuestro sistema ni sustituye ni equivale a la tradición; simplemente la ignora. Se inscriben los títulos jurídicos (actos causales) configurados con arreglo a la legalidad objetiva, una vez justificada la preexistencia de la tradición real. Nos basta y sobra con la ficción de la instrumental.*

Gallardo Rueda (268) también se refiere a este dualismo, que provoca una triple realidad: *realidad física* del inmueble, *realidad civil*, que prima siempre, y, frente a ambas, *la registral* (269).

Esta crítica general unánime, consagrada ya en la Ciencia Hipotecaria y Civilística, sobre el divorcio, no sólo de dualidad de fuentes, sino dualidad de regímenes, está enfocada desde un punto de vista sustantivo y civil, dentro de una doctrina jurídica pura

(267) *Dualidad legislativa de nuestro régimen inmobiliario*, conf. Curso 1951-1952, Madrid, págs. 198 y ss.

(268) *En el Registro de la propiedad y la doctrina*, conf. cit., pág. 158.

(269) La Jurisprudencia se ha mostrado un tanto indecisa en cuanto al reconocimiento de un valor objetivo, y no meramente adjetivo a la inscripción. Véase, no obstante, la sentencia del 25 de 26-11-53 sobre la *notificación «erga omnes» de los asientos del Registro*.

y moderna. Pero a tal crítica, a tal acusación y a tal necesidad de reforma y de superación, queremos llegar nosotros por la teoría del Registro como servicio público. Ya no tratamos de derogar todo ese tinglado de tradición y título, acto real y acto causal, inscripción o instrumentalidad, dentro de un criterio más acorde, plenamente armonizado, como sucede con los sistemas civiles e hipotecarios alemanes y suizos, en aras de una doctrina más eficaz y perfilada y de una construcción dogmática más eficaz, sino que pretendemos desmontarla—con la sola alusión es bastante—, en razón de un servicio público que no debe permitir que las relaciones jurídicas que recaen sobre inmuebles permitan, con dualidad de regímenes, plenamente consentidos, consagrados y reconocidos por la legislación, cuando venimos hablando, aludiendo y justificando el Registro, en una teoría de servicio público, por sus altos fines y objetivos que en la actualidad jurídica, social y aun políticamente, son una realidad y un imperativo.

Reconocer la propiedad inscrita y la no inscrita, es y será siempre hacer ineficaz toda la fuerza social del Registro. El Registro seguirá sirviendo, como en otro lugar hemos dicho, para el deudor que quiere escapar a la acción del acreedor, para éste que se interesa por una ejecución beneficiosa o para el contribuyente que pretende escapar a la acción de las cargas tributarias, y algunos casos más.

Una realidad así, que en la doctrina puede ser objeto de abundante literatura, no resiste ni puede resistir la más mínima argumentación (270) frente a la teoría del Registro como servicio público.

Todos los elementos de éste—regularidad y continuidad de la prestación, eficacia, generalidad, régimen jurídico especial, necesidad general, etc.—se derrocarían ante una dualidad prevista y sancionada de regímenes. Ya no podemos hablar de una necesidad social, de una seguridad, de una función pública del Registro y sus

(270) Las Exposiciones de motivos de nuestras Leyes hipotecarias de 1861 y 1944 han sido objeto de comentarios doctrinales por numerosos tratadistas hipotecarios. La primera, porque—ROCA SASTRE, ob. cit., págs. 185 y ss.; MORELL, *Comentarios*. : JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Principios hipotecarios*...—se inspiraba en un respeto a la libertad y una confianza excesiva en una realidad registral futura, espléndida y feliz. Y la de la Ley de 1944, porque parte precisamente para mantener la dualidad legislativa, de esa realidad de inscripción de una gran parte de la propiedad.

aplicaciones inmediatas de orden tributario, crédito territorial o agrario, si todo eso se sacrifica por la voluntariedad de los dos regímenes: propiedad inscrita y no inscrita. El soberano ahí es el particular, que maneja el Registro a su capricho. Inscribirá cuando le interese, volverá a inscribir cuando le convenga, inmatriculará o hasta procurará la doble inscripción cuando se le antoje. Nuestra Ley Hipotecaria no tiene ninguna fuerza sustancial para hacerle participe de una seguridad jurídica que a todos interesa.

Consciente el legislador de esta realidad, ha procurado estimular de algún modo la inscripción a través de la inadmisibilidad oficial de ciertos títulos y documentos con efectos distintos, según se hayan inscrito o no (271); pero esto con un alcance tan restringido, con unas excepciones tan amplias, con una falta sancionadora tan evidente, con un rigorismo tan templado y desgano, que es—como en la realidad ocurre—una simple dificultad, o será, como dice Roca (272), «al menos en lo tocante a la propiedad inmatriculada inmueble, una medida mucho más fuerte que la de la inscripción constitutiva, debido a su mayor amplitud, ya que, a pesar de no entrar en juego la inadmisibilidad sino cuando se proceda contra una persona, abarca a todo título inscribible, sin distinguir si se trata de una adquisición por negocio jurídico o hereditario o en virtud de una resolución judicial o administrativa» (273).

(271) El art. 313 de la L. H. establece que «Los Juzgados y Tribunales ordinarios y especiales y las oficinas del Estado no admitirán ningún documento o escritura en que no se haya tomado razón en el Registro por los que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen o extingan Derechos reales sujetos a inscripción, si el objeto de la inscripción fuere hacer efectivo en perjuicio de tercero un derecho que debió ser inscrito. Si tales derechos hubieran tenido ya acceso al Registro, la inadmisión procederá, cualquiera sea la persona contra quien se pretenda hacerlos valer entre los Tribunales, Consejos y Oficinas expresados». Y en el párrafo segundo, en el tercero y artículos 314 y 315 se establecen una serie de excepciones importante: a efectos fiscales, expropiación forzosa, corroborar otro documento inscrito, rectificación del Registro, cancelación de algún asiento.

(272) *Derecho Hipotecario*, ob. cit., pág. 194.

(273) La creencia del legislador de que la inscripción constitutiva sería contraproducente para nuestro régimen hipotecario le llevó a establecer la inadmisibilidad oficial de los no inscritos, sin distinguir si habían tenido o no acceso al Registro, tan radicalmente que el precepto 355 de la Ley de 1944, que lo establecía, fué objeto de una crítica dura por los autores. Véase ROCA SASTRE, en *La nueva ley de reforma hipotecaria*, en «R. G. L. J.», 1906, pág. 301; SANZ, *La nueva ley hipotecaria*, «R. D. Priv.», 1945, pág. 18; LA RICA, *Comentarios...*, pág. 160; VILLARÉS PICO, *Efectos de la inscripción, según el actual ré-*

Si el Registro es servicio público, no debe quedar a merced de este juego de intereses privados, que supone la dualidad de propiedad inscrita y no inscrita. La repele, la reduce a los justos límites de lo que implica el servicio.

B) INSCRIPCIÓN OBLIGATORIA.

La eficacia de un servicio público radica en un régimen unificado y especial. Tan sólo algunos servicios públicos complejos—como podría ser el de la Enseñanza, que en algunos aspectos afecta al Estado y a los Municipios—y únicamente por el sujeto personal que los tiene a su cargo, puede excepcionarse aquella regla general. Si esto es realidad de los servicios en cierto modo no esenciales—Telégrafos, Correos, Teléfonos, etc.—y se da en el servicio esencial de la Justicia—, es decir, no hay Tribunal de Justicia que escape a su acción—con idéntica razón en éste del Registro de la Propiedad, que atiende a la seguridad inmobiliaria por medio de la publicidad, la cual, si se deja al capricho de los Tribunales, pierde toda su razón de ser, todos sus efectos, por más estímulos legales que le asistan.

Así—por mera analogía—, si en el Registro de últimas voluntades la constancia en los mismos fuese atribución particular del testador, libre para reflejar en él su declaración de voluntad; si en el Registro de Penados y Rebeldes la toma de razón de los antecedentes fuera criterio arbitrario de los Tribunales o elementos de acusación o de defensa de las partes..., ¿cuál sería entonces la eficacia, en su totalidad, de tales Registros?

Al problema de una inscripción constitutiva han dedicado los autores hipotecarios grandes trabajos, esfuerzos y estudios (274).

gimen español. Palencia. AGUILAR (Vicente), *Notas a la norma coercitiva del art. 355...*, «R. C. D. I.», 1945, pág. 684; VALLE FUENTES, *Consideraciones sobre la nueva Ley...*, «R. C. D. I.», 1945, pág. 803; DE COSSIO, *Lecciones...*, pág. 81; GONZÁLEZ Palomino, *La liberación de cargas y la nueva Ley hipotecaria*, «R. G. L. J.», 1945, pág. 303.

(274) Sobre la validez o existencia del acto, a partir de uno y otro tipo de inscripción, especialmente en materia de inscripción constitutiva, véase *Principios Hipotecarios*, de JERÓNIMO GONZÁLEZ, págs. 131 y ss. NÚÑEZ LAGOS, *Realidad y Registro*, «R. G. L. J.», 1945, pág. 422; SANZ, *Instituciones...*, página 242. Y RAMOS FOLQUÉS, en *La hipoteca y la inscripción después del Código Civil*, «R. C. D. I.», 1949, págs. 172 y ss.

Y también ha preocupado al legislador. En los trabajos de la Comisión codificadora de 1843 se formuló un anteproyecto que había de ser para el proyecto del Código de 1851, y en él se determinaba: «Para que produzcan efectos los títulos constitutivos y traslativos de dominio, tanto universales como particulares, ha de ser precisa la toma de razón en el Registro público.» Este antecedente, orientado en el sistema germánico, que afectaba incluso a los títulos universales, se confirma con la base 3.^a de una Orden ministerial de 1934 dirigida a la Comisión de Reforma Hipotecaria, que pretendía: *«La implantación total de la Ley se ajustará al principio de que sólo podrá constituirse, modificarse o extinguirse un derecho real sobre inmuebles, por acto o negocio jurídico, mediante la inscripción en los libros correspondientes».*

La doctrina jurídica dominante era favorable a la inscripción constitutiva, que para los efectos del Registro como servicio público y sin ulteriores consideraciones más concretas, supondría un avance considerable. Pero el legislador de 1944 parece procuró atender más al «prestigio de la ley» que a razones sociales y públicas (275). Tiene muy en cuenta, incluso, lo que debiera ser un motivo de todo lo contrario: la corriente desinscribitoria y el hecho—tantas veces repetido—de que «más del 60 por 100 de la propiedad no ha ingresado en el Registro». Esta consideración revela que lo que se tuvo en cuenta fué precisamente esa realidad aplastante y fría del particular, que se quiso «consolidar» con no violentarlo, haciéndole obligatoria la inscripción. No se valoró la realidad social, de lo que puede suponer para la seguridad jurídica, para el desarrollo del crédito territorial, para el Fisco, para la certeza de las relaciones jurídicas en general, ese 60 por 100 no ins-

(275) Creo que tampoco tuvo en cuenta otra cuestión que, aun estando más atrás, no es menos importante, como es el problema que Renard llamaría *El Derecho ¿es la forma?* En *Introducción filosófica* ., ob. cit., págs. 45 y ss., escribe: *Las formas jurídicas comprobadas por la experiencia, arraigadas en la costumbre, o autenticadas por el legislador, imponen a la vida jurídica una estabilidad, una seguridad, una firmeza, una precisión, que son la primera necesidad de los asuntos civiles, mercantiles y administrativos.* Y tras referirse al derecho comercial, la rama más formalista del derecho privado, dice: *«Esa coerción es la libertad.»*

Nosotros, con las mismas reservas que el mismo Renard hace al problema de la forma ante el Derecho, si que destacamos las razones de un *formalismo jurídico*, que siendo «justo», dé certeza a la vida jurídica. Esa «coerción formal» es precisamente, en materia hipotecaria, la auténtica libertad contractual inmobiliaria.

crito. Hoy, para muchos, muchísimos problemas sociales, económicos y jurídicos, no se espera al interés de muchos o de pocos, sino al interés social, que incluso puede estar, en un momento determinado, en minoría, pero que, *por eso mismo*, hay que hacerlo relevante, público y general.

De aquí que en 1944 volviéramos en esencia al sistema de 1861, desconociendo los antecedentes legislativos y todos los avances considerables en la doctrina y en el derecho comparado. En esencia, las mismas razones de entonces justificaron la no obligatoriedad de la inscripción: Desnaturalizaría el Registro, haciéndolo censo de la riqueza inmobiliaria; principios o *restricciones de conciencia legislativa* de que cuando dos contratan y los dos faltan a la inscripción, no debe ser condición mejor el que burla su compromiso negándose a cumplir su contrato celebrado, fundándose en un defecto formal y faltando a la lealtad entre los contratantes; que la publicidad sólo interesa a terceros, y que la inscripción necesaria ataca a la libertad de contratación.

Estos argumentos, ya repetidos sobradamente por extensa literatura jurídica, no resisten hoy la realidad abrumadora de una legislación no ya «forzosa» (276), sino social y pública, que imponiendo determinadas obligaciones, atiende a los fines de una necesidad colectiva, en la que—por la agudeza con que hoy se presentan los problemas sociales en todos los pueblos—se procure la convivencia, el bienestar y el orden jurídico.

Aquellos legisladores de 1861 sin duda se escandalizarían hoy—como lo harían ante los enormes descubrimientos técnicos—ante los problemas generales de la seguridad social—seguros de enfermedad, previsión, mutualismo o desarrollo y progreso de los servicios públicos—, y todavía más cuando los contratos normativos casi dominan toda la temática de nuestro ordenamiento legislativo, o, más aún, en esas medidas sociales y públicas derivadas de un instrumento de los postulados de la expropiación forzosa, aunque tenga su base jurídica, o ante medidas sobre prohibición de cultivos, obligatoriedad de otros, adquisición por el Estado de excedentes, precios únicos remuneradores, etc., en los que

(276) Véase DÍAZ PICAZO, *Los llamados contratos forzosos*, trab. cit.

no cabe opción posible, y si la hubiera sería contraria a los fines mutualistas, sociales o públicos en cada caso.

Sin embargo, los mismos criterios prácticamente dominan hoy nuestra legislación. La seguridad jurídica inmobiliaria sigue el doble juego de la propiedad, inscrita o no. Si el Registro de la Propiedad, además de institución jurídica relativa a los Derechos reales privados inmobiliarios, lo concebimos como servicio público y social de nuestro tiempo, ya que por unas u otras razones no lo fuera en épocas pasadas, la inscripción debe ser obligatoria: *«Es obvio—escribía Pazos ya en 1891 (277)—que tal Registro, como reflejo de la realidad, de la que parte, ha de ser ante el Estado y ante todo el mundo la verdad legal, la verdad social, que debe aproximarse, y, a ser posible, confundirse con la verdad real, consagrada por el Estado en cuanto... base de la justicia en este orden, el cual ha de garantizarla estando como está bajo su salvación y custodia de todo riesgo, no sólo material, sino jurídico. Es decir, que lo que resulte de ese Registro haya de tener un valor absoluto, sea indiscutible, y ninguno lo que allí no conste, y que asimismo el Estado deba indemnizar a todo el que sufra un perjuicio cualquiera originado por error, inexactitud, falsedad, nulidad u otra causa que provenga del mencionado registro.»* O, como se preguntaba Ventura y Solá (278): *«¿Es justa la inscripción? Si lo es, nadie podrá quejarse de que el Estado la impone con carácter obligatorio, porque la misión misma del Estado es la realización del Derecho, que es justiciatque injustici sciencia.»*

Ha sido ya superada toda aquella corriente de contemplación y generoso mimo con que Gómez de la Serna (279), ex Director general de Registros, y algunos otros, atemperaba estas cuestiones a base de «hay que buscar el medio de hacerla necesaria sin que se convierta en forzosa». La doctrina hipotecaria moderna sigue en la misma línea de la obligatoriedad de la inscripción (280), y los

(277) *Sobre el Registro de la Propiedad...*, ob. cit., pág. 16.

(278) *Fundamentos...*, ob. cit., pág. 45.

(279) Cit. por VENTURA Y SOLÁ, en *Fundamentos...*, pág. 53.

(280) GALLARDO RUEDA, en *Registro y Seguridad Jurídica*, conf. cit., llega a una serie de conclusiones muy interesantes, de las que citamos las dos primeras (pág. 158).

I.—*El Registro de la Propiedad no es una institución simplemente homologadora, al servicio de intereses privados, sino un instrumento de defensa del orden público, de mantenimiento de la seguridad general.*

II.—*La inscripción debe ser, pues, obligatoria. Es absurdo que la publicidad*

que vemos en el Registro con un criterio real y social un servicio público, podríamos decir que ya hemos soportado bastante. Todos los medios han fracasado, mientras que la necesidad social sigue en pie, alimentada y viviendo no precisamente por unos estímulos legislativos, sino por los imperativos de unos planes sociales y crediticios que la imponen y la exigen, pero hasta—como está sucediendo con muchos de los créditos agrícolas sobre fincas no inscritas—supone rémora y perjuicio para aquéllos.

C) INSCRIPCIÓN OBLIGATORIA PROGRESIVA.

La inscripción obligatoria es requisito fundamental del Registro de la Propiedad como servicio público, y por este camino puede reforzarse la doctrina hipotecarista que unánimemente la exige y reclama.

Ahora bien, es difícil convencer al legislador de cómo un sistema registral progresivo facilita y coopera a la realización de otros fines que no son los estrictamente jurídico-privados, sino públicos.

Por eso, acudiendo especialmente al Derecho inglés, en el que la inscripción es necesaria en determinadas zonas y no en otras, podíamos establecer en el nuestro, sin necesidad de modificar sustancialmente la L. H., esa obligatoriedad progresiva, en tres sentidos:

a) *Por la legislación.*—Decretar la necesidad de la inscripción para instituciones jurídicas, que aun con su carácter privatístico en general, trascienden a intereses generales que la inscripción protege, no sería tarea difícil.

Así, legislación de *viviendas* protegidas, bonificables o subvencionadas, e incluso en la propiedad inmobiliaria urbana, cuya delimitación gráfica no tiene los problemas de la falta de un Catastro que dé la base real, como en la propiedad rústica.

de la contratación inmobiliaria esté confiada a la voluntad de los particulares, que la ponen o no en marcha, y aun la interrumpen, según conviene en cada caso a sus individuales propósitos.

Véase también el importante trabajo de VILLARÉS PICO (Manuel), *Es necesario y urgente implantar la inscripción constitutiva en toda mutación jurídica sobre inmuebles*, «R. C. P. I.», núm. 348-349, mayo-junio 1947, págs 289-304.

En materia de *concesiones* administrativas.

En la de *concentración parcelaria* para las sucesivas transmisiones, y evitar la clandestinidad posible en ellas, que puede pulverizar de nuevo la propiedad.

En materia de Montes, Aguas y Minas.

En materia de Colonización.

b) *Por zonas territoriales*.—Hay regiones o zonas en que la inscripción se ha impuesto de una manera casi general. Corroborar con una formulación legal clara el papel de la inscripción constitutiva en dichos lugares, sería entrar con pie llano en la *necesidad elevada a Ley* de la inscripción.

Así, podríamos citar Navarra, Cataluña, Valencia, algunas zonas andaluzas, etc. Esto por lo que se refiere a propiedad rústica.

En cuanto a la propiedad urbana podía hacerse en ciudades con una población determinada, por ejemplo, 10.000 habitantes.

c) *Por el valor, dejando* la indicación voluntaria para la pequeña propiedad, en su *cuantía* y en su *extensión*.

De estas tres formas, y prescindiendo de sus efectos concretos, se lograría crear un ambiente que haría posible posteriormente una constitutiva, tipo la de hipoteca, o de buques, más generalizada.

El procedimiento que hemos sugerido de *inscripción obligatoria progresiva* podía completarse, además, con otros procedimientos *indirectos*, que juntamente con los *estimulantes* contenidos ya en los preceptos hipotecarios, podían conducirnos, en un camino más abonado, ante la inscripción constitutiva.

Por tratarse de un estudio reciente, recogemos, en síntesis, las ideas de Lobato (281), quien partiendo de que «*el Registro y la inscripción no han desempeñado ni desempeñan en la vida jurídica de nuestra Patria el papel a que están llamados en la transmisión de la Propiedad*», achaca la corriente desinscribitoria al *documento privado*. Y establece estas conclusiones: 1.^a El documento privado es el causante de la vida lánguida que arrastran gran parte de los Registros de la Propiedad. 2.^a El anacrónico sistema de la transmisión de la propiedad que establece el C. C., es

(281) En *Inmatriculación masiva de la Propiedad en el Registro. Enmiendas posibles al actual sistema hipotecario en esta materia*, «I. J.», núm. 164-165, enero-febrero, 1957, págs 3-7.

incompatible con un buen sistema de Registro. 3.^a No puede dejarse al arbitrio de los otorgantes la inscripción, sino que ésta debe ser requisito indispensable para la adquisición de la propiedad y de los Derechos reales.

Los remedios que propone Lobato en este sentido, son: a) Modificación del C. C. para que el documento privado desaparezca de la vida jurídica inmobiliaria. b) Declarar rotundamente que sin inscripción no hay adquisición de la propiedad (282), y que, en consecuencia, es obligatoria la escritura pública. c) Concesión de un plazo, supuesta la modificación del C. C., para la inscripción de los inmuebles. d) Modificación del expediente de dominio para que se tramite y resuelva por el Registrador con el visto bueno de la Dirección General.

Y aun propone, finalmente, en otro caso, la imposición de un recargo de Derechos reales del 200 por 100, e igualmente del Timbre, que pasaría al Tesoro y al Ayuntamiento del pueblo donde radique la finca.

Por mi parte, anoto yo otros dos procedimientos, sin hacer problema de ellos, como sugerencias, que justamente con el sentido general que inspira cuanto expusimos acerca de la inscripción obligatoria progresiva, nos permitirían crear ese *clima e impulso suficiente* para ello, cosa que me parece hoy fundamental y necesaria ante los problemas definitivos de *lege ferenda*, que el legislador puede resolver ante el Registro:

1.º *Modificación del art. 1.227 del Código Civil*, en cuanto al valor del documento privado, que se refiera a bienes inmuebles y que reúnan determinadas circunstancias o se hallen afectos a situaciones jurídicas, sociales y económicas especiales, como podrían ser:

a) Valor del inmueble.

b) Fincas de concentración, colonización o explotaciones agrícolas ejemplares, ya que, gozando de determinados beneficios, no sería injusto exigirles determinados requisitos en pro de su saneamiento jurídico.

(282) Esto supondría la solución previa del debatido problema de la inscripción y la tradición. Sobre este punto, véase el importante trabajo del catedrático LACRUZ BERDEJO, *Inscripción y tradición*, «R. C. D. I.», núms. 344-345, enero-febrero 1957, págs. 1-16.

c) Viviendas bonificables en sus diversas clases, en principio y para sucesivas transmisiones.

d) Otras de índole administrativo, cuya delimitación viene además garantizada por su modalidad y el proceso o nacimiento: minas, aguas, concesiones administrativas, montes, bienes afectos a personas jurídicas de derecho público, etc.

2. *Obligatoriedad de la inscripción progresiva a medida que el Catastro parcelario se complete* o termine en la demarcación registral. Si la ausencia de una base catastral es, sin duda, obstáculo a la inscripción obligatoria, cuando la base catastral exista o allí donde no se dé tal obstáculo, la inscripción debe hacerse obligatoria (283).

Todas estas medidas y otras, estudiadas y planteadas conjunta o separadamente, son las que pondrían al Registro de la Propiedad español a la altura de una configuración del mismo como servicio público (284), que le estaría más cercana a su finalidad de servir para la publicidad y seguridad de los derechos privados.

(Continuará.)

JESÚS LÓPEZ MEDEL

Ayudante de Derecho Natural
y Registrador de la Propiedad.

(283) Recuérdese a este respecto, entre otros sistemas extranjeros, las reformas portuguesas en este sentido.

En el sistema inglés tenemos un claro ejemplo de la posibilidad de una coexistencia, dentro del país, de demarcaciones sujetas a inscripción obligatoria y no sujetas.

(284) En un estudio como éste, *Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, no podemos descender a las conclusiones concretas o a las consecuencias de diversa índole que se plantearían. Por lo que respecta a la finalidad social, reconocida y destacada en primer plano, surgiría necesariamente la inscripción obligatoria, regulándose el alcance de esta obligatoriedad, bien en la posición de general para toda clase de actos, o bien sólo para los negocios jurídicos. El mecanismo del Registro, la simplicidad de los asientos, etc., supondrían también o exigirían ciertas reformas para atender no ya a este tercero particular al que se protege, sino, partiendo de una seguridad jurídica general a la que hay que servir con los menos entorpecimientos posibles y la mayor efectividad, para una función social de la propiedad, un crédito territorial, etc., que debe contar no poco en aquel sentido. Junto a ello y en correspondencia, una atención general del Estado por el Registro de la Propiedad, que no es oficina «del» Registrador, y prestarle sus altos medios, su apoyo y su consideración en diversos órdenes morales, jurídicos y materiales. Finalmente, hasta podría plantearse otro problema complejo y difícil, pero

interesante, cual sería desgravar los *gastos* que el Registro hoy por hoy supone en Arancel más equilibrado, aunque siempre remunerador, compensando la reducción con la frecuencia obligada de la inscripción. Y de otro lado, la Hacienda rebajaría en las adquisiciones o actos con inscripción obligada los tipos de imposición, pues hoy resulta muy caro, por los impuestos que necesariamente pagan en aquellos negocios, que ya hoy la precisan, como la hipoteca.

Si—se ha dicho—los tipos tributarios se fijan con exceso sobre la participación justa y equitativa del contribuyente, en razón al fraude, como éste desaparecería totalmente—como ya hoy sucede con las hipotecas, justamente porque necesitan inscribirse—, los tipos y cargas fiscales podrán equilibrarse más fácilmente y con beneficio de la Hacienda y de la *generalidad* de todo impuesto.