

Algo más sobre la reforma de la Ley Hipotecaria ⁽¹⁾

LA TERCERA DISPOSICION ADICIONAL

SUMARIO : *A)* Interpretación gramatical.—*B)* Interpretación lógica.—*C)* Histórica.—*Ch)* Sistemática.—*D)* Doctrinal.—*E)* Auténtica.

El estudio de la tercera disposición adicional de la Ley de 30 de diciembre de 1944 ofrece también verdadero interés para los hipotecaristas en general y especialmente para los Registradores de la Propiedad. Dicha disposición adicional comprende tres apartados principales. y de ellos el primero, literalmente, dice así:

"Se faculta *al Ministerio* de Justicia para: Crear nuevos Registros de la Propiedad, modificar y suprimir los existentes y alterar, en su consecuencia, la circunscripción territorial de los mismos, todo ello en los términos que para cada caso aconseje la necesidad del servicio público, y asimismo para reformar y poner en concordancia con las disposiciones vigentes lo referente al ingreso, ascenso, separación y jubilación de los Registradores de la Propiedad" (2).

* * *

Exégesis.—Para verificar un ponderado estudio analítico y crítico de dicha disposición adicional debemos acudir, dentro de las normas de la hermenéutica, a la interpretación gramatical, lógica, histórica, siste-

(1) Véanse los números 193, 198 y 202 de esta REVISTA CRÍTICA.

(2) Los apartados 2.º y 3.º de la misma disposición merecen un estudio separado y un favorable comentario. Pueden verse con más extensión mis *Comentarios a la novísima legislación hipotecaria* (un volumen de más de 320 páginas).

mática y doctrinal, examinando también, como fuentes de conocimiento, los precedentes propios y su interpretación auténtica en el anteproyecto de la Dirección General de los Registros y del Notariado; en el proyecto ministerial remitido a las Cortes Españolas; en las explicaciones de los vocales de la "Comisión" señores Fernández Cuesta y Sanz Fernández; en el preámbulo de la misma Ley, y en las palabras del Sr. Ministro de Justicia.

A) INTERPRETACIÓN GRAMATICAL.

"Cuando las palabras son claras, deben entenderse llanamente, tal como ellas suenan."

Así, pues, analizando gramaticalmente dicho apartado primero, objeto de este estudio, puede advertirse que encierra o comprende dos partes esenciales y dos oraciones, regidas por verbos muy diferentes.

En la primera parte se faculta al Ministerio para "crear", "modificar" y "suprimir" Registros de la Propiedad, y también para "alterar" su demarcación territorial, pero no con una libertad absoluta, sino *"en los términos que para cada caso aconseje la necesidad del servicio público"*.

Y en la segunda parte del mismo párrafo primero se faculta también al mismo Ministerio de Justicia *"para reformar y poner en concordancia"*, es decir, dos verbos ligados por una conjunción copulativa que en puridad de doctrina no deben ni pueden ser sustituidos por otras palabras, y mucho menos si con dicha sustitución resulta el precepto legal con una significación gramatical contraria a su genuino sentido y a la lógica, histórica y sistemática interpretación.

Tal sucedería si se pretendiera que por la citada disposición "el Poder legislativo o las Cortes Españolas han facultado al Ministro para regular las materias a que la citada disposición se refiere, *quedando en lo sucesivo* expulsadas del contenido y competencia de la Ley, para pasar a formar parte de las atribuciones del Gobierno" (1).

De ningún modo debe confundirse el verbo "regular", que gramaticalmente significa facultad de "dictar reglas", con las palabras "reformular y poner en concordancia", que, tanto etimológicamente como gramaticalmente, tienen una significación mucho más concreta y de-

(1) Véase el estudio del Sr. Sanz Fernández en el número 334 de *Revista de Derecho Privado*, enero 1945.

limitada, puesto que significan sencillamente "cambiar la forma" o "modificar las disposiciones existentes", buscando la mayor *concordancia* o coordinación entre las mismas (1).

Tampoco deben confundirse las palabras "Ministerio" y "Ministro", confusión en la que ya ha incurrido algún comentarista y también alguna edición no oficial de la nueva Ley.

Es cierto que el "Ministro" es el órgano activo y superior jerárquico de su departamento ministerial o administrativo; pero él solo no es todo el Ministerio, porque éste lo componen otros organismos activos y consultivos, como son las diferentes Direcciones generales, con sus Directores y Subdirectores y Jefes técnicos, siendo, por consiguiente, aquél una parte del Poder ejecutivo y éste (el Ministerio), en su genuina acepción, un organismo administrativo o políticoadministrativo.

En su consecuencia, si la disposición adicional dice que se faculta al Ministerio, debemos entender por tal todo el citado organismo, es decir, el Ministro con intervención de la Dirección General y su personal técnico, debiendo ser oídos en su caso los Colegios Notariales y el Colegio Nacional de Registradores.

El requisito de la audiencia de los citados Colegios parece conveniente, teniendo presente que con la supresión o creación de nuevos Registros de la Propiedad, además del interés público, pueden ser afectados los intereses particulares de los funcionarios encargados de dichas oficinas. Y, por otra parte, si en tales casos siempre fué preciso, según el texto de las anteriores leyes Hipotecarias, la tramitación de los correspondientes expedientes administrativos, con el dictamen o intervención del Consejo de Estado, al suprimirse ahora éste, en la tercera adicional, con un considerable beneficio para la mayor rapidez, no ha de ser superfluo ni baladí resolver en tales casos de conformidad con las más autorizadas y numerosas opiniones de los profesionales (2).

Dice, pues, la disposición adicional tercera lo que literalmente queda detallado. Adviértase también que en cuanto a la demarcación burocrática o registral, añade que ha de ser "todo ello en los términos que

(1) Léanse los diccionarios más autorizados y el sentido usual de las palabras o verbos «reformular», «regular» y «poner en concordancia».

(2) Para ello es necesario que las Juntas directivas de dichos Colegios sean verdaderamente representativas de la voluntad de la mayoría de los colegiados, e integradas por «directivos» que sepan sacrificar sus intereses particulares a los generales de la colectividad y a los servicios públicos, siendo, por todo esto, muy loable la Orden del Ministerio de Justicia de fecha 18 de abril último, por la cual se ordena la celebración de elecciones generales en el Cuerpo de Registradores de la Propiedad.

para cada caso aconseje la necesidad del servicio público...”, y recuérdese que no parece lícito ni prudente a los comentaristas sustituir las palabras de la Ley por otras diferentes, pues, como advertía exactamente Sánchez Román (1), “las leyes deben ser entendidas e interpretadas derechamente de la manera más sana y provechosa, sin extraviar el sentido de las mismas”, ratificando de este modo la autorizada opinión de Geny, cuando decía que “si la voluntad del legislador resulta cierta, no es lícito ni digno eludirla, falseando o desnaturalizando un pensamiento que debe respetarse” (2).

Mas aun restringiendo o limitando la interpretación gramatical al sentido genuino, llano y usual de las palabras, sin tergiversar el verbo, que por ser la expresión de la acción es la esencia de toda oración gramatical y objeto de especial cuidado, puede advertirse que todo el contenido de la disposición adicional tercera, que motiva este comentario, se encuentra regido por sus primeras palabras: “Se faculta al Ministerio de Justicia...”

Y seguidamente, la pregunta y la duda que surge en la mente del exégeta es la siguiente: ¿Esa facultad concedida o delegada por las Cortes (Poder legislativo) *al Ministerio* de Justicia (órgano administrativo) ha querido ser y ha podido ser una facultad ilimitada en el tiempo (*sin die*) y en el contenido (*in quantum*), o, por el contrario, sólo ha sido y ha podido ser conferida tal facultad por una sola vez y con un contenido y alcance delimitado en concordancia con la disposición adicional segunda de la misma Ley de 30 de diciembre último, y en relación también con los precedentes históricos y sistemáticos existentes sobre la materia, en las anteriores leyes Hipotecarias y en relación también con la más lógica interpretación de su propio contenido?

B) INTERPRETACIÓN LÓGICA.

Si es cierto que “el saber de las leyes no es tan solamente en aprender et decorar las letras de ellas, mas en saber el su verdadero entendimiento” (3), conviene averiguar o “pesquisar” cuál ha sido ese “entendimiento” verdadero en cuanto a la tercera disposición adicional objeto de esta glosa.

(1) *Derecho Civil español*, Parte general, pág. 23. Madrid, 1911.

(2) *Méthode d'interprétation et sources du Droit privé positif*. Paris, 1899. (Edición española, 1906.) Véase también Valverde y Valverde: *Derecho Civil español*, tomo I.

(3) Ley 13, título I, Partida I.

Algún vocal de la Comisión de las Cortes (1), basándose en la doctrina de las "leges delegatas", entiende que por dicha disposición adicional "en lo sucesivo la regulación de las materias a que se refiere la misma estará dentro de las facultades puramente reglamentarias, y no dentro de la potestad legislativa, como ha ocurrido hasta el presente"; añadiendo que "evidentemente con esta reforma *se suprime la fuerte garantía* que para la distribución de los Registros y para el escalafón de Registradores representaba el estar regulados por una Ley".

Pero precisamente en esas mismas palabras de tan autorizado comentarista, y en otras muchas consideraciones de orden lógico, debe apoyarse una interpretación *restrictiva* de la citada disposición tercera, subordinándola a la disposición segunda, a los efectos de la inclusión de tales reformas *por una sola vez*, en el próximo texto refundido que ha de publicarse de la nueva Ley Hipotecaria, *sin mengua de los principios fundamentales del sistema* (2).

Porque, además, en cuanto a la tesis o doctrina de las "leyes delegadas", no debe nunca olvidarse que desde que Montesquieu planteó para la mejor organización social y política de los pueblos la notable doctrina de la división de poderes, es bien sabido que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey, o con el Presidente de las Repúblicas, o con el que ostenta la Jefatura del Estado y ejerce también el llamado cuarto Poder, armónico o moderador, derecho de veto, etc., etc.

Por consiguiente, en buena lógica y en buenos principios, el Poder legislativo no debe delegar funciones y atribuciones propias a favor del Poder ejecutivo, y mucho menos a favor de una parte del mismo: y parte es un solo Ministro, cuyas resoluciones no tienen nunca la superior garantía de las acordadas en Consejo de Ministros, con la aprobación del Gobierno en pleno. Resulta así evidente y en consecuencia que las llamadas "*leyes delegadas*" constituyen siempre una excepción, opuesta o en pugna con la esencia y con los principios fundamentales de los sistemas parlamentarios, pudiendo, por tanto, justificarse aquéllas sólo como medidas excepcionales en los casos de guerra o de graves razones de Estado, porque en esos casos la salud del pueblo es siempre la "*suprema lex*".

Este no ha sido, ni es, el caso de la reforma hipotecaria aprobada

(1) El citado Sr. Sanz.

(2) Así opinan también los doctos publicistas Roca Sastre y De la Rica Arenal.

por las Cortes Españolas en la sesión del 29 de diciembre de 1944.

La lógica, pues, no autoriza tampoco a una interpretación *extensiva*, sino *restrictiva*, de la tercera disposición adicional mencionada, afianzando más esta tesis las siguientes consideraciones o razonamientos también de estricta lógica:

a) Las materias que abarca dicha tercera disposición adicional en su apartado primero afectan a una serie de cuestiones que se han considerado siempre de verdadera trascendencia, regulándose en el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria y en los artículos 1.º y 5.º a 8.º del Reglamento Hipotecario; y por otra parte, todo lo referente al llamado "estatuto personal" de los Registradores de la Propiedad, a cuyo estatuto se refiere el mismo apartado de la disposición adicional, es y ha sido siempre objeto de detenida regulación en todas las leyes y reglamentos hipotecarios, refiriéndose especialmente a la misma los artículos 297 al 333 de la Ley Hipotecaria reformada y 379 al 467 del Reglamento vigente, no pudiendo comprenderse ni explicarse que toda esa colección de artículos hayan de quedar desglosados del fondo de la Ley y de su Reglamento para pasar en lo sucesivo a la más amplia y discrecional regulación por el departamento ministerial.

b) Si la nueva Ley ha reformado parcial y fragmentariamente la vigente de 16 de diciembre de 1909, por sus pasos contados, o sea artículo por artículo, aun siendo algunos de ellos de poca trascendencia, no podría justificarse nunca una interpretación *extensiva* de la tercera disposición adicional, facultando al Ministerio de Justicia para reformar ilimitadamente en el tiempo y en el contenido tan considerable número de artículos y de cuestiones como son las enunciadas, pues ello sería completamente ilógico y hasta muy poco constitucional, aun en el supuesto de que, forzando la teoría de las "leyes delegadas", se pretendiera, con un criterio excesivamente liberal (1), ampliar el contenido racional y lógico de tal disposición.

c) Por el contrario, y determinándose taxativamente en la disposición adicional segunda de la misma Ley la autorización conferida al Ministerio para publicar en el plazo máximo de un año un nuevo texto refundido de la Ley Hipotecaria reformada, armonizando los textos legales vigentes con una más adecuada ordenación sistemática, y la necesaria unidad de estilo *sin mengua de los principios fundamen-*

(1) Liberal sólo en la forma.

tales del sistema, parece, en consecuencia, que a esa segunda disposición adicional debe quedar subordinada la tercera, objeto de este comentario.

C) INTERPRETACIÓN HISTÓRICA.

A la misma conclusión nos lleva el estudio de los precedentes históricos, que pueden clasificarse en remotos y en próximos o propios, constituyendo estos últimos la interpretación "*auténtica*" de la nueva Ley, pudiendo retrotraerse aquéllos hasta nuestra primitiva Ley fundamental de 1861 y sucesivas reformas, en las que ya se legisló minuciosamente todo lo referente al estatuto personal de los Registradores (ingreso, ascenso, separación y jubilación) y también lo pertinente al estatuto real o territorial de los Registros (supresión, creación, división y modificación de los distritos hipotecarios), en forma siempre reglada esencialmente, por el Poder legislativo.

Viejo pleito y delicado problema este de la creación y división de los Registros de la Propiedad, debe advertirse y recordarse siempre que fué ya en la reforma de la Ley Hipotecaria del año 1869 donde se legisló "que no pudieran suprimirse ni crearse nuevos Registros *sino por virtud de una ley*".

Después se permitió al Gobierno (1) establecer un nuevo Registro de la Propiedad en las poblaciones "donde hubiera más de un partido judicial", cuando así conviniera al servicio público según "el movimiento de la contratación sobre bienes inmuebles o derechos reales; debiendo ser oído el Consejo de Estado en pleno".

Estas reformas, como es sabido, se incorporaron al artículo 1.º de la vigente Ley Hipotecaria, desarrollándose cumplidamente en los concordantes ya citados del Reglamento hipotecario.

Atinadísimas se consideraron siempre dichas disposiciones por la sana crítica, porque, como ya advertían los Sres. Galindo y Escosura, "si se abandonara la facultad de crear y suprimir Registros al poder ejecutivo y no al legislativo, podría servir de arma política, con grave daño para la causa pública y para el principio de la inamovilidad de los Registradores" (2).

(1) Por ley de 21 de julio de 1876.

(2) *Comentarios a la Legislación hipotecaria de España y de Ultramar*. Madrid, 1880.

Morell y Terry, Campuzano y otros hipotecaristas, ratifican la misma doctrina (1). Sin duda por razones tan poderosas, fué siempre admirable la prudencia de nuestros gobernantes en este punto concreto, pues a pesar de las facultades conferidas por nuestras leyes hipotecarias, sólo se crearon tres Registros de la Propiedad en Madrid (nómrados del Norte, Occidente y Mediodía) por Real decreto de 14 de agosto de 1885; otros tres en Barcelona, denominados Occidente, Oriente y Norte, por Real decreto de 15 de noviembre de 1886; otros dos en Sevilla, con la designación de Norte y Mediodía, por Real decreto de 29 de abril de 1909, y otros dos en Valencia, llamados Oriente y Occidente, por Real decreto de 19 de febrero de 1923.

Modernamente, después de la postguerra europea, el extraordinario desarrollo que alcanzó en nuestro país la contratación sobre bienes inmuebles y derechos reales, motivó la creación de bastantes Notarías en las poblaciones de primer orden (Madrid, Barcelona, Valencia, etc.). Celebróse también, por iniciativa de la Junta directiva de la Asociación de Registradores de la Propiedad, un plebiscito o encuesta que dió por resultado una abrumadora mayoría de opiniones a favor de la división de los llamados "grandes Registros". Y fué refrendada y ratificada por votación elocuente en la primera asamblea de dichos funcionarios, que se verificó en Madrid los días 16 al 21 de diciembre de 1935.

En dicha asamblea se acordó elevar al Ministerio de Justicia respetuosa solicitud para la creación de once Registros, en cumplimiento del párrafo 4.º, artículo 1.º de la Ley Hipotecaria, o sea dentro de la más estricta legalidad, respetándose al mismo tiempo los derechos adquiridos (2).

Por último, en la sesión celebrada el día 29 de febrero de 1944 por la Junta directiva del Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, a los efectos de informar en el anteproyecto de la reforma de la Ley Hipotecaria remitido por la Dirección general de los Registros, se tomó el acuerdo favorable para la división de los Registros (dentro de sus justos límites), y contrario a la prórroga de la edad

(1) Vid. sus citados tratados de Legislación hipotecaria.

(2) En tal orientación convendría que se inspirara el próximo texto refundido de la Ley, reservándose siempre el Gobierno la facultad de crear por Decreto más Registros, pero sólo en los distritos donde haya más de un partido judicial, como preceptúa el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria.

para las jubilaciones de los Registradores, con sólo tres votos discrepantes (1).

Ch) INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA.

Cuando hace más de tres siglos se crearon los Registros de hipotecas, se ordenó que lo estuvieran en las ciudades, villas o lugares donde hubiera cabeza de jurisdicción; más tarde, el rey Don Carlos III concretó más dicho mandato, ordenando que se establecieran en los pueblos cabezas de partido, que es lo que viene observándose hasta nuestros días desde la ley fundamental de 8 de febrero de 1861 hasta la vigente (2).

Por consiguiente, nuestro sistema tradicional, en cuanto a la demarcación hipotecaria o registral, ha sido siempre de la mayor concordancia con la demarcación judicial, existiendo un Registro de la Propiedad en cada ciudad o villa que sea cabeza de partido judicial, incluso en las capitales de provincia, pero siendo excepciones o privilegios poco justificados, y que perduran hasta nuestros días, los casos de las grandes ciudades, como Madrid, Barcelona, Valencia, etc., en las que, existiendo cada vez mayor número de Juzgados y de Notarías, y habiendo aumentado extraordinariamente la contratación sobre bienes inmuebles, se impone lógica, legal y sistemáticamente, el aumento o la creación de más Registros de la Propiedad (3).

Los once Registros cuya división o nueva creación fué aprobada en la citada asamblea de Registradores, fueron: tres en Madrid, tres en Barcelona y uno, respectivamente, en Bilbao, Valencia, Palma de Mallorca, Murcia y Zaragoza, además de los existentes, proponiéndose, de conformidad con el párrafo 4.º, artículo 1.º de la Ley, y artículo 8.º del Reglamento hipotecario, la instrucción por el Ministerio de Justicia de los expedientes necesarios para que tan pronto como se produjera alguna vacante en dichas oficinas, *se consideraran divididas en dos*, de conformidad con el artículo 232 de la Ley Hipotecaria y 236 al 240 de

(1) El decano Sr. Genovés y el vocal Sr. Alonso votaron en contra de la prórroga de jubilaciones y a favor de la división de los grandes Registros, llevando su ponencia en este sentido a la Comisión ministerial que, presidida por el Sr. Porcioles, redactó el proyecto definitivo de la reforma hipotecaria remitida a las Cortes.

(2) Véase el preámbulo de la misma Ley.

(3) Hoy existen veintitún Juzgados de primera instancia en Madrid, dieciséis en Barcelona, seis en Valencia, cinco en Sevilla y cuatro en Bilbao, existiendo sólo tres Registros de la Propiedad en Madrid, tres en Barcelona, dos en Valencia, dos en Sevilla y uno en Bilbao.

su Reglamento, determinándose según esto el territorio, secciones, numeración de éstas y número de libros que correspondiera a cada oficina, y siendo servida cada una de ellas por su correspondiente titular, en cumplimiento del artículo 297 de la misma Ley (1).

En su consecuencia, la creación de nuevos Registros o división de los mencionados en esas grandes ciudades donde existen varios partidos judiciales y numerosas Notarías, es perfectamente legal y sobradamente justificada; puede y debe hacerse con un considerable beneficio para el mejoramiento del servicio público registral y para el reparto más equitativo de los ingresos arancelarios en los llamados "grandes Registros", mejorando al mismo tiempo la precaria situación de los más jóvenes o modernos Registradores, titulares de oficinas de cuarta clase y de ingresos deficientes.

Evidentemente, por cuanto ha quedado expuesto, las facultades conferidas al Ministerio por la tercera disposición adicional de la nueva Ley, no deben interpretarse de una manera *indeterminada ni ilimitada*, sino dentro siempre de las mismas normas de nuestro tradicional sistema orgánico y registral, contenido en los artículos de la Ley Hipotecaria ya mencionada (especialmente el artículo 1.º), incorporando así tan plausibles reformas *al próximo texto refundido de la novísima*.

Tal parece ser también el espíritu o verdadero sentido de las elocuentes palabras del señor Ministro de Justicia, que estudiaremos seguidamente.

D) INTERPRETACIÓN DOCTRINAL.

Siempre se ha considerado como verdadera fuente de conocimiento de las leyes su interpretación doctrinal verificada por los jurisconsultos, doctos y sabedores del Derecho, aparte de la gramatical lógica, histórica y sistemática, tan recomendada por Savigny.

Prudentemente por ello advertía ya Cárdenas que la interpretación explica las leyes por sus orígenes históricos y por sus fundamentos filosóficos, penetrando en su espíritu y descubriendo lo que ellas ordenan; la exégesis que reúne la teoría científica al texto legal prácti-

(1) De mi estudio en el Suplemento 273 (abril de 1936) de esta REVISTA. En dicho estudio ya indiqué la posibilidad de servir dos Registradores una oficina, con reparto de documentos para su despacho.

co para revelar exactamente el pensamiento del legislador y el sentido genuino de sus palabras, contribuye a facilitar y dirigir la buena administración de justicia por la vía recta del Derecho (1).

Interesa, por tanto, en alto grado el examen de la opinión de los doctos, con referencia a la tercera disposición adicional, objeto de este estudio; pero habiendo transcurrido ya cinco meses desde la publicación de la nueva Ley de 30 de diciembre de 1944, puede observarse que hasta el presente sólo se han publicado tres estudios de bastante mérito e importancia sobre la misma, debidos, respectivamente, a los Sres. Roca-Sastre (Registrador y Notario), Sanz Fernández (Notario) y Rica Arenal (Registrador), los cuales han sido ya mencionados en este y anteriores artículos (2).

De los citados hipotecaristas, Sanz Fernández se inclina por un criterio de interpretación extensiva e ilimitada de la tercera Disposición adicional a favor del Ministro de Justicia como ya he indicado. Pero Roca Sastre, por el contrario, es partidario de una interpretación *restrictiva*, manifestando, a su entender, que el Ministro de Justicia puede libremente hacer o no uso de las autorizaciones que le confiere dicha Disposición adicional "y que en caso de que total o parcialmente las ejercite, lo natural es que lo haga en el nuevo texto refundido que de la Ley Hipotecaria ordena publicar la Disposición adicional primera de la Ley, con lo cual quedará agotada la autorización conferida a aquellos fines" (3).

Por mi cuenta considero más acertada la interpretación doctrinal de Rica Arenal y Roca Sastre, por los razonamientos expuestos, advirtiéndose también que este último comentarista (4) entiende que *la facultad* se ha conferido al Ministro, pero tanto en el proyecto como en la edición oficial de la Ley se dice Ministerio y no Ministro.

En todo caso, sería muy conveniente que otros autorizados comentaristas expusieran su opinión sobre este y otros puntos interesantes que comprende la reforma, contribuyendo indirectamente a la mejor

(1) Francisco Cárdenas: Introducción a los *Comentarios al Código Civil* de don José María Manresa Navarro. Madrid, 1890.

(2) Otros Registradores (entre ellos los Sres. Cimiano y Cabezudo Astray) han escrito también breves trabajos. Azpiazu Ruiz, otro estudio de la prescripción en relación con la nueva Ley, y Alonso Fernández, sobre «inmatriculación».

(3) Véase el citado estudio en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. De la Rica Arenal sostiene la misma doctrina en sus *Comentarios a la ley de Reforma hipotecaria*. (Aguilar, Madrid, 1945).

(4) Y también Sanz Fernández.

redacción del próximo texto refundido de la nueva Ley Hipotecaria.

A falta de esas doctas y autorizadas opiniones de los modernos hipotecaristas, bueno ha de ser recordar o traer a colación las de nuestros eminentes D. Felipe Sánchez Román y D. Jerónimo González, cuyas son las siguientes palabras, que, aun refiriéndose a la ley de 16 de diciembre de 1909, pueden considerarse de la mayor actualidad.

"Se promulgó, en efecto, dicha ley en virtud de las facultades que se confirieron al Gobierno por la 6.^a Disposición adicional de la Ley de 21 de abril del mismo año, y atinadamente, bajo el capítulo "Valor y vigencia de la nueva edición de la Ley Hipotecaria", decía el segundo de los citados maestros lo siguiente: "Dada la forma en que se ha promulgado, puede preguntarse el intérprete si es *una Ley votada en Cortes o un Real decreto elaborado por el Ministerio de Gracia y Justicia*".

Ya el Sr. Sánchez Román había hecho presente al Senado, con ocasión semejante (1), los peligros de poner "en manos del Gobierno o de sus funcionarios de la Administración Central arbitrios excesivos y facilidades peligrosísimas para la integridad misma de las leyes, sometidas de esta suerte en la *determinación de su propio contenido*, no ya en el acierto o error de su aplicación al mero influjo de apreciaciones administrativas, sin las garantías constitucionalmente necesarias para la fijación de sus textos, y poco respetuosas, por tanto, con las inalienables prerrogativas del Poder legislativo".

Sobre las mismas ideas volvió el citado jurisconsulto al discutirse la base del proyecto del Sr. Figueroa; y en los Apéndices a sus Estudios de Derecho civil (2), refiriéndose a varios artículos del nuevo texto, sostiene "que estas disposiciones introducidas en la edición de la Ley no se han meditado y carecen de constitucionalidad, en cuanto que el Ministerio de Gracia y Justicia no tiene facultad *para derogar e innovar los preceptos legislativos vigentes*".

Centrando el problema, el mismo D. Jerónimo González sostiene la posibilidad de que los Tribunales discutan el uso que el Poder ejecutivo ha hecho de las autorizaciones legislativas, citando como ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1878, relativa a la publicación de la ley de Enjuiciamiento criminal, reali-

(1) Al formular en la Comisión parlamentaria del Senado su voto particular sobre la reforma de la Ley Hipotecaria proyectada en 1904.

(2) Madrid, 1911.

zada por el Gobierno con posible extralimitación, y el voto particular de un magistrado del mismo Tribunal sobre la vigencia y aplicación del Real decreto de alquileres de 21 de junio de 1920; pero concluye reconociendo que en cierto modo debe reputarse firme y prescrita la redacción de la citada Ley de 16 de diciembre *en cuanto no choque claramente contra otros textos vigentes* (1).

Reconociendo la delicadeza del problema, ya advertía el mismo Ministro de Justicia, en la exposición de motivos de la citada Ley de 1909 (2), "que dimitiendo toda iniciativa personal en la más peligrosa de las autorizaciones...", se sujetó al modelo autorizadísimo de la Ley de 14 de julio de 1893, aprobada en Cortes para nuestras provincias de Ultramar.

En resumen, haciendo aplicación de tan sapientes doctrinas al caso similar que se nos presenta en la nueva Ley de 1944, y para no tropezar dos veces en la misma piedra, quizás fuese conveniente que el nuevo texto refundido de dicha Ley, con el Reglamento y modelos correspondientes, para hacer una reforma más parlamentaria y más completa, se produjera en la forma más respetuosa posible con el texto antiguo, en los delicados problemas que abarca la tercera Disposición adicional, sometiéndose a la aprobación de las Cortes como fórmula más constitucional.

Pues aun admitiendo la tesis del Sr. Sanz Fernández, de que en la segunda adicional se contiene una verdadera Ley delegada, y la adicional tercera es más bien una amplia facultad o delegación legislativa, debemos insistir en que tanto las "leyes delegadas" como las de concesión de "plenos poderes" deben reservarse constitucionalmente para los contados casos de justificada excepción, y más bien en problemas que afecten al Derecho público que al Derecho privado.

... E) INTERPRETACIÓN AUTÉNTICA.

La interpretación auténtica de la nueva Ley, y por tanto de su tercera Disposición adicional, se encuentra en sus precedentes propios, que son: el anteproyecto de la Dirección General, el proyecto ministerial remitido a las Cortes, los discursos parlamentarios del excelentísimo señor Ministro de Justicia y del vocal de la Comisión Sr. Fer-

(1) Jerónimo González: *Estudios de Derecho hipotecario*, págs. 329-331.

(2) Quiero decir en el Real decreto de 16 de diciembre, que precedió a dicha Ley.

nández Cuesta, y, en muchos casos también, la exposición de motivos o preámbulo que precede a la misma Ley de 30 de diciembre de 1944.

1. ANTEPROYECTO.

En el anteproyecto de la Dirección General de los Registros y del Notariado (1), plausible y democráticamente remitido para su estudio e informe a todos los Registradores de la Propiedad en los últimos meses del año 1943, no existían Disposiciones adicionales y no eran objeto de reforma ni el estatuto personal de los Registradores (ingreso, ascenso, separación y jubilación) ni la demarcación hipotecaria o registral (creación o división de Registros).

Sin duda, no se consideraron necesarias tales reformas por encontrarse perfectamente regladas en la Ley vigente y en su Reglamento.

La creación de nuevos Registros en las grandes capitales, tal como lo demandan las necesidades del servicio y los plebiscitos de los Registradores, podía y puede hacerse dentro de las facultades que el artículo inicial de nuestra Ley Hipotecaria confiere al Gobierno.

2. PROYECTO MINISTERIAL.

En el proyecto redactado por la Comisión mixta del Ministerio de Justicia y remitido a las Cortes en el mes de mayo de 1944, para estudio, discusión y votación, ya se encuentran Disposiciones transitorias y Disposiciones adicionales, y de éstas la tercera en su número primero decía literalmente lo siguiente:

"Se faculta al Ministerio de Justicia para: 1.º Crear nuevos Registros de la Propiedad en donde así lo aconseje el servicio público, y proceder sin más trámites que los indispensables a la alteración de la circunscripción territorial actualmente asignada a aquellos Registros en cuyos lugarés se establezcan nuevas oficinas (2).

2.º Suprimir la división en clases de los Registros de la Propiedad, sustituyéndola por la de categorías personales de los Registra-

(1) Debido esencialmente al Sr. Porcioles, Director general de los Registros.

(2) El segundo párrafo que hoy contiene el apartado 1.º de esta disposición, fué añadido por sugerencia de uno de los vocales en la Comisión de las Cortes, pero no en la Comisión del Ministerio.

dores, y, en su consecuencia, suprimir el turno primero o de clase para la provisión de los Registros de la Propiedad, regulado en el artículo 303 de la Ley Hipotecaria, proveyéndose todas las vacantes por antigüedad absoluta en la carrera.

3.º Reorganizar los servicios de la Dirección General de los Registros y del Notariado, etc.

4.º Proceder, previa consulta al Consejo de Estado, a una revisión técnica del Arancel de honorarios de los Registradores de la Propiedad, que le adapte a esta reforma de la Ley Hipotecaria, y facilite el ingreso en el Registro de la pequeña propiedad, pero sin que en su conjunto implique la revisión, aumento ni disminución del líquido de la retribución que actualmente perciben los expresados funcionarios (1).

Resulta, pues, que en el citado proyecto no se contenía ninguna reforma en cuanto al "estatuto personal" de los Registradores, si se exceptúa la justa supresión del llamado turno de clase. Y en cuanto a la facultad que se confería al Ministerio de Justicia para crear nuevos Registros, al estar condicionada por las necesidades del servicio público, sin más trámites que los indispensables a la alteración de la circunscripción territorial "actualmente asignada a aquellos Registros *en cuyos lugares se establezcan nuevas oficinas*", se deduce con toda claridad, tanto de la letra como del espíritu de dicho precepto, que lo que propusieron los competentes vocales de dicha Comisión mixta (2) fué que se crearon nuevos Registros *por Decreto y de conformidad* con el artículo 1.º de nuestra Ley Hipotecaria y con nuestra sistemática registral, con mayor flexibilidad y abreviando los trámites de los expedientes administrativos y reglamentarios.

3. DISCURSOS PARLAMENTARIOS.

En los discursos pronunciados por el Sr. Ministro de Justicia, D. Eduardo Aunós, y por el vocal de la Comisión Sr. Fernández Cuesta en la sesión plenaria de las Cortes españolas el día 29 de di-

(1) Este apartado 4.º, debido en parte a la iniciativa de los dos vocales Registradores, desapareció en la Comisión de las Cortes.

(2) Presidida por el Director general de los Registros y del Notariado, D. José María Porcioles, e integrada por el Subdirector, D. Jerónimo González; por los Registradores Sres. Genovés y Alonso, y por los Notarios Sres. López Palop, Sanz Fernández y Noguera Guzmán.

ciembre de 1944, se encuentra una explícita explicación y una clara interpretación de tan repetida tercera Disposición adicional, manifestando dicho vocal que había sido recogida e incorporada al dictamen una proposición hecha verbalmente en la Comisión por el Sr. Goicoechea en el sentido de autorizar al Ministro de Justicia "para concordar o modificar las disposiciones vigentes relativas al ingreso, ascenso y jubilación de los Registradores"; y habiendo declarado categóricamente el excelentísimo Sr. Aunós que, "agradeciendo la autorización conferida por las Cortes, se atemperaría la misma *en todo caso*, a la parte estrictamente necesaria para ajustar el nuevo texto de la Ley a las disposiciones vigentes y a la realidad jurídica española".

Y en tan paladinas declaraciones se encuentra también la más perfecta, lógica, doctrinal, y auténtica interpretación de esta disposición adicional de la nueva Ley, coincidente con cuanto ha quedado expuesto en este pequeño estudio, pues aun en el supuesto de que la interpretación en un sentido restrictivo ofreciera alguna duda, debe siempre tenerse presente aquella prudente máxima de Javoleno: "Cuando no se pueda investigar alguna cosa sin padecer engaño, se ha de elegir lo que tenga menos iniquidad" (1).

En último caso, debemos esperar a que en el próximo texto refundido se diga la última palabra sobre tan delicado problema.

JOSÉ MARÍA DEL RÍO PÉREZ.

Doctorado en Derecho.
Registrador de la Propiedad.

(1) «... *eligendum est, quod minimum habeat iniquitatis.*» (Libro VII, Epistolarum.)