

Planteamiento general de los registros públicos y su división en registros administrativos y registros jurídicos (*)

SUMARIO: CRITICA A LA HIPOTETICA UNIFICACION DEL REGIMEN JURIDICO REGISTRAL: 1. INTRODUCCIÓN. 2. DESENVOLVIMIENTO. 3. CRÍTICA. 4. POLISEMIA DEL TÉRMINO REGISTRO.—ACTIVIDAD PUBLICA REGISTRAL.—LA DISTINCION REGISTROS ADMINISTRATIVOS Y JURIDICOS.—TIPOLOGIA DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS: 1. DEPENDENCIA DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN. 2. EFECTOS. 3. COMPROBACIÓN REGISTRAL. 4. INEXISTENCIA O ESCASA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICOS-REGISTRALES. 5. LA INSCRIPCIÓN COMO ACTO ADMINISTRATIVO. 6. OTROS RASGOS PECULIARES.—ADMINISTRACION PUBLICA DE DERECHO PRIVADO.—REGISTROS JURIDICOS.—TIPOLOGIA DE LOS REGISTROS JURIDICOS: 1. AUTONOMÍA Y UNIDAD. 2. INTERÉS PRIVADO. 3. SEGURIDAD JURÍDICA Y SEGURIDAD JURÍDICA REGISTRAL. 4. ROGACIÓN Y CONSENTIMIENTO. 5. AUTENTICIDAD. 6. CALIFICACIÓN JURÍDICA. 7. LA INSCRIPCIÓN COMO ACTO JURÍDICO. 8. SUSTANTIVIDAD. 9. EL REGISTRADOR JURISTA INVESTIDO DE FUNCIONES PÚBLICAS. 10. OTROS CARACTERES RELEVANTES.

CRITICA A LA HIPOTETICA UNIFICACION DEL REGIMEN JURIDICO REGISTRAL

1. INTRODUCCIÓN

¡Ya es decir!, hablar de los Registros públicos, del mundo registral o del régimen jurídico registral, tratando de abarcar con estas expresiones, como si de comunidad o reunión homogénea se tratara, cosas tan

(*) La materia guarda cierta relación con el tema —aquí ampliado y renovado— de la conferencia pronunciada por el autor el día 5 de noviembre de 1987 en el Paraninfo de la Facultad de Derecho de San Sebastián, dentro de los II Encuentros Cooperativos, organizados por el Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social de la Universidad del País Vasco.

diferentes entre sí: lo que entendemos por Registros públicos, que ni por el nombre se les reconoce, pues algunos no se llaman registros. No obstante, la variedad del paisaje registral, en el que vemos a los distintos Registros formando unidades independientes, compartimientos estancos sin semejanza, ni relación, no han faltado, por excepción, manifestaciones doctrinales —tan minoritarias que podrían contarse con los dedos de una mano— en el sentido de unificar el Derecho por el que se rigen los distintos Registros, quizá guiados por el impulso de juristas a ultranza, legisladores de leyes uniformes, seguros del beneficio que la unidad siempre reporta, independientemente de las singularidades de lo unido.

Con esta seductora apariencia de la palabra unificación, desde posiciones administrativas o hipotecarias, apuntan los uniformistas, desprovista del rigor científico de auténtica tesis, a fórmulas unitarias de trascendencia variable cuyo alcance es meramente hipotético.

2. DESENVOLVIMIENTO

Si los Registros públicos, la enorme constelación de Registros, lejos de ser una sola y misma cosa, difieren profundamente, ¿cuál es el *quid* unificador? ¿Podrá reducirse a denominador común el particularismo registral? Este es el reto de la unión anhelada.

Las locuciones Derecho Registral y sistema registral con las que tradicionalmente se viene denominando el Derecho Inmobiliario Registral o Derecho Hipotecario, que se aplican por antonomasia a éste; representando a todos los Registros, a los que simboliza por su antigüedad, importancia y alto desarrollo científico-jurídico (*vid.* DE LA RICA ARENAL, «Contribución de la Legislación Hipotecaria a nuestro progreso jurídico», Conferencia Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1951), significación consagrada en el ámbito supranacional, a través del Centro Internacional de Derecho Registral (CINDER) y de los Congresos Internacionales de Derecho Registral. Los que abogan por la unificación pretenden cambiar el sentido de la expresión, entendiendo por Derecho Registral, no el Hipotecario, sino el nuevo concepto de Derecho unificado, aplicable a todos los Registros o a alguna clase de ellos, en el supuesto de unión parcial; verbigracia: la de Registros jurídicos o Jurídicos de Bienes. De esta manera, FUEYO LANERI tacha de acepción equivocada «Derecho Registral», que es género vinculado a cualquier Registro y no rama, que representa Derecho Registral Inmobiliario.

La *ratio essendi* de la unidad se basa en razones de índole muy general, incluso generalizadora. MARTÍNEZ JIMÉNEZ (*La Función Certificante del Estado*, Instituto de Estudios de Administración Local, Ma-

drid, 1977) lo fundamenta en el logro de una sistematización del sector y una racionalización en beneficio del administrado. Que el Registro, se argumenta, es una institución que sirve básicamente al ejercicio de una función única, un fin mínimo y común: la publicidad jurídica, es decir, asegurar la verdad real o formal por el Estado de hechos o relaciones. Esta es la tesis de MONTORO PUERTO (*Apuntes para una Administración Registral*), quien en los Estudios homenaje a LÓPEZ RODÓ analiza la Teoría del Derecho Registral unitario desde una perspectiva general; para este autor la publicidad es elemento básico de la teoría registral. Pero, aun faltando la publicidad en algunos Registros, no es un obstáculo para la institución porque «el fin instrumental de todo Registro —afirma MARTÍNEZ JIMÉNEZ— (puede haber algunos supuestos que llamándose Registros no lo sean en este sentido), es constituir una base estable para el ejercicio de la función certificante del Estado» (página 58, nota 156, obra citada). En todos los Registros, sigue MARTÍNEZ JIMÉNEZ su exposición, se despliega una actividad de comprobación, bien del hecho, el supuesto o relación, para tenerla como verdadera, o bien del hecho sobre el que el ordenamiento jurídico permite obtener determinadas deducciones. A veces, sobre esta simple comprobación, puede superponerse una actividad de juicio de carácter técnico. LÓPEZ MEDEL concibe los Registros (*Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público*, 2.^a edición, Madrid, 1959) como «instituciones o creaciones que responden a una misma idea o finalidad... podríamos reconocer como el fin de la registración —que en principio se presenta como distinto en cada uno de ellos— confluye en una idea conjunta, que es la de seguridad». Tesis claramente refutada por PAU PEDRÓN al establecer la distinción entre Registros de seguridad jurídica y de información administrativa. Los segundos no tienen como fin dotar a las relaciones jurídicas entre particulares de seguridad, sirven tan solo de archivo de datos.

La teoría general de los Registros del profesor FUEYO LANERI se funda en lo que él llama «igualdad de los Registros», que califica de «ciertamente relativa». Sienta la conclusión de la necesidad de atender a lo general y global después de un largo lapso de tratamientos particulares de las diversas ramas registrales. MARÍN PÉREZ, en su *Introducción al Derecho Registral*, defiende la fórmula del Registro único, de carácter exclusivamente jurídico, situando a todos a la altura del paradigma de los Registros, es decir, el de la Propiedad Inmueble, cuyos principios científicos servirían para modelar el Registro-tipo, en el que se unificarían los Registros administrativos y civiles, servidos todos ellos por los Registradores de la Propiedad, como cuerpo técnico especializado. LÓPEZ MERDEL especula también en la obra citada con la idea

de un Registro conjunto y único de personas y cosas, conforme a una serie de criterios: unificación de libros, coordinación de Registro de la Propiedad y Civil, etc. Trata después el autor de la unificación separada o por sectores; Registros administrativos, por un lado, y civiles, por otro. Y, al final (pág. 259, ob. cit.), ante «la enorme complejidad de este problema», considera irrealizable la unificación institucional.

De este modo, LÓPEZ MEDEL, en el año 1959, tras plantear la unificación, la abandona por inalcanzable. Hoy, con el paso del tiempo, las cosas no han cambiado. La unificación registral parece tanto o más inalcanzable. En mi opinión, son proyectos excesivamente teorizantes, ciertamente desviados de la realidad del cosmos registral. Además de los administrativistas antes citados, pueden reputarse unionistas, en cuanto analizan el Derecho Registral con visión global: GARCÍA TREVIJANO FOS y RIVERO ISERN.

En cuanto a la amplitud o gradación de la unidad, cabe distinguir:

A) *Unidad integral*.—Todos los Registros se refundirían en un Registro único. Es la fórmula unitaria más ambiciosa y su fundamento, a la par que su crítica, puede encontrarse en el esfuerzo en buena medida imaginativo de sus postulantes. Aquí se encuadra el Registro-tipo de MARÍN PÉREZ, al que me he referido, basado en los principios doctrinales y científicos del Registro de la Propiedad Inmueble. La unidad conceptual de FUEYO LANERI responde a la idea de un planteamiento total de regulación unitaria de los aspectos comunes de los distintos derechos registrales específicos, dentro de la variedad de especies. Preconiza el profesor universitario chileno-argentino una Teoría General de los Registros, una noción genérica de la organización registral.

B) *Unidad sectorial*.—Es más realista que la anterior. Los Registros, previamente clasificados, se agruparían por sectores, ramas o clases, conforme a distintos criterios; todos los administrativos y todos los civiles, los de personas, los jurídicos de bienes, con posibles subdivisiones, como los fiscales, los de títulos... Algunos autores los clasifican con fines de estudio, sin que ello suponga unión de los que componen cada grupo. Hay quien entiende, por otra parte, la unidad sectorial provisional, en el sentido de ser fase antecedente del ideal registral, que para ellos es el Registro único. Algo así, con imagen marxista, como la etapa prerrevolucionaria, que precede a la fase superior, cuando haya desaparecido todo rastro diferencial entre los Registros, con el advenimiento del Registro único. PAU PEDRÓN destaca la gran distancia existente entre Registros de seguridad jurídica y Registros de información administrativa, que radican en su esencia y finalidad. A su juicio sólo cabe «intentar» una teoría general de los Registros de segu-

ridad jurídica, que clasifica en personales de personas físicas y jurídicas, de actos y de carácter mixto. FUEYO LANERI divide los Registros, con valor orientador o para reflexión, los que cumplen fines públicos y los de entes privados con fines privados. Conforme a los criterios del poder de quien dependen (judicial, administrativo o privado), por el sujeto encargado (funcionario público o profesional con nombramiento del Estado), por el objeto (cosas, derechos, actos, contratos, personas, declaraciones jurídicas), por los efectos (fe pública plena o semiplena) y fines siempre relativos de Derecho público o de Derecho privado.

Sin ánimo agotador de las divisiones de Registros, existen otras clasificaciones, antiguas, la de ARAGONÉS, y largas, verbigracia, la de GARCÍA COMI: hechos, derechos, títulos, contratos, personales, reales, publicitario... Cuando tratemos luego los Registros jurídicos, nos ocuparemos de la unidad y autonomía de los llamados Registros Jurídicos de Bienes.

C) *Unidad profesional*.—Propugna originalmente la unidad de la persona encargada de una pluralidad de Registros. Las unificaciones anteriores aglutinan los Registros. Son, por tanto, uniones institucionales de las normas registrales. En la unión profesional, cada Registro, cada organización registral es o puede ser diferente, goza de autonomía, son Registros independientes, de tratamiento jurídico diferenciado, pero tienen en común la persona encargada de ellos: un solo Registrador para varios Registros; el Registrador de varios Registros. Este supuesto, que ya se da en la práctica —el Cuerpo de Registradores de la Propiedad tiene encomendados varios Registros— con magníficos resultados, a juicio de un importante sector doctrinal, que, desde luego, comparto, constituye, sin duda, pauta, no sólo loable, sino también de conveniente expansión, en relación con Registros de cierto nivel jurídico.

Como unificación, que LÓPEZ MEDEL titula funcional, se alude a la unificación profesional entre distintas funciones, según la semejanza que se les quiera encontrar, se fusionarían las múltiples funciones, una de ellas la registral, en la misma persona. Así hablan de eminentes cargos: Registrador-Notario, Registrador-Juez y otras combinaciones no muy realistas.

3. CRÍTICA

*That is certain which can be made
certain («a contrario»).*

Descomponiendo, mediante el análisis, cada Registro, o confrontando las especies o grupos de Registros clasificados, deberían aparecer ele-

mentos comunes que, por ulterior síntesis, pudiera formarse con estos caracteres comunes, la deseada unidad registral, bien de un ordenamiento jurídico comprensivo de todo el Derecho Registral, representado en el Registro único, o bien de grandes sectores registrales, de modo que permitan alumbrar el nuevo concepto de Derecho Registral.

Por el contrario, frente a la unidad jurídico-registral contrasta el hecho incontestable de la disparidad y apartamiento de los Registros, que desaconsejan la pretendida refundición, por las razones siguientes:

Primera.—La complejidad del universo registral, carente de unidad, su dispersión normativa, la desemejanza y distanciamiento entre los Registros, obligan incluso a quienes sustentan opiniones unitarias —lo que no deja de ser un contrasentido— a adoptar expresamente planteamientos dubitativos y reconocer los escollos que existen para la unificación. Así MARTÍNEZ JIMÉNEZ dice «si no será necesario un tratamiento uniforme...». MONTORO PUERTO, decididamente unionista, defensor de la gran construcción unitaria registral, concentrada en un marco unidad administrativa, dependiente de un solo departamento, apoyada en los pilares de la seguridad jurídica y publicidad registral, confiesa la disparidad existente entre los Registros jurídicos, de una parte, y los administrativos, de otra. SALAS, prudentemente, escribe: «Únicamente en la medida en la que llevar a cabo una sistematización se conserve la perspectiva a que cada tipo de Registro responde, puede ser útil efectuar la unificación de todos ellos.» Y JOSÉ MENÉNDEZ comenta (*La deseable unificación...*, III Congreso Internacional de Derecho Registral, página 635): «En nuestro ordenamiento jurídico pululan varios Registros, surgidos a golpe de oportunidad de manos de la improvisación burocrática. No existe la conveniente uniformidad jurídica entre todos ellos.»

Segunda.—La desemejanza y desunión innegable de los Registros no es por falta de una reglamentación común, sino porque la realidad jurídica regulada por el Derecho particular de cada Registro es diferente. No puede ocultarse que muchas veces no existe entre ellos ni la mera relación genérica, por lo que la regulación global no redundaría en mayor racionalización, ni sería de resultados prácticos deseables. Con expresión clara, sumar peras y manzanas, por reducción al absurdo, nos llevaría a consecuencias inadmisibles. FUEYO LANERI, paladín de la unidad de la organización registral, entiende tal unidad como «un futurible, no es algo que necesariamente sea —escribe FUEYO—, es disciplina de posible formación antes del año 2000».

Tercera.—Si las diferencias entre el Registro de la Propiedad y los otros Registros estrictamente administrativos —subraya acertadamente LÓPEZ MEDEL (*Teoría del Registro*, ob. cit., pág. 42)— son conocidas

por su carácter, efectos y trascendencia. El argumento naturalista o «a coherencia», se opone en buena lógica jurídica a que Registros distintos, sistemas dispares, tengan una ley uniforme. Por ende, *a fortiori*, diversos Registros no pueden formar un sistema jurídico, ni una institución, ni un órgano unitario. Finalmente, la falta de analogía suficiente impide también, argumento *a simili*, la unificación de normas.

Cuarta.—El Derecho positivo español y allende nuestras fronteras, junto a la doctrina, con contadas excepciones, regula y estudia respectivamente, con independencia, cada figura registral, como categorías jurídicas diferentes. Constata el hecho MARTÍNEZ JIMÉNEZ (*ob. cit.*, página 50): «La doctrina española ha sido poco receptiva a la unidad. En realidad no existen motivos para un enfoque completo y favorable, sino al contrario». Y LÓPEZ MEDEL («Naturaleza de la función registral», en *RCDI* núm. 540, 1103) critica la doctrina del Registro unitario de MONTORO PUERTO con estas palabras: «Supondría una modificación sustancial de todo el esquema procedimental registral... Esta no es precisamente la tendencia que se observa en el Derecho comparado, ni por fortuna la orientación que se desprende del Real Decreto 1030/1980, de 30 de mayo, por la trascendencia que cada vez más se da al crédito y a la propiedad, y la necesidad de hacer más puro, autónomo y, si se quiere, más 'parajudicial' las decisiones sobre la seguridad jurídica mercantil e hipotecaria.»

En conclusión, el Derecho Registral como conjunto de principios jurídicos comunes aplicables a todos los Registros no existe, y por vía especulativa a la investigación de criterios unitarios, debe suceder lógicamente el análisis de los principios diferenciales que les separan.

4. POLISEMIA DEL TÉRMINO REGISTRO

La pluralidad de significados de la palabra Registro en el Derecho confirma también la naturaleza del mundo registral nada unívoco, que abarca desde el libro a manera de índice, donde se apuntan noticias y datos, rudimento de Registro, hasta su culminación en el modelo jurídico del Registro Inmobiliario.

Por otra parte, no todos los llamados Registros son tales y, en cambio, realizan cometidos registrales organismos con los nombres de sección, servicio, inventario; variedad de significados de una palabra y variedad de nombres con significado único, hacen patente, una vez más, la complejidad de la actividad registral.

No muy conocido es el significado etimológico. La palabra Registro es de etimología, sin duda, latina. QUINTILIANO señala que la voz deriva del latín bárbaro *registrum*, de *res gestus*, hecho memorable, porque

del hecho registrado se guarda memoria. En cambio, ROSAL nos dice que procede de los latinos modernos, de *regesto*, participio de *regere*, que significa poner por escrito y reducir a orden. Y LITTRE opina que deriva del participio pasivo de *regere*, pero con el significado de copiar, trasladar (FUERO LANERI, *ob. cit.*, pág. 6).

Algunas de las muy variadas acepciones del vocablo Registro son:

- a) Padrón, matrícula o cédula donde consta haberse anotado una cosa.
- b) Equivalente a protocolo, Registro o protocolo notarial.
- c) Acto de registrar.
- d) Asiento que queda de lo que se registra.
- e) Departamento especial —acepción netamente administrativa— en las diversa dependencias de la Administración pública donde se entrega, anota y registra la documentación referente a dicha dependencia. En este sentido, el artículo 65 de la Ley de Procedimiento Administrativo define el Registro como la oficina que tiene por objeto el correspondiente asiento de escritos, comunicaciones u oficios.
- f) Catálogo jurídico o conjunto de libros en los que se relaciona lo que se inscribe. Forma el archivo o protocolo del Registrador. Mira esta acepción al aspecto tangible y material que compone el continente de lo inscrito, a ella se refiere el título IX de la Ley Hipotecaria.
- g) Oficina, local o centro en el que se toma razón de algo. Es el lugar físico donde se inscribe y, al mismo tiempo, donde radican y custodian los libros registrales. De esta manera, en el tipo de Registro jurídico, el Registro es el despacho del Registrador, el bufete o lugar donde el Registrador ejerce su profesión.
- h) Institución u organización de publicidad jurídica. Los Registros tienen por objeto dar publicidad a los actos inscribibles. Se afirma que el fin mínimo y común a todo Registro es la publicidad (en este sentido, el art. 605 CC y art. 1.º LH).

Inscribir equivale a exponer al público, dice MORELL, por lo que el registro secreto viene a ser expresión contradictoria. El carácter privado o secreto es evidente que hace perder al Registro su finalidad. Sin embargo, existen algunas excepciones en la órbita administrativa, de Registros reservados.

Se pregunta FUEYO LANERI si la mera publicidad decide la noción de Registro, y se responde que no todo lo que tiene publicidad es registro; verbigracia, prensa, guías de publicidad... Para FUEYO LANERI el Registro persigue un interés público, y excluye los registros privados de interés particular, pertenecientes a entes de esta naturaleza: inventarios de comerciantes, registros de bancos relativos a informes o clientes.

Es el Registro Inmobiliario, por su naturaleza jurídica y desarrollo científico, el que responde más claramente a los fines de garantía de las noticias, a través de la publicidad jurídica.

El concepto de institución jurídica se ha aplicado por razones teleológicas al Registro Inmobiliario (ROCA SASTRE, GUASP, CHICO Y ORTIZ, LÓPEZ MEDEL, FRANCISCO MESA). Siguiendo a JEAN DABIN (*Theorie generale du droit*, Bruxelles, 1943, reed., París, Dalloz, 1969), lo que distingue a la institución es la nota sistemática, que no es solamente de orden lógico, sino esencialmente de orden orgánico. Aunque tiene múltiples usos y sentidos (véase a este respecto la obra de CALVO GONZÁLEZ *La institución jurídica*, Universidad de Málaga, 1986), institución jurídica es sinónimo de estatuto o régimen. El Registro como institución hace referencia al estatuto o conjunto de reglas sistemáticas relativas a la publicidad registral. En el sentido general que venimos analizando, el Registro como instrumento de publicidad tiene el valor de medio, no es fin en sí mismo. Los Registros aseguran siempre algo, hechos, situaciones o derechos.

ACTIVIDAD PUBLICA REGISTRAL

Desde antiguo (COLMEIRO: *Derecho administrativo español*, 1850) los tratadistas de Derecho administrativo consideran actividad del poder público asegurar la veracidad de determinados datos, aunque sólo sea como medio probatorio. Tiene por objeto, conforme a una concepción amplia, acreditar la veracidad: a) de las relaciones jurídicas individuales; b) de las relaciones jurídico-públicas, por razones de interés general. La seguridad jurídica es finalidad más intensa de los Registros jurídicos, y el interés general característico de los Registros administrativos.

Entendemos por poder público la Administración, si bien es conveniente subrayar la imprecisión conceptual de buena parte de los conceptos administrativos, siendo el de administración el primer concepto insuficiente. «El intento de aislar —escriben E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ (*Curso de Derecho administrativo*, tomo I, Madrid, 1980, pág. 23)— una abstracta función estatal de administrar ha sido uno de los esfuerzos más baldíos de nuestra ciencia... adopción final de fórmulas exclusivamente negativas: administrar sería toda actuación del Estado distinta de legislar o de enjuiciar». La doctrina alemana la define desde hace más de medio siglo por exclusión o residualmente, resultaría ser administrativa por no ser judicial o administrativa, zona del poder ejecutivo (GARRIDO FALLA). En sentido subjetivo es la persona

jurídica integrada en el poder ejecutivo. Junto a la imprecisión terminológica, el escaso valor científico de institución, función, servicio público, nos parece más adecuada la expresión actividad administrativa (registral). Así se pronuncia GARRIDO FALLA sobre la base de la noción de acto administrativo.

Como concepto amplio propongo el de Actividad pública registral, con el marcado carácter instrumental al servicio del interés general, de acuerdo con la Constitución (art. 103). Engloba la Actividad pública registral, la Actividad administrativa registral y la no administrativa. La naturaleza de las funciones administrativas, según la concepción de GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, presenta caracteres coyunturales, en función del contexto socioeconómico, y no es función esencial del Estado que deba siempre asumirla; se trata de actividad susceptible de ser ejercida por los particulares. En cuanto a la Actividad registral no administrativa, formada por los actos jurídicos registrales de Derecho privado dictados por profesionales del Derecho, investidos de funciones públicas (Administración Pública de Derecho Privado), que es la propia de los Registros jurídicos, desempeñada por Registradores y Notarios, en virtud de CESION LEGAL, no como funcionarios, de forma similar al párroco o capitán del buque. La función registral, nos dice FRAGOLA en su famosa obra *Gli atti amministrativi non negociali* (Milán, 1942), es estatal, pero el Estado puede, por concesión (ley), permitir su ejercicio a otros sujetos.

LA DISTINCION REGISTROS ADMINISTRATIVOS Y JURIDICOS

La actividad registral administrativa o actividad directa es la que realiza la Administración por Registros dependientes de ella; su objeto son las relaciones jurídico-públicas, ejerciendo la función de garantía por razones de interés general.

La tipología de Registros administrativos y Registros jurídicos o técnicos no es precisa. Los llamados administrativos forman un sinnúmero heterogéneo de organismos, cuyos principios, efectos, estructura y fines son diferentes. Sus caracteres, a veces, se entremezclan con los de los Registros jurídicos, lo que dificulta su distinción, y aun reconociendo el valor relativo o aproximativo de las diferencias, según el ejemplo concreto de Registro, debemos afirmar que es una distinción tan innegable como útil, por cuanto deslinda dos grandes sectores de la actividad pública registral.

Ciertamente, en todo Registro jurídico existe algo de actividad administrativa; también puede afirmarse que los Registros administrativos, en cuanto se rigen por disposiciones normativas y están subordinados

a la legalidad o Derecho positivo, en este sentido, son jurídicos. ¿Acaso el Derecho administrativo no es Derecho o la Administración obra fuera del orden jurídico?

Algunos autores siguen el método de la separación de materias (ROYO VILLANOVA, DE BUEN, RODRÍGUEZ MOLINA), distinguen el derecho material del formal o procedimental; éste sería materia administrativa. La declaración de títulos, inscripción, efectos, es materia civil. Método rechazable, pues nos llevaría a poner en duda la propia naturaleza del Código Civil.

Con frecuencia se acude —señala MENÉNDEZ, III Congreso Internacional de Derecho Registral— a fórmulas sencillas, como la de oponer los Registros jurídicos a los administrativos, por la ausencia en estos últimos de unos principios informadores y la escasez de garantías jurídicas. PAU PEDRÓN diferencia los Registros de seguridad jurídica de los de información administrativa. La característica fundamental de éstos es la de servir de archivo de datos para la actuación administrativa, no para la actividad de los particulares, con el fin de dotar de objetividad y eficacia la conducta de la Administración.

La innegable distinción, a mi parecer, de Registros jurídicos y Registros administrativos resulta de las siguientes consideraciones:

A) *Histórica*.—Su antigüedad data del siglo XIX. VICENTE VÁZQUEZ QUEIPO, en el *Diario de Sesiones del Senado* (del día 16-XII-1863), llama por contraposición a la Ley Hipotecaria, ley administrativa la que tiene por objeto la estadística de la propiedad. BIENVENIDO OLIVER (*Derecho Inmobiliario español*, pág. 429) escribe: «Han incurrido en grave error los que juzgando la institución del Registro de la Propiedad superficialmente y desconociendo el carácter que tiene, han creído que era una mera oficina administrativa».

B) *Reconocimiento constitucional y legal*.—El artículo 105, b), de la vigente Constitución hace referencia a los Registros administrativos, que equipara a los archivos; y el artículo 149, 1.º, 8, se ocupa de los Registros jurídicos. En la exposición de la Comisión de Códigos sobre los motivos y fundamentos de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861 (Madrid, 6 de junio de 1860): «Sin negar que los Registros de la Propiedad y de las hipotecas pueden y deben venir al auxilio de la Administración... esto debe entenderse sin desnaturalizar los Registros... dar intervención directa en los Registros a la Administración conduce irremediabilmente a desconocer su carácter civil y a sacrificar lo principal a lo accesorio». En la Real Orden del Ministerio de Justicia de 29 de mayo de 1925 se dice que: «Al instituir la Ley Hipotecaria los Registros de la Propiedad no tuvo por objeto, como decía la exposición del

Real Decreto de 3 de enero de 1876 crear unas meras oficinas cuyas operaciones estuviesen destinadas exclusivamente a tomar razón de una manera mecánica y rutinaria de los títulos..., guardar el orden numérico de las fincas... y tener una estadística más o menos aproximada de la propiedad territorial, sino que el fin principal de dicha Ley fue... dar certidumbre y firmeza a los derechos... por medio de la publicidad de los títulos de adquisición que tuvieran verdadero valor jurídico.»

El artículo 64 del Reglamento Hipotecario habla de Registro administrativo de aguas (inscripción obligatoria); los artículos 201, 2, y 203, 3, de la Ley Hipotecaria, que regulan el expediente de dominio, hacen referencia al Registro fiscal; los llamados Registros administrativos de matrícula de aeronaves (Subsecretaría de Aviación Civil) y el de buques en las Comandancias o Ayudantías de Marina.

El artículo 4 de la Ley 15/1986, de 25 de abril, de Sociedades Anónimas Laborales, dice:

«A efectos administrativos se crea en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social... el Registro de Sociedades Anónimas Laborales...»; en el párrafo 2.º se lee: «inscrita en el Registro administrativo». Existen otras disposiciones que separan, con doble inscripción, la previa en el Registro administrativo competente y la posterior en el Registro jurídico inmobiliario o mercantil.

C) *Doctrinal.*—Los juristas elaboradores de la Ley Hipotecaria, la doctrina registral o hipotecaria, salvo excepciones de algún administrativista a ultranza o burócrata vocacional, admiten la existencia de un sector registral, llamado jurídico, jurídico técnico o jurídico de bienes, independiente y distinto a los demás sectores registrales. De esta manera, este criterio se ha plasmado en los acuerdos supranacionales de varios Congresos Internacionales de Derecho Registral, especialmente el II, que recoge las bases y principios de los Registros jurídicos (de bienes).

BIENVENIDO OLIVER (*ob. cit.*, pág. 10): «En la etapa de la primitiva Ley Hipotecaria, los oficios de hipotecas, el Registro de la Propiedad no está llamado a desempeñar otra función que la de ofrecer una 'simple estadística' de las fincas en España y de los gravámenes sobre ellos impuestos.»

El profesor DÍEZ PICAZO escribe: «En los Registros jurídicos los fines de información y estadística son puramente secundarios» (*Lecciones de Derecho civil*, III, Derecho de cosas, pág. 211).

Para el catedrático LACRUZ BERDEJO, el Registro administrativo es Registro de mera información, carente de efectos jurídicos, ni garantía de certeza. El Registro no pasa de ser una hemeroteca que no asegura

la exactitud de las noticias (*Derecho Inmobiliario Registral*, pág. 15). Nos parece interesante la cita de LASO MARTÍNEZ: «desnaturalizar la profunda razón de ser de la institución (Registro de la Propiedad) para convertirla en mero Registro administrativo... («Inscripción de actos y contratos sujetos a previa autorización administrativa». Conferencia 50 aniversario de la fundación del ilustre Colegio Nacional de Registradores, 1986). Concluyen la serie de citas la muy valiosa del hipotecarista CHICO Y ORTIZ: «Creo que hoy día la cuestión —de la distinción de Registros jurídicos y administrativos— parece zanjada definitivamente, pues la Constitución ha sabido deslindar limpiamente los Registros o archivos administrativos (art. 105) de los Registros enmarcados en la legislación civil» (Administración Pública de Derecho privado).

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha hecho eco de la distinción entre Registros administrativos y jurídicos; las Sentencias de 4 de noviembre de 1961 y 13 de abril de 1977 separan la definición del derecho de propiedad, de una parte, de los órganos administrativos registrales, de otra.

TIPOLOGIA DE LOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

1. DEPENDENCIA DIRECTA DE LA ADMINISTRACIÓN

El intento de diseño de un esquema teórico de los Registros administrativos, opuesto al modelo de Registro jurídico, aparecen las líneas básicas de los Registros administrativos, en primer lugar, como actividad administrativa registral que emana de un órgano de la Administración pública, que la ejerce directamente en nombre del Estado. El Registro administrativo es instrumento propio de la Administración; utiliza un órgano sujeto al Derecho administrativo, y difiere claramente de la actividad registral encomendada a profesionales del Derecho, por cesión legal, que debe ser tan sólo vigilada por las normas administrativas.

El profesor GARCÍA TREVIJANO afirma de la actividad registral administrativa, ser una función administrativa, y quien la ejercita actúa con el carácter de funcionario público, con los derechos y deberes propios del funcionario público, jerarquía, retribución a cargo del Estado, responsabilidad estatal..., etc. Aunque la definición de funcionario público no siempre es coherente, sino que varía según las distintas ramas del Derecho: desde el Derecho constitucional al Derecho penal, pasando por el Derecho administrativo y la noción de función pública tampoco es uniforme (el libro de CHARLES DEBBASCH *La Fonction Publique en*

Europe, Editions du CNRS, París, 1981, integra diversos ensayos sobre la materia en distintos países de la Europa occidental). En Francia la mayor parte de la doctrina reconoce que existen seis conceptos legales de funcionarios públicos (JUAN JUNQUERA GONZÁLEZ: *La función pública en la Europa de los Doce*, Ins. N. de Adm. P., 1986).

En los Registros administrativos la competencia registral no es exclusiva del Estado, puede estar atribuida a otros Entes públicos, locales o Comunidades Autónomas. Desde este punto de vista subjetivo, la función puede ejercerse por órganos con función específica registral o por órganos administrativos con otras funciones, pero que esporádicamente pueden garantizar los hechos o situaciones contenidos en los expedientes que tramitan. Existen, pues, Registros específicos y órganos no registrales con funciones secundarias de registro.

En los Registros administrativos prima el interés general o público. Por ser la actividad registral de los Registros administrativos desarrollada por entes públicos conforme a un régimen de Derecho público, con objeto de satisfacer una necesidad general o interés público, se pueden incluir dentro del concepto de servicio público (LÓPEZ MEDEL, ALVAREZ GENDÍN, GARCÍA OVIEDO, JORDANA DE POZAS, ZANOBINI, SAYAGUES...). Son órganos administrativos, bajo un régimen de Derecho público; prestan el servicio de dar notoriedad de la existencia de hechos o datos. A diferencia de los Registros jurídicos, creo que los Registros administrativos sí reúnen los criterios doctrinales propios de los servicios públicos.

2. EFECTOS

Siendo la eficacia débil o escasa en los Registros administrativos, a todas luces resulta inexacto afirmar que la certeza y seguridad sean fines de estos Registros. Los efectos ofrecen un panorama multicolor, que, para más confusión, a veces llegan a la publicidad con todas sus consecuencias de legitimación y fe pública, por plagio del Registro Inmobiliario, formando los híbridos de Registros administrativo y jurídico, de consecuencias nada positivas. En el extremo opuesto, los que carecen totalmente de efectos jurídicos, aquellos que desempeñan función de mero archivo para la constancia de hechos o presentación de documentos. En éstos lo inscrito carece de la presunción de veracidad y reviste escaso o nulo valor probatorio, que no asegura la exactitud de las noticias. Son Registros meramente informativos: los estadísticos, índice del coste de la vida; Registro de cementerios, Ley de 30 de enero de 1932; Registro municipal de subvenciones de futura creación; Registro de personal marítimo, Orden del Ministerio de Comercio de 16 de febrero

de 1976; Registro especial de arrendamientos rústicos en cada Comunidad Autónoma, Real Decreto 2235/1985, de 9 de octubre, que determina la no producción de efectos, la inscripción voluntaria y posible requisito previo para obtención de auxilios; Registro de actos de última voluntad, las manifestaciones del Registro nada prueba contra la realidad, el testamento, ya se sabe, aunque no conste registrado el otorgamiento.

Otras veces el Registro administrativo desempeña la función de medio probatorio, que acredita la veracidad de los datos inscritos, la buena conducta en el caso del Registro de penados, o el hecho de la existencia física de los inmuebles, naturaleza, extensión y linderos del Catastro.

Hay Registros cuya inscripción tiene efectos internos para la propia Administración: los Registros fiscales de contribuyentes, que forman el censo de contribuyentes; Registro del número de personal y títulos administrativos de Presidencia del Gobierno; Registro central de la Dirección General de Seguridad, Orden Ministerial de 26 de noviembre de 1974; Registros de Universidades adscritos al Ministerio de Educación y Ciencia, Decreto de 17 de agosto de 1973.

Registros que completan la prestación de servicios públicos. En educación, sanidad o transporte. Son los Registros de fundaciones, beneficencia, sociedades culturales y recreativas del Estado y Comunidades.

Generalmente la eficacia de los Registros administrativos es meramente acreditativa de hechos, los llamados «requisitos de idoneidad» para personas, actividades o productos, al servicio de la intervención administrativa en los diversos sectores. La inscripción es requisito previo para iniciar una actividad. Así, Registro de Mutuas Patronales de la Subsecretaría de la Seguridad Social. Una vez cumplido el requisito exigido por motivos de interés administrativo, puede inscribirse en el Registro jurídico.

Tenemos en el último grupo los Registros fiscales por los que se acredita el cumplimiento de requisitos determinados para gozar de un determinado régimen fiscal, exenciones o bonificaciones. En obras públicas, los Registros de Aguas. En Sanidad, el Registro de Especialidades Farmacéuticas, Decreto de 10 de agosto de 1963. En Información, el Registro de empresas periodísticas y editoriales o el Registro de empresas dedicadas a las encuestas de opinión. En Economía, el Registro de Bancos y banqueros para utilizar un nombre bancario. En Agricultura, el Registro de Variedades comerciales de semillas y plantas de viveros, Decreto de 23 de diciembre de 1975. En Trabajo, el Registro de convenios colectivos y Mutualidades.

La enumeración anterior es ejemplar e informativa de algunos Registros de la Administración central y Comunidades Autónomas, omi-

tiéndose los correspondientes a la Administración institucional y Administración local.

Existen algunos Registros administrativos productores de efectos jurídicos. Son Registros dotados de los principios o eficacia de los Registros jurídicos, copiados simplemente del arquetipo hipotecario. Registros dependientes de la Administración, con los rasgos peculiares de los administrativos, pero a los que el legislador, transcribiendo de la Ley Hipotecaria los artículos elegidos a su arbitrio, les insufla, de esta manera, espíritu jurídico. Nacen así criaturas registrales mestizas, jurídico-administrativas, cuya eficacia no es la deseable, ni la prevista, pues el mecanismo registral es incompleto y atípico, faltando la calificación, responsabilidad..., etc., del jurista especializado, lo que, en definitiva, les priva de las debidas garantías jurídicas. Pueden citarse: el Registro de la Propiedad Intelectual, el Civil, el de la Propiedad Industrial, el de Cooperativas. Algunos autores consideran el Registro de la Propiedad Intelectual y el de la Propiedad Industrial dentro del grupo de los Registros jurídicos.

En el Registro de la Propiedad Intelectual (Ley de 10 de enero de 1879) la inscripción es necesaria para que la obra se reconozca como propia y se puedan reclamar los derechos que genera. La falta de inscripción priva de protección a los derechos de autor. El reconocimiento legal de la condición de autor se manifiesta en varias facultades: derecho de inédito, patrimoniales, derechos a la pureza, corrección, retracción de la obra, etc.

La nueva Ley de Propiedad Intelectual 22/1987, de 11 de noviembre, tiene en consideración, conforme expresa la Exposición de Motivos, los estudios realizados en los países miembros de la Comunidad Europea, y respecto a la regulación jurídica de la publicación o difusión de las obras, la Ley sigue fundamentalmente los criterios marcados por la Convención de Roma de 1961 y el Convenio de Ginebra de 1971.

El Registro de la Propiedad Intelectual, en cuanto depende directamente del Ministerio de Cultura, pertenece a la actividad administrativa registral, a la especie de los Registros administrativos, y centralizada su organización con carácter único, extiende la competencia por todo el territorio nacional; pues el conocimiento nacional de los derechos demanda el principio de unidad registral.

Se configura la inscripción en la Ley del ochenta y siete como medida especial de protección y salvaguarda de los derechos. La inscripción es voluntaria y de eficacia puramente declarativa, de manera que no existe obligación de inscribir por parte del adquirente del titular registral, ni para las transmisiones posteriores a favor de otras personas.

A diferencia de la Ley derogada, no se estimula la inscripción y su falta no es sancionable.

La presunción legitimadora del Registro, en la forma determinada por el asiento respectivo, tiene valor *iuris tantum*. Quizá la diferencia más importante, desde el punto de vista registral, respecto a la legislación anterior, es que en la reciente Ley deja de ser necesaria —no digo constitutiva— la inscripción de la obra para su protección: el reconocimiento de los derechos no precisa de la inscripción en el Registro. Pero quien inscribe disfruta de la eficacia legitimadora del contenido del Registro, que se presume exacto e íntegro, mientras no se demuestre lo contrario en vía judicial.

Por lo que atañe a la calificación registral, aunque el Registrador debe calificar las solicitudes presentadas y pronunciarse sobre la legalidad de los actos y contratos relativos a los derechos inscribibles, no garantiza la Ley su ejercicio por jurista especializado, ni en forma alguna regula el juicio calificador, procedimiento y recursos contra él.

En resumen, por lo dicho, cabe afirmar, que el Registro de la Propiedad Intelectual, en su actual normativa, es Registro administrativo, si bien presenta cierta mezcla o salpicadura de las características propias de los jurídicos, tales como la presunción legitimadora de la inscripción y la mera enunciación del principio de calificación jurídica.

JOSÉ MARÍA CHICO Y ORTIZ (artículo publicado hace pocos meses en *RCDI*, «Los aspectos humano, sociológico y jurídico de la propiedad intelectual»), docto en la materia, examina con buenas y versadas letras, de manera especialmente deleitable, diversas facetas de la propiedad intelectual, valorando así la institución registral en la nueva Ley: «la falta de expertos en la última fase de redacción del proyecto de ley ha supuesto la mutilación de ciertos principios necesarios para que la institución tenga vida y sirva de protección al autor, pero veladamente se percibe una mayor inclinación del legislador por el sistema de 'Entidades de Gestión' que por la clásica y prestigiosa institución registral».

La Ley General de Cooperativas (Ley 3/1987, de 2 de abril), junto a las leyes de las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña, Andalucía y Comunidades valenciana y murciana, integran fundamentalmente el derecho que regula los Registros de Cooperativas, siendo las normas autonómicas de aplicación preferente a la estatal de naturaleza supletoria respecto al Derecho de las Comunidades, excepto los preceptos con valor de normas básicas, reseñados en la disposición final primera, 2, de la Ley General.

Los Registros de Cooperativas son Registros administrativos mixtos, en el sentido expuesto de mezcolanza y confusión de lo administrativo con los principios jurídicos hipotecarios procedentes del Registro Mer-

cantil. Su objeto es la publicidad frente a terceros de la vida jurídica de las cooperativas. Son órganos de la Administración sujetos al Derecho administrativo, que dependen de la Administración Central del Estado (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) y de la Administración de la correspondiente Comunidad Autónoma (Departamentos de Trabajo). Se estructuran en Sección Central y las correspondientes Secciones Provinciales.

No obstante, su naturaleza administrativa, los Registros de Cooperativas toman los principios hipotecarios por copia del Registro Mercantil, pero no siempre se exige la autenticidad o titulación pública, el Registrador no es jurista especializado, la inscripción, al igual que en los administrativos, es obligatoria y sujeta a plazo la presentación de documentos. De otro lado, en cuanto reflejo del Mercantil, son Registros de eficacia sustantiva, respecto a determinados actos constitutivos y, en general, producen los efectos de la publicidad material y formal, legalidad y legitimación (art. 18, 2, de la Ley General).

La conveniencia de inscribir las cooperativas en Registro jurídico, sin connotaciones administrativas, para la debida garantía de los cooperativistas y terceros, siguiendo la pauta de los países de la CEE, de inscripción de las cooperativas en los Registros comerciales, nos lleva a sustentar la deseable adaptación normativa y práctica con el fin de inscribir estas entidades en el Registro Mercantil. A este respecto, apuntamos las dificultades diferenciadoras en la ciencia económica de las nociones de beneficio, lucro, excedentes, finalidad económica, rentabilidad, que ponen en duda, la no mercantilidad de las cooperativas, es decir, si las cooperativas tienen ánimo de lucro, aunque reciba otro nombre, pues lo decisivo para atribuir naturaleza mercantil es la rentabilidad económica. En definitiva, como sostiene el profesor IGNACIO ARROYO, la cooperativa arriesga y realiza actividad empresarial, y las cooperativas como las demás sociedades mercantiles pueden suspender pagos y declararse en quiebra (art. 115 de la Ley General).

La eficacia del Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Industria (Ley 17/1975, de 2 de mayo) se traduce en la necesidad de la inscripción para la protección de la propiedad industrial y propiedad privada sobre invenciones de aplicación utilitaria. Por lo demás, queda enmarcado dentro de las líneas generales de los Registros administrativos. En cuanto al Registro Civil, desempeña una actividad probatoria de los hechos allí declarados, creando una situación privilegiada y prioritaria respecto al aseguramiento del hecho, facilitando el ejercicio de acciones judiciales, aunque admite la prueba en contrario. El Registro Civil constituye la prueba de los hechos inscritos y, a tenor del

artículo 2 de la Ley, en los casos de falta de inscripción se admiten otros medios de prueba.

Hago más, por último, las palabras de MARTÍNEZ JIMÉNEZ (*La Función Certificante del Estado*, ob. cit.): «Concluyendo, puede establecerse que los Registros administrativos *no tienen efectos determinados* y que dentro de ese conjunto de posibles consecuencias de aseguramiento, desde el punto de vista del campo del desarrollo de éstos, puede ser de instrumentación de intervenciones específicas al completar la prestación de funciones o servicios públicos, y desde el ángulo del carácter de estos efectos, puede, en ocasiones, ser constitutivas de situaciones jurídicas y legitimadoras para el ejercicio de derechos o actividades, o un importante valor probatorio en procedimientos judiciales». Si los Registros administrativos, debemos preguntarnos, persiguen variados fines y cumplen los cometidos más dispares, ¿cómo puede afirmarse que todos ellos son instrumento al servicio de la seguridad jurídica? J. MENÉNDEZ (III Congreso Internacional de Derecho Registral, ob. cit.) corrobora el sentido de la pregunta y ofrece la respuesta adecuada con las siguientes palabras: «Fundamentalmente el cometido básico de muchos Registros administrativos es proporcionar al Gobierno la información necesaria para el ejercicio de su función de policía. Por ello, estos Registros no cumplen por sí mismos la misión de garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas consignadas en sus asientos».

3. COMPROBACIÓN REGISTRAL

En los Registros administrativos, a diferencia del juicio calificador de los jurídicos, se despliega una actividad tan sólo de comprobación del hecho o relación que se inscribe. El funcionario realiza un somero estudio, no califica la competencia, facultades de quien autoriza el documento, las formas extrínsecas y demás requisitos de validez. La Administración comprueba la existencia de los hechos o situaciones de que se trate, pero no emite juicio. Es la constatación de la existencia de datos con la finalidad de asegurar la veracidad objetiva de lo inscribible. Es actividad solamente de apreciación o constatación, no hay valoración basada en la técnica jurídica. La comprobación, según MARTÍNEZ JIMÉNEZ, es vinculada, no es discrecional. Así también se expresa J. MENÉNDEZ: «Las facultades verificadoras se mueven dentro de muy estrictos límites, reducidos a meras comprobaciones superficiales». Esta actividad de examen y aportación de datos requeridos convierte, a veces, la comprobación en labor indagadora, de pesquisa de datos y petición de prueba documental. Como consecuencia de la falta de calificación en los Registros administrativos, podemos señalar la del asesoramiento y

ejercicio consultivo. La persona encargada del Registro administrativo, en consecuencia, no precisa ser profesional del Derecho especializado, ni poseer una elevada y profunda instrucción jurídica. Así el quehacer registral se confía a funcionarios administrativos, que obran en nombre del Estado, siendo retribuidos y haciéndose responsable la Administración pública. Inherente a la ausencia de calificación es la escasa e imprecisa regulación de recursos contra la comprobación, motivos, efectos.

Trasciende, por fin, la falta de calificación a los asientos registrales, de manera que puedan realizarse mediante copias, transcripciones o archivo de los documentos presentados.

4. INEXISTENCIA O ESCASA IMPORTANCIA DE LOS PRINCIPIOS JURÍDICO-REGISTRALES

Los principios básicos de los Registros jurídicos son desconocidos por la legislación reguladora de los Registros administrativos. No rige el principio de publicidad. La publicidad es mero anuncio, falta la presunción de exactitud y validez del contenido de los libros, ni los efectos conocidos por legitimación registral y fe pública registral. Ausencia del principio de prioridad o preferencia temporal del acceso de los títulos. El libro diario y el orden temporal de presentación de los títulos no suele determinar prelación de derechos o cierre del Registro. No suelen comportar los Registros administrativos la exigencia de titulación pública, falta, pues, la legalidad o autenticidad del título inscribible. Siguen, en este punto, un criterio flexible, menos riguroso, que habilita como título a la instancia, al impreso oficial y el documento privado tiene virtualidad registral. En general, puede decirse que cualquier documento puede ser título hábil para la toma de razón.

En lugar de la rogación y consentimiento nos encontramos con la normatividad, incluso coactividad. La inscripción suele ser obligatoria y se inicia muchas veces con la presentación de instancia, previa instrucción de expediente, conforme a modelo oficial, dentro del plazo preclusivo que las leyes determinen, bajo las sanciones previstas por falta de inscripción dentro del término. Y una vez iniciado el procedimiento su curso reglado seguirá conforme a los principios de impulso de oficio, jerarquía y demás pertenecientes al procedimiento administrativo.

Debe observarse que el carácter forzoso de la inscripción es coherente con la finalidad más común de los Registros administrativos: acreditar los requisitos de idoneidad o habilitación de personas, actividades o productos.

A este respecto, me parece de indudable valor la siguiente cita de

LÓPEZ MEDEL («Naturaleza de la función registral, *RCDI*, núm. 540, página 1026): «Quienes como juristas tengan experiencia de Registros administrativos concretos —y cita larga serie de ellos— podrán observar la sincronización con el aparato —sin peyorativos— departamental, el continuado proceso de autocontrol; los efectos jerárquicos o de subordinación; los sistemas de garantías y recursos; los factores en el 'acto administrativo' en cuanto a decisión —sin entrar en las colindancias con el acto político—, y la fiscalización que opera en escalones gubernativos continuados hasta llegar a lo jurisdiccional contencioso-administrativo que salta de la órbita gubernativa propia.»

5. LA INSCRIPCIÓN COMO ACTO ADMINISTRATIVO

La inscripción en los Registros administrativos, aun cuando sus efectos sean de mero anuncio o notificación, tiene la naturaleza de acto administrativo, dada la amplitud del concepto de éste, que pasamos a exponer. En los Registros jurídicos la inscripción no es, a mi entender, acto administrativo, sino acto jurídico.

Los elementos distintivos del acto administrativo son, de una parte, el carácter subjetivo de provenir de órgano de la Administración y, de otra, el objetivo de estar regulado por precepto especial del derecho (Sentencia de 26 de marzo de 1965). Al lado de un concepto estricto que se ciñe a las resoluciones y decisiones de las autoridades administrativas dentro de sus atribuciones (S. de 12 de junio de 1965). El concepto amplio comprende los actos de la Administración del Estado en cualquiera de sus actividades. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Curso de Derecho Administrativo*) define el acto administrativo como el acto jurídico dictado por la Administración y sometido al Derecho administrativo. FERNÁNDEZ VELASCO (*El acto administrativo*, Madrid, 1929) menciona expresamente la inscripción entre los actos administrativos, al estudiar las relaciones con los Derechos privados. Existen determinados actos administrativos —dice el autor— en los que se acreditan capacidades de sujetos o idoneidad de las cosas para intervenir en una relación jurídica en base a la inscripción en un Registro. GARRIDO FALLA (*Tratado de Derecho Administrativo*) recoge también como concepto autónomo de acto las inscripciones. Y ENTRENA CUESTA incluye las inscripciones dentro de los meros actos administrativos (*Curso de Derecho Administrativo*). GARCÍA TREVIANO (*Derecho Administrativo*, Salamanca, Apuntes editados por el SEU, LXIV, pág. 7) y GARCÍA OVIEDO admiten el concepto de los actos registrales y los clasifican dentro de los actos administrativos no negociales. Los actos administrativos registrales son actos declarativos. Para VILLAR PALASÍ, acto administrativo consultivo, en

razón a la información que proporciona. Sólo excepcionalmente los actos registrales son constitutivos, creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas. El efecto constitutivo es característico de los Registros jurídicos, no de los administrativos. La mayoría de los actos registrales administrativos producen efectos declarativos, de acreditación de los hechos o situaciones jurídicas, sin incidir en su contenido.

Debe tenerse en cuenta que la Administración puede rectificar y decretar por sí misma la cancelación de asientos, sin el consentimiento del administrado o resolución judicial, la inscripción, en este sentido, más que acto administrativo es acto de la Administración. La razón puede ser que la inscripción tiene en los Registros administrativos fines publicitarios, de simple valor informativo, en lugar de encontrarse al amparo de los Tribunales como en los Registros jurídicos, se encuentra en buena medida a disposición de la propia Administración.

No podemos omitir la referencia a la aplicación del concepto de negocio jurídico del Derecho privado al acto administrativo, que desembocaría en la caracterización de la inscripción como acto jurídico no negocial, que envuelve una declaración de conocimiento. Estudios que inició la doctrina alemana a partir de MAYER, desarrollada por la doctrina italiana, destacando FRAGOLA con su conocida monografía (*Gli atti Amministrativi non negoziali*, 1942). El acto administrativo registral produce sus efectos por determinación legal, *ex lege*, a diferencia del negocial que produce sus efectos porque son queridos, *ex voluntate*. En nuestro país son muchos los administrativistas que siguen esta teoría (GARRIDO FALLA, ENTRENA CUESTA, VALLINA VALVERDE). Frente a ellos, GARCÍA DE ENTERRÍA, en su Curso, rechaza, con razón, a mi parecer, el concepto de negocio jurídico aplicado al Derecho administrativo, basándose en el sometimiento de la Administración a la ley, a las previsiones legales, faltando la necesaria autonomía de la voluntad en el campo de la actividad administrativa. En la Ley de Procedimiento Administrativo rige el principio de tipicidad, en oposición al de autonomía de la voluntad.

6. OTROS RASGOS PECULIARES

La publicidad formal de los Registros administrativos o posibilidad de conocer los hechos inscritos presenta características extremas. Existen los Registros secretos, como los policiales; cuasi secretos, como los que están al servicio de la Administración; son de y para la Administración. Pero existen también los Registros públicos para cualquiera que solicite información, sin necesidad de acreditar interés o derecho legítimo alguno. Se explica este régimen de publicidad absoluta frente a la relativa de

los Registros jurídicos, porque el interés protegido por el Registro no es un interés individual. Así distingue la vigente Constitución española los Registros administrativos, estableciendo en el artículo 105, b), el acceso de los ciudadanos a los archivos y Registros administrativos. A consecuencia de ello, los datos inscritos, como no son de naturaleza privada, tampoco opera la protección a la reserva por razón de intimidad.

La extensión de las medidas de mecanización separa, una vez más, los Registros administrativos de los jurídicos. Toda la automatización e introducción de ordenadores puede llevarse a cabo en los administrativos en mayor grado que en los jurídicos, dada la atención insustituible del jurista.

Por último, es obvio el escaso valor científico del Derecho Registral administrativo.

Faltan los estudios especializados sobre la materia, y se presenta como un derecho asistemático y acientífico, incapaz de formular unos principios o bases comunes que abarquen la variadísima muchedumbre de Registros administrativos. Este hecho puede justificarse, en parte, porque la actividad registral administrativa no es propiamente jurídica, su estructura, fines y efectos, la eficacia simplemente informativa, hace innecesario el desarrollo científico del Derecho.

ADMINISTRACION PUBLICA DE DERECHO PRIVADO

A partir de la obra de ZANOBINI (*L'Amministrazione pubblica de Diritto privato*, 1918), precedido por la doctrina alemana, siguiendo la ruta jurídica tradicional, Alemania, Italia y, al fin, España (en 1969 RIVERO ISERN: *El Derecho administrativo y las relaciones entre los particulares*, Sevilla, y en 1959 GARCÍA TREVIANO: *Curso de Derecho administrativo*), se designa con este nombre los actos de la Administración en la esfera privada de las relaciones individuales. Cita como ejemplo MARTÍNEZ JIMÉNEZ (*ob. cit.*, pág. 49) «los estudios del Registro de la Propiedad inmueble, típica parcela del Derecho individual». En la Administración pública de Derecho privado coexisten lo privado del Derecho con la investidura pública estatal. ZANOBINI estudia, dentro de ella, los derechos reales inmobiliarios, la función autenticadora de hechos y situaciones, que atendiendo a la titularidad de los derechos es jurídico-privada. ROCA SASTRE (*Derecho Hipotecario*, pág. 16) reconoce que el Registro constituye elemento de la Administración, en su aspecto orgánico, pero también señala que la actividad registral es estrictamente jurídica, puesta al servicio del Derecho privado.

Los tratadistas de Derecho administrativo destacan la acción adminis-

trativa encaminada a fines jurídicos, funciones del Estado relativas al Derecho, en orden a la garantía del Derecho, como los Registros y función notarial, llamadas también funciones de investidura de fe pública (VALENZUELA SOLER), siendo para algunos actividad específica e independiente la actividad administrativa de realización del derecho. Sin embargo, debemos subrayar que la publicidad de los derechos inmobiliarios (Registros jurídicos) no es actividad directamente estatal, sino de un orden distinto (LÓPEZ MEDEL: *Teoría del Registro...*, ob. cit). Según GARRIDO FALLA, el Estado realiza en este sector una forma de intervención que no es administrativa, sino auxiliar y se concreta en la creación de los Registros y en la institución del Notariado.

Llegamos siempre a la conclusión de que la actividad del Registrador es jurídico-profesional e investida de eficacia pública. Es actividad realizada por el Registrador *en nombre propio*. Y aunque el poder público confiere certeza y eficacia a los actos y contratos privados por medio de la autenticación registral, *la inscripción no convierte en administrativos los derechos privados*. Por lo demás, debe tenerse presente que esa certeza y eficacia derivan del poder legislativo, no del ejecutivo. Repetimos la advertencia de no confundir lo público con lo administrativo. A diferencia de la actividad registral que cristaliza en los Registros administrativos, actividad directa y dependiente de la Administración, cuyo objeto son relaciones de interés público o general, en las que el individuo actúa en calidad de administrado. En la Administración pública de Derecho privado la Administración opera de manera indirectamente, lo que se denomina control administrativo. El papel de la Administración es y debe ser de control que implica el necesario respeto de los intereses privados y, al mismo tiempo, de protección o fomento, porque el Estado debe proteger y reforzar la eficacia pública de la actividad. La Administración justifica su injerencia en la actividad registral sólo en la medida en que garantice la investidura pública legal. La actividad que venimos examinando, en evidente oposición a la registral administrativa, *no es un servicio público*, pues no responde a la noción de servicio público elaborada por la ciencia administrativa (ALVAREZ GENDÍN, GARCÍA OVIEDO, JORDANA DE POZAS, ZONOBINI, SAYAGUES). *Los Registros jurídicos no satisfacen directamente necesidades públicas o colectivas, ni tienen inmediatamente interés público, ni son desempeñados por órganos de la propia Administración*.

La prestación de servicios en el Registro jurídico satisface, si se prefiere, directamente el interés de los individuos, en plural, pero, de ningún modo, el colectivo, y siempre en régimen de Derecho privado controlado, como se ha dicho, por el Estado. Ello hace que sea un régimen especial y distinto del régimen jurídico del servicio público.

Por definición, el objeto de la Administración pública de Derecho privado es el Derecho privado. Es fin del Registro dotar a las relaciones jurídicas *entre particulares* de seguridad (PAU PEDRÓN). Y es incuestionable que en el Derecho privado el interés individual es valor preeminente de su contenido normativo, independientemente de que la necesidad individual generalizada forme una necesidad general —los individuos componen la sociedad—, seguirá siendo privada. El matrimonio, la tutela o el Derecho sucesorio, aunque afectan a la colectividad, son materias de Derecho privado. Por la misma razón, la actividad registral de los Registros jurídicos forma parte del Derecho privado, y no es un servicio público. La necesidad social o pública evidentemente que no es característica relevante o definitoria de los Registros jurídicos, que inciden en la esfera individual de los derechos. Por ello nos parece inaceptable el criterio de ZANOBINI que la autenticación pública sea función administrativa y envuelva necesidad pública. Afirmación que nos parece acertada si se circunscribe al ámbito de los Registros administrativos.

He aquí la explicación de por qué el Estado no realiza directamente la publicidad registral, precisamente porque no satisface necesidades públicas inmediatas. La intervención o control administrativo no desnaturaliza, ni debe hacerlo, el carácter profesional privado, revestido de eficacia pública por ministerio de la ley. Interpretar el Registro de la Propiedad como servicio público retribuido por tasas provocaría antinomia. La lógica jurídica rechaza por incoherente regular una situación de dos maneras incompatibles. En este supuesto el Derecho fiscal se inserta en el sistema jurídico registral. Los principios hipotecarios inoperantes; faltaría el control de legalidad. En pocas palabras, conduce la radical negación del carácter jurídico del Registro.

Conforme a la argumentación expuesta, los Registros jurídicos, técnicos o de seguridad jurídica, no son servicios públicos; resumidamente: a) La actividad registral no la realiza el Estado o una entidad de Derecho público. Es actividad realizada por el Registrador en nombre propio, bajo su personal y única responsabilidad. Falta, por tanto, una de las características esenciales de las tasas o prestaciones por la realización de servicios públicos, pues de acuerdo con el artículo 1 de la Ley de 26 de diciembre de 1958, reguladora de las tasas y exacciones parafiscales, la prestación del servicio (hecho imponible) ha de realizarse por una entidad de Derecho público. El Registrador es obvio que no ostenta tal naturaleza. El Registrador, por lo demás, tampoco es órgano de la Administración. A lo largo de este trabajo insisto en estas ideas. b) El Registro jurídico (léase, el arquetipo de la Propiedad) no satisface directamente necesidades públicas, necesidades de carácter general, ni atiende inmediatamente al interés público. Naturalmente todo lo que tiene rele-

vancia social afecta a los individuos, y la suma de los intereses particulares forman pluralidad, sin salir de la órbita de lo privado, del Derecho privado innegable, como se ha dicho, que no es necesidad colectiva, ni general. Falta, en consecuencia, la prestación de un servicio público. Lo que hace inaplicable tanto el artículo 1 citado de la Ley de Tasas como el artículo 26, 1, a), de la Ley General Tributaria. No hay prestación de un servicio público, y la actividad a que se refiere la tasa no es realizada por la Administración o por una Entidad de Derecho público. Es decir, no concurre *ninguno* de los requisitos de la noción legal de tasa en nuestro derecho positivo.

La retribución a un jurista profesional del Derecho mediante un ingreso tributario *desnaturalizaría tanto la profesión registral como el concepto de tasa*, aun teniendo en cuenta la oscuridad del concepto de tasa; su distinción de los precios políticos y de otros tributos (GIANNINI afirma el carácter tributario de las tasas, seguido por GARCÍA DE ENTERRÍA y SAINZ DE BUJANDA, acorde con el artículo 21 de la Ley General Tributaria); analogía respecto al concepto jurídico de carga o de *obligatio propter rem*; su asimilación a los impuestos (COCIVERA) o distinción (artículo 21 LGT); el nacimiento de la deuda por tasa aun no solicitando el contribuyente la actividad del Estado, e incluso siéndole desventajosa, afirma GIANNINI. En nuestro Derecho la obligación de pagar la tasa de riego, verbigracia, de una finca, independientemente del hecho de que se riegue o no.

REGISTROS JURIDICOS

Establecida la salvedad de que todos los Registros son jurídicos, pero sólo en el sentido de que jurídico es lo que atañe o se ajusta a derecho, después de estudiar el *fundamentum dividendi* de los Registros administrativos y jurídicos, así como las características diferenciales de los primeros. Vamos a exponer aquí la doctrina común a los Registros jurídicos, también llamados Registros técnicos, técnico-jurídicos o Registro de bienes. Esta doctrina básica viene a ser la formada por los llamados principios hipotecarios, si bien contemplados desde una perspectiva inconcreta. Aplicando los principios del Registro Inmobiliario a otros Registros de características análogas, se pretende formar el grupo de los Registros jurídicos de bienes, sin acuerdo sobre cuáles lo son. Además de los inmuebles, se incluyen los muebles corporales identificables y no consumibles, como: Registro de buques, automóviles, aeronaves. Pueden formar parte también los Registros de derechos incorporeales, el de la Propiedad Intelectual y los Mercantiles, aunque éstos no sean de bienes,

sino de personas, su naturaleza eminentemente jurídica justifica la clasificación. Nace así el Derecho registral de los Registros jurídicos al servicio de la seguridad jurídica, referido al Registro de la Propiedad, Mercantil, Hipoteca Mobiliaria y Ventas a Plazos.

Si tuviéramos que señalar una sola característica definitoria de los Registros jurídicos, diríamos que es la eficacia. Opinión que viene sustentando inteligentemente el hipotecarista CHICO Y ORTIZ. Sin duda es en el Registro Inmobiliario en el que predomina la eficacia y las soluciones de estricto Derecho. B. OLIVER nos dice que «el Registro de la Propiedad es institución de carácter eminentemente jurídico, especialmente por los extraordinarios efectos de la inscripción». Y ARAGONÉS (*Compendio de Legislación hipotecaria*) escribe: «El Estado, es decir, la sociedad, mediante el Registro reconoce la validez del hecho jurídico inscrito, su fuerza obligatoria, la necesidad de acatamiento tanto por él como por los particulares por representar la veracidad y realidad de su existencia.»

La proyectada uniformidad normativa de los Registros jurídicos de bienes ha sido aprobada por diversos Congresos Internacionales de Derecho Registral: Buenos Aires, 1972; Madrid, 1974, y San Juan de Puerto Rico, 1977.

Esta unificación no deja de ser la tentativa de aplicar el modelo de Registro Inmobiliario a otros Registros. Hecho que la ciencia registral ha observado, entendiendo que el Registro Inmobiliario es, sin duda, el arquetipo de los demás Registros jurídicos o técnicos, pues reúne, en suma, los caracteres que definen la tipología jurídica. Entiendo que la «juridicidad» del Registro Inmobiliario designa el conjunto objetivo de normas que organizan y reglamentan la realidad social registral, es decir, todo lo que se puede llamar «orden jurídico registral».

Las características más sobresalientes del Registro Inmobiliario: efectos de la inscripción, elevado nivel científico y antigua especialización de sus estudios, seguridad jurídica del sistema, formulación doctrinal de los principios hipotecarios, el Registrador como jurista, organización, llevanza de libros; han sido motivos de celebridad y prestigio, convirtiéndose en horizonte permanente de la vida registral. El Ente registral superior, al que pretenden emular los otros Registros, y da lugar a lo podríamos llamar el síndrome de Registro de la Propiedad. El querer ser como se aprecia no sólo en los Registros jurídicos de bienes. La unificación total del Derecho Registral es un caso también del mencionado síndrome. Los Registros de la Administración quien copiar, a veces, al prototipo, unificándose. Así, el Registro Inmobiliario, como final de la carrera registral o punto donde culmina la idea de Registro, podría representarse piramidalmente, pues hoy se dice que la geometría

sustituye a la filosofía. La pirámide registral tiene por vértice el Registro Inmobiliario, más abajo ocupan el volumen inmediato los llamados Registros jurídicos, y forman la base, ancha base, pluricelular, heterogénea, los numerosos Registros administrativos. La unidad registral defendida por FUEYO LANERI no es obstáculo para el reconocimiento de «aquellos Registros públicos del más alto nivel, Registros, por antonomasia, clásicos, quedarán jerárquicamente en el lugar que les corresponda. Mediante la comparación se realizará su mérito e importancia» (*ob. cit.*, página 4).

TIPOLOGIA DE LOS REGISTROS JURIDICOS

1. AUTONOMÍA Y UNIDAD

Se ha planteado por la doctrina la posible unidad del Derecho Registral únicamente respecto a los Registros jurídicos o jurídicos de bienes, y su autonomía como Derecho especial separado del Derecho civil (véase MANUEL AMORÓS GUARDIOLA: *Sobre el Derecho Inmobiliario Registral y su posible autonomía*, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1967). Se observan características comunes e independientes: legislación separada, relación jurídica registral, principios básicos comunes de protección del tráfico de bienes, jurisdicción separada (*Anales del II Congreso Internacional de Derecho Registral*, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1974). Unidad y autonomía que han merecido el reconocimiento en el II Congreso Internacional de Derecho Registral, y en las declaraciones 1.^a y 2.^a de la «Carta de México», aprobada en 1980 por 25 países, que establece la plena autonomía funcional de los Registros jurídicos de bienes, indispensable para satisfacer la publicidad, la seguridad del tráfico y la garantía del crédito.

PAU PEDRÓN contempla la unidad de los Registros de seguridad jurídica y propone la elaboración de una teoría general de ellos asentada en sus rasgos comunes, a saber: calificación o control de la materia inscribible, documentación pública del asiento registral y oponibilidad del contenido del Registro.

Desde el punto de vista científico y docente se puede afirmar que existe una ciencia del Derecho Hipotecario, basada en la especialización de sus estudios y en los numerosos trabajos: Tratados, Monografías, Revistas dedicadas a este Derecho. En el aspecto docente, las ideas de unidad y autonomía del Derecho Registral como Derecho especial, justifican fundadamente el deseo del Ilustre Colegio Nacional de Registrado-

res de incluir esta disciplina en los planes de estudio de las Facultades de Derecho.

El panorama real de la unidad registral, es decir, de la unificación del régimen jurídico registral de la propiedad mobiliaria e inmobiliaria es de separación, contrario al principio de unidad. El Derecho positivo español e igualmente el Derecho comparado nos ofrecen importantes ejemplos de lejanía. No obstante, debemos recalcar que aun no existiendo unidad de ordenamientos de los Registros jurídicos de bienes, lo que se ha llamado unidad institucional, se ha logrado en nuestro Derecho otra unidad parcial, pero fundamental, la del Registrador o profesional encargado del Registro, que permite la eficacia jurídica plena de los Registros encomendados al Cuerpo Nacional de Registradores de la Propiedad.

En el Derecho comparado vemos cómo en Francia el *Droit immobilier, Hypothecaire, Bureau des Hypotheques* o *Publicité Foncière*, homólogo de nuestro Derecho Registral Inmobiliario, no es un derecho autónomo, es un derecho que forma parte del *Droit Civil*, así lo estudian J. CARBONNIER, P. DUPONT, DELESTRAINT, C. LARROUMET, M. PLANIOL, G. RIPERT. Del mismo modo, en Inglaterra la propiedad inmobiliaria, que se conoce con varios nombres: *Property, Law of Real Property, Registration, Land Registration*; se estudia y regula con independencia de los demás Registros jurídicos, sin que se haya logrado unificar el régimen jurídico mobiliario e inmobiliario.

2. INTERÉS PRIVADO

En la *summa divisio* del Derecho en público y privado, el Derecho Registral, sólo el de los Registros jurídicos pertenece al Derecho civil, salvando alusiones autonómicas, al Derecho privado, que es el derecho que regula las relaciones entre particulares, según el concepto de P. RAMBAUD (*Le Code de Napoleon par questions et par reponses*, 2.^a ed., París, 1869). Lejos de intentar definir el Derecho privado como noción urgente, el Derecho civil es, de esta manera, el concerniente a los intereses particulares.

El Derecho civil se dice que es el Derecho del individuo como medida y fin del Derecho. DE CASTRO escribe que el Derecho civil está animado por el principio de personalidad. Para el abogado y publicista francés JEAN MARC VARANT es el Derecho de una sociedad horizontal, frente a la sociedad vertical, en la que todo viene del Estado; sociedad estatalizada, y que ha contribuido al *declin du droit* (*Le Droit au Droit*, París, 1986). La sociedad civil es la sociedad del principio de autonomía de la voluntad, de la libertad contractual, como fuente y medida de lo

jurídico frente a la socialización del Derecho. Aquí se inspira la célebre frase de FOUILLE: *Qui dit contractuel, dit juste*. Y KANT describe admirablemente la libertad: «Cuando alguien decide una cosa en lugar de otro, es siempre posible que cometa alguna injusticia, pero toda injusticia es imposible en lo que cada uno decide por sí mismo». Es innegable que los Registros jurídicos no pertenecen al Derecho administrativo, y siempre ha sido así. El interés privado aparece en los orígenes de la legislación registral. Aparece el carácter civil del Registro jurídico en la Exposición de la Comisión de Códigos de la Ley Hipotecaria de 1861: aseguramiento de las relaciones individuales. Versa sobre los negocios jurídicos de los particulares, incluso el Estado como sujeto de derechos privados. En el *Diario de Sesiones del Senado* de 16 de diciembre de 1863, palabras de PEDRO GÓMEZ DE LA SERNA sobre la Ley Hipotecaria: «Indole esencialmente civil o de Derecho privado». Y el Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, señala como objeto del Derecho Inmobiliario la protección de las relaciones jurídicas privadas. Discurso del Senado de presentación del Proyecto de Ley Hipotecaria de 1861 por el excelentísimo señor Ministro de Justicia figuran las palabras: «seguridad que tendrán los que presten sobre los inmuebles...».

En la doctrina, ROCA SASTRE considera la registral «actividad estrictamente jurídica, puesta al servicio del Derecho privado». El Registro es, para DÍEZ PICAZO, «defensor y protector de los acreedores hipotecarios». El Derecho Hipotecario, según LACRUZ BERDEJO, está destinado a publicar derechos civiles... con eficacia civil especial. El profesor GUASP define el Derecho Registral: «forma de organización del Derecho privado por razón de su objeto» («La organización del Derecho privado», *RCDI*, enero-febrero 1961). DÍEZ PICAZO habla en sus *Lecciones de Derecho Civil* de «hechos que producen mutaciones jurídico privadas».

Pretender llevar la regulación de los Registros jurídicos al Derecho administrativo implica, a mi juicio, desconocer su evidente carácter privado. El Registro es despacho abierto al público, pero no es un servicio público. La injerencia administrativa, de que hemos hecho mención, en forma de control o actividad auxiliar, tiene por objeto en el Derecho Registral la ordenación del Derecho privado, como parte del Derecho civil, dentro del Derecho de cosas —así en los Códigos civiles y enseñanza universitaria— o como derecho independiente.

B. OLIVER reitera la naturaleza civil del Derecho Registral: «El Registro Inmobiliario es una institución de Derecho civil... Todos cuantos juristas tomaron parte en la preparación y redacción de la Ley Hipotecaria, todos han opinado que toda la ley forma parte integrante del

Derecho civil, incluso los preceptos que tratan de la organización del Registro» (*ob. cit.*, pág. 373).

Escribe AMORÓS GUARDIOLA: «La protección que el Registro otorga al titular que inscribe es predominantemente privada, se organiza en atención a un interés individual, a la eficacia de un derecho subjetivo privado». Autonomía de la voluntad que destaca DE LA RICA, cuando afirma que el postulado de «voluntariedad» en la inscripción obedece al sacrosanto respeto de la libertad individual. Encontramos así en el Derecho Registral el elemento psicológico volitivo, que fundamenta el *ius dominativum*, característico del Derecho privado.

Es Derecho privado el registral, a pesar de la coexistencia de normas heterogéneas: civiles, procesales, mercantiles, administrativas. Debemos reconocer el predominio del interés privado aun cuando existan zonas en el Derecho Registral de interés público o características administrativas. Comparto la convicción expresada por LACRUZ BERDEJO: «Al lado de otros intereses públicos y sociales, que nos parecen indirectos o secundarios, la protección de los Registros jurídicos predominantemente privada, se organiza en atención a un interés individual, a la eficacia de un derecho subjetivo privado, protección de puro Derecho civil».

En cuanto a la distinción de Derecho Hipotecario material y formal, debemos señalar que es distinción abandonada hace tiempo y carece de interés científico. Por lo demás, como se sabe, hasta el Código Civil contiene normas de Derecho público, sin que ello ponga en duda su verdadera naturaleza. Refuerzan la argumentación, los conceptos jurídicos que le integran y la formación especializada del Registrador iusprivatista.

También encontramos apoyo del lado de la relación jurídica registral. SANTORO PASSARELLI define la relación jurídica privada como la constituida para tutelar un interés privado. La relación jurídica registral no satisface precisamente intereses supra individuales, aunque en el ámbito del Derecho civil existan —derechos de la personalidad, derechos familiares—, satisface pura o predominantemente intereses individuales, y el poder conferido al titular registral le permite disponer plenamente de su interés. Yo tengo muy claro que el destinatario del Registro es el particular que acude a él, no es destinataria la sociedad entera.

La tesis iusprivatista del Derecho Registral resulta palmaria desde una perspectiva sociológica. GRASSERIE elocuentemente expone: «La enajenación de un inmueble, los derechos reales sobre las cosas, interesan en grado sumo a los contratantes, a sus familiares y a los terceros a quienes dichos actos benefician o perjudican; en cambio, las condiciones en que determinados trabajos se realicen, el salario, la jornada, el trabajo de la mujer y de los niños, la dignidad de unos y otros, no

pueden quedar sometidos a la libertad de estipulaciones, son de interés general» (*Principios Sociológicos del Derecho Civil*).

3. SEGURIDAD JURÍDICA Y SEGURIDAD JURÍDICA REGISTRAL

Tradicionalmente se viene afirmando que el fin de los Registros jurídicos es la seguridad jurídica, con expresión de ROCA SASTRE, robustecer la seguridad jurídica. A manera de lema académico, formula CÁRDENAS (*Memoria Histórica de la Comisión de Codificación*) el objeto fundamental de los Registros Hipotecarios, con la expresión trinómica: «Firmeza, Seguridad y Estabilidad».

¿Qué seguridad jurídica realiza el Registro? ¿Existe únicamente la seguridad general del Derecho, o puede hablarse también de otras seguridades específicas junto al fin o exigencia ineludible de la seguridad del Derecho? Los tratadistas de Derecho Hipotecario cometen el error de no distinguir. Creo que es preciso diferenciar la seguridad jurídica valor del derecho de la seguridad jurídica registral, autenticadora de derechos.

Fue el impulso de seguridad lo que movió a los hombres a constituir una sociedad y un derecho. Es la seguridad, afirma LEGAZ LACAMBRA, dimensión ontológica del derecho. Seguridad jurídica, añade el filósofo del derecho, significa certeza del derecho. El conocimiento de la norma por el individuo es seguridad, porque sabe a qué atenerse. Para COING la seguridad se basa en la inviolabilidad del derecho (F. LÓPEZ DE OÑATE: *La Certezza del Diritto*, Roma, 1950).

Para BALDO la seguridad forma parte del contenido del derecho, es valor final, fin del Estado que debía defender los derechos.

La seguridad es una exigencia ineludible del Derecho y, al mismo tiempo, de la justicia. Así habla KANT de la justicia protectora (*iustitia tutatrix*). Igualmente RADBRUCH afirma que «la seguridad jurídica es una exigencia de la justicia... hemos de procurar realizar la justicia con la menor merma posible de seguridad». PÉREZ LUÑO matiza (*Derecho Natural*, Barcelona, 1950): «la seguridad no es la justicia, es sólo un valor al servicio de la justicia».

Todo orden jurídico conlleva una situación general de seguridad. La inviolabilidad que deriva de la seguridad obliga al mantenimiento y acatamiento del derecho. Por ello crean inseguridad: la arbitrariedad, revisión de la cosa juzgada.

El destinatario de la seguridad es la persona. Uno de los grandes fines del Estado de Derecho es la protección al individuo que la seguridad jurídica trata de realizar. La seguridad forma parte de la personalidad. En este sentido de extensión de la personalidad manifiesta JOHN

LOCKE (en el Tratado político *Du Gouvernement Civil*, chap. XII, página 286): «El término propiedad (*property*) designa no solamente los bienes o cosas poseídas, sino, más fundamentalmente, la vida, la salud, la integridad de la persona, la libertad patrimonial.»

Por otra parte, también la noción del derecho subjetivo, en cuanto protectora de los individuos, encarna la idea de seguridad, que aparece en el siglo XIV con GUILLERMO D'OCCAM (*subjectum iuris*) y en el XVI con FRANCISCO DE VITORIA (*Lecciones sobre los Indios*, 1538), consagrándose en el siglo XIX.

Seguridad jurídica y seguridad jurídica registral tienen finalidad común: la protección del individuo. El fin de la seguridad registral es el individuo. La seguridad aparece como exigencia del Derecho Registral, como valor final que debe cumplir inexorablemente. La Ley Hipotecaria nace para dar certidumbre al dominio y demás derechos en la cosa. Es Ley de seguridad de los derechos (*Diario de Sesiones del Senado* de 24 de noviembre de 1860). B. OLIVER utiliza el término «aseguración».

El Real Decreto 1030/1980, de 3 de mayo, considera el Registro como institución dirigida a la publicidad y protección de las relaciones jurídicas privadas. El Estado, mediante la autenticación de los derechos, realiza una función de garantía jurídica, a través del Registro y del Notariado. Resalta el fin esencialmente jurídico del Registro inmobiliario, dirigido al mantenimiento del orden jurídico, a diferencia de los Registros administrativos.

Importa destacar de la seguridad registral otra característica, cual es su eficacia cautelar anticipada o anteprocesal. MEZQUITA DEL CACHO (y otros autores bajo el título *La Seguridad Jurídica y el Notariado*, Editorial Revista de Derecho Privado, 1986) observa que el sistema registral y notarial forman parte de los que puede denominarse derecho preventivo, que evita la actuación ante la autoridad judicial. En igual sentido se expresa LÓPEZ MEDEL, en el ámbito registral y notarial, la seguridad jurídica queda cualificada por las notas de preventiva, cautelar y anticipativa, según este autor, quien pone de relieve la valoración constitucional del principio de seguridad jurídica.

Escribe CHICO Y ORTIZ (*Administración Pública de Derecho Privado*): «Para que el Registro sea jurídico, además de público, es preciso que de archivo se convierta en institución destinada a provocar una publicidad que produzca efectos; efectos que aseguren lo que no puede lograr ni la escritura pública, ni el documento judicial, ni el público o administrativo, pues sólo mediante la inscripción el documento se hace fuerte y puede producir efectos *erga omnes*.

Podemos concluir diciendo que la seguridad, valor final del Derecho y exigencia ineludible de la justicia, en orden a la protección del

individuo, tiene como categoría específica la seguridad registral. Tienen en común el fin, pero la seguridad registral es de naturaleza instrumental o medio de garantía de los derechos. El Derecho en sí es seguridad; el Registro es seguridad de algo, no de sí mismo. La seguridad registral es un valor, por tanto, referencial, relativo a los hechos o derechos inscritos. Uno contiene su propia seguridad, el otro asegura a otros. El Derecho Registral no se protege a sí mismo, defiende y garantiza lo inscrito. Es por ello derecho tuitivo de las noticias que publica. Vemos, pues, que la seguridad registral es diferente de la certeza del derecho como fin esencial del mismo. La seguridad registral lo es de los derechos inscritos, cuya eficacia se caracteriza por ser preventiva y *erga omnes*.

4. ROGACIÓN Y CONSENTIMIENTO

La actividad registral en los Registros jurídicos es rogada, a instancia de parte. Las operaciones registrales no pueden realizarse sin que los interesados lo soliciten.

Rogación es la petición de inscripción, que constituye principio registral. La rogación puede ser expresa, la que se pide mediante solicitud; tácita, por presentación del título, y presunta, la que resulta del hecho de pedir certificación, que se entiende solicitada la cancelación de asientos.

El fundamento de la rogación es el principio de autonomía de la voluntad que inspira los Registros jurídicos, al servicio de los particulares. Destaca LÓPEZ MEDEL la diferencia de la rogación de la instancia administrativa, porque lo que se pide en aquélla no está afectado por la frialdad y rigidez de la instancia.

El particular inscribe libre y voluntariamente; la inscripción se deja a su arbitrio. A esto se opone la inscripción de oficio, por imposición de la norma.

Quien inscribe lo hace con el fin de obtener el amparo de la inscripción. La petición de inscripción está motivada teniendo en cuenta los beneficios que reporta, de aquí que se llame inscripción estimulada, pues los efectos que la ley atribuye a los asientos sirven de estímulo o resorte a los particulares para pedir la inscripción. La rogación guarda relación y coherencia con la inscripción voluntaria, por una parte, y, por otra, con el principio del consentimiento, en cuanto son distintas expresiones concretas de la autonomía de la voluntad de los interesados en el campo de los Registros jurídicos.

La inscripción voluntaria es principio básico común de los Registros jurídicos. La inscripción necesaria, llamada también obligatoria o forzosa, es la que se impone coactivamente al interesado, a veces, bajo

sanción, incluso señalando plazo preclusivo para realizarla. La inscripción obligatoria es característica de los Registros administrativos, como ya se dijo al tratar de ellos, e incompatible con la vigencia del principio de autonomía de la voluntad. El ámbito de la rogación comprende no sólo la petición de inscripción, también se extiende a la solicitud por el interesado de un asiento concreto; si se practica en forma diversa deberá obtener previamente la conformidad de los interesados (Resolución de 19 de junio de 1975).

El consentimiento de los interesados, rasgo peculiar de los Registros jurídicos, el consentimiento de quienes tienen interés en asegurar el derecho que se inscribe, se manifiesta bajo múltiples formas en relación con los asientos registrales: contenido del asiento respecto al título, modificación o rectificación de asientos, cancelación, alteración del rango registral, renuncia del derecho o del asiento.

La voluntariedad, el juego del principio de autonomía de la voluntad inspirador en gran medida de los Registros jurídicos, hace que sus procedimientos registrales sean procedimientos dispositivos o *ex voluntate*, como ordenadores al servicio del particular, carentes de la tipicidad e impulso de oficio de los administrativos.

5. AUTENTICIDAD

La autenticidad, así la llama ARAGONÉS, es una de las condiciones que debe reunir todo Registro jurídico, implica que el derecho que se inscribe conste de manera indubitable. La autenticidad hace referencia a las exigencias de certeza y validez del derecho materia de inscripción. Es control de legalidad para permitir el acceso sólo a los hechos jurídicos que revisten caracteres de validez. Precede al control de legalidad de la calificación registral. Viene a ser una calificación cautelar presuntiva *ex lege*.

La restricción legislativa del documento inscribible al documento público, al igual que los demás principios registrales, es garantía de la seguridad jurídica final que la inscripción debe brindar. Y se funda en las citadas exigencias de certeza y validez del derecho, el derecho debe existir y ser válido, pues el legislador piensa que únicamente los títulos formalizados por juristas competentes, es decir, los llamados títulos auténticos, deben tener virtualidad registral, habida cuenta de la probabilidad de que reúnan los requisitos legales. El Notario realiza una función adecuadora (J. DE PRADA), no es un documentador.

6. CALIFICACIÓN JURÍDICA

Una de las diferencias más trascendentales que separan los Registros administrativos de los jurídicos es, que en éstos el Registrador valora y juzga el título, decidiendo si el acto es o no inscribible, y señala, en su caso, el camino a seguir para que los interesados subsanen los defectos observados.

El Registrador de los Registros jurídicos no es órgano pasivo, no es autómatas copiador o archivador de documentos, ni su labor es de mera comprobación o investigación como el funcionario encargado del Registro administrativo.

La calificación o control de la materia inscribible, señala PAU PEDRÓN, es característica común de los Registros de seguridad jurídica que los distingue de los Registros de información administrativa.

La calificación se considera cuestión clave de la profesión registral. Sólo el *status* independiente y de responsabilidad personal y directa del Registrador garantiza el principio de legalidad o control calificador. Su fundamento en el derecho positivo se encuentra en la investidura pública de la profesión registral. El poder legislativo confiere al Registrador la potestad o facultad calificadora para exigir la observancia del principio de legalidad, en aras de la seguridad jurídica final que el Registro debe realizar, y a la que el principio de legalidad y los demás principios deben servir. Destaca el orden lógico y sistemático del Registro formado por una cadena de garantías, autenticidad, calificación, para lograr la garantía final del Registro, que es la seguridad registral.

No tiene sentido exponer aquí el tema de la calificación jurídica en toda su extensión y profundidad, que ha sido objeto de numerosos y magníficos estudios por la doctrina hipotecaria. Muy recientemente CHICO Y ORTIZ añade otra importante obra dedicada a esta materia (*Calificación jurídica. Conceptos básicos y Formularios registrales*, Pons, 1987).

En cambio, me parece oportuno dar cuenta resumida de lo más esencial, a mi parecer, del juicio valorativo registral:

a) Que la facultad calificadora es un juicio unipersonal, técnico y profesional de naturaleza puramente jurídica, bajo los principios de independencia, responsabilidad directa y personal. Sobre el Registrador, el profesor DÍEZ PICAZO, tras subrayar la necesaria independencia, hace justa y precisa descripción: «quien debe tener una severa preparación especializada, y mantiene a sus expensas las oficinas, cobra por arancel y está sometido a dura responsabilidad. Y son calificantes, ya que ejercen sobre los títulos inscribibles un examen previo y eminentemente jurídico con objeto de que sólo tengan acceso al Registro los títulos

realmente válidos y eficaces, evitando que se desencadenen los efectos protectores del Registro en casos indignos de protección (*Lecciones de Derecho Civil III*, Derecho de Cosas, Madrid, 1967, pág. 211).

b) Que la calificación implica la necesaria tarea hermenéutica de las normas previa al juicio calificador. El Registrador ejerce relevante actividad jurídica de interpretación y aplicación del derecho, utiliza sus conocimientos de lógica jurídica, argumentación y razonamiento jurídico, cuando la interpretación, mejor aplicación, literal, es insuficiente.

c) Que la calificación, en sentido estricto, es decir, el fallo o decisión de inscribibilidad, puede ir precedido de informe del Registrador, certificación con información continuada, sobre la situación jurídica registral de la finca o derecho. Todo ello hace referencia a una parte de la actividad de información y asesoramiento. Siguen al juicio calificador dos proyecciones: una de construcción jurídica, por la que se fija la estructura y redacción del asiento, selectiva de lo que puede y debe ser objeto de publicidad, pues el Registrador, repito, no transcribe; y la otra, también de consejo, asesoramiento y actividad colaboradora del Registrador para la devolución del documento, subsanación de faltas en orden a facilitar la ulterior inscripción y defensa de los derechos de los particulares por la vía de recursos.

d) Que, en toda su extensión, proyecciones y efectos, la calificación al mismo tiempo que control de legalidad-homologación purificadora, con expresión de LÓPEZ MEDEL —constituye actividad científico-doctrinal de creación jurídica—. Sin duda, hay un Derecho de juristas precisamente registral, parangonable, como alguna vez se ha dicho, a la jurisprudencia cautelar romana.

La doctrina calificadora proporciona el material jurídico sobre el que se construyen las Resoluciones de la Dirección General, contribuye así decisivamente a la formación de la jurisprudencia registral. La Resolución de 26 de octubre de 1973 declara: «La calificación del Registrador puede contribuir eficazmente al desarrollo del derecho.» (Sobre el papel creador de la calificación, CHICO Y ORTIZ: *La inscripción registral y el documento notarial como fuente de construcciones jurídicas*, III Congreso Internacional de Derecho Registral.)

Como acto preparatorio de la inscripción y sus efectos, se le atribuye también a la calificación por GALLARDO RUEDA eficacia autenticadora y declarativa de los derechos que se inscriben, pues la calificación —precisa LÓPEZ MEDEL— es el «primer eslabón de una serie de efectos jurídicos».

7. LA INSCRIPCIÓN COMO ACTO JURÍDICO

La inscripción, ya quedó expuesto, en los Registros administrativos es un acto administrativo, pero no lo es en los Registros jurídicos, aunque de éste tomemos la concepción más amplia, por no ser acto dictado por la Administración. Falta siempre, al menos, el requisito subjetivo de la persona agente que dicta el acto, pues los Registros jurídicos no son órganos de la Administración. El Registro no tiene personalidad jurídica —fuera de la del Registrador—, ni es órgano de la Administración, es decir, no representa orgánicamente a la Administración. Por su parte, el Registrador no representa a nadie, actúa en nombre propio. El acta de inscripción en los asientos así lo refleja con estas palabras: «En su virtud, inscribo.» En los Registros jurídicos es el Registrador quien inscribe; en los administrativos es la Administración quien inscribe. Inscribire el Registrador personalmente como profesional del Derecho investido por el Poder público (legislativo) para dotar de eficacia jurídica los asientos registrales. La fe pública de que el Registrador está investido dimana del poder legislativo. Cuando el Registrador inscribe (supuesto de hecho) aplica la norma y, en consecuencia, se producen los efectos previstos por la norma jurídica.

La inscripción en cuanto acontecimiento que se produce a virtud de la voluntad de los particulares y al que el ordenamiento jurídico otorga determinados efectos es, sin duda, un acto jurídico (ver SANTORO PASSARELLI: *Doctrinas Generales del Derecho Civil*, Madrid, 1964). Acto jurídico, pero no acto administrativo. LÓPEZ MEDEL señala que la inscripción difiere del acto administrativo: aplicación del principio de autonomía de la voluntad, normativa particular sobre la nulidad de inscripciones, rectificaciones y cancelaciones, falta la revisión de oficio, calificación, contenido del asiento, salvaguarda de la inscripción por los Tribunales, etc.

Como la inscripción registral es presupuesto de efectos predispuestos por la ley, pertenece a la categoría de actos jurídicos en sentido estricto, llamados también «actos de Derecho» por URSICINO ALVAREZ (*El Negocio Jurídico*), porque el efecto se determina por la ley con carácter forzoso. Es un acto de la voluntad, porque de la voluntad del particular depende la inscripción, en cuanto el particular decide la presentación del título. El principio de autonomía de la voluntad en el Derecho Registral permite argumentar la naturaleza negocial (negocio jurídico). Voluntad que está presente en la rogación y se presume en los negocios formales, pero el contenido de la inscripción y efectos —afirma GONZÁLEZ PÉREZ— son, en cierto modo, fijados por la ley. Llegamos a la conclusión, al parecer más exacta, que la inscripción es negocio jurídico

normado, por derivar sus efectos de la ley. Dentro de los actos o negocios jurídicos pertenece a la clase de los positivos. Y formales, sujeto a forma especial, típico, en razón a los requisitos y efectos predeterminados, y es también acto jurídico complementario del negocio jurídico que se inscribe. La naturaleza complementaria de la inscripción no se opone a la inscripción constitutiva, ni a la autonomía de la relación jurídica registral, que completa el negocio civil, por vía constitutiva. En este caso, modifica el contenido de la relación jurídica, la inscripción es, más bien, modificativa, de efectos jurídicos, en parte, normados por ministerio de la ley (sobre naturaleza jurídica de la inscripción pueden consultarse los trabajos de RAFAEL CHINCHILLA RUEDA en *RCDI*, página 608, 1945, y J. LÓPEZ MEDEL en la misma revista, año 1958, página 463).

8. SUSTANTIVIDAD

Los Registros convierten en público lo que es privado; pero, frente a la publicidad de los Registros administrativos, meramente informativa, publicidad de anuncio, contrasta la publicidad sustantiva de los Registros jurídicos. Sustantividad equivale a eficacia jurídica, y es nota esencial de los Registros jurídicos. La inscripción da vida legal a lo inscrito, convierte las inscripciones en declaraciones de derechos privados. El valor jurídico de lo inscrito marca los derechos y obligaciones de los terceros, con efectos declarativos o constitutivos de las relaciones jurídicas.

La publicidad, por tanto, de los Registros jurídicos y administrativos, es diferente; la primera sustantiva, la segunda informativa. CHICO Y ORTIZ (*Calificación jurídica...*, ob. cit.) se expresa en los siguientes términos: «No es lo mismo publicidad noticia, propia de los Registros administrativos, que publicidad efecto, peculiar de los Registros jurídicos, que protegen el principio de la seguridad del tráfico». A la eficacia aseguradora de las noticias que publican los Registros jurídicos se llama publicidad material, que es el efecto protector de los derechos inscritos. Habiendo sido proclamado principio básico común de los Registros Inmobiliarios y de los jurídicos, en la Carta de Buenos Aires de 1972 y II Congreso Internacional de Derecho Registral de Madrid, 1974. Se desdobra la publicidad material en: a) afirmación de integridad, lo no inscrito no perjudica al titular registral; b) presunción *iuris tantum* de exactitud o principio de legitimación, los derechos existen y pertenecen a su titular en la forma que determina el asiento respectivo, mientras por sentencia firme no se declare lo contrario. Y la apariencia creada por el Registro logra posición inatacable, *iuris et de iure*, cuando

juega el conocido como principio de fe pública registral en beneficio de tercero de buena fe.

9. EL REGISTRADOR, JURISTA INVESTIDO DE FUNCIONES PÚBLICAS

El Registrador del Registro Inmobiliario —debe extenderse a los demás Registros jurídicos— no es funcionario administrativo, ni público, ni siquiera público especial o *sui generis*. Cuando la ley llama funcionario público al Registrador o Notario utiliza una denominación inadecuada a su verdadera naturaleza, y deja indefinido lo que son. Es sabido que la expresión funcionario público —a ello se ha hecho referencia— adolece de suma imprecisión por el carácter político coyuntural y contenido heterogéneo de personas y actividades que comprende, diversas funciones, cualificación, sistemas de ingreso..., lo que determina en este supuesto el error nominal de llamar funcionario a quien no lo es, consecuencia de un proceso de generalización ilógico.

Si tenemos en cuenta los rasgos fundamentales de la profesión registral, que veremos a continuación, actuación en nombre propio, responsabilidad personal, independencia, remuneración arancelaria, asesoramiento y actividad jurídica creadora..., etc., resulta evidente que el Registrador no es funcionario, sino más bien profesional liberal, pero investido de funciones públicas, lo que la ley viene llamando profesiones oficiales. A semejanza de las profesiones liberales, el aspecto privado es esencial y prioritario, asimismo la relación con el cliente, que no es administrado y, en suma, todo el aspecto jurídico privado estudiado en páginas anteriores. GARCÍA TREVIJANO y MARTÍNEZ JIMÉNEZ, autores de Derecho administrativo, afirman que no son funcionarios públicos quienes cobran sus honorarios por arancel y asumen el riesgo de su actividad.

En forma sintetizada, me parecen caracteres relevantes de la profesión registral los siguientes:

a) Independencia. En los Registros jurídicos, ausente en la Administración pública, como afirma GARCÍA DE ENTERRÍA (*La Administración Española*, pág. 138) se da el *leadership* o liderazgo empresarial que ejerce el Registrador como dueño de la empresa privada, fruto del interés incentivado que tiene depositado en ella. El Registro, como oficina, tiene organización autónoma. El Registrador actúa en nombre propio, no representa a la Administración; el personal al servicio del Registro depende directamente del Registrador, elegido e instruido por éste; todos los gastos de la oficina son asumidos por el Registrador; gastos de funcionamiento y conservación de la oficina, remuneración del personal,

alquiler del local, libros, mobiliario... El Registro es una empresa privada. El sistema de privatización adoptado se considera el más adecuado y eficaz, recomendado expresamente en las conclusiones aprobadas por los veintinueve países representados en el III Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Puerto Rico en 1976, frente a la inserción (burocratización) de la función registral en el orden administrativo.

b) El ejercicio profesional jurídico del Registrador tiene su mejor expresión en la calificación registral, asesoramiento, consultas y actividad creadora del Derecho de juristas, de lo que ya hemos hablado. El Registrador es libre. «Nadie puede imponer una calificación determinada al Registrador» (ROCA SASTRE). Discrecionalidad que se aprecia también en la identificación de fincas, inmatriculación, interés legítimo a efectos de la publicidad formal... El Registrador, en definitiva, se ha dicho, decide por sí y ante sí, bajo su exclusiva responsabilidad. Ningún Juez o Tribunal puede apremiar al Registrador para que practique cualquier asiento improcedente a juicio del Registrador.

El control de la calificación o recurso gubernativo es procedimiento especial. El recurso gubernativo no es recurso administrativo, ni contencioso-administrativo, porque no puede hablarse de apurar la vía gubernativa, tampoco tiene el carácter de alzada (ROCA SASTRE). Los procedimientos hipotecarios son dispositivos, ajenos a la tipicidad de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Y la intervención administrativa en la profesión registral, como ya he dicho, al tratar de los Registros administrativos, debe ser tan sólo de control y fomento.

c) El Registrador está sujeto al sistema general de remuneración de los fedatarios y profesiones oficiales, que es la retribución por arancel. La Exposición de Motivos de la Ley de 1861 dice: «Lo más justo es que la obligación de pago de los honorarios recaiga en aquellos a cuyo favor se inscribe o anota el derecho». Arancel satisfecho directamente por los interesados o clientes. Más justo, eficaz e independiente que la retribución con cargo a los Presupuestos del Estado, pues, con independencia de toda la problemática negativa de la estatificación, ajena a este estudio, el Registrador no trabaja para el Estado.

En España todos los Gobiernos de diversas ideologías han expresado su reconocimiento al sistema de arancel. Y asimismo el Derecho comparado muestra sus mejores ejemplos de organización registral en los países donde el Registrador percibe sus honorarios por arancel.

d) Responsabilidad directa y personal del Registrador, que se funda en la actuación en nombre propio, *casum sentit dominus*. El Registrador soporta el riesgo de su empresa con sus propios bienes. No existe en el

Registro responsabilidad de la Administración, ni del Estado. De aquí la fianza como garantía de la responsabilidad civil, que asegura los intereses de los clientes. La responsabilidad personal del Registrador obliga a la atención profesional, lo que redunda en incremento de eficacia.

f) El nombramiento y selección del Registrador se verifica por oposición especializada, lejos de los sistemas que permiten valoraciones subjetivas, incluso arbitrarias. La oposición garantiza la instrucción jurídica inicial del Registrador como profesional del Derecho.

g) Descentralización de los Registros por todo el territorio, con el fin de aproximar el Registro a los particulares. Inicialmente la demarcación de distritos hipotecarios fijada a semejanza de la judicial por cabezas de partido, ha sufrido importante atomización en los últimos años, especialmente en las ciudades, por obra de las segregaciones, divisiones y subdivisiones de los Registros. En el caso de los Registros Mercantiles la competencia es territorial provincial.

Las anteriores características distinguen al Registrador del funcionario, aproximándole al profesional liberal, aunque tampoco pueda identificarse con éste, por la eficacia pública profesional. Si el Registrador y otros profesionales públicos guardan más semejanza con los profesionales que con los funcionarios habrá que concluir que son profesionales que, al faltar la identidad, serán profesionales especiales, en lugar de funcionarios especiales. El Registrador ocupa una posición peculiar (tesis de RODRÍGUEZ ADRADOS) entre los juristas del Estado y los juristas libres, cuyo prototipo son los abogados. Posición, repetimos, más próxima al profesional liberal.

La concepción del Registrador como jurista se recoge en el Real Decreto 3503/1983, de 21 de diciembre, en la Exposición de Motivos. Numerosas Resoluciones de la Dirección General de los Registros subrayan el carácter de profesional del Derecho que tiene el Registrador. La Ley Hipotecaria —escribe CHICO Y ORTIZ— no hacía falta que lo plasmara, ya que la actividad calificadora que al Registrador se le encomendaba era imposible de realizar sin el carácter de profesional del Derecho.

Consciente el legislador, precisamente en ley fiscal, de la analogía con la profesión liberal, pero sabedor del carácter público de la actividad registral, acuña y toma carta de naturaleza en nuestro Derecho, la expresión, guste o no, clarificadora y, por tanto, útil, de profesionales oficiales, que aparece en la Ley 10/1985, de 26 de abril, de modificación parcial de la Ley General Tributaria (BOE de 27 de abril).

Considera la Ley de 26 de abril de 1985 (arts. 81, 86 y 111) profesiones oficiales las desempeñadas... por los Registradores de la

Propiedad. La Ley habla de profesionales oficiales para hacer referencia a la investidura pública, al *status* público de la actividad, que las separa de la pura profesión liberal. Obsérvese que no dice la Ley funcionarios especiales, ni funcionarios profesionales, porque lo relevante es la naturaleza profesional, que se matiza con la palabra oficial, alusiva al matiz público de la profesión. Pero, a diferencia de los Agentes y Corredores, que son comerciantes e intervienen en los negocios (arts. 88 y 100 del CC), el Registrador, como el Notario, son profesionales que no toman parte en los negocios.

El Tribunal Constitucional se pronuncia a favor de esta tesis respecto a los Colegios Profesionales, en Sentencia de 24 de mayo de 1985, reiterada por la de 15 de julio del corriente año, dice que los Colegios Profesionales son Corporaciones de base privada, como sostiene algún importante sector doctrinal, aunque tengan atribuidas por la Ley o delegadas algunas funciones públicas. Y considera que el Estado puede, siempre que sea necesario para la consecución de fines públicos, organizar su intervención en los diversos sectores de la vida social a través de la regulación de corporaciones que realizan una actividad que, en gran parte, es privada, de configuración legal, a las que se confiere el ejercicio de funciones públicas. Se une al reconocimiento legal y judicial de la naturaleza profesional pública, la proclamación supranacional contenida en las declaraciones aprobadas por los Congresos Internacionales de Derecho Registral, Buenos Aires en 1972, Madrid del año 1974, San Juan de Puerto Rico en 1977 y México en el año 1980, en los que se tipifica la figura del Registrador encargado de los Registros jurídicos de bienes como jurista con título universitario especializado e independiente en su calificación, tanto frente a la actividad judicial como a la administrativa.

En la doctrina el carácter profesional del Registrador es posición plenamente consolidada. CHICO Y ORTIZ: «Somos profesionales del Derecho (*La función calificadora, sus analogías y diferencias con otras*, IV Congreso Internacional de Derecho Registral, México, 1980), la función que ejerce el Registrador español es autónoma, *sui generis*, supone una actuación especial». LÓPEZ MEDEL destaca la proximidad del Registrador al interesado o cliente que acude al Registro, al que orienta y asesora, notas que le separan de las tareas puramente administrativas, características del funcionario público. Asesoramiento de clientes, Letrados y Notarios. DIE LAMANA, en su intervención en la Delegación Regional (Barcelona, 4 de julio de 1979), pronuncia las siguientes palabras: «Se hacen ver las singularidades de la función registral, impropias del funcionario público.»

El Centro de Estudios Hipotecarios hace suya la tesis profesional del

Registrador en artículo publicado en la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* número 546, septiembre-octubre de 1981, «Sobre la conveniencia de incluir el Derecho Registral como disciplina objeto de enseñanza en la Universidad». LACRUZ BERDEJO, en su importante dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador (RCDI, enero-febrero 1979), después de examinar las concepciones privatistas de la doctrina italiana (MARIANI, BONIS), el Registrador como «profesional vinculado» que ejerce funciones públicas, y las doctrinas mixtas que contemplan al Registrador mezcla de caracteres del funcionario y del particular. Basándose en la autonomía o responsabilidad exclusiva, actuación en nombre propio, retribución directa por los interesados y responsabilidad personal, concluye el dictamen: «el concepto de funcionario público administrativo no es aplicable a la figura del Registrador».

10. OTROS CARACTERES RELEVANTES

a) *Publicidad formal relativa*

La publicidad formal es la posibilidad de conocer los derechos inscritos, trata de los medios de conocimiento del contenido del Registro: manifestación y certificaciones.

Los Registros jurídicos son públicos para quien tenga interés conocido o interés legítimo. La publicidad tiene este límite subjetivo, queda restringida a determinadas personas, se dice que es relativa. Así como la publicidad en los Registros administrativos es absoluta, que permite a cualquiera llegar a conocer lo registrado, o es secreta, publicidad de registros policiales, publicidad de efectos internos, a efectos de organización administrativa, que legitima al ente de quien depende el Registro, según hemos visto al analizar la tipología de los registros administrativos. Y encuentra fundamento en la naturaleza de los datos que contienen los Registros administrativos, de interés general o público predominante.

En cambio, los Registros jurídicos aseguran los derechos de los particulares derechos de naturaleza privada opuestos a un sistema de publicidad absoluta. Es, pues, la zona privada del individuo, a mi juicio, el fundamento de la legitimación restrictiva de la publicidad en los Registros jurídicos. El Registro, como fuente de noticias, tiene el derecho que sólo a él compete emitir información. De otro lado, el derecho a recibir información legítima únicamente a quien tenga interés. Es el Registrador quien debe apreciar libremente la existencia de interés por parte del solicitante de publicidad. En consecuencia, las normas de la Dirección General deben respetar la indispensable independencia del

Registrador en esta materia. Por lo demás, me parece sumamente acertado el criterio restrictivo respecto a la publicidad, evitando la divulgación infundada de los datos registrales, lo que viene a ser otra medida protectora del titular inscrito.

El amparo de la información registral por la vía de la protección a la persona encuentra varios obstáculos:

1. La previsión legal o excepción a la reserva que se basa en el carácter público del Registro. La Exposición de Motivos de la vigente Ley orgánica de 1982: «Por ley se autoricen expresamente determinadas entradas en el ámbito de la intimidad». Sería en el caso del Registro una entrada legítima en el ámbito de la intimidad, dispensada por ley especial, con fines de seguridad jurídica.

2. Cabría alegar la excepción del «consentimiento del interesado», pues quien inscribe lo hace en un Registro público, luego tácitamente autoriza la publicación, así el aforismo *volenti non fit iniuria*.

3. Los datos registrales son datos patrimoniales, es decir, datos similares a los económicos. El Tribunal Constitucional, en Sentencia de 26 de noviembre de 1984, declara que el derecho a la intimidad —el supuesto de hecho eran las cuentas bancarias— no se extiende, *prima facie*, a los aspectos económicos, porque lo relativo al patrimonio y a la vida económica no pertenece de suyo a la vida privada. Es la problemática del secreto bancario, tributario, rentas. Sin embargo, algunos autores incorporan los datos económicos a la vida privada. LINDON, NERSON, MANTOVANI consideran que siendo el patrimonio prolongación o, con otro matiz, proyección de la personalidad, el titular debe ser protegido, tiene derecho a la reserva porque forma parte de su vida privada.

Pero debe advertirse que junto al derecho de información de todo Registro público, que por las razones expuestas podría quedar excluido del derecho a la intimidad, los datos de los Registros jurídicos pertenecen indudablemente al Derecho privado, a la esfera reservada de la vida que debe ser respetada; existe un interés privado y personal de los titulares registrales que plantea la necesaria protección. Es evidente que divulgar las fincas y viviendas que poseemos, los embargos e hipotecas que pesan sobre nuestro patrimonio puede acarrearlos importantes daños. Igualmente la utilización indebida de la información de los Registros jurídicos, incluso de los datos obrantes en los Registros administrativos puede lesionar nuestro derecho a la intimidad, en cuanto significa intromisión ilegítima en nuestra vida privada, conforme a la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, modificada el 29 de mayo de 1985.

Todo ello plantea el conflicto entre dos derechos, el derecho a la información registral, a conocer lo que el Registro debe publicar, y el

derecho a la vida privada que impide revelar los datos íntimos de la persona.

La información, en todo caso, debe respetar el derecho a la vida privada. Pero también podemos afirmar que incurre en ilicitud civil (responsabilidad extracontractual del art. 1.902 del CC) quien intentare mediante la información registral contra las noticias patrimoniales ajenas. De aquí el *habeas data* o *habeas scriptum* que debiera permitir al Registrador negarse a proporcionar los datos registrales cuando la información pueda transgredir el derecho a la intimidad.

b) *Confines informáticos*

La informática en los Registros jurídicos se ha señalado por distintos autores (J. L. BENIVIDES DEL REY, *Boletín del Colegio Nacional de Registradores*, 1981, pág. 895) que debe aplicarse, pero cuidado, sin merma de la fuerza y eficacia jurídica del Registro. MARTÍNEZ DE BEDOYA y MUÑOZ CARIÑANOS informaron que la mecanización del Registro en los sistemas registrales de gran desenvolvimiento técnico-jurídico no puede ser, en el estado actual de desarrollo científico, susceptible de mecanización de grado superior.

Los ordenadores, las máquinas inventadas por el hombre auxilian a éste y le sustituyen en determinadas tareas, pero no en todo le pueden reemplazar, por otra parte, su utilización puede volverse contra su inventor. Desde el primer aspecto, sostenemos que en los Registros jurídicos la máquina que califica documentos, el robot jurídico no puede sustituir la actividad calificadora, la creación científica del Registrador, pues existen factores que el robot ignora, improvisación, creatividad del hombre no automatizables.

La informática no debe convertirse en monstruo que ataca a su inventor, los ordenadores no deben oprimir al hombre. Los ordenadores representan una amenaza preocupante de transgresión del derecho a la intimidad. Toda la completa y clasificada información de las computadoras hace necesario que esos datos de bancos sean objeto de regulación. La Constitución española de 1978 establece que la ley limitará el uso de la informática para garantizar la intimidad personal. Materia que ya ha sido objeto de regulación en otros países. En Suecia, por Ley de 11 de mayo de 1973, sobre la utilización pública y privada de computadoras destinadas a registrar datos personas, y en Francia, la Ley de 6 de enero de 1978, de protección de la vida privada y uso abusivo de computadoras.

En España, además de la reserva de ley que proclama el citado artículo 18, 4, de nuestra Constitución, pendiente aún de promulgación

la ley delimitadora del uso informático, la protección de las personas frente al peligro de la informática para la intimidad, trata de garantizarse por el Convenio de Estrasburgo de 28 de enero de 1981, ratificado por España el 27 de enero de 1984, regulador del derecho a la vida privada respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. Este Convenio, mediante el control de informaciones personales, pretende evitar la unificación de datos correspondientes a cada persona en torno a un número social identificador.

BIBLIOGRAFIA

- ALVAREZ GENDÍN: *Tratado General de Derecho Administrativo*. Barcelona, cuatro tomos, 1958 a 1977.
- ALVAREZ ROMERO: *Significado de la publicación en el Derecho de la Propiedad Intelectual*. Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1969.
- AMORÓS GUARDIOLA: *Sobre el Derecho Inmobiliario Registral y su posible autonomía*. Madrid, 1967.
- ARROYO, I.: *Legislación sobre cooperativas*. Madrid, 1987.
- BOQUERA OLIVER: *Estudios sobre el acto administrativo*. 4.ª edición, 1986.
- CAMACHO EVANGELISTA, F.: *Curso de cooperativismo. Teoría y práctica de la Ley de Sociedades Cooperativas Andaluzas*. Granada, 1987.
- CAZORLA PRIETO: *Temas de Derecho Administrativo*. 2.ª edición, 1979.
- COLMEIRO: *Derecho Administrativo Español*. Madrid, 1850.
- CHICO Y ORTIZ, J. M.: «Proyecciones de la seguridad jurídica», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1984.
- *Calificación jurídica, conceptos básicos y formularios registrales*. Madrid, 1987.
- «Los aspectos humano, sociológico y jurídico de la propiedad intelectual», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 584, Madrid, 1988.
- DESANTES: *La información como derecho*. E. N., Madrid, 1974.
- DÍEZ PICAZO: *Lecciones de Derecho Civil. III. Derecho de cosas*. Madrid, 1967.
- DROMI ROBERTO: *El acto administrativo*, 1986.
- ENTRENA CUESTA: *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, vol. 2, Organización Administrativa, 7.ª edición, Madrid, 1981.
- FRAGOLA: *Gli atti amministrativi non negoziali*. Milano, 1942.
- FUEYO LANERI, F.: *Teoría general de los Registros*. Buenos Aires, 1982.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, y FERNÁNDEZ, T. R.: *Curso de Derecho Administrativo*. 3.ª edición, tomo I, 1980, y 2.ª edición, tomo II, Madrid, 1981.
- GARCÍA COMI: *Derecho Registral Aplicado*. La Plata, 1972.
- GARCÍA TREVIANO FOS: *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, 1973.
- GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I, parte general, 10.ª edición, Madrid, 1987.
- GIANNINI: *Istituzioni di Diritto Amministrativo*. Milano, 1981.
- GONZÁLEZ PÉREZ: «La impugnación de actos registrales», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, 1955.
- *Los derechos reales administrativos*, 1984.
- «Registro de especialidades farmacéuticas», en *RAP*.
- GORDILLO: *Teoría general del Derecho Administrativo*, 1984.
- GUASP: «Derecho privado: su organización», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1961.
- JORDANA DE POZAS: «El problema de los fines de la actividad administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 4.
- LACRUZ BERDEJO: «Dictamen sobre la naturaleza de la función registral y la figura del Registrador», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1979.

- LÓPEZ MEDEL: *El Registro como servicio público*. Madrid, 1959.
- «Naturaleza de la función registral», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1980.
- *El principio de seguridad jurídica en la Constitución y su aplicación en el Derecho Privado Español*. Jornadas de Estudio, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1987.
- LUCES GIL: *Derecho Registral Civil*. Bosch, Barcelona, 1975.
- MARÍN PÉREZ: *Introducción al Derecho Registral*. Editorial Revista de Derecho Privado.
- MOLINA CABRERA, J., y FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, E.: *Legislación sobre cooperativas y sociedades laborales*. Madrid, 1987.
- MONTORO PUERTO: *Apuntes para una administración registral*. Estudios homenaje a López Rodó, Madrid, 1972.
- *Teoría de la forma de los actos jurídicos en Derecho público*, 1976.
- NÚÑEZ LAGOS: «El Registro de la Propiedad español», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1949.
- PAU PEDRÓN, A.: *Curso de práctica registral*. ICAI, Universidad Pontificia de Comillas, 1986.
- PELÁEZ ROSAL: *Profesiones judiciales y jurídicas*, 1987.
- PÉREZ LUÑO, A.: *Nuevas tecnologías, sociedad y Derecho*. Madrid, 1987.
- DE LA RICA Y ARENAL: «El valor de la inscripción», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1948.
- RIVERO ISERN: *El Derecho Administrativo y las relaciones entre los particulares*. Sevilla, 1969.
- RODRÍGUEZ ADRADOS: «El Notario, función privada y función pública. Su inescindibilidad», en *Revista de Derecho Notarial*, 1980.
- SALAS: *Registro de empresas periodísticas y editoriales*. Sevilla, 1975.
- SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Administrativo*, 1885.
- DEL VALLE FUENTES: «Derecho Inmobiliario: en torno a su concepto», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, 1943.
- VILLAR PALASÍ: *Apuntes de Derecho Administrativo*. Madrid, 1965.
- ZANOBINI: *L'amministrazione pubblica del Diritto privato*, 1918.
- UNIVERSIDAD DE SEVILLA: *Coloquio marzo de 1986: problemas actuales de la documentación y la informática*. Madrid.

JUAN ANTONIO LEYVA DE LEYVA
Registrador de la Propiedad