

Evolución histórica y régimen jurídico vigente del personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado

por

JUAN MARÍA DÍAZ FRAILE y JAVIER GÓMEZ GÁLLIGO
*Registradores de la Propiedad adscritos a la Dirección General
de los Registros y del Notariado*

CARMELO MADRIGAL GARCÍA
Magistrado del Tribunal Supremo (Ex.)

SUMARIO

- I. RÉGIMEN ORGÁNICO Y PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO DESDE LA LEY HIPOTECARIA DE 1861 HASTA LA REFORMA DE 1944-46.
- II. RÉGIMEN ORGÁNICO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS LETRADOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO EN LA REFORMA HIPOTECARIA DE 1944-1946.
- III. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA APROBADA POR LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, Y ABSORCIÓN DE LOS LETRADOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO EN EL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO.
- IV. RESTAURACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECÍFICO RESPECTO DEL PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO MEDIANTE LA LEY 13/1996, DE 30 DE DICIEMBRE.
- V. EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DEL PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO INSTAURADO POR EL ARTÍCULO 127 DE LA LEY 13/1996, DE 30 DE DICIEMBRE Y POR EL REAL DECRETO 1786/1997, DE 1 DE DICIEMBRE. PARTICULAR ESTUDIO DEL RÉGIMEN DE ASIMILACIÓN.

1. EL MARCO LEGAL POR EL QUE SE RIGE EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DEL PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO:
 - 1.1. *El artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.*
 - 1.2. *El artículo 263, penúltimo párrafo de la Ley Hipotecaria. Justificación de la vigencia de este precepto legal.*
 - 1.3. *La Disposición Adicional vigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.*
2. EL MARCO REGLAMENTARIO DE DESARROLLO DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO:
 - 2.1. *El artículo 462 del Reglamento Hipotecario sobre asimilación de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado.*
 - 2.2. *El Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos. Análisis de su contenido.*
 - 2.3. *El Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, de Reforma del Reglamento Hipotecario.*
 - 2.4. *El artículo 4.2 del Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre.*
 - 2.5. *La Resolución de 29 de octubre de 1998 sobre asimilación de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado.*
3. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO:
 - 3.1. *La sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) relativa al régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado.*
4. LA INTERPRETACIÓN LÓGICA Y FINALISTA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO.
5. INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO EN ATENCIÓN A SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS:
 - 5.1. *Antecedentes históricos.*
 - 5.2. *Antecedentes legislativos del artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.*
6. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y ACTUACIONES OFICIALES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO Y DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA POSTERIORES A LA RESOLUCIÓN DE 29 DE OCTUBRE DE 1998 Y A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO, DE 24 DE OCTUBRE DE 2000:
 - 6.1. *Actos administrativos posteriores a la Resolución de 29 de octubre de 1998.*
 - 6.2. *Todos los actos administrativos y actuaciones citados son firmes.*
 - 6.3. *Confirmación judicial de las situaciones jurídicas derivadas del derecho de asimilación reconocido.*

I. RÉGIMEN ORGÁNICO Y PERSONAL FACULTATIVO
DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS
Y DEL NOTARIADO DESDE LA LEY HIPOTECARIA DE 1861
HASTA LA REFORMA DE 1944-46

La Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861 mandó crear la Dirección General del Registro de la Propiedad como Centro especial, atribuyendo a su Director General, con el carácter y categoría de Subsecretario, facultades propias. Hasta dicha fecha el Ministerio de Gracia y Justicia no tenía Direcciones Generales, estando dividido en Secciones. Por lo tanto la Ley Hipotecaria, en su momento, creó «una unidad de rango peculiar: una Dirección General de los Registros, que durante treinta y cinco años será la única en toda la Administración del Estado —lo que la convierte en la más antigua—» (1).

Dicha disposición legal estableció que para el ingreso en el Cuerpo de Registradores, creado por la misma Ley, se exigieran determinadas condiciones facultativas, y llamó al efecto a quienes hubiesen desempeñado funciones judiciales o fiscales, a los abogados con cierto número de años de ejercicio. Igual sistema siguió respecto de las «plazas de Oficiales» de la Dirección, estableciendo que el nombramiento hubiese de recaer en quienes tuvieran «muy especiales circunstancias» (vid. Preámbulo del Derecho de 22 de agosto de 1874). Para los «Auxiliares» de la Dirección ordenó el ingreso por oposición, y estableció un sistema de ascensos por rigurosa antigüedad. En origen, por tanto, los Registradores nacieron como Cuerpo funcional específico, pero no así los Letrados de la Dirección General, clasificados en las dos categorías de Oficiales y Auxiliares, los cuales ocupan las «plazas» previstas en la «planta» aprobada para dicha Dirección General dentro del Ministerio de Gracia y Justicia.

En cuanto a la forma de denominar al personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, como se verá a lo largo de esta reseña histórica, la denominación oficial de las personas llamadas a prestar apoyo al titular del Centro Directivo en sus importantes funciones jurídicas han recibido distintas designaciones: Oficiales, Auxiliares, Letrados, Empleados facultativos o, ahora, Notarios y Registradores adscritos.

El Real Decreto de 21 de junio de 1861 da cumplimiento al mandato de la Ley Hipotecaria y crea la Dirección General del Registro de la Propiedad, disponiendo que mientras no se provean las plazas de Auxiliares de dicha Dirección del modo que el Reglamento Hipotecario determina, serán destinados interinamente a desempeñarla los Auxiliares del Ministerio de Gracia y

(1) PAU PEDRÓN, Antonio, «La Dirección General de los Registros y del Notariado. Breve historia de un Centro Directivo especial», en *Revista Registradores*, núm. 33, mayo-junio de 2006, III época, pág. 11.

Justicia que sean indispensables (arts. 1 y 2). Sin embargo, contrariando este criterio de «interinidad» que inspira los preceptos reseñados, la cuestión que se va a presentar cíclicamente en este recorrido histórico es la de la absorción del personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado dentro de la estructura general y común del personal técnico-jurídico del Ministerio de Justicia, o su organización separada, tendencia esta última que prevalece, siendo la impuesta por la Ley Hipotecaria de 1861 en atención a la necesidad de especialización por razón de las materias propias de las competencias de la Dirección General. La cuestión anterior ha ido acompañada con frecuencia por la paralela de la existencia o desaparición de la propia Dirección General de los Registros y del Notariado en los términos que se desarrollan a continuación de forma específica.

La primera muestra de esta última tendencia viene integrada por el Real Decreto de 3 de agosto de 1866 que suprime la Dirección General del Registro de la Propiedad y refunde sus negocios y secciones en la Secretaría del Ministerio de Gracia y Justicia, formando parte de la misma, y atribuye las facultades que según la Ley Hipotecaria correspondían al titular de aquella Dirección General al Subsecretario del Ministerio. Aclara el Preámbulo de dicha disposición que «refundidas así en la Secretaría todas las dependencias del Ministerio, cuyos funcionarios han de tener precisamente la cualidad de Letrados, se igualará la condición de todos ellos». En consecuencia se aprueba la nueva «planta» de la Secretaría del citado Ministerio que incluye un Subsecretario, diez Jefes de Administración, catorce Jefes de Negociado y dieciséis Oficiales, y se establece que «para obtener cualquiera de dichos cargos es indispensable la cualidad de Letrado» (2) (art. 2).

Pero rápidamente se advierte el error de la medida anterior, y frente a ella reacciona la Ley de 21 de diciembre de 1869, que restablece la Dirección General del Registro de la Propiedad y del Notariado y en cumplimiento de la misma el Decreto de 25 de enero de 1870 dispone que «las atribuciones propias de la expresada Dirección General del Registro de la Propiedad y del Notariado, conferidas por Real Decreto de 3 de agosto de 1866 al Subsecretario del Ministerio de Gracia y Justicia, vuelvan al Director General del ramo, a quien competen con arreglo a la Ley Hipotecaria y su Reglamento».

Paralelamente la citada Ley de 1869 estableció que el ingreso en el Cuerpo de Registradores se realizaría mediante el sistema de oposiciones, al igual que para la provisión de las «plazas» de Oficiales y Auxiliares Letrados de la Dirección General del Registro de la Propiedad, dando con ello por superado el período interino de cobertura de las citadas plazas a través de los

(2) En esta disposición la «cualidad de Letrado» se refiere, obviamente, a la titulación académica, y no la pertenencia a un Cuerpo funcional, e integra un requisito para acceder a cualquiera de las plazas que se mencionan (desde el Subsecretario hasta las dieciséis «plazas» de Oficiales).

«Auxiliares del Ministerio de Gracia y Justicia» que había establecido el Real Decreto de 21 de junio de 1861.

Complementariamente a lo anterior, el Decreto de 22 de agosto de 1874 dispone por primera vez que los funcionarios que hubieren ingresado en la Dirección General de los Registros y del Notariado en virtud de oposición, queden asimilados a los Registradores de la Propiedad en los términos que expresa. Justifica dicha medida por cuanto «el Tribunal de oposiciones, para el ingreso en la Dirección General o en los Registros de la propiedad, se compone de los mismos elementos, aunque en menor número el de los últimos; los ejercicios y actos teóricos y prácticos a que se someten los opositores, son análogos e idénticas las materias de derecho sobre que versan las oposiciones... los Registradores aplican la legislación hipotecaria en el territorio de sus Registros, la Dirección General adopta las disposiciones necesarias para asegurar en éstos la observancia de la Ley, resuelve los recursos gubernativos contra las calificaciones de los Registradores y las dudas que a estos se ofrezcan y ejerce la alta inspección y vigilancia en todos los Registros... Existe, por consiguiente, una íntima, completa y perfecta analogía entre los empleados facultativos de la Dirección y los Registradores, sea cualquiera el punto de vista en que a unos y a otros se les coloque; están real y verdaderamente asimilados». En aplicación de estos criterios dispone el citado Decreto que los funcionarios que hubieren ingresado en la Dirección General en virtud de oposición quedan asimilados a los Registradores de la propiedad a los efectos de participar en los concursos de Registros vacantes, siempre que aquellos hubieren servido en la Dirección General cinco años por lo menos (arts. 1 y 4).

Obsérvese que este derecho de asimilación se concede a las personas designadas («personal facultativo de la Dirección General», es decir, sus Letrados) que no integraban en aquel momento Cuerpo funcional alguno, sino que ocupan las plazas habilitadas en la «planta» aprobada en la Dirección General, y que accedieron a ellas por oposición. Por lo tanto, no hay en la tradición histórica de este tema una vinculación necesaria entre pertenencia a un *Cuerpo Especial* de Letrados de la Dirección General y el derecho de asimilación estudiado.

El Real Decreto de 21 de marzo de 1889, a fin de facilitar la amortización de «una plaza de Oficial y cinco de Auxiliares de la plantilla del personal de la Dirección General de los Registros Civiles y de la Propiedad y del Notariado» (obsérvese que todavía no hay «Cuerpo», sino plazas), por necesidades de economía para el Tesoro público, se amplía el derecho de asimilación creado por el anterior Decreto de 22 de agosto de 1874, eliminando el requisito de la permanencia de tales funcionarios en la Dirección General durante cinco años, permitiendo así que fuesen nombrados para Registros vacantes mediante concurso de forma inmediata, quedando suprimidas las referidas plazas de la Dirección General el 1 de julio del citado año.

Iniciado ya el siglo xx, la Ley de 12 de agosto de 1908 constituyó en la Subsecretaría del Ministerio de Gracia y Justicia un Cuerpo técnico de Letrados y dictó reglas para su ingreso, ascenso, separación, excedencia y jubilación. Posteriormente, el Real Decreto-ley de 14 de junio de 1926, dictado durante la Dictadura de Primo de Rivera, reorganiza el Ministerio de Gracia y Justicia, que pasa a estar integrado por tres Direcciones Generales («de Justicia, Culto y Asuntos generales», «de los Registros y del Notariado» y «de Prisiones») y por una Secretaría Auxiliar, y crea dos Cuerpos —ahora sí con tal carácter de Cuerpo funcional— en el que se integraría el personal adscrito a dichas Direcciones Generales, que se llamarían respectivamente «Administrativo» y «Técnico de Letrados», fusionando e integrando en este último a los «empleados facultativos» de la Dirección General de los Registros y a los funcionarios pertenecientes al Cuerpo técnico de Letrados de la Subsecretaría que había sido creado por Ley de 12 de agosto de 1908, Ley por la que se disponía habría de regirse en lo sucesivo el nuevo Cuerpo. Se trataba, por tanto, de la absorción de los Letrados de la Dirección General de los Registros en el Cuerpo de Letrados de la Subsecretaría. Este fenómeno de absorción se volvería a producir por segunda vez, como es sabido por su carácter más reciente, en virtud de la Ley 30/1984, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública, que supuso la integración de los miembros del Cuerpo Facultativo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado en el Cuerpo de Letrados del Estado.

En el contexto de la vigencia de la Ley de 12 de agosto de 1908 se produce la reforma de la Ley Hipotecaria de 16 de diciembre de 1909, en la cual se reconoció el derecho de asimilación para los Oficiales y Auxiliares Letrados que desempeñasen sus cargos en la Dirección General de los Registros y del Notariado, si bien lo suprimió para los que en lo sucesivo ingresasen en el Escalafón General del Cuerpo de «Técnicos Letrados» de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia creado por la citada Ley de 1908 (Disposición Adicional 4.^a).

Recién proclamada la II República, se aprueba el Decreto de 6 de mayo de 1931, dictado por el Presidente Alcalá-Zamora, en el que se dispone que la Dirección General de los Registros y del Notariado se regirá, en todo lo relativo a su competencia y organización, por la Ley Hipotecaria y su Reglamento y revoca la integración de los Letrados de dicha Dirección General en el Cuerpo Técnico de Letrados del Ministerio de Gracia y Justicia, disponiendo la creación del Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado que quedaría formado por los Letrados de dicha Dirección General que lo constitúan con anterioridad al Decreto de 14 de junio de 1926.

Fue aquél uno de los primeros Decretos de la II República en el que se adopta la decisión de eliminar los efectos de la medida de la Dictadura de Pri-

mo de Rivera que había suprimido la organización separada y especializada de los empleados facultativos de la Dirección General de los Registros y del Notariado, restaurando la organización separada de su personal facultativo, esto es, de sus Letrados. El Preámbulo de dicho Decreto se expresa en términos que por su claridad y contundencia merecen ser transcritos: *«la autonomía y la especialización técnica de la Dirección General de los Registros y del Notariado han sido gravemente comprometidas por el llamado Decreto-ley de 14 de junio de 1926, que inspirado en el mismo reaccionario criterio del Decreto de 3 de agosto de 1866, intentó fundir el Cuerpo Facultativo de aquel Centro con el de Oficiales Letrados de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, llamado por su formación y estructura a tareas distintas y del que había sido radicalmente separado por la Ley Hipotecaria de 1869»*. Es manifiesto el criterio en que se basa el Decreto de 6 de mayo de 1931 para llevar a cabo la segregación de Cuerpos: la especialidad de las materias y competencias a que ha de atender la Dirección General de los Registros y del Notariado y la paralela especialización de sus propios Letrados.

Una vez iniciada la contienda civil española, el Decreto de 8 de septiembre de 1936, del Gobierno de Burgos, atribuye las facultades concedidas por las Leyes a la Dirección General de Registros a la Junta de Defensa Nacional, que en parte las delega en los Presidentes de las Audiencias Territoriales respectivas. Paralelamente el Decreto de 12 de diciembre de 1936, del Gobierno de la República, suprime la Dirección General de los Registros y del Notariado y atribuye los asuntos de su competencia a la Subsecretaría del Ministerio de Justicia.

Pero esta última reforma dura poco tiempo y el propio Gobierno de la República, durante la Presidencia de don Manuel Azaña, buen conocedor del tema al que se refiere el presente estudio en su calidad de Letrado de la Dirección General de los Registros y del Notariado, dicta un nuevo Decreto de 5 de julio de 1937, restableciendo en el Ministerio de Justicia la Dirección General de los Registros y del Notariado, con las mismas funciones, organización y régimen que tenía antes de ser suprimida. Justifica el fallido Decreto anterior de 12 de diciembre de 1936 por «razones circunstanciales» y añade que la labor realizada por el Centro Directivo *«desde su creación queda patente en sus publicaciones anuales —índice de sus copiosas Resoluciones de tan hondo reflejo en el Derecho Civil—, y sería inexcusable desconocerlas, basta recordar los asuntos de su competencia para comprender que las instituciones que abarca son esencialmente técnicas, instrumentos al servicio del Derecho, que no pueden desaparecer, sino que han de evolucionar al compás de éste»*. A continuación enumera las materias propias de tales competencias, añadiendo que las mismas *«han constituido, a través de una limpia historia de setenta y seis años, el cometido de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que llenó cumplidamente desde el año 1861 en*

que fue creada», y concluye afirmando que «restablecer este Centro Directivo es prestar un señalado servicio a la Administración española, a la que no debe privarse de lo que una acreditada y gloriosa técnica ha demostrado ser imprescindible en la vida oficial de nuestro país».

Posteriormente el Decreto de 5 de julio de 1945 reforma la regulación del derecho de asimilación, ahora no sólo a Registradores de la Propiedad, sino también a Notarios, de los funcionarios del Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, restableciendo el requisito de la permanencia en el Centro Directivo durante cinco años y computando la antigüedad en los Cuerpos a los que se pertenece por asimilación por la que se tenga en el Cuerpo Facultativo. Además, se introduce como sistema de acceso al citado Cuerpo Facultativo, alternativamente con la oposición libre, el concurso de méritos al que podrán acudir «Registradores de la Propiedad y Notarios con más de cinco años de servicios efectivos en sus cargos», especificándose los méritos que se apreciarán: trabajos de investigación jurídicos, servicios prestados a los Cuerpos dependientes de la Dirección y a la misma, méritos académicos y conocimiento de idiomas» (obsérvese la estrecha similitud con el art. 458 del Reglamento Hipotecario y con el art. 6 del Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre Régimen Jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la DGRN, hitos que demuestran la filiación del régimen actual respecto del de sus precedentes históricos).

Explica sus motivaciones y finalidades el Preámbulo del citado Decreto de 5 de julio de 1945, diciendo que *«para que la Dirección General de los Registros y del Notariado pueda continuar su brillante historia, que la hace acreedora a ocupar un puesto tan distinguido en la Administración Pública, y siga siendo lo que ha sido por merecimientos de quienes han estado al frente de sus servicios, no menos que por el espíritu de disciplina y de imparcialidad que siempre lo ha animado; es decir, un depósito de tradiciones y doctrinas —según aspiraba a ver en aquella la Exposición de Motivos de la primitiva Ley Hipotecaria—, al mismo tiempo que una vigilante inspección de los Cuerpos de ella dependientes y un estudioso laboratorio de reformas útiles en Derecho Inmobiliario, Notarial y de Registro Civil, se hace preciso adoptar ciertas medidas que restauren el funcionamiento tradicional de dicho Centro Directivo»*. Agrega que el derecho de asimilación se pretende que actúe como aliciente que compense la dedicación y la reducción de los ingresos que experimentan los funcionarios del Cuerpo Facultativo, así como factor que beneficie la calidad de las pruebas selectivas de ingreso; *«todo ello —se añade— sin perjuicio de reforzar en su día, cuando pueda ser dotada debidamente en Presupuestos, la plantilla del referido Cuerpo Facultativo, tan disminuida en la actualidad por distintas circunstancias»*. No ha de escapar al intérprete y observador jurídico la singularidad de las funciones que se asignan a la Dirección General de los Registros y del Notariado, que justifica e impone una ne-

cesaria adaptación orgánica de las mismas: la creación de la doctrina o «jurisprudencia registral» y el estudio de las reformas del Derecho Inmobiliario, Notarial y de Registro Civil («estudio laboratorio de reforma útiles»).

II. RÉGIMEN ORGÁNICO Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS LETRADOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO EN LA REFORMA HIPOTECARIA DE 1944-1946

De la mano del Decreto de 5 de julio de 1945 llegamos al Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Hipotecaria, en base a la autorización contenida en la Ley de Reforma de 30 de diciembre de 1944, que basándose en el *«notorio relieve y trascendencia en la vida jurídica española del alto Centro Directivo, órgano superior de los Cuerpos de Notarios y Registradores»*, entiende que deben introducirse *«algunas variaciones en su organización para que, con más holgura y eficacia, prosiga en la elevada misión que acertadamente le confiara la Ley Hipotecaria»*.

Con tal objeto la citada Ley de 1944, en su Disposición Adicional 3.^a, faculta al Gobierno para aprobar una reorganización de los servicios de la Dirección General de los Registros y del Notariado, «de modo que se logre una mayor eficacia en el cumplimiento de sus altos fines», y a este efecto restablecer la «plantilla necesaria en dicho Centro Directivo», con expresa mención del derecho de asimilación. Este último mandato fue cumplido mediante la inclusión en la Ley Hipotecaria de 1946 del artículo 263 con la redacción, como la mayor parte de los preceptos de la Ley Hipotecaria, que continúa vigente en la fecha actual, y conforme al cual:

«El personal del Cuerpo Facultativo que ingrese por oposición directa al mismo tiene, desde su ingreso en el Centro Directivo, la asimilación a Registrador de la Propiedad y Notario, la cual se podrá hacer efectiva en las siguientes condiciones:

- a) Haber prestado cinco años de servicios como Facultativo en la Dirección General.
- b) Solicitar vacante en concurso ordinario de Registros de la Propiedad o Notarías, sin reserva de turno, computándose la antigüedad por la que tenga en el Cuerpo Facultativo.
- c) En los concursos notariales y en turno de clase, se entenderá al Facultativo asimilado a Notario de primera cuando lleve quince años de servicios efectivos; de segunda, cuando lleve diez, y de tercera, cuando lleve menos de diez.

El Notario o Registrador que ingrese en la Dirección conservará los derechos que tuviera en el escalafón de origen, pero no podrá reingresar en el mismo en tanto no haya prestado cinco años de servicios efectivos en aquella, ni tampoco consolidará derechos en el escalafón de la misma.

El Notario, con relación al Cuerpo de Registradores, y el Registrador respecto al de Notarios, se considerarán en la misma situación que los que hayan ingresado en la Dirección por oposición directa».

Debe aquí consignarse que el texto del proyecto era más generoso en la concesión del estímulo o aliciente a la permanencia en el Centro Directivo a los miembros del Cuerpo Facultativo, ya que establecía, junto al derecho de asimilación, un sistema calificado por el Consejo de Estado (vid. Dictamen de 31 de enero de 1946) de «anticipos de antigüedad a amortizar», en virtud del cual se fijaba un cómputo especial a favor de aquellos que les permitía doblar su antigüedad efectiva a efectos de los concursos de provisión a Registros vacantes. Este sistema de anticipos de antigüedad no fue finalmente incorporado a la norma aprobada, que optó por conservar el modelo tradicional de asimilación en la forma que había sido regulada poco antes por el Decreto de 5 de julio de 1945.

Por último, el Reglamento Hipotecario de 1947, en desarrollo del nuevo texto refundido de la Ley Hipotecaria, introduce la materia del derecho de asimilación para los Notarios y Registradores que ingresen como Letrados en la Dirección General en dicho cuerpo normativo, dando nueva redacción a los artículos 457 al 463, que llegan hasta el momento actual sin haber sido derogados, preceptos que, junto con el artículo 263 de la Ley Hipotecaria, constituyen las normas a las que reenvía el vigente artículo 127.2 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, al que posteriormente nos referiremos.

III. LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA APROBADA POR LA LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, Y LA NUEVA ABSORCIÓN DE LOS LETRADOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO EN EL CUERPO DE ABOGADOS DEL ESTADO

En la descrita situación normativa se promulga la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, cuya Disposición Adicional 9.^a suprime el antiguo Cuerpo Facultativo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado, pero no deroga los artículos 261 a 265 de la Ley Hipotecaria que se referían a los mismos. Se

trata del segundo intento de absorber al personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado en el Cuerpo General de Letrados del Estado, siguiendo el precedente del fallido primer intento representado por el Decreto-ley de 14 de junio de 1926, dictado durante la Dictadura de Primo, a que se ha aludido *supra*.

Sabido es que aquella supresión dio lugar a una etapa de dificultades notables para el desempeño de las funciones propias de la Dirección General de los Registros y del Notariado, dada la escasez de plazas de Letrados o Abogados del Estado asignadas en la relación de puestos de trabajo del Ministerio de Justicia a dicha Dirección General y, sin perjuicio de su alta y reconocida cualificación jurídica, la falta de una estricta formación de especialistas de Derecho Privado, en general, y de Derecho Hipotecario y Notarial, en particular, de tales funcionarios.

A fin de paliar tal situación, que llega a ser crítica, la Dirección General recurrió como medida meramente paliativa a designar a Notarios y Registradores en régimen de comisión de servicios previstas en el artículo 272 de la Ley Hipotecaria, medida, no obstante, manifiestamente insuficiente a fin de cubrir las necesidades funcionales de la Dirección General, dadas las fuertes limitaciones legales impuestas a tales comisiones: sólo caben para atender trabajos de carácter extraordinario, no puede exceder su número de tres Registradores y tres Notarios y su duración máxima no puede exceder de un año, prorrogable sólo por otro plazo igual. Así resulta del citado precepto conforme al cual: «Las comisiones de servicio que se concedan a los Registradores o Notarios en la Dirección General se conferirán únicamente para auxiliar los trabajos de carácter extraordinario que se encomienden a dicha Dirección General, pero por ningún concepto podrá exceder su número de tres Registradores y de tres Notarios, los que a la vez desempeñen las expresadas comisiones. La duración de estas comisiones no podrá exceder de un año, que se podrá prorrogar, si mediare necesidad del servicio público, solamente por un plazo igual», del que claramente resulta un criterio de excepcionalidad del recurso a tales comisiones de servicios, que no se proveen mediante sistemas selectivos competitivos y de pública concurrencia, sino mediante nombramiento discrecional del titular del Centro Directivo.

A ello se añadía la dedicación a tiempo parcial o meramente ocasional con que se prestaban tales servicios. El resultado práctico de todo ello fue el de la acumulación y retraso en el despacho de los asuntos, principalmente en la resolución de los recursos gubernativos contra la calificación de los Registradores (llegando en el año 1996 a acumularse un retraso de casi cuatro años, algo absolutamente incompatible con la celeridad del tráfico inmobiliario y mercantil).

Ante tal situación, los intentos de reconstitución del Cuerpo de Letrados o de alcanzar otras soluciones alternativas se sucedieron en el tiempo con

distintos Gobiernos (especial impulso e insistencia puso en el tema durante el período 1993-1996 el entonces Director General de los Registros y del Notariado, don Julio BURDIEL HERNÁNDEZ), hasta que finalmente se encuentra la solución en la fórmula de las diez plazas de Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado creadas por el artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, plazas en régimen de adscripción permanente, provisionadas mediante concurso de méritos entre Notarios y Registradores con más de cinco años de servicios, con aplicación del régimen jurídico previsto en la legislación hipotecaria para el concurso de méritos —lo cual incluye, como ya se ha dicho, el derecho de asimilación—, y con mantenimiento del régimen retributivo de arancel, si bien con la reducción de ingresos que supone que la retribución de los Notarios y Registradores interinos que sustituyen en sus despachos a los adscritos corre íntegramente por cuenta de estos. La restauración de este régimen específico del personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, y su organización separada de los Letrados del Ministerio de Justicia o de los Abogados del Estado, sin duda enlaza con la medida equivalente adoptada con ocasión de la supresión del primer intento de absorción, supresión que el Decreto de 6 de mayo de 1931, de la II República, justifica con razones que en buena medida son comunes a las propias motivaciones a que respondió la Ley 13/1996: *«la autonomía y la especialización técnica de la Dirección General de los Registros y del Notariado han sido gravemente comprometidas por el llamado Decreto-ley de 14 de junio de 1926, que ... intentó fundir el Cuerpo Facultativo de aquel Centro con el de Oficiales Letrados de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia, llamado por su formación y estructura a tareas distintas y del que había sido radicalmente separado por la Ley Hipotecaria de 1869»*.

IV. LA RESTAURACIÓN DE UN RÉGIMEN ESPECÍFICO RESPECTO DEL PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO MEDIANTE LA LEY 13/1996, DE 30 DE DICIEMBRE

Todo lo hasta ahora expuesto supone que desde 1874 la Dirección General de los Registros y del Notariado hasta la actualidad, con el solo paréntesis temporal que va desde 1984 hasta 1996, ha contado con personal facultativo jurídico cuyo régimen legal se ha caracterizado por las siguientes notas: criterios de provisión mediante pruebas selectivas que acreditasen la capacidad e idoneidad de los candidatos (bien mediante oposiciones libres entre Licenciados en Derecho, bien mediante concurso de méritos entre Notarios y

Registradores); inamovilidad mediante el establecimiento de causas de separación tasadas, como mecanismo de garantía de objetividad e imparcialidad; fuerte especialización en materias de Derecho Privado; régimen de asimilación a fin de poder optar a plazas de uno y otro Cuerpo previo cumplimiento del requisito de permanencia durante al menos cinco años en el Centro Directivo. Este régimen del personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, formasen o no Cuerpo especial —lo cual sólo se produjo en el período 1946 a 1984— únicamente se vio interrumpido, como se ha dicho, entre los años 1984 a 1996.

En este último año la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, culmina los intentos de reorganización facultativa del Centro Directivo. Este fue el objetivo de su artículo 127, que no pretendía otra cosa que restablecer un esquema organizativo interno de la Dirección General de los Registros y del Notariado mediante la creación de las diez plazas de Notarios y Registradores lo más parecido posible al modelo vigente hasta 1984, pero eludiendo dos dificultades: *a)* no debía existir coste económico alguno derivado de la creación de tales plazas para los presupuestos públicos, y *b)* las funciones propias de la Dirección General no podían quedar asignadas a un nuevo Cuerpo, sino a las plazas funcionariales creadas bajo la dependencia directa del titular del Centro Directivo.

Este último punto venía impuesto por los principios rectores que en materia de función pública introdujo la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la cual vino a alterar la significación que el sistema de Cuerpos funcionariales había tenido hasta entonces en la Administración Pública, como elemento de organización interna de la misma y como sistema de asignación de funciones y competencias públicas (al punto de que se llegó a decir antes de esta reforma que la Administración Pública era una suerte de «federación de Cuerpos funcionariales»). Al efecto se introdujeron en dicha Ley tres medidas fundamentales:

- a)* la eliminación del anterior sistema selectivo de «cooptación» o de sesgo endogámico, al establecer que en ningún caso «los órganos de selección podrán estar formados mayoritariamente por funcionarios pertenecientes al mismo Cuerpo que se ha de seleccionar» (art. 19.2);
- b)* la desvinculación entre funciones públicas y Cuerpos, al disponer que «los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos» (art. 26); y
- c)* la desvinculación entre Cuerpos y puestos de trabajo, previendo como regla general que los puestos de trabajo serían susceptibles de ser ocupados por cualquier funcionario, admitiendo que excepcionalmente las relaciones de puestos de trabajo puedan reservar a los miembros de un Cuerpo el desempeño de concretos puestos de trabajo (art. 26).

Es en este contexto normativo en el que se produce la aparición de la Ley 13/1996, que de forma congruente con el sistema de asignación de funciones en base a puestos de trabajo y no a Cuerpos, no crea un nuevo Cuerpo, en el sentido estricto del término, en la Dirección General de los Registros y del Notariado, sino diez plazas funcionariales a las que el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el «Régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado», asigna determinadas funciones de colaboración en la resolución en los expedientes de la competencia de dicha Dirección General, elaboración de informes y proyectos de disposiciones generales en materias de Derecho Privado, bajo la dependencia directa del titular del Centro Directivo.

Por tanto, tras la reforma de la función pública introducida por la reiterada Ley 30/1984, el papel que anteriormente se asignaba a los Cuerpos pasa a adjudicarse a los puestos de trabajo, y no sólo en cuanto a asignación de funciones, sino también respecto del sistema de provisión de los mismos, requisitos específicos exigidos para su desempeño, unidad en que se encuadran, retribuciones y derechos de sus titulares, etc.

En consecuencia, nada tiene de extraño, sino todo lo contrario, que lo que antes se predicaba respecto del antiguo Cuerpo Facultativo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado en cuanto a requisitos de acceso, sistema de provisión, funciones y derechos ahora se predique, en virtud de la remisión normativa a la legislación hipotecaria hecha por el artículo 127 de la Ley 13/1996, a las plazas de Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

La lógica de la solución adoptada enlaza, como se ha dicho, con los criterios resultantes de la Ley 30/1984 que permite excepcionalmente la adscripción de puesto de trabajo concreto a Cuerpo determinado, pero no la adscripción de funciones concretas a Cuerpo funcional. La adscripción de funciones se hace a los puestos de trabajo. La Ley 13/1996 respeta esa filosofía, pero al tiempo garantiza la idoneidad de las personas que van a desempeñar las funciones asignadas, que requieren una alta especialización en Derecho Privado, en general, y en Derecho Hipotecario y Legislación Notarial, en particular, y para ello establece un sistema de provisión consistente en un concurso de méritos entre Notarios y Registradores con más de cinco años de servicio en sus Cuerpos. Garantizar esta idoneidad y especialización era objetivo básico de la Ley 13/1996, ya que la legislación hipotecaria, desde sus orígenes, fija como una de las funciones más destacadas de la Dirección General de los Registros la de formar una jurisprudencia ajustada al espíritu de la Ley, complemento necesario del precepto escrito (Exposición de Motivos de la LH de 1869).

En definitiva, el régimen creado por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, se presenta como una solución alternativa a la existencia del Cuerpo Especial

de los Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el que el dato más característico de esos Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado es el funcional, es decir, la decisión de que las singulares atribuciones de esa Dirección General y la preparación de los instrumentos jurídicos en que se materializan cuenten con la colaboración estable de unos profesionales de reconocida competencia y especialización en las materias afectadas y en la elaboración de las correspondientes Resoluciones.

Así lo confirmó el Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de octubre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) recaída en el recurso interpuesto contra el desarrollo reglamentario del artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, integrado por el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, recurso íntegramente desestimado, y en cuyo fundamento de Derecho quinto se puede leer lo siguiente:

«4) No se crea un nuevo Cuerpo, sino que se asignan determinados puestos de trabajo a Cuerpos funcionariales ya preexistentes (los de Notarios y Registradores).

Y ha de señalarse que la situación que se deriva de la Ley 13/1996, aunque no sea idéntica, guarda similitud con la que tradicionalmente se dio cuando existió el antiguo Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ya que una parte de sus plazas también se cubrían por concurso de méritos entre Notarios y Registradores (y todos los ingresados quedaban asimilados a Notarios y Registradores, a los efectos de poder optar a plazas de uno y otro Cuerpo)».

A lo cual agrega el Alto Tribunal que, en todo caso, *«lo que aquí importa destacar es que, de existir contradicción normativa, ésta se daría entre la Ley 13/1996 y la Ley 30/1984, que habría de ser resuelta a través de la regla de que la ley posterior deroga a la anterior (art. 2.2 del Código Civil)» —fin de la cita—.*

A lo anterior ha de añadirse el contexto de fuerte restricción presupuestaria existente en la época —1996— (coincidiendo con una congelación generalizada de retribuciones a los funcionarios públicos) que determinaba la necesidad de habilitar la creación de tales plazas sin coste económico alguno para los presupuestos públicos, lo que lleva a la solución de crear tales plazas sin dotación presupuestaria alguna, sin otra compensación para sus titulares a la pérdida retributiva que para ellos supone el que el Registrador o Notario que le sustituye en su despacho debe ser retribuido por el propio Notario y Registrador adscrito, que el derecho de asimilación a que antes se ha aludido.

En cuanto a este último, del anterior repaso histórico resulta que el derecho de asimilación no se vincula necesaria y exclusivamente al concreto

«Cuerpo Especial Facultativo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado», ya que:

- a) se reconoció por primera vez tal derecho en el Decreto de 22 de agosto de 1874, y posteriormente se amplió por Real Decreto de 21 de marzo de 1889, cuando aquél Cuerpo todavía no había nacido;
- b) se mantuvo a pesar de la integración del «personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado» en el Cuerpo Técnico de la Subsecretaría del Ministerio de Justicia operada por el Real Decreto-ley de 14 de junio de 1926, respecto de los Letrados destinados en las plazas de la Dirección General de los Registros y del Notariado, las cuales formaban una escala cerrada dentro del escalafón general (Disposiciones Transitorias 1.^a y 3.^a);
- c) y se reconoció a favor de los miembros del Cuerpo Superior de Letrados del Estado (después denominados nuevamente Abogados del Estado) ingresados en el mismo a través de las oposiciones convocadas mediante Orden del Ministerio de Justicia de 29 de junio de 1984, en mérito de lo dispuesto por la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto de 5 de junio de 1985, después de la extinción por fusión de aquel Cuerpo, cuyo reconocimiento estaba claramente vinculado a su formación en Derecho Privado, según el temario con que se convocaron tales oposiciones, y a su destino en la Dirección General de los Registros y del Notariado, el cual estuvo facilitado por la Disposición Adicional 4.^a del citado Real Decreto, según la cual: «Para la provisión de los “puestos de trabajo” de Letrados del Estado en la Dirección General de los Registros y del Notariado tendrán preferencia los funcionarios que ingresen en virtud de las oposiciones convocadas por Orden del Ministerio de Justicia de 29 de junio de 1984». Obsérvese que el reconocimiento del derecho de asimilación se vincula al desempeño de aquellos «puestos de trabajo» en la Dirección General de los Registros y del Notariado y no a la pertenencia al Cuerpo, al igual que en el régimen que resulta de la Ley 13/1996 (art. 127.2);
- d) y, finalmente, se ha reconocido a favor de los Notarios y Registradores que hayan obtenido por concurso de méritos plazas de Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, en virtud de la aplicación a los mismos del régimen jurídico previsto en la legislación hipotecaria a los antiguos Letrados que accedían a la Dirección General mediante concurso de méritos, en razón del reenvío normativo contenido en el reiterado artículo 127.2 de la Ley 13/1996.

Recapitulando este repaso histórico, ha de consignarse que por dos veces fue suprimida la Dirección General de los Registros y del Notariado, supre-

sión que se revoca en ambas ocasiones al cabo de un breve período de tiempo, de menos de tres años y de un año, respectivamente; y por dos veces se fusionan e integran a los Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado en otros Cuerpos de Letrados, del Ministerio de Justicia la primera y del Estado la segunda (1926 y 1984), integración cuyos efectos prácticos no se valoraron como positivos y dan lugar al restablecimiento de la situación previa en 1931, primero, y en 1996, después, si bien en esta segunda ocasión mediante una fórmula de adscripción funcional que no pasa por la creación de un nuevo Cuerpo Especial en sentido estricto, sino de unas «plazas» funcionariales de Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, dado el principio legal que proscribía adscribir funciones públicas concretas a Cuerpos funcionariales.

El prestigio y reconocimiento de la labor científica y oficial de la Dirección General de los Registros y del Notariado y el anhelo de contar con las personas más aptas y capaces en las funciones de colaboradores jurídicos al servicio de dicho Centro Directivo, con la mayor estabilidad posible, mediante el establecimiento de pruebas selectivas de acceso riguroso y de estímulos y alicientes para tomar parte en las mismas, primero, y para asegurar la permanencia de su dedicación durante un plazo mínimo de cinco años, después, han sido las constantes que desde 1874 hasta hoy (con los paréntesis de 1926 a 1931 y de 1984 a 1996) han dado carácter y singularidad a la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobreviviendo a los mil avatares y cambios de todo tipo sufridos en la Historia de España desde los tiempos isabelinos hasta la fecha presente.

Por último se ha de destacar que, desafortunadamente, la historia de estos casi diez años de vigencia del régimen jurídico introducido por la Ley 13/1996 ha estado marcada, entre otros aspectos, por una importante resistencia a su aceptación, y así sus disposiciones de desarrollo han sido objeto sucesivamente de los siguientes recursos judiciales:

- a) número 1/85/1998 interpuesto ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo contra el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado;
- b) números 03/0000151/1998 y 03/00002808/1998 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera de la Audiencia Nacional, contra las Órdenes del Ministerio de Justicia, de 23 de diciembre de 1997 y 19 y 27 de febrero de 1998, relativas al concurso de méritos para la provisión de tales plazas.

Pues bien, tanto el Tribunal Supremo (STS de 24 de octubre de 2000) como la Audiencia Nacional desestimaron en su totalidad tales recursos, fallando en todos los casos de forma plenamente favorable a aquellas normas,

incluido, como se ha visto en la transcripción de la sentencia citada, el derecho de asimilación.

Nuevamente se puso en cuestión uno de los aspectos esenciales del régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos con la Resolución de 19 de enero de 2004 de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se declara la nulidad de las anteriores Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 29 de octubre de 1998 y 2 de enero de 2001 y de la propia Secretaría de Estado, de 24 de enero de 2001, por las que, en aplicación del derecho de asimilación, se incluye en los escalafones respectivos a los Notarios y Registradores adscritos.

Y nuevamente la Audiencia Nacional en su reciente sentencia de 26 de diciembre de 2005, reiterada en el mismo sentido por varias otras posteriores, entre ellas la de 26 de marzo de 2006, estimando el recurso interpuesto por los Notarios y Registradores adscritos afectados, falla en el sentido de anular la Resolución de la Secretaría de Estado de Justicia de 19 de enero de 2004, esto es, devolviendo a su situación primitiva las anteriores Resoluciones que reconocían, declaraban y aplicaban el derecho de asimilación.

Se trata del cuarto pronunciamiento judicial favorable que obtienen los Notarios y Registradores adscritos, tres de la Audiencia Nacional y uno del Tribunal Supremo. Pocos regímenes jurídicos han superado un «test» de legalidad tan severo como el que ha superado con éxito el de los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General a través de los distintos procedimientos judiciales seguidos en relación al mismo, y a cuya exposición detallada se dedicará el último epígrafe de este estudio.

V. EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DEL PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO INSTAURADO POR EL ARTÍCULO 127 DE LA LEY 13/1996, DE 30 DE DICIEMBRE, Y POR EL REAL DECRETO 1786/1997, DE 1 DE DICIEMBRE, SOBRE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS. PARTICULAR ESTUDIO DEL RÉGIMEN DE ASIMILACIÓN

1. EL MARCO LEGAL POR EL QUE SE RIGE EL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DEL PERSONAL FACULTATIVO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

1.1. *El artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre*

El artículo 127 de la citada Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social dispuso que: «Uno. En el Minis-

terio de Justicia, Dirección General de los Registros y del Notariado, existirán diez plazas servidas por Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles, dependientes directamente del Director General. Dos. Estas plazas se proveerán mediante *concurso de méritos* que se convocará y resolverá en la forma y *con el régimen jurídico que determina la legislación hipotecaria*. Tres. Dichas plazas no incrementarán la relación de puestos de trabajo que tenga autorizada el Ministerio de Justicia y quienes la ocupen mantendrán su régimen retributivo propio, regulado por la legislación hipotecaria».

El precepto transcrito se ha de integrar, dada la remisión que se contiene en su apartado segundo, con el régimen jurídico previsto por la legislación hipotecaria (bloque de legalidad integrado por la Ley Hipotecaria y por su Reglamento de ejecución) en relación a las plazas que se crean en la Dirección General de los Registros y del Notariado y que se han de proveer mediante concurso de méritos. A fin de poder interpretar la remisión hecha a la legislación hipotecaria por el artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, es necesario precisar que la Ley Hipotecaria y su Reglamento sólo regulan dos tipos de concursos: a) los «concursos de rigurosa antigüedad» para proveer Registros vacantes a que se refiere el artículo 284 de la Ley Hipotecaria, desarrollado por los artículos 496 a 503 del Reglamento, y b) los «concursos de méritos» para la provisión de plazas de Letrados en la Dirección General de los Registros y del Notariado entre Registradores de la Propiedad y Notarios con más de cinco años de servicios efectivos en sus cargos, a que se refiere el artículo 262 y 263, párrafo penúltimo, de la Ley Hipotecaria, desarrollados por los artículos 457 a 463 de su Reglamento. Estos últimos preceptos integran en su totalidad el apartado quinto, bajo la rúbrica «CONCURSO DE MÉRITOS», de la Sección primera «De la Dirección General» del Título X «De la dirección e inspección de los Registros» del vigente Reglamento Hipotecario. Pues bien, entre tales preceptos figura el artículo 462 del citado Reglamento que regula el derecho de asimilación. Por tanto, el derecho de asimilación se encuentra regulado en la legislación hipotecaria dentro del régimen jurídico del concurso de méritos.

Obsérvese que la Ley 13/1996 no contiene una habilitación o remisión normativa a un desarrollo reglamentario ulterior, sino un *reenvío directo a la legislación hipotecaria*. Repárese en que la técnica empleada no es, pues, la de la habilitación del desarrollo reglamentario, a diferencia de lo que se hizo en otros supuestos como el de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, sobre Demarcación y Planta Judicial que estableció que: «En el Ministerio de Justicia, con la adscripción que determine su Reglamento Orgánico, podrán existir hasta diez plazas servidas por Jueces o Magistrados. Se proveerán mediante *concurso de méritos que convocará y resolverá el Ministerio de Justicia en la forma que se determine reglamentariamente*» (art. 25). Obsérvese la diferencia entre esta fórmula legal y la empleada por el artículo 127.2

de la Ley 13/1996: «Estas plazas se proveerán mediante *concurso de méritos* que se convocará y resolverá en la *forma y con el régimen jurídico que determina la legislación hipotecaria*». Por tanto, el artículo 127 de la citada Ley 13/1996 se encuentra en una *«relación de integración directa»* con la Ley Hipotecaria en virtud del reenvío normativo de aquella a ésta. Y este reenvío se refiere no sólo a la «forma» de convocar y resolver el concurso de méritos, sino también a su «régimen jurídico».

La remisión hecha por el artículo 127.2 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, a la regulación del «concurso de méritos» contenida en la legislación hipotecaria sólo puede ser entendida como hecha en relación al régimen jurídico que resulta de los preceptos antes mencionados (arts. 262 y 263, párrafo penúltimo, de la Ley Hipotecaria, y 457 a 463 de su Reglamento). Por tanto, el mandato legal del mencionado artículo 127 de la Ley 13/1996 fue claro: resuélvase el concurso de méritos para proveer las diez plazas creadas en la Dirección General de los Registros y del Notariado en la «forma» prevista en la legislación hipotecaria y resuélvase con aplicación del «régimen jurídico» previsto en la misma legislación hipotecaria, esto es, aplicando a los Notarios y Registradores adscritos y nombrados para el desempeño de tales plazas el régimen jurídico resultante de los reiterados preceptos, sin excluir de dicho régimen precepto alguno, más que en lo que resultase manifiestamente incompatible con el nuevo régimen legal estatuido por la citada Ley 13/1996 (situación de servicio activo, conservación del despacho, régimen retributivo: cfr. art. 127.3: «*Dichas plazas no incrementarán la relación de puestos de trabajo que tenga autorizada el Ministerio de Justicia y quienes la ocupen mantendrán su régimen retributivo propio, regulado por la legislación hipotecaria*»).

Obsérvese a este respecto que el artículo 127 de la Ley 13/1996 no crea «cinco plazas servidas por Notarios» y «cinco plazas servidas por Registradores» adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, ni «diez plazas servidas por Notarios o Registradores», sino «diez plazas servidas por Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles».

1.2. *El artículo 263, penúltimo párrafo de la Ley Hipotecaria.* *Justificación de la vigencia de este precepto legal*

Por su parte, el artículo 263 de la Ley Hipotecaria tras disponer en su párrafo primero que «el personal del Cuerpo Facultativo que ingrese por oposición directa al mismo tiene, desde su ingreso en el Centro Directivo, la asimilación a Registrador de la Propiedad y Notario», condicionándolo a la prestación de cinco años de servicios en el Centro Directivo, establece en su párrafo penúltimo respecto de los que ingresen por concurso de méritos, que

«El Notario, con relación al Cuerpo de Registradores, y el Registrador respecto al de Notarios, se considerarán en la misma situación que los que hayan ingresado en la Dirección por oposición directa».

Este precepto sigue en vigor, sin que haya sido derogado en las recientes reformas de la Ley Hipotecaria operadas por las Leyes 7/1998, de 13 de abril, 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (esta última introdujo una reforma a la legislación hipotecaria de gran amplitud y contiene una derogación expresa de ciertos preceptos concretos de la Ley Hipotecaria, ajenos al tema ahora considerado: párrafo segundo del número 2 del art. 222 y párrafos primero y segundo del art. 253) y 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el Impulso a la Productividad, que igualmente introduce una amplia reforma en la Ley Hipotecaria.

El artículo 263 de la Ley Hipotecaria tampoco fue derogado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cuya Disposición Adicional 9.^a suprimió el antiguo Cuerpo Facultativo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Antes, al contrario, su vigencia queda demostrada por la aplicación que de tal precepto hizo la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto de 5 de junio de 1985, que desarrolló tal Disposición Adicional 9.^a en favor de los «futuros» opositores convocados por Orden del Ministerio de Justicia de 29 de junio de 1984, ya que ningún derecho había nacido para ellos durante la vigencia del antiguo Cuerpo Facultativo, extinguido antes de la celebración de tales oposiciones. Es más, la citada Orden Ministerial fue publicada en el *BOE* el 6 de julio de 1984, abriendo un plazo de treinta días hábiles para presentar instancias, publicándose la lista de los opositores admitidos y el sorteo de los mismos mediante Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 21 de diciembre de 1984, y fijándose la fecha para la práctica del primer ejercicio el 29 de enero de 1985. Los aprobados en tales oposiciones (la práctica de cuyos ejercicios y el cierre del plazo de presentación de instancias e incluso la publicación de la lista de admitidos es ya posterior a la desaparición del antiguo Cuerpo Facultativo de la DGRN) no ingresaron en dicho Cuerpo, lo cual hubiese sido imposible por su previa desaparición, sino el Cuerpo Superior de Letrados del Estado, creado por la misma Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Lo que demuestra que ni el artículo 263 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes del Reglamento Hipotecario quedaron derogados por la Ley 30/1984, en cuanto extinguió el antiguo Cuerpo Facultativo, ni el derecho de asimilación está necesaria y exclusivamente vinculado al personal del antiguo Cuerpo Facultativo. Se aplica también a los opositores que ganaron plaza en la Dirección General en la convocatoria de oposiciones hecha por Orden de 29 de junio de 1985, en virtud de la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto de 5 de junio de 1985, y a los Notarios y Registradores adscritos en virtud de la remisión normativa del artículo 127 de la Ley 13/1996 al régimen

jurídico previsto en la legislación hipotecaria para el acceso a la Dirección General de los Registros y del Notariado por concurso de méritos. Repárese que de no admitir la vigencia del artículo 263 de la Ley Hipotecaria, por razón de la supresión del extinguido Cuerpo Facultativo de la DGRN, ello obligaría a llegar a la conclusión de la nulidad de pleno derecho de la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto 848/1985 por haber extendido el derecho de asimilación previsto en dicho precepto a personas que no pertenecieron nunca al antiguo Cuerpo Facultativo, según se ha dicho, nulidad no postulada por nadie hasta la fecha, lo que constituye buena prueba de vigencia del citado precepto legal. Si la previsión de la Transitoria 2.^a del citado Real Decreto es perfectamente válida es precisamente porque el artículo 263 de la Ley Hipotecaria era entonces y sigue siendo un precepto legal vigente, que dota de cobertura legal a la citada disposición reglamentaria.

También avalan la conclusión anterior de la vigencia del artículo 263 de la Ley Hipotecaria los siguientes argumentos:

- a) El tenor literal del artículo 127.2 de la Ley 13/1996 conforme al cual: «Dos. Estas plazas se proveerán mediante *concurso de méritos* que se convocará y resolverá en la forma y con el régimen jurídico que determina la legislación hipotecaria», esto es, se trata de una norma de reenvío a otra norma existente al tiempo del reenvío, esto es, vigente. El transcrito precepto utiliza el presente de indicativo como tiempo verbal, por lo que las normas reenviadas son las relativas al régimen jurídico que «determina» —en presente— la legislación hipotecaria. Y ya se ha reiterado que entre las normas que sobre el régimen jurídico del concurso de méritos «determina» la legislación hipotecaria figuran el artículo 263, penúltimo párrafo de la Ley Hipotecaria y el artículo 462 de su Reglamento, relativos ambos al debatido derecho de asimilación. Por tanto, estamos en presencia de una norma que contiene un claro elemento de «*interpretación auténtica*» del artículo 263 de la Ley Hipotecaria en sentido favorable a su vigencia. La misma conclusión se alcanza del tenor literal de la antes mencionada Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto 848/1985, de 5 de junio, que igualmente utiliza el presente de indicativo al aludir a «los derechos de asimilación *previstos* en el artículo 263 de la Ley Hipotecaria y concordantes de la misma».
- b) No puede entenderse que una nueva norma legal reenvíe para completar su contenido a otra previa que haya sido derogada expresa o tácitamente. En definitiva, si los preceptos que aludían en la legislación hipotecaria a los miembros del antiguo Cuerpo Facultativo de Letrados estuvieran derogados por el mero hecho de la supresión de tal Cuerpo, ¿cómo es que el artículo 127 de la Ley 13/1996 se remite a unos preceptos derogados? Para evitar el absurdo que ello

supondría, en los casos en que la norma reenviada estuviera realmente derogada, habría que entender que dicha remisión o reenvío supone la reviviscencia de la norma remitida por imperio de la norma remitente o reenviante.

- c) Toda la literatura jurídica es conforme con la conclusión, respecto del tema de la aplicación en el tiempo del Ordenamiento Jurídico, de que las normas legales se extinguen y pierden su vigencia o bien por el transcurso de su plazo de vigencia (para el caso de las leyes que autolimitan su vigencia: leyes de presupuestos, regulaciones de campaña, etc.) o bien por su derogación. Como quiera que la Ley Hipotecaria no es de aquéllas que autolimitan su período de vigencia en el tiempo sus preceptos permanecen en vigor hasta su derogación por otra norma legal posterior. Sabido es que para evitar dudas y dificultades de interpretación con las derogaciones tácitas por incompatibilidad de los mandatos de una norma posterior respecto de otra anterior, la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 dispuso en su artículo 129.3, dentro del procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general que: «no podrá formularse ninguna propuesta de nueva disposición sin acompañar al proyecto la tabla de vigencias de disposiciones anteriores sobre la misma materia y sin que en la nueva disposición se consignen expresamente las anteriores que han de quedar total o parcialmente derogadas». Por tanto, la ley prohibía el sistema de derogaciones indeterminadas, prohibición que subsistió hasta la entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Esta prohibición, por tanto, estaba vigente en la fecha de la aprobación y publicación de la Ley 30/1984, de 29 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, y en la misma no se incorporó, como hubiese sido obligatorio para los autores del proyecto de haberse querido derogar los preceptos relativos al derecho de asimilación, Disposición Derogatoria alguna respecto del artículo 263 de la Ley Hipotecaria y concordantes. Tampoco ha sido derogado tal precepto en las recientes reformas de la Ley Hipotecaria operadas por las Leyes 7/1998, de 13 de abril, 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, ni por la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de Reformas para el Impulso a la Productividad. Añádase que si en otros ámbitos fue frecuente el incumplimiento de la prohibición de la cláusula derogatoria indeterminada, no es éste el caso de la legislación hipotecaria que ha seguido siempre la regla de la derogación expresa (vid. v.gr., en la reciente reforma citada, la Disposición Derogatoria única de la Ley 24/2001, que deroga expresamente los párrafos 1 y 2 del artículo 253 de la Ley Hipotecaria).

- d) Que los preceptos que aludían a los Letrados del Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado no se deben entender derogados en virtud de la mera supresión de tal Cuerpo operado por la Disposición Adicional 9.^a de la Ley 30/1984 es algo que resulta igualmente de la norma incorporada a la Disposición Adicional 1.^a del Real Decreto de 5 de junio de 1985, que desarrolla la mencionada Disposición Adicional 9.^a, ya que prevé expresamente que las referencias que se contienen en las disposiciones vigentes al Cuerpo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado se entenderán hechas en lo sucesivo al Cuerpo Superior de Letrados del Estado. No se trata ahora de dilucidar la aplicabilidad del artículo 263 de la Ley Hipotecaria a los miembros de este último Cuerpo, que en todo caso debería quedar sujeto al requisito de ganar plaza en la Dirección General mediante concurso de méritos y al de permanencia en dicho Centro Directivo al menos durante cinco años, sino de demostrar que la mera supresión del antiguo Cuerpo Facultativo de Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado no supuso derogación alguna del artículo 263 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes.
- e) La misma conclusión deriva de las reglas generales sobre derogaciones tácitas en nuestro Derecho. Así, el artículo 2, número 2 del Código Civil establece que: «Las leyes sólo se derogan por otras posteriores. La derogación tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá siempre a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior». Glosando esta norma el profesor don Federico DE CASTRO (3), con su reconocida autoridad, y en relación a los supuestos de derogación tácita por incompatibilidad de la nueva ley con la anterior, declaró que «cuando la nueva ley no contiene una cláusula derogatoria o ella no determina su alcance, hace nacer la difícil cuestión de averiguar qué disposiciones han quedado derogadas en cada caso. Cuando se manifiesta una contradicción insuperable con las leyes anteriores es evidente la derogación; mas, en otros casos, incluso cuando contenga diferencias sustanciales es difícil señalar cuándo se puede presumir. Se impone entonces proceder a una delicada tarea interpretativa, en la que se han de tener en cuenta las distintas disposiciones en cuestión, examinando sus preceptos, sistemas y criterios informadores». Añade el maestro que para admitir la *voluntas abrogandi* de la nueva dispo-

(3) DE CASTRO Y BRAVO, Federico, *Derecho Civil de España*, segunda edición, Parte General, Tomo I, Libro preliminar, págs. 629 a 631; 1949; edición facsímil, Civitas, Madrid, 1984.

sición respecto a otra anterior, se precisan los siguientes requisitos: 1.º identidad de los destinatarios de sus mandatos; 2.º igualdad de materia entre ambas leyes; y 3.º contradicción e incompatibilidad entre los fines de los preceptos. Concluye el insigne profesor afirmando que «no cabe inducir fácilmente la derogación de preceptos legales. Las Leyes, como base de seguridad jurídica, cuya desaparición dejaría en la incertidumbre tantas situaciones jurídicas, tienen una notable *vis inertiae*. Ello explica que las mismas leyes permanezcan a través de cambios de soberanía y de la mudanza de los regímenes políticos, mientras no se deroguen expresamente. En este sentido aclara que «la mera inacción de la norma significa sólo no comienzo o suspensión de eficacia, no derogación y, en cualquier momento, puede ponerse de hecho en vigor»; y cita los siguientes ejemplos: «la Ley de 15 de noviembre de 1915, sobre el libro de Familia; respecto de la eficacia de la Ley de Usura sobre el Registro Central de Préstamos nulos (art. 7), la aplicación del artículo 60 LRC, de la Ley de 5 de diciembre de 1944 (art. 1.863 bis a 1.873 bis). Claramente se podría agregar a esta lista el ejemplo del artículo 263 de la Ley Hipotecaria desde la promulgación de la Ley 30/1984 hasta la de la Ley 13/1996.

Esta tesis es la predominante en nuestra doctrina científica y legal, como ocurrió en tantas materias abordadas por el profesor DE CASTRO. Así, el conocido Catedrático de Derecho Civil de la Universidad Pompeu Fabra, Salvador CODERCH, afirma que «no resulta técnicamente correcto hablar de derogación en los casos en que se lleva a cabo una modificación del Derecho preexistente que se refiere sólo al ámbito de los *supuestos de hecho* o de las *consecuencias de derecho* de la normativa que se dice derogada ... la modificación del Derecho preexistente puede limitarse a los aspectos *temporales, materiales o personales* de una determinada regulación en cuyo caso, se entenderá que los no aludidos permanecen en vigor ... En estos supuestos tampoco hay derogación en sentido propio, sino modificación de la regulación preexistente» (4). Resulta evidente la aplicabilidad a nuestro caso de la citada doctrina: *la Ley 30/1984 introduce una modificación en el Derecho preexistente —art. 263 LH— que afecta exclusivamente a sus elementos personales como supuesto de hecho de la aplicación de la norma, que no da lugar a su derogación*. En virtud de la posterior Ley 13/1996 (art. 127.2) el anterior presupuesto fáctico de aplicación del artículo 263 de la Ley Hipotecaria, en su dimensión personal, esto es, los miembros del antiguo Cuerpo

(4) *Comentarios al artículo 2 del Código Civil*, Tomo I, Ministerio de Justicia, Madrid, 1991, pág. 15.

Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado queda modificado y sustituido por los nuevos Notarios y Registradores adscritos a dicho Centro Directivo.

En nuestro caso, además, no concurre el requisito imprescindible en todo supuesto de derogación tácita de la oposición, contradicción ni incompatibilidad de la nueva disposición con la anterior. La cualidad de incompatible se predica de aquello que carece de aptitud para unirse a algo o a alguien (Diccionario de la Real Academia de la Lengua), en tanto que la historia de la legislación hipotecaria y de los hitos organizativos de la Dirección General de los Registros y del Notariado nos enseñan que el derecho de asimilación nació antes de la constitución del Cuerpo Especial Facultativo de Letrados y que sobrevivió a este Cuerpo, como después veremos en detalle en el apartado correspondiente. Por la misma razón no hay incompatibilidad entre la Disposición Adicional 9.^a de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el artículo 263 de la Ley Hipotecaria. Lo que se produjo fue una de esas *situaciones de inactividad* de la norma a que se refiere el profesor DE CASTRO, pero no una derogación. Y claro es que al decir el artículo 2, número 2, del Código Civil que «las leyes sólo se derogan por otras posteriores», niega eficacia extintiva al «desuso, costumbre o práctica en contrario» a que se refería el precedente del artículo 2, número 2, del Código Civil (art. 5 del Código Civil de 1889). Por lo demás, resulta de aplicación al caso el criterio *lex posterior generalis non derogat legi priori speciali*, pues la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes de Reforma de la Función Pública, como Ley común para toda la función pública, es ley general frente a la Ley Hipotecaria que es ley especial.

En idéntico sentido se puede citar a GARCÍA DE ENTERRÍA, quien con alguna crudeza al comentar la supresión de la exigencia de la tabla de derogaciones, esto es, el requisito de que las derogaciones de disposiciones generales se hagan de forma expresa, que realizó el artículo 24 de la Ley del Gobierno de 27 de noviembre de 1997, afirma que «ni la Administración, que inicia o controla la actividad legislativa formal y que aprueba por sí misma toda clase de Reglamentos, es consciente del grado de novedad de los productos normativos que promociona e impone. Si el “señor del Derecho” ignora así lo que está haciendo, ¿cómo los aplicadores del Derecho pueden saber con alguna seguridad qué normas están vigentes y cuáles han de entenderse derogadas, siendo así que nadie declara esa derogación?» Es claro que en nuestro caso ese grado de inseguridad jurídica de que habla GARCÍA DE ENTERRÍA se exagera al declarar expresamente la Administración hasta en cuatro ocasiones distintas mediante sendas Resoluciones administrativas firmes la no derogación de una norma, y al cabo de más de cinco años con daño manifiesto para los afectados pretende declarar la nulidad de tales Resoluciones afirmando, por acto de contrario imperio, que las normas aplicadas por las mismas sí

estaban derogadas, a pesar de no haberlas derogado expresamente en contra de la obligación legal que sobre la misma pesaba.

Añade el prestigioso Catedrático de Derecho Administrativo citado que ante tal situación: «el trabajo puramente privado de las recopilaciones normativas, convenientemente estudiadas y anotadas, se ha convertido así en una verdadera necesidad pública», cuya autoridad no puede ser otra que la de sus propios autores. Pues bien, en el campo del Derecho Hipotecario es notoria la autoridad del repertorio de legislación hipotecaria de la editorial Civitas (que va por la vigésimo quinta edición), anotado y comentado por el hipotecarista José Manuel GARCÍA GARCÍA. Siguiendo, pues, el método interpretativo sugerido por GARCÍA DE ENTERRÍA y acudiendo al repertorio más prestigioso de legislación hipotecaria, puede corroborarse la opinión de su autor favorable no sólo sobre la vigencia del artículo 263 de la Ley Hipotecaria y de los artículos 457 a 463 de su Reglamento, sino también sobre la aplicabilidad de los mismos a los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado. A sus comentarios nos remitimos. Igualmente incluyen como vigentes los preceptos citados las siguientes recopilaciones de legislación hipotecaria: la de la editorial Colex (preparada por Antonio DE LA ESPERANZA MARTÍNEZ-RADIO, Notario; Francisco HERNÁNDEZ GIL, Fiscal del Tribunal Supremo, y María José MIRANDA DE LAS HERAS, Registradora de la Propiedad); la de la editorial Thomson-Aranzadi, preparada por Carmen GÓMEZ LAPLAZA, Catedrática de Derecho Civil, y Helena Díez GARCÍA, Catedrática de Derecho Civil; la de la editorial McGraw-Hill; la de la editorial Tecnos, preparada por Fernando MORILLO GONZÁLEZ, Francisco ECHEVERRÍA SUMMERS y José Carlos ERDOZAIN LÓPEZ. Esta última editorial tiene una edición abreviada de legislación hipotecaria con anotaciones de concordancia, pero sin comentarios, que es el único de todos los existentes que cita como derogados los artículos 457 a 463 del Reglamento Hipotecario.

1.3. *La Disposición Adicional vigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social*

La Disposición Adicional vigésimo cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece en su apartado primero, letra E), que «*el escalafón del Cuerpo Único de Notarios quedará formado por la integración de los actuales escalafones de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados, por estricto orden de antigüedad en uno y otro*».

Por su parte, el artículo 43.uno, apartado 1, de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, concreta

los criterios determinantes para establecer la antigüedad de cada uno de los miembros de los Cuerpos afectados por la integración.

2. EL MARCO REGLAMENTARIO DE DESARROLLO DEL RÉGIMEN JURÍDICO VIGENTE DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

2.1. *El artículo 462 del Reglamento Hipotecario sobre asimilación de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado*

El artículo 462 del Reglamento Hipotecario dispone que: «A los efectos del párrafo penúltimo del artículo 263 de la Ley, los funcionarios del Cuerpo Especial Facultativo que, procedentes del Notariado, obtengan por concurso plazas de Registradores de la Propiedad, ocuparán en el Escalafón de este último Cuerpo el número que corresponda según la antigüedad que les confiera la fecha de la toma de posesión en el Centro Directivo. Igualmente, y en el mismo caso, los procedentes del Cuerpo de Registradores ocuparán en el Escalafón Notarial el número que les corresponda según su antigüedad en dicho Cuerpo Especial Facultativo». Las referencias que en el precepto transcrito se realizan a los funcionarios del Cuerpo Facultativo se han de entender ahora realizadas, en virtud de la remisión que se contiene en el artículo 127.2 de la reiterada Ley 13/1996, a los Notarios y Registradores adscritos que fueron nombrados para el desempeño de las diez plazas creadas en la DGRN. Ya hemos dicho que el artículo 263 de la Ley Hipotecaria no fue derogado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, cuya Disposición Adicional 9.^a suprimió el citado Cuerpo Facultativo. Antes al contrario, su vigencia queda demostrada por la aplicación que de tal precepto hizo la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto de 5 de junio de 1985, que desarrolló tal Disposición Adicional en favor de los «futuros» opositores convocados por orden del Ministerio de Justicia de 29 de junio de 1984, ya que ningún derecho había nacido para ellos durante la vigencia del antiguo Cuerpo Facultativo, extinguido antes de la celebración de tales oposiciones. Lo que demuestra que ni el artículo 263 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes del Reglamento Hipotecario quedaron derogados por la Ley 30/1984, en cuanto extinguió el antiguo Cuerpo Facultativo, ni el derecho de asimilación está necesaria y exclusivamente vinculado al personal del antiguo Cuerpo Facultativo. Se aplica también a los opositores que ganaron plaza en la Dirección General en la convocatoria hecha por Orden de 29 de junio de 1985, en virtud de la Disposición Transitoria 2.^a del Real Decreto de 5 de junio de 1985, y a los Notarios y Registradores adscritos en virtud de la remisión normativa del artículo 127 de la

Ley 13/1996 al régimen jurídico previsto en la legislación hipotecaria para el acceso a la DGRN por concurso de méritos.

Ya se ha dicho que la remisión que se contiene en el artículo 127.2 de la Ley 13/1996 al régimen jurídico del concurso de méritos para proveer las diez plazas creadas en la Dirección General de los Registros y del Notariado previsto en la legislación hipotecaria sólo puede ser rectamente interpretado entendiendo que la remisión se refiere a los artículos 262 y 263, penúltimo párrafo, de la Ley Hipotecaria y a los artículos 457 a 463 del Reglamento Hipotecario, integrantes del apartado quinto, epigrafiado «CONCURSO DE MÉRITOS», de la Sección primera «De la Dirección General» del Título X «De la dirección e inspección de los Registros» del citado Reglamento Hipotecario, únicos preceptos vigentes sobre la materia en la fecha de la aprobación de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre.

2.2. El Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos. Análisis de su contenido

El Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos no derogó el citado artículo 462 del Reglamento Hipotecario ni excluyó el régimen de asimilación previsto en el mismo, «habida cuenta de la permanente dedicación de aquellos en el Centro Directivo durante el plazo al menos de cinco años, a la que la asimilación quedaría subordinada».

El proyecto del Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, contenía un precepto, que después desapareció en su redacción final, que decía: «Notarios y Registradores adscritos tendrán la asimilación a Registrador y Notario que podrán hacer efectiva en los términos previstos en el artículo 263 de la Ley Hipotecaria». El Consejo de Estado informó negativamente sobre dicho precepto, por entender necesario para ello una previa habilitación de rango legal, considerando que dicha habilitación no podía encontrarse en el artículo 263 de la Ley Hipotecaria por entender que la supresión del antiguo Cuerpo Facultativo operado por la Ley 30/1984 supuso la derogación tácita de aquel precepto —haciendo suyo el criterio manifestado previamente por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia—, y por considerar que tampoco era suficiente a tales efectos la remisión hecha por el artículo 127 de la Ley 13/1996 a la legislación hipotecaria porque dicha remisión «se circunscribe al concurso de méritos para proveer las citadas plazas de Notarios y Registradores y a su retribución, cuestiones ajenas al objeto específico del citado artículo 263» relativo a la asimilación.

Ya hemos visto, sin embargo, que el derecho de asimilación no es ajeno al régimen jurídico del concurso de méritos encontrándose regulado en el

artículo 462 del Reglamento Hipotecario, en desarrollo del párrafo penúltimo del artículo 263 de la Ley Hipotecaria, dentro del apartado del CONCURSO DE MÉRITOS, de la Sección primera del Título X del citado Reglamento Hipotecario. También hemos visto cómo la supresión del antiguo Cuerpo Facultativo no supuso la derogación tácita del artículo 263 de la Ley Hipotecaria, según resulta del reenvío que el artículo 127.2 de la Ley 13/1996 hace a la legislación hipotecaria, de la que deriva un claro elemento de interpretación auténtica. De hecho la interpretación postulada por el Consejo de Estado en su Dictamen de 23 de octubre de 1997 le conduce a elaborar un argumento forzado al tener que afirmar para sostener su tesis que la legislación hipotecaria «no contiene actualmente una regulación directamente aplicable a la cuestión, por lo que la citada remisión debe entenderse como un mandato para fijar un régimen *ad hoc* que se inspire en los criterios normativos de la legislación hipotecaria» (pág. 21). Pero ya hemos visto que no es eso lo que realmente dispone el artículo 127 de la Ley 13/1996, que no contiene ningún mandato de desarrollo reglamentario ulterior, sino una remisión directa al régimen jurídico que para el concurso de méritos «*determina —en presente de indicativo— la legislación hipotecaria*».

Por otra parte, informaron favorablemente el proyecto con inclusión del citado precepto de remisión expresa al artículo 263 de la Ley Hipotecaria la Dirección General de los Registros y del Notariado, la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España y el Ministerio de Administraciones Públicas (Secretaría General Técnica y Ministro). También el Consejo General del Notariado, crítico en otros aspectos del proyecto, se manifestó igualmente favorable a la atribución del derecho de asimilación a los Notarios y Registradores adscritos.

Finalmente también se han declarado favorables a la existencia del derecho de asimilación en favor de Notarios y Registradores adscritos el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de octubre de 2000 y la doctrina científica hipotecarista más autorizada (ver anotaciones en los repertorios de legislación hipotecaria citados *supra*). Por último, el propio Gabinete de Estudios del Servicio Jurídico del Estado, si bien ha informado de forma crítica en el tema objeto de estudio, sostiene sin embargo la vigencia del artículo 263 de la Ley Hipotecaria que lo fundamenta.

En definitiva, la interpretación más segura de los antecedentes citados es que a la vista de la mención en algunos de los informes previos evacuados durante la tramitación del anteproyecto a la necesidad de una norma de rango legal en la materia, por partir de la consideración de que la regulación del derecho de asimilación en el artículo 263 de la Ley Hipotecaria determina una reserva formal de Ley conforme al principio de congelación del rango de la norma, se optase por evitar la inclusión de un precepto reglamentario que pudiese considerarse atentatorio a tal reserva formal de Ley, especial-

mente cuando tal precepto podía considerarse superfluo, pues la remisión que contenía el anteproyecto al artículo 263 de la Ley Hipotecaria ya figuraba en el propio artículo 127 de la Ley 13/1996, que como hemos visto remite al régimen jurídico del concurso de méritos contenido en los artículos 457 a 463 del Reglamento Hipotecario y concordantes de la Ley Hipotecaria. Por tanto, parecía preferible mantener en vigor estos últimos preceptos, que pudieron hacer en vía reglamentaria lo que hoy no podría hacer un Reglamento, toda vez que su validez se ha de medir por las reglas de producción normativa existentes en la época en que fueron promulgadas, en tanto que normas pre-constitucionales. En consecuencia, la solución adoptada consistió en dejar la regulación de este aspecto del régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos en el ámbito del Reglamento Hipotecario, en lugar de incluirlo en el Real Decreto 1786/1997, opción que se estableció igualmente para otros aspectos del citado régimen jurídico, como la participación de aquellos en los Tribunales de oposiciones o el régimen de organización y retribución de los Registradores interinos nombrados para sustituir en su despacho al Registrador adscrito a la DGRN (vid. arts. 505 y 553, último párrafo, RH). Es decir, el Real Decreto 1786/1997 no recoge expresamente en su texto definitivo el régimen de asimilación, pero lo mantiene en vigor dejando subsistente y sin derogar el artículo 462 del Reglamento Hipotecario.

Además, este Real Decreto resultaría incoherente en alguno de sus extremos en ausencia del derecho de asimilación. Así, por ejemplo, su artículo 14 dispone: *«Asignación de funciones. Se asignará a cada Notario o Registrador adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado la elaboración de las propuestas de resolución de un determinado tipo de recursos, determinándose tal asignación en función de su antigüedad en la adscripción y, en su caso, del resultado del concurso respectivo»*. La Orden del Ministerio de Justicia, de 23 de diciembre de 1997, desarrollada mediante Instrucción de la DGRN de 18 de mayo de 1998, dictó normas sobre la adscripción de los diez Letrados a cuatro Secciones. Pues bien, la adscripción a las respectivas Secciones notarial y registral no se hace depender de la condición de Notario o Registrador del letrado adscrito a las mismas, sino exclusivamente de «su antigüedad en la adscripción y, en su caso, del resultado del concurso respectivo». Por tanto, un letrado adscrito procedente del Cuerpo de Notarios puede quedar asignado a la Sección de quejas en materia registral y un letrado procedente del Cuerpo de Registradores puede quedar adscrito a la Sección de quejas en materia notarial, lo cual, una vez más, se entiende sin dificultad precisamente en función de la existencia del derecho de asimilación.

En este sentido la distribución de las diez plazas que prevé el artículo 2 del Real Decreto 1786/1997, *«la mitad corresponderá a Notarios y la otra mitad a Registradores de la Propiedad y Mercantiles»*, constituye un criterio

proporcional o de «cuota paritaria» que se aplica en la entrada o ingreso mediante adscripción como letrado en la Dirección General de los Registros y del Notariado, con la finalidad de salvaguardar el mayor equilibrio posible en la procedencia corporativa de los Letrados de dicha Dirección General, dado que sus funciones, especialmente en lo relativo a la elaboración de las propuestas de resolución de los recursos gubernativos contra la calificación de los Registradores, la conocida «jurisprudencia registral», incide a su vez en el equilibrio funcional entre ambos Cuerpos; finalidad de equilibrio en cuya lógica se inscribe también el derecho de asimilación que genera sin duda una mayor equidistancia e imparcialidad, al evitarse interpretaciones de los temas en que han de intervenir los Letrados adscritos mediatizadas por una visión corporativa unilateral. En este sentido, dicha distribución responde a sugerencias hechas por los Colegios profesionales respectivos en el trámite de información pública del proyecto del citado Real Decreto. Ahora bien, una vez producido el ingreso en la Dirección General de los Registros y del Notariado, los Letrados adscritos guardan entre sí un orden escalafonal interno o propio «*en función de su antigüedad en la adscripción y, en su caso, del resultado del concurso respectivo*», dice el Real Decreto 1786/1997, orden que atribuye preferencia para la asignación de plazas de una u otra Sección, como hemos visto (vid. art. 14 del Real Decreto 1786/1997) con total independencia de la procedencia de uno u otro Cuerpo de los respectivos Letrados adscritos. Sólo así puede ser entendido el Real Decreto 1786/1997, ya que de otro modo chocaría con el tenor de la norma a la que desarrolla, pues el artículo 127 de la Ley 13/1996 no crea «cinco plazas servidas por Notarios» y «cinco plazas servidas por Registradores» adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, sino «diez plazas servidas por *Notarios y Registradores* de la Propiedad y Mercantiles».

2.3. *El Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, de Reforma del Reglamento Hipotecario*

Más recientemente se produjo la importante reforma del Reglamento Hipotecario (tanto por su extensión y número de preceptos modificados, como por el alcance de los mismos), llevada a cabo por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, reforma que en lo que ahora interesa merece ser destacada en dos aspectos diferentes:

- a) Introduce nuevos preceptos reguladores de determinados aspectos del régimen jurídico de los Letrados adscritos: así el nuevo artículo 553.e) del Reglamento en materia de la retribución de los interinos; y el nuevo artículo 505 del mismo Reglamento relativo a la participación de dichos Letrados en el Tribunal de las oposiciones al Cuerpo de

Registradores: «Será Presidente [del Tribunal] el Director General de los Registros y del Notariado, o un Registrador o Notario adscrito a dicho Centro, o el Decano u otro miembro de la Junta de Gobierno del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles».

Obsérvese que si no existiera el derecho de asimilación de los artículos 263 de la Ley Hipotecaria y 462 de su Reglamento resultaría chocante y hasta absurdo que, en defecto del Director General, presidiera el Tribunal de oposiciones para el ingreso en el Cuerpo de Registradores un Notario. Si el precepto habla de «Registrador o Notario adscrito» es precisamente porque tal absurdo no existe por razón del derecho de asimilación; tan es así que la Exposición de Motivos del Real Decreto 1867/1998 que dio su redacción actual al transcrito artículo 505 del Reglamento Hipotecario invoca la «lógica» para justificar la reforma en este punto, al afirmar que «se ha reformado la composición del Tribunal o Tribunales para incluir en ellos a los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, conforme a lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley 13/1996, pues *es lógico que una de sus funciones sea, precisamente, la de intervenir en las oposiciones de ingreso en el Cuerpo de Aspirantes a Registradores de la Propiedad y Mercantiles*». Si es lógico y no absurdo es justamente porque el Presidente del Tribunal de oposiciones al Cuerpo de Registradores, en defecto del Director General, en tanto que letrado adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado, es miembro de dicho Cuerpo, bien por oposición directa, bien por derecho de asimilación; de no ser así, ¿qué otro precedente de tal situación anómala o, al menos, atípica cabe citar? No conocemos ninguno, al menos en el ámbito de los Cuerpos Jurídicos de la Administración General del Estado.

Recientemente esta previsión sobre composición de Tribunales se ha completado exactamente en la misma línea mediante el Real Decreto 862/2003, de 4 de julio, por el que se modifica el Reglamento Notarial, que da nueva redacción al artículo 10 del mismo, relativo a la composición del Tribunal de oposiciones de ingreso en el Notariado, estableciendo que en defecto del Director General de los Registros y del Notariado, o de cualquiera de los Subdirectores, presidirá el Tribunal un Notario o Registrador adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

- b) No modifica ni deroga el artículo 462 del Reglamento Hipotecario, debiendo subrayarse que las sucesivas reformas del Reglamento Hipotecario siempre han seguido la técnica de la derogación expresa de los preceptos no vigentes (véase, v.gr., el art. 1 del Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre).

Por lo demás, en cuanto a la validez y legalidad del citado artículo 462 del Reglamento Hipotecario, hay que señalar que sobre encontrar su apoyo legal en el artículo 263, penúltimo párrafo, de la Ley Hipotecaria y, en el artículo 127.2 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, en cuanto aplicable al régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos que sirven las diez plazas creadas por el citado artículo 127, se trata de una norma preconstitucional, por lo que su validez debe medirse por las reglas de producción de normas que estaban vigentes cuando fueron aprobadas (según recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000 —Sala de lo Contencioso-Administrativo—, a la que más adelante habremos de referirnos nuevamente).

Finalmente, se ha de señalar que también la doctrina científica más autorizada en el ámbito hipotecario se ha pronunciado a favor de la vigencia del artículo 462 del Reglamento Hipotecario y de su aplicación a los Notarios y Registradores como Letrados adscritos. Este es el caso del tratadista de Derecho Hipotecario y profuso comentarista de la legislación hipotecaria, José Manuel GARCÍA GARCÍA, quien en sus anotaciones a la Ley Hipotecaria y su Reglamento señala a propósito del artículo 457 de éste lo siguiente: «A pesar de haber sido suprimido el Cuerpo Especial Facultativo, este artículo y los siguientes no han sido derogados, por lo que podrían ser aplicables a la asimilación de los Notarios y Registradores como Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, según señalan la Resolución de la DGRN de 29 de octubre de 1998 y la sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 7.ª) de 24 de octubre de 2000». En su anotación al artículo 444 del mismo Reglamento reitera la idea diciendo: «Véase la Resolución de la DGRN, de 29 de octubre de 1998, sobre régimen y asimilación de los Letrados adscritos a la DGRN, confirmada por sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3.ª, Sección 7.ª)» (5).

(5) GARCÍA GARCÍA, José Manuel, en anotaciones a la vigésima tercera edición de la *Legislación Hipotecaria y del Registro Mercantil*, Civitas, Madrid, septiembre de 2002. En igual sentido se pronuncia en sus anotaciones al Título X: «De la dirección e inspección de los Registros» de la Ley Hipotecaria, en su obra más amplia *Código de Legislación Hipotecaria*, Civitas, Madrid, 2001: «la Resolución de la DGRN, de 18 y 29 de octubre de 1998, alude a la no derogación de los artículos 457 a 463 del Reglamento Hipotecario en la reforma del Reglamento Hipotecario llevada a cabo por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre (BOE de 29 de septiembre), lo que confirmaría la aplicación de dichos preceptos a los letrados adscritos, entre ellos el artículo 462 RH. Dicha Resolución prevé que los letrados adscritos ocupen en los escalafones respectivos el puesto que les corresponda por razón de antigüedad, pero no se pronuncia de modo definitivo, hasta que no se resuelvan los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre régimen jurídico de dichos letrados adscritos. La sentencia de la Sala 3.ª, Sección 7.ª, del TS, de 24 de octubre de 2000, resuelve dicha cuestión señalando que la situación que se deriva de la Ley 13/1996, respecto a los letrados adscritos, aunque no sea idéntica, guarda similitud con la que

2.4. *El artículo 4.2 del Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre*

El artículo 4.2 del Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre, sobre medidas urgentes para la efectividad de la integración en un solo Cuerpo de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados, dispuso que antes del primer concurso que se convoque para la provisión de plazas a partir de 1 de octubre de 2000, se dicte una Resolución por la que se publique el nuevo escalafón notarial, así como la antigüedad de cada Notario.

En cumplimiento de tal mandato, la Resolución de 24 de enero de 2001, de la Secretaría de Estado de Justicia (*BOE* del 31 de enero de 2001), estableció que «de conformidad con los criterios legalmente previstos, se da cumplimiento al mandato legal, mediante la publicación del escalafón notarial cerrado a 1 de enero de 2001», y dispuso: «*Primero.—Se aprueba el Escalafón Notarial actualizado al 1 de enero de 2001 que se adjunta como anexo a la presente Resolución. Segundo.—*Los interesados disponen de un plazo de diez días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de esta Resolución en el *Boletín Oficial del Estado*, para alegar errores materiales o de hecho que, en su caso, hayan podido producirse».

En el citado Escalafón Notarial, que figura en el anexo mencionado, se incluye expresamente a los Registradores adscritos asimilados a Notarios con los números de escalafón 2.661, 2.662 y 2.663, respectivamente, con fecha de nombramiento común (7 de abril de 1998), y con la situación administrativa de: «excedente (4) *Registrador adscrito a la Dirección General de los Registros y del Notariado, pendiente del cumplimiento de permanencia de cinco años en la Dirección General desde su nombramiento*».

La Ley 55/1999, de 29 de diciembre (Disposición Adicional vigésima cuarta, apartado primero, letra E) establece la configuración y contenido legal concreto, no sólo los criterios generales del «Escalafón del Cuerpo Único de Notarios», que «quedará formado por la integración de los *actuales escalafones de Notarios* y Corredores de Comercio Colegiados». Por ello es lógico que no se establezca más posibilidad de impugnar el escalafón publicado que aquéllas que puedan estar basadas en alegaciones de «errores materiales o de hecho», ya que el derecho escalafonal no surge directamente de la Resolución de la Secretaría de Estado, sino de la propia Ley 55/1999. Pues bien, ninguna impugnación o recurso ni administrativo ni jurisdiccional (no sólo los basados en errores materiales o de hecho, sino de ningún otro tipo) se ha presentado contra la citada Resolución en lo relativo a la incorporación escalafonal de los Registradores adscritos.

tradicionalmente se dio cuando existió el antiguo Cuerpo Especial Facultativo de la DGRN, ya que una parte de sus plazas también se cubría por concurso de méritos entre Notarios y Registradores, y todos los interesados quedaban asimilados a Notarios y Registradores a los efectos de poder optar a plazas de uno y otro Cuerpo».

2.5. *La Resolución de 29 de octubre de 1998, sobre asimilación de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado*

En base a una interpretación coincidente con lo que se acaba de exponer del régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado que desempeñan las plazas creadas por el artículo 127.2 de la Ley 13/1996 en virtud de haber sido designados para ello mediante concurso de méritos, la Resolución de 29 de octubre de 1998, sobre asimilación de los Letrados adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado dispuso lo siguiente: «Sin perjuicio de lo que resuelvan los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre el Régimen Jurídico de los Notarios y Registradores de la Propiedad adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, y contra las Órdenes del Ministerio de Justicia de 23 de diciembre de 1997 y 19 y 27 de febrero de 1998, relativas al concurso de méritos para la provisión de tales plazas, *ordenar que en el próximo Escalafón de los Cuerpos de Notarios y de Registradores de la Propiedad y Mercantiles que esta Dirección General elabore, los solicitantes que procedan del Cuerpo de Registradores, ocupen en el Escalafón Notarial el número que corresponda según la antigüedad en la toma de posesión del cargo de Letrado*; y para los que proceden del Cuerpo de Notarios ocupen en el Escalafón de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles el número que corresponda según la misma antigüedad; *supeditándose en ambos casos la efectividad de dicha asimilación a la permanencia en el Centro Directivo durante al menos cinco años* y con expresa advertencia en la publicación de dicho Escalafón de que la asimilación está pendiente de la interpretación jurisprudencial que de dicho régimen se efectúe en los citados recursos contencioso-administrativos».

La supeditación de la efectividad de la asimilación a la permanencia en el Centro Directivo durante al menos cinco años deriva de lo dispuesto en el artículo 263 de la Ley Hipotecaria, párrafo penúltimo, según el cual: «El Notario, con relación al Cuerpo de Registradores, y el Registrador respecto al de Notarios, se considerarán en la misma situación que los que hayan ingresado en la Dirección por oposición directa», respecto de los cuales el apartado a) del párrafo primero de la misma disposición imponía para la efectividad de la asimilación la condición de haber prestado cinco años de servicios como Letrado en la Dirección General.

Este mismo criterio fue el que ya se mantuvo por la misma Dirección General de los Registros y del Notariado en su Resolución de 5 de febrero de 1986, dictada en un momento ya posterior a la supresión del antiguo Cuerpo Especial Facultativo, la cual se había ya producido en virtud de la

Disposición Adicional 9.^a, apartado 1, número 4, de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y respecto de personas ajenas ya a dicho específico Cuerpo, y cuya Resolución constituye el antecedente inmediato (precedente administrativo) de la ahora sometida a estudio de 29 de octubre de 1998.

3. LA INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DEL ACTUAL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

3.1. *La sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) relativa al régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado*

Como se ha indicado en el apartado anterior, la Resolución de 29 de octubre de 1998, al reconocer el derecho de asimilación a los Notarios y Registradores adscritos estableció que ello se entendía sin perjuicio de lo que resolverían los recursos contencioso-administrativos que a su fecha se encontraban interpuestos y pendientes de resolución contra el Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, sobre régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos y contra las Órdenes del Ministerio de Justicia de 23 de diciembre de 1997 y 19 y 27 de febrero de 1998, dictadas en su ejecución por las que se regulaba y resolvía el concurso de méritos para la provisión de las plazas de Letrados adscritos. Pues bien, todos los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra el citado Real Decreto y contra las órdenes ministeriales indicadas fueron desestimados íntegramente: los interpuestos contra las citadas Órdenes ministeriales mediante sentencias de la Audiencia Nacional de fecha 6 de julio de 1999 y 22 de febrero de 2000; y el interpuesto contra el Real Decreto 1786/1997 mediante sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000, la cual sanciona y confirma la íntegra validez del citado Real Decreto.

Esta sentencia, además de declarar la plena validez del mencionado Real Decreto 1786/1997, confirma el criterio de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 29 de octubre de 1998, al señalar literalmente lo siguiente:

- a) *«la situación que deriva de la Ley 13/1996, aunque no sea idéntica, guarda similitud con la que tradicionalmente se dio cuando existió el antiguo Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ya que una parte de sus plazas también se cubrían por concurso de méritos entre Notarios y Registradores (y todos los ingresados quedaban asimilados a Notarios y Registradores, a los efectos de poder optar a plazas de uno y otro Cuerpo)»;*

- b) a continuación añade que *«lo que aquí importa destacar es que, de existir contradicción normativa, ésta se daría entre la Ley 13/1996 y la Ley 30/1984, que habría de ser resuelta a través de la regla de que la ley posterior deroga a la anterior (art. 2.2 del Código Civil)»*.

De los anteriores pronunciamientos resulta que:

- 1.º El Tribunal Supremo declara directamente como elementos coincidentes entre la situación que deriva de la Ley 13/1996 y la que se dio cuando existió el antiguo Cuerpo Facultativo los dos siguientes: 1.º la provisión de las plazas por concurso de méritos (en el caso de este último el art. 262 de la Ley Hipotecaria establecía que las vacantes se cubrirían «en turno alterno, por oposición libre entre Licenciados en Derecho o por concurso de méritos, en la forma que determine el Reglamento, entre Registradores de la Propiedad y Notarios con más de cinco años de servicios efectivos en sus cargos»; en el caso de las plazas creadas por la Ley 13/1996, el artículo 3 del Real Decreto 1786/1997 dispuso que: «Condiciones de los aspirantes.—Los Notarios y los Registradores deberán llevar más de cinco años de servicios efectivos en su respectivo Cuerpo cuando formalicen la solicitud»); 2.º todos los ingresados quedan asimilados a Notarios y Registradores a los efectos de poder optar a plazas de uno y otro Cuerpo.
- 2.º La existencia no de identidad, pero sí de similitud de situaciones entre la resultante de la Ley 13/1996 y la del antiguo Cuerpo Facultativo. Exponentes de dicha similitud son los dos extremos señalados en el apartado anterior. Pero no son los únicos. La similitud fundamental es la que se deriva de la identidad del Centro o unidad administrativa de encuadramiento (DGRN) y de la naturaleza y contenido de las funciones atribuidas antes a los miembros del Cuerpo Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado y ahora a los Notarios y Registradores adscritos como Letrados al mismo Centro Directivo, y que vienen detalladas en el artículo 12 del Real Decreto 1786/1997 (colaborar en la elaboración de las propuestas de resolución en los expedientes relativos a recursos gubernativos contra las calificaciones de los Registradores, recursos de estado civil, recursos en materia de auditores y nombramiento de expertos independientes por los Registros Mercantiles, recursos de queja y los demás previstos en la legislación hipotecaria y notarial, así como elaborar, por encargo del titular del Centro Directivo, los anteproyectos de disposiciones de carácter general e informes en

relación con las materias de la competencia de la Dirección General en el ámbito del Derecho privado) (6).

Esta similitud de funciones fue completada por la reforma de la composición del Tribunal de Oposiciones al Cuerpo de Registradores y al Cuerpo de Notarios, al atribuir a los Notarios y Registradores adscritos a la DGRN la función de intervenir formando parte de los mismos, con independencia del Cuerpo al que perteneciesen en origen (cfr. art. 505 del Reglamento Hipotecario, reformado por Real Decreto 1867/1998, y art. 10 del Reglamento Notarial, reformado por Real Decreto 862/2003), de forma paralela a la intervención que en tales Tribunales tenían los miembros del antiguo Cuerpo Facultativo. Similitud importante es también la relativa a la garantía de inamovilidad en el cargo que resulta del régimen de remoción limitada a la concurrencia de «justa causa relativa al cumplimiento de los deberes de su destino en el Centro Directivo» y con audiencia del interesado, establecido ahora por el artículo 11 del Real Decreto 1786/1997 para los Notarios y Registradores adscritos y antes en el artículo 265 de la Ley Hipotecaria, así como la determinación de los méritos a tener en cuenta a efectos de resolver el correspondiente concurso para provisionar las plazas convocadas. En efecto, el artículo 6 del citado Real Decreto 1786/1997, define tales méritos en su artículo 6 del siguiente modo: *«Méritos. En el concurso para la provisión de las plazas de Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado se considerarán como méritos a valorar: la posesión de titulaciones; la publicación de estudios jurídicos relacionados con las materias de la competencia de este Centro Directivo; la prestación de servicios duraderos u ocasionales a la Dirección General; entre los Notarios, la categoría respectiva si ha sido ganada por oposición»*. Obsérvese el claro paralelismo existente entre dicho precepto y el artículo 458 del Reglamento Hipotecario relativo a los méritos que se habían de valorar para cubrir las vacantes del antiguo Cuerpo Facultativo: *«Se apreciarán en dicho concurso especialmente: trabajos de investigación jurídica, méritos académicos, especiales servicios prestados en los Cuerpos dependientes del Ministerio y conocimiento de idiomas»*.

(6) Este precepto fue desarrollado por Orden Ministerial de 23 de diciembre de 1997 y por Instrucción de la propia Dirección General de 18 de mayo de 1998, en la que se prescribe que «1.º A los diez letrados adscritos les corresponderá la tramitación de los asuntos integrantes de su sección respectiva, elevando ellos directamente al Director General las propuestas de resolución de los expedientes... 6.º Los letrados realizarán las comunicaciones necesarias para la tramitación de los expedientes de su competencia, desde la apertura del mismo hasta la firma por el Director General».

Finalmente la similitud y la idea de continuidad entre una y otra situación se pone igualmente de manifiesto en los criterios de puntuación y valoración de méritos que para la resolución del concurso estableció el artículo 6 del Real Decreto 1786/1997, de 1 de diciembre, que además de ser sustancialmente coincidentes con los que resultan del artículo 458 del Reglamento Hipotecario antes visto, establece un criterio de prima especial de puntuación para los Letrados procedentes del antiguo Cuerpo Facultativo: *«Cada uno de estos méritos se valorará hasta un máximo de tres puntos. Asimismo, se otorgarán cinco puntos a los concursantes que hubieren pertenecido al extinguido Cuerpo Especial Facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado»*, lo que se explica por la intención clara de restablecer la situación anterior con las solas diferencias que derivan de la propia Ley 13/1996 (servicio activo, régimen de retribución propio sin cargo a los presupuestos públicos y dependencia directa del Director General; sobre la supresión de las oposiciones directas de ingreso a la Dirección General, ha de destacarse que desde la incorporación del sistema de concurso de méritos en la selección de los Letrados del Cuerpo Facultativo en 1945 éste pasó a ser el sistema común, registrándose desde entonces hasta 1982 tan sólo dos incorporaciones por la vía de las oposiciones directas). Esta doble idea de similitud y continuidad ha sido destacada también por Antonio PAU PEDRÓN, ex Director General de los Registros y del Notariado, con los Ministros de Justicia Enrique MÚGICA, Tomás DE LA CUADRA SALCEDO y Juan Alberto BELLOCH, quien en su artículo «La Dirección General de los Registros y del Notariado. Breve historia de un Centro Directivo especial» afirma lo siguiente justificando la especialidad evocada en el título transcrito: «La Dirección General de los Registros y del Notariado nunca ha sido considerada como una más dentro del organigrama administrativo del Ministerio de Justicia. Los motivos de esa peculiaridad estarían, por un lado, en que su doctrina científica expresada en resoluciones es rigurosa, altamente valorada e incluso algo esotérica y arcana para los no iniciados; por otro en la peculiar consideración social que tienen los profesionales de ella dependientes —Notarios y Registradores—; y como tercer elemento de diferencia citaría la existencia de ese pequeño y selecto grupo de funcionarios adscritos que harían el papel del célebre y añorado Cuerpo de Letrados de la Dirección» (7). Tales similitudes dan entrada a una identidad de razón que justificaría la aplicación de un criterio de interpretación analógica (lo que

(7) Vid. Revista *Registradores*, núm. 33, mayo-junio de 2006, III época, pág. 11.

se entiende que no se precisa por existir disposición legal específica, como se ha razonado extensamente por la remisión legal del art. 127.2 de la Ley 13/1996 al régimen jurídico del concurso de méritos de la legislación hipotecaria) en materia del derecho de asimilación, conforme a lo dispuesto en el artículo 4.1 del Código Civil, conforme al cual: «1. Procederá la aplicación analógica de las normas cuando éstas no contemplen un supuesto específico, pero regulen otro semejante entre los que se aprecie identidad de razón».

- 3.º Un criterio de interpretación, básico por lo demás, de normas legales contradictorias, basado en la regla de que la ley posterior deroga a la anterior (art. 2.2 del Código Civil). Este criterio es el que permite resolver cualquier contradicción o incompatibilidad entre el régimen jurídico previsto por la legislación hipotecaria en cuanto al régimen jurídico de los antiguos miembros del Cuerpo Facultativo de la Dirección General y los actuales Notarios y Registradores adscritos a dicho Centro Directivo y que determinan la falta de identidad entre una y otra situación a que se refiere la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000 (diferencias que se centran básicamente en tres extremos: situación de los últimos de servicio activo en sus Cuerpos de origen, falta de devengo de haberes de los presupuestos públicos por mantenimiento de su régimen retributivo propio y dependencia directa del Director General).

Sobre el valor jurídico del citado fundamento de Derecho de la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 2000, hay que subrayar que si bien el derecho de asimilación en sí mismo no era el objeto de la *litis*, su existencia y aplicabilidad a los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado es invocada por el Alto Tribunal como «razón de decisión», fundamento del fallo, motivación de la resolución judicial adoptada, esto es, como *ratio decidendi*. Se trata de un elemento fundamental para basar la decisión del Tribunal de rechazar el reproche que la impugnación dirige al Real Decreto 1786/1996, consistente en que la sumaria de la Ley 13/1996 creó un vacío que determinó una invasión del citado Real Decreto de materias sujetas al principio de reserva de Ley. El Tribunal rechaza tal pretensión argumentando la existencia de la similitud indicada con la situación que se dio durante la vigencia del Cuerpo Facultativo de la DGRN, a cuyo régimen jurídico da entrada la remisión normativa a la legislación hipotecaria contenida en la Ley 13/1996, lo que cierra el paso al aludido reproche. Obsérvese que la sentencia debatida, además, desde el punto de vista formal, es una sentencia que va directamente a la cuestión, que carece de *excursus* doctrinales, en absoluto farragosa, y muy estructurada, dividida en seis fundamentos de Derecho, alguno de los cuales está, a su vez,

dividido en apartados numerados. En concreto el fundamento transcrito integra el apartado 4 del Fundamento de Derecho Quinto.

Por tanto, cuando la manifestación ahora debatida la hace el Tribunal Supremo en un apartado separado y numerado, difícilmente se puede sostener que se trata de una afirmación meramente incidental o «de pasada», que es lo que caracteriza los *obiter dicta* según una extensa jurisprudencia. Que el derecho de asimilación no fuese en el procedimiento judicial en que recayó la sentencia la cuestión directamente debatida, lo que significa es que tal afirmación no queda cubierta por la eficacia de la cosa juzgada material de la sentencia, y no que no se trate de una verdadera *ratio decidendi*. Además, la manifestación contenida en el párrafo transcrito de la sentencia constituye «una opinión jurídica especialmente cualificada» favorable a la existencia del derecho de asimilación debatido: primero, por proceder de nuestro más Alto Tribunal en materias de legalidad ordinaria y, segundo, por haber formulado dicha afirmación en un procedimiento que por versar sobre el régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos a la DGRN requiere de un estudio previo del conjunto de las normas que regulan el mismo por parte del Alto Tribunal que hubo de resolver sobre el recurso planteado.

4. LA INTERPRETACIÓN LÓGICA Y FINALISTA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO

La conclusión de la plena validez y vigencia del artículo 462 del Reglamento Hipotecario y de la aplicación del mismo hecha por la Resolución de la Dirección General de 29 de octubre de 1998, no sólo resulta de la interpretación literal y sistemática de las normas legales que rigen el régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos (remisión del art. 127.2 de la Ley 13/1996 al régimen jurídico del «concurso de méritos» regulado en la legislación hipotecaria, esto es, art. 263, párrafo penúltimo de la Ley Hipotecaria, y arts. 457 a 463 de su Reglamento), y de los criterios de aplicación analógica de las normas que señala la sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de octubre de 2000, sino que también conduce al mismo resultado la aplicación de los criterios de interpretación teleológica, finalista, hermenéutica y lógica de las normas que gobiernan el citado régimen jurídico (cfr. art. 3.1 del Código Civil). Veámoslo.

4.1. El artículo 127.3 de la Ley 13/1996 establece que: «*Dichas plazas no incrementarán la relación de puestos de trabajo que tenga autorizada el Ministerio de Justicia y quienes la ocupen mantendrán su régimen retributivo propio, regulado por la legislación hipotecaria*». En concordancia y desarro-

llo de tal precepto, el Real Decreto 1786/1997 establece las siguientes previsiones:

- a) la Disposición Adicional Única establece que la dotación a los funcionarios adscritos de los medios materiales y personales necesarios se realizará «sin incremento de costes económicos ni de la relación de puestos de trabajo»;
- b) el artículo 8 dispone lo siguiente: *«Régimen jurídico. Los Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General deberán estar en servicio activo en sus respectivos Cuerpos mientras dure su adscripción, con conservación de sus despachos y sin perjuicio de la sustitución prevista en el artículo siguiente, manteniendo su régimen retributivo propio, regulado por la legislación hipotecaria»;*
- c) el artículo 9, párrafo segundo, prevé que: *«El Registrador adscrito a la Dirección General será sustituido en su Registro por un Registrador interino, nombrado por la Dirección General a propuesta del sustituido y de conformidad con el interino».*

4.2. Por su parte, el régimen jurídico de los Registradores interinos de que habla el artículo 9, párrafo segundo transcrito, se encuentra regulado en el artículo 553 del Reglamento Hipotecario, redactado por Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, del que resulta lo siguiente:

- a) el desempeño de su función de Registrador interino se retribuye mediante la percepción como regla general, a falta de modificación por Convenio con el Registrador titular, de un porcentaje sobre los ingresos líquidos que corresponderían al titular durante el período de la interinidad;
- b) no puede llevar a efecto alteraciones en el régimen del personal de la oficina, ni de su organización, para lo que es preciso el consentimiento e intervención del titular;
- c) no asume la total responsabilidad de las funciones del Registrador titular al que sustituye, sino sólo respecto de las actuaciones que directamente le incumban, es decir, respecto de las funciones prestadas mediante intervención personal del Registrador, y no respecto de las que son realizadas por el personal auxiliar del Registro sin intervención directa y personal del Registrador, cuya responsabilidad sigue siendo atribuible al Registrador titular. Particular importancia tiene en este capítulo la publicidad formal mediante nota simple informativa, información continuada solicitada por Notarías e información registral a través del sistema del FLOTI (fichero localizador de titularidades inscritas), expedidas sin firma del Registrador, por razón de las responsabilidades derivadas de errores en su emisión (vid., v.gr., art. 354-a-2.^a del Reglamento Hipotecario);

- d) la responsabilidad de la buena marcha global del Registro (cumplimiento de plazos en el despacho de títulos, cumplimiento de las obligaciones de colaboración con organismos e instituciones públicas mediante remisión de informaciones periódicas o específicas —INE, Ayuntamiento, Catastro, Hacienda estatal y autonómica, Servicio de Prevención de Blanqueo de Capitales del Banco de España, etc.—, mantenimiento actualizado de las Bases de Datos, obligaciones de colaboración con el Colegio de Registradores, adecuada instalación de la Oficina, cumplimiento de las obligaciones legales en materia de prevención de riesgos y enfermedades laborales, etc.) es responsabilidad directamente exigible del Registrador titular, dado el carácter indivisible de la misma, en tanto que los designados como Registradores interinos pueden ser varios simultáneamente para que desempeñen la función simultánea o sucesivamente (vid. art. 553, párrafo 2.º, al que remite el último párrafo del mismo del Reglamento Hipotecario).

4.3. La situación de servicio activo y «con conservación de sus despachos» (vid. art. 9 del Real Decreto 1786/1997) de los Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado supone, además de lo anterior, que la universalidad de las relaciones jurídicas en que aquellos participan en su condición de titulares de un Registro concreto, en tanto que unidad organizativa de medios y recursos materiales, humanos, técnicos y organizativos de prestación de determinadas funciones y servicios, en concreto los previstos por la legislación hipotecaria, siguen subsistiendo y vinculando al Registrador adscrito. Ello supone que éste es el responsable de todas las obligaciones que se derivan de las relaciones laborales con su personal auxiliar (contratación del personal necesario, pago de salarios, formación y promoción, prevención de riesgos laborales, facilitación del ejercicio de derechos de representación sindical, etc.), de la adecuada instalación de la oficina registral (alquileres de locales, contratos de suministros, equipos y mantenimiento informático, licencias municipales de actividad, etc.), de las obligaciones fiscales propias de su condición de Registrador en servicio activo (declaraciones trimestrales de IVA, retenciones, pagos fraccionados), de cotización a la Seguridad Social (boletines mensuales, altas y bajas), del cumplimiento de las obligaciones de cotización colegiales, adopción de las necesarias medidas organizativas, etc.

4.4. Pues bien, la exposición anterior va encaminada a comprender cabalmente el régimen jurídico que para los Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado ha establecido la legislación vigente, lo que permite una más plena comprensión de la finalidad y sentido que se ha de atribuir al derecho de asimilación.

En efecto, la consecuencia del mantenimiento del régimen retributivo propio del Registrador adscrito, previsto por la legislación hipotecaria (art. 294 de la Ley Hipotecaria y normas arancelarias dictadas en su desarrollo) se traduce en la ausencia total de devengo de haberes, retribuciones o derechos económicos de ningún tipo por parte de los Notarios y Registradores adscritos con cargo a los presupuestos públicos: las plazas creadas no están dotadas presupuestariamente y no tienen asignada cantidad alguna en concepto de complemento de destino ni ningún otro concepto retributivo. No existe, pues, coste económico público alguno derivado de la creación y desempeño de las plazas creadas por la Ley 13/1996. Pero, por el contrario, sí tienen un coste económico privado a cargo del propio Registrador adscrito nombrado, cuya cuantía, a falta de Convenio con el Registrador interino, es del 20 por 100 de sus ingresos líquidos. Lo que obliga a descartar cualquier interpretación que conduzca a tal resultado por absurda. La existencia del derecho de asimilación permite alcanzar el cumplimiento del requisito de la conmutatividad y reciprocidad prestacional propia de toda relación de prestación de servicios, de cualquier naturaleza jurídica, en el ámbito de la Administración Pública, como la que vincula a los Notarios y Registradores que desempeñan las plazas creadas por la Ley 13/1996 con la Administración a la que se encuentran adscritos a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Finalmente, analizado el asunto desde el prisma del interés público que debe perseguir como principio orientativo de toda su actuación la Administración Pública (cfr. art. 103 de la Constitución) resulta evidente que los intereses públicos vinculados al correcto desempeño de las funciones propias de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en las áreas en que colaboran los Notarios y Registradores adscritos, estarán mejor servidos y garantizados en la medida en que la cobertura de las polémicas plazas esté incentivada por la compensación o retribución en especie que supone el derecho de asimilación, de forma que quien acredite méritos para ello se vea atraído por la idea del servicio de tales plazas, como vía de promoción a través de la atribución del citado derecho.

La ausencia de tal derecho, como se ha dicho, resultaría absurda, pues presupondría que es método idóneo para proveer tales plazas el de establecer un mecanismo de selección competitivo de los candidatos más cualificados para tales puestos mediante un auténtico concurso de méritos, siendo así que tales «méritos» se ven retribuidos mediante una «promoción» que consistiría en una quita o disminución de un porcentaje de sus ingresos. Dicho en otros términos, al Registrador adscrito se le aplicaría la citada reducción en sus ingresos no en virtud de ninguna falta que haya de ser sancionada, sino en virtud de sus méritos. En suma, se trataría de un supuesto atípico, en el que el principio constitucional de mérito y capacidad no es que se desatienda en la promoción profesional, sino que paradójicamente el acreditar méritos en

este caso resultaría contraproducente al determinar la asunción de costes económicos y deberes funcionariales sin contraprestación alguna, en contradicción con el mandato del artículo 103 de la Constitución Española.

Por el contrario, el conjunto del régimen jurídico de los Notarios y Registradores adscritos cobra todo su sentido cuando sobre el conjunto de las obligaciones antes descritas se añade la condición de la permanencia en el Centro Directivo durante un plazo mínimo de cinco años y en el capítulo de los derechos de tales funcionarios se inserta el de la asimilación a efectos de poder optar a plazas de uno u otro Cuerpo.

5. INTERPRETACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS NOTARIOS Y REGISTRADORES ADSCRITOS A LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO EN ATENCIÓN A SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS Y A LA REALIDAD SOCIAL DEL TIEMPO EN QUE HA DE SER APLICADO

5.1. *Antecedentes históricos*

La legislación hipotecaria, desde sus orígenes, fija como una de las funciones más destacadas de la Dirección General de los Registros la de formar una jurisprudencia ajustada al espíritu de la Ley, complemento necesario del precepto escrito (Exposición de Motivos de la LH de 1869). Por ello, ya desde la primitiva Ley Hipotecaria de 1861 (vid. art. 258 de su Reglamento de 21 de junio de 1861) estableció los principios de objetividad e imparcialidad respecto de las plazas de Subdirector y Oficiales de la Dirección General de los Registros y del Notariado, previendo que los mismos no podrían ser separados de sus puestos administrativamente sino mediante expediente y previo dictamen del Consejo de Estado y el doble sistema de provisión de vacantes por concurso de méritos y por oposición (cfr. art. 252). El derecho de asimilación a favor de los funcionarios que hubiesen ingresado en la Dirección General de los Registros y del Notariado se introdujo en el Decreto de 22 de agosto de 1874 y se mantuvo en la reforma de la Ley Hipotecaria de 1909 y en la del Reglamento Hipotecario de 1945, justificándose tal derecho por su condición de estímulo y compensación por el desempeño de las funciones de los Letrados en el Centro Directivo (vid. Exposición de Motivos). Finalmente fue la reforma introducida por la Ley de 8 de febrero de 1946 la que estableció el régimen jurídico del Cuerpo Facultativo de Letrados de la DGRN contenida en sus artículos 261 a 265, hoy todavía vigentes, como ha quedado expuesto por extenso *supra*.

En esta situación se promulga la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública, cuya Disposición Adicional 9.^a suprime el antiguo Cuerpo Facultativo de Letrados de la DGRN,

pero no deroga los artículos 261 a 265 de la Ley Hipotecaria que se referían a los mismos. Sabido es que esta supresión dio lugar a una etapa de dificultades notables para el desempeño de las funciones propias de la Dirección General de los Registros y del Notariado, dada la escasez de plazas de Letrados o Abogados del Estado asignadas en la relación de puestos del trabajo del Ministerio de Justicia a dicha Dirección General y la falta de una estricta formación de especialistas de Derecho privado, en general, y de Derecho Hipotecario y Notarial, en particular, de tales funcionarios. Ante tal situación, la Dirección General recurrió, como medida meramente paliativa, a designar a Notarios y Registradores en régimen de comisión de servicios previstas en el artículo 272 de la Ley Hipotecaria, medida, no obstante, manifiestamente insuficiente a fin de cubrir las necesidades funcionales de la Dirección General, dadas las fuertes limitaciones legales impuestas a tales comisiones: sólo caben para atender trabajos de carácter extraordinario, no puede exceder su número de tres Registradores y tres Notarios y su duración máxima no puede exceder de un año, prorrogable sólo por otro plazo igual. A ello se añadía la dedicación a tiempo parcial o meramente ocasional con que se prestaban tales servicios. El resultado práctico de todo ello fue el de la acumulación y retraso en el despacho de los asuntos, principalmente en la resolución de los recursos gubernativos contra la calificación de los Registradores (llegando en el año 1996 a acumularse un retraso de tres años) y la falta de estabilidad en la composición de los Tribunales de oposiciones, lo que supuso falta de certeza en sus criterios y de previsibilidad y rigor en sus actuaciones.

Ante tal situación, los intentos de reconstitución del Cuerpo de Letrados se sucedieron en el tiempo con distintos Gobiernos, hasta que, finalmente, se encuentra la solución en la fórmula de las diez plazas de Notarios y Registradores adscritos a la DGRN creadas por el artículo 127 de la Ley 13/1996, plazas en régimen de adscripción permanente, provisionadas mediante concurso de méritos entre Notarios y Registradores con más de cinco años de servicios, con aplicación del régimen jurídico previsto para en la legislación hipotecaria para los Letrados que acceden a la Dirección General mediante concurso de méritos —lo cual incluye, como ya se ha dicho, el derecho de asimilación— y con mantenimiento del régimen retributivo de arancel, si bien con la reducción de ingresos que supone que la retribución de los Notarios y Registradores interinos que sustituyen en sus despachos a los Letrados adscritos corre íntegramente por cuenta de estos.

Todo lo cual supone que desde 1874 la Dirección General de los Registros y del Notariado hasta la actualidad, con el solo paréntesis temporal que va desde 1984 hasta 1996, ha contado con Letrados cuyo régimen jurídico se ha caracterizado por las siguientes notas: criterios de provisión mediante pruebas selectivas que acreditasen la capacidad e idoneidad de los candidatos (bien mediante oposiciones libres entre Licenciados en Derecho, bien me-

diente concurso de méritos entre Notarios y Registradores); inamovilidad mediante el establecimiento de causas de separación tasadas, como mecanismo de garantía de objetividad e imparcialidad; fuerte especialización en materias de Derecho privado; régimen de asimilación a fin de poder optar a plazas de uno y otro Cuerpo previo cumplimiento del requisito de permanencia durante al menos cinco años en el Centro Directivo. Este régimen de los Letrados de la DGRN, formasen o no Cuerpo especial —lo cual se produjo en el período 1946 a 1984— sólo se vio interrumpido, como se ha dicho, entre los años 1984 a 1996.

Pero este paréntesis se cerró con la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, cuyo artículo 127 no pretendía otra cosa que restablecer un esquema organizativo interno de la Dirección General de los Registros y del Notariado mediante la creación de las diez plazas de Notarios y Registradores, lo más parecido posible al modelo vigente hasta 1984, pero eludiendo dos dificultades: *a)* no debía existir coste económico alguno derivado de la creación de tales plazas para los presupuestos públicos, y *b)* las funciones propias de la Dirección General no podían quedar asignadas a un nuevo Cuerpo, sino a las plazas funcionariales creadas, bajo la dependencia directa del titular del Centro Directivo.

5.2. *Antecedentes legislativos del artículo 127 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre*

Sobre los antecedentes legislativos inmediatos, y siguiendo el resumen de los mismos que hace el Consejo de Estado en su Dictamen de 23 de octubre de 1997, cabe destacar las siguientes conclusiones:

1.º El régimen creado por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, se presenta como una solución alternativa a la existencia del Cuerpo Especial de los Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado; así se deriva de la circunstancia de que *«el dato más característico de esos Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado es el funcional, es decir, la decisión de que las singulares atribuciones de esa Dirección General y la preparación de los instrumentos jurídicos en que se materializan cuentan con la colaboración estable de unos profesionales de reconocida competencia y especialización en las materias afectadas y en la elaboración de las correspondientes Resoluciones»* (págs. 16 y 19); y

2.º La Ley 13/1996 responde a la voluntad de que el nuevo régimen de *estabilidad y seguridad* a los Notarios y Registradores que accedan a las plazas funcionariales creadas en la Dirección General de los Registros y del Notariado, frente al régimen de inestabilidad, temporalidad y falta de suficiente cobertura legal del sistema de las comisiones de servicios. Siendo ello

así, en orden a fijar con la mayor fidelidad posible a la *voluntas legis* el alcance que se haya de dar al artículo 127.2 de la Ley 13/1996, en la cuestión que nos ocupa, resulta claro que otorga mayor garantía de estabilidad y permanencia en la DGRN a los Notarios y Registradores adscritos el reconocimiento del derecho de asimilación sujeto al cumplimiento de la condición de prestar sus servicios en el Centro Directivo durante un mínimo de cinco años, conforme dispone el artículo 263.a) de la Ley Hipotecaria.

6. ACTOS ADMINISTRATIVOS Y ACTUACIONES OFICIALES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS Y DEL NOTARIADO Y DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DEL MINISTERIO DE JUSTICIA POSTERIORES A LA RESOLUCIÓN DE 29 DE OCTUBRE DE 1998 Y A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 24 DE OCTUBRE DE 2000

6.1. *Actos administrativos posteriores a la Resolución de 29 de octubre de 1998*

La Resolución de 29 de octubre de 1998, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, ordenaba, como ya se ha expuesto, que «*en el Escalafón de los Cuerpos de Notarios y de Registradores de la Propiedad y Mercantiles que esta Dirección General elabore, los solicitantes que procedan del Cuerpo de Registradores, ocupen en el Escalafón Notarial el número que corresponda, según la antigüedad en la toma de posesión del cargo de Letrado*». Esta Resolución fue seguida de una serie de actos administrativos y actuaciones materiales y organizativas posteriores que integran una auténtica «conducta administrativa». La secuencia concreta de actos administrativos y actuaciones oficiales posteriores a la Resolución de 29 de octubre de 1998 fueron las siguientes, todas ellas en sentido confirmatorio de la citada Resolución:

6.1.1. La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 27 de mayo de 1999, aclaró que el escalafonamiento de los Letrados entre sí debería hacerse según el resultado del Concurso de méritos determinantes de las plazas que fue aprobado por Orden del Ministerio de Justicia de 27 de febrero de 1998, y no por la fecha de toma de posesión que a estos efectos sería igual para todos.

6.1.2. La Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 2 de enero de 2001, dispuso que: «*dado que los recursos contencioso-administrativos interpuestos contra las normas reguladoras del régimen y provisión de las plazas de Notarios y Registradores adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, a los que quedó supeditada la efectividad de la Resolución de 29 de octubre de 1998, han fallado de forma plenamente favorable a aquellas normas, incluida la asimilación, este Centro Direc-*

tivo ACUERDA ordenar que sigan figurando los Notarios y Registradores adscritos en los escalafones de los Cuerpos a los que pertenecen por asimilación, en los términos resultantes de las vigentes Resoluciones de 29 de octubre de 1998 y 27 de mayo de 1999, debiéndose publicar así en lo sucesivo en los anuarios y demás publicaciones oficiales donde se contengan».

6.1.3. La Resolución del Secretario de Estado del Ministerio de Justicia, de 24 de enero de 2001, por la que se ordena publicar el Escalafón Notarial (BOE de 31 de enero de 2001), ya citada, que fue dictada en ejecución de la Disposición Adicional vigésima cuarta de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, en cuyo apartado primero, letra E), se estableció que *«el escalafón del Cuerpo Único de Notarios quedará formado por la integración de los actuales escalafones de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados, por estricto orden de antigüedad de uno y otro»*.

6.1.4. El artículo 276, párrafo 3.º, de la Ley Hipotecaria dispone que: *«En el mes de enero de cada año, la Dirección General formará el escalafón de los Registradores de la Propiedad por orden de antigüedad absoluta, computada a partir de la fecha del nombramiento»*. Por su parte, la misma función encomienda a la Dirección General en cuanto al Escalafón del Cuerpo de Notarios el Reglamento Notarial (arts. 91, 92 y 309) y el Real Decreto 1643/2000, de 22 de septiembre (art. 4.2). Pues bien, en cumplimiento de dicha función y en ejecución de lo acordado en las Resoluciones de 29 de octubre de 1998, 27 de mayo de 1999 y 2 de enero de 2001, la Dirección General viene incluyendo en los respectivos escalafones de los Cuerpos de Notarios y de Registradores a los miembros de estos Cuerpos por asimilación, y de cuyo escalafón da publicidad todos los años a través del «Anuario de la DGRN», publicado por el Ministerio de Justicia.

6.1.5. Ya vimos cómo la Resolución de 2 de enero de 2001 ordenaba que siguieran figurando los Notarios y Registradores adscritos en los escalafones de los Cuerpos a los que pertenecen por asimilación, debiendo publicarse así en lo sucesivo en los Anuarios y demás publicaciones oficiales donde se contengan. En aplicación de este acuerdo, la Subdirección General del Notariado y de los Registros de la Propiedad y Mercantiles ofició a los respectivos Colegios profesionales ordenando la inclusión de los nuevos Notarios y Registradores por asimilación en las respectivas guías oficiales.

6.1.6. En cumplimiento de la anterior orden, las respectivas guías oficiales de los Cuerpos de Notarios y Registradores elaboradas por sus citados Colegios profesionales (Administración corporativa) incluyeron a los Notarios y Registradores adscritos que han ingresado en dichos Cuerpos por asimilación.

6.1.7. La propia Dirección General de los Registros y del Notariado, en coherencia con las anteriores actuaciones y en ejercicio de las competencias

que respecto del régimen y gobierno del Cuerpo de Notarios le atribuye el artículo 2 del Real Decreto 1474/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, procedió a la *formal apertura del expediente personal como Notario* de los Registradores adscritos asimilados, procediendo de igual forma respecto de los Notarios adscritos asimilados a Registradores, con expresa constancia del derecho de asimilación del mismo y de su situación administrativa.

6.1.8. Finalmente, todas estas actuaciones cuentan con el antecedente de la Resolución de la Dirección General, de 5 de febrero de 1986 que, como ya antes se indicó, aplicó los mismos criterios que la Resolución de 29 de octubre de 1998, de la que constituye un claro precedente administrativo.

6.2. Todos los actos administrativos y actuaciones citados son firmes

Todos los actos administrativos citados son firmes por no haber sido recurridos, dando lugar, pues, a una situación administrativa consolidada y a la adquisición de derechos subjetivos por parte de los interesados: su respectiva condición de Notario o Registrador por asimilación.

En conclusión, cabe recapitular afirmando que la existencia y legalidad del derecho de asimilación ha sido afirmada reiteradamente por distintos órganos superiores del Ministerio de Justicia (Dirección General de los Registros y del Notariado y Secretaría de Estado), por el Ministerio de Administraciones Públicas, por los respectivos Colegios Profesionales de Notarios y de Registradores de la Propiedad y Mercantiles al elaborar sus respectivas guías colegiales, por el propio Parlamento al determinar en la Disposición vigésima cuarta de su Ley 55/1999, de 29 de diciembre, el concreto y preciso contenido del Escalafón del Cuerpo Único de Notarios, por la doctrina científica más autorizada y, finalmente, ha sido confirmada esta interpretación por el Tribunal Supremo en su sentencia de 24 de octubre de 2000.

6.3. Confirmación judicial de las situaciones jurídicas derivadas del derecho de asimilación reconocido

Para finalizar hay que consignar que la Resolución de 19 de enero de 2004, de la Secretaría de Estado de Justicia, recaída en expediente de revisión de oficio, por la que se declara la nulidad de las anteriores Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 29 de octubre de 1998 y 2 de enero de 2001, y de la propia Secretaría de Estado, de 24 de enero de 2001, por las que, en aplicación del derecho de asimilación, se incluye en los escalafones respectivos a los Notarios y Registradores adscritos, ha sido decla-

rada contraria a Derecho y anulada por la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) en sus recientes sentencias de 26 de diciembre de 2005 y 24 de marzo de 2006, recaídas en los recursos números 330/2004 y 332/2004), sentencias que restituyen todo su valor a las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de la propia Secretaría de Estado por las que se declaraba y aplicaba el derecho de asimilación a favor de los Notarios y Registradores adscritos.

Finalmente la aplicación práctica de este derecho ha sido también confirmada por la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección séptima) de 23 de junio de 2006, recaída en el recurso número 2.940/2003, por el que se impugnaba la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 22 de octubre de 2003, por la que se resolvía el concurso para la provisión de Notarías vacantes, convocado por la previa Resolución de 17 de junio de 2003, siendo recurrentes los dos Registradores adscritos asimilados a Notarios que habían tomado parte en el citado concurso, y en la no se adjudicó ninguna vacante a los recurrentes, cuya Resolución, resolviendo el concurso, es anulada por el Tribunal Superior de Justicia fallando que *«debemos declarar y declaramos que la citada Resolución es contraria a Derecho, en el particular relativo a no haberse adjudicado ninguna vacante al ahora recurrente, y reconocemos el derecho del actor a que por la Administración demandada le sea adjudicada la vacante que le corresponda»*.

RESUMEN

LETRADOS DGRN

En este trabajo se realiza un estudio histórico del régimen jurídico del personal facultativo de la Dirección General de los Registros y del Notariado, que no siempre ha sido desempeñado por un cuerpo funcional específico. En la actualidad, las plazas del personal facultativo se cubren por los Notarios y Registradores adscritos, cuyo régimen jurídico legal y reglamentario se analiza en este estudio.

El sistema de acceso, las funciones desempeñadas y la existencia de derecho de asimilación lo acercan, según la jurisprudencia, a los Letrados de la Dirección General de los Registros y del Notariado. La doctrina jurisprudencial

ABSTRACT

ATTORNEYS WITH THE DGRN

This paper conducts a historical study of the system of rules applicable to the professional staff at the Directorate-General of Registries and Notarial Affairs, who have not always been drawn from a specific corps of functionaries. At present positions on the professional staff are filled by notaries and registrars assigned to that task, and it is the system of legal and regulatory rules pertaining to them that is analysed in this study. The entrance system, the functions involved and the existence of the right to similar standing bring staff positions into close resemblance with the attorneys at the Directorate-General of Registries and Notarial Affairs, according to juris-

se ha tenido que pronunciar en varias ocasiones, fruto de diversos recursos contencioso-administrativos, de manera siempre favorable, tanto en cuanto su consideración como plazas funcionariales específicas (por tanto no confundibles con los Registradores y Notarios en comisión de servicios), como en relación al derecho de asimilación.

prudence. Jurisprudential doctrine has had to give pronouncements on several occasions, as a result of sundry appeals for judicial review, and has always found in favour of regarding professional staff positions as specific functionary positions (therefore not to be confused with registrars and notaries on secondment), and in connection with the right to similar standing.

(Trabajo recibido el 16-07-2006 y aceptado para su publicación el 18-08-2006)