

La Legislación Hipotecaria en el proceso histórico de las autonomías*

SUMARIO: I. *Justificación y delimitación del tema.*—II. *Las Leyes hipotecarias en el marco constitucional decimonónico:* 1. La necesidad de un nuevo ordenamiento jurídico inmobiliario y los primeros intentos de un Código Civil único.—2. La publicación de la primera Ley hipotecaria, como ley general, al margen de la «cuestión foral».—3. La publicación del Código Civil y la subsistencia de la Ley hipotecaria como norma vigente en todo el territorio español.—III. *La «ordenación de los registros e hipotecas» como competencia exclusiva del Estado en la Constitución republicana de 1931:* 1. Génesis del artículo 15, 1.º, en cuanto a este extremo.—2. Su desarrollo en los respectivos Estatutos regionales de autonomía.—3. Aspectos hipotecarios de la Ley catalana de «contratos de cultivo» y su declaración de inconstitucionalidad.—IV. *La «ordenación de los registros» como materia exceptuada de la competencia legislativa de las Comunidades autónomas respecto a los Derechos civiles, forales o especiales, en la Constitución de 1978:* 1. Origen de la expresión constitucional y su desarrollo estatutario.—2. Su interpretación.—V. *A modo de conclusiones.*

I. JUSTIFICACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL TEMA

La Constitución española de 1978, al determinar las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia legislativa, atribuye a aquél, «en todo caso», la «ordenación de los Registros». Esta atribución, sin embargo, no se hace de forma aislada o escueta, sino que se hace como una de las excepciones que a las facultades legislativas de dichas Comunidades se otorgan en cuanto a la «conservación, modificación y desarrollo» de «los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan» (art. 149, 1, 8.ª).

Este planteamiento obliga, de entrada, a fijar el significado y el alcance de la expresión «ordenación de los Registros», que no carece de

(*) Comunicación presentada al Congreso de Jurisconsultos sobre los Derechos Civiles Territoriales en la Constitución, celebrado en Zaragoza entre los días 29 de octubre y 1 de noviembre de 1981.

antecedentes en nuestro Derecho constitucional y que, en lo que se refiere al Registro de la Propiedad —único aspecto que aquí vamos a tratar—, presenta una problemática muy especial, ligada íntimamente a la cuestión de si en tal «ordenación» hay que entender comprendido o no en ella la totalidad de nuestro Derecho hipotecario, ordenamiento jurídico ya de por sí de muy difícil delimitación y entendiendo que, hoy por hoy, sea quizá la única clave, para lograr tal fin, el examen del proceso histórico que ha culminado en la formulación de este apartado del precepto constitucional que nos ocupa.

Por otra parte, la inclusión de la ordenación del Registro de la Propiedad en el ámbito tradicionalmente polémico de la «cuestión foral», ¿quiere decir que pueden surgir conflictos a la hora de delimitar la aplicación territorial de nuestra legislación hipotecaria, hasta ahora de vigencia general en todo el Estado y cuya única fuente de producción han sido los órganos legislativos centrales? Ciertamente, nuestras Leyes Hipotecarias tuvieron su origen en un clima político-legislativo muy distinto del actual; nacieron bajo un signo en el que claramente predominaba la tendencia hacia la unificación y uniformidad del Derecho privado, que se reflejó como aspiración o meta a alcanzar en los propios textos constitucionales; hoy, por el contrario, tal ideal se ha desvanecido, pudiendo afirmarse que la Constitución del 78 garantiza expresamente el pluralismo regional en cuanto a regímenes jurídicos civiles respecta (1). Pues bien, en este nuevo marco, la pregunta que nos formulamos es la de si las razones que en su día justificaron que el ordenamiento jurídico inmobiliario-registral fuese, sin oposición alguna y con la adhesión de todos, de aplicación general en todo el territorio del país siguen hoy vigentes o han surgido otras nuevas que propicien un cambio de criterio.

Suscitar estos interrogantes y contribuir a su respuesta constituye el objetivo primordial de esta breve comunicación.

II. LAS LEYES HIPOTECARIAS EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DECIMONÓNICO

1. *La necesidad de un nuevo ordenamiento jurídico inmobiliario y los primeros intentos de un Código Civil único*

La primera etapa de nuestra legislación hipotecaria discurrió inmersa o integrada en la empresa encaminada a la formación de un Código Civil único.

(1) Vid. JESÚS DELGADO ECHEVERRÍA: «Los Derechos civiles forales en la Constitución», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 3, julio-septiembre 1979, págs. 666 y ss.

Las Constituciones de 1812, 1837 y 1845 (2) proclamaron explícitamente el propósito de que un solo Código rigiese en la monarquía, para colmar así las aspiraciones político-legislativas de la época, que optaban abiertamente por la codificación, como medio para superar la defectuosa situación jurídica del país, «anclada en la tradición por un sistema normativo anacrónico, confuso y, en buena medida, contradictorio» (3).

Dentro de este genérico deseo de profunda reforma de la legislación española destacaba el anhelo por encontrar instrumentos legales adecuados para dar seguridad jurídica a la contratación inmobiliaria, anhelo que se hallaba suficientemente justificado por las grandes modificaciones económicas y sociales que se estaban produciendo y que podían resumirse en el tránsito de una sociedad estamental a una sociedad clasista y que, en nuestro caso, suponía el paso de una concepción de la propiedad de tipo feudal a una concepción de tipo liberal-burgués.

Punto de partida de este recorrido fue una propiedad en la que, frecuentemente, se asociaban dominio y jurisdicción; una propiedad, en gran parte, anquilosada en manos de los estamentos privilegiados; una propiedad atenazada por mayorazgos, fideicomisos y patronazgos de muy diversa índole y oscurecida por infinidad de cargas y gravámenes ocultos; una propiedad, en fin, regulada por un mundo disperso y caótico de normas que ofrecían muy pocas posibilidades a las imperiosas exigencias de seguridad y agilidad del tráfico y del crédito inmobiliario, en vertiginoso ritmo de crecimiento.

Hasta entonces, difícilmente podía hablarse de una propiedad y de un crédito territorial dinámicos. «Los bienes —nos dice LACRUZ BERDEJO— pasan de padres a hijos, e incluso no está socialmente bien visto desprenderse de las fincas. Para obtener dinero a costa de una finca, ésta no se vende: se impone un censo. Para colocar dinero con garantía de una finca, tampoco se pacta un préstamo con garantía hipotecaria: se compra un censo. Para arrendar, se pacta un censo enfiteúutico» (4).

Muy pronto se fue dando respuesta a aquellas exigencias y se dictaron una serie de disposiciones tendentes a facilitar la mutación estructural de la propiedad inmobiliaria del «Antiguo régimen». Efectivamente, en las primeras décadas del pasado siglo fueron abolidas las jurisdicciones señoriales, inmensas propiedades se desamortizaron y desvincularon y fueron abrogados numerosos privilegios, carentes ya de justificación, como eran la prohibición de cultivar baldíos o la de cerrar las

(2) Artículos 258, 4.º y 4.º, respectivamente.

(3) ENRIQUE GACTO FERNÁNDEZ: *Derecho del constitucionalismo y la codificación*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1979, pág. 15.

(4) JOSÉ LUIS LACRUZ BERDEJO: «Economía y sociedad en la génesis de la Ley Hipotecaria», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núms. 396/97, mayo-junio 1961, págs. 645 y ss.

fincas o los establecidos en favor del Consejo de la Mesta. Como nos resume PESET, «una clase burguesa numerosa está deseosa de participar en la explotación del campo, de adquirir la propiedad de la tierra... las tierras pasarán a manos de los nuevos señores y éstos las explotarán de un modo muy distinto» (5).

Los resultados no tardaron en apreciarse: rápidamente se incrementaron las fincas disponibles, con el consiguiente aumento de las transacciones de la propiedad desvinculada; creció velozmente la superficie cultivada —entre 1818 y 1860 entran en cultivo unos cuatro millones de hectáreas, la quinta parte de la superficie cultivada de España—; la tierra se revalorizó y se hicieron precisas grandes inversiones; también las ciudades experimentaron un crecimiento notorio, se trazaron los grandes ensanches de las principales ciudades, se incrementaron las obras públicas y se asistió al nacimiento de la gran industria con el lógico encauzamiento de capitales hacia todas estas actividades (6).

Pues bien, este inicial progreso no podía consumarse si los inmuebles no podían venderse sin temor a una evicción o no se podían ofrecer como garantía firme a aquellos que quisieran prestar sobre los mismos y es aquí, en este gran proceso, donde hay que enmarcar el afán reformador del antiguo ordenamiento jurídico inmobiliario, centrado sustancialmente en el régimen de transmisión y gravamen de los inmuebles, materia englobada dentro de la reforma de la legislación civil.

Se pensó en la registración de tales transmisiones y gravámenes como un medio adecuado para lograr aquellas finalidades y en los primeros pasos más destacables de nuestra codificación civil, en los que imperó la tendencia unificadora de las diversas legislaciones civiles coexistentes, figuró el registro público como pieza clave del ordenamiento jurídico inmobiliario.

En cuanto a los gravámenes se refería, existía ya un precedente, el de las «Contadurías de Hipotecas», que constituía un sistema rudimentario de registración, establecido en virtud de la Pragmática de 31 de enero de 1768, de aplicación en todas las provincias de los antiguos reinos de Castilla y Aragón y posteriormente en Navarra, que en aquella época gozaba de autonomía legislativa, por acuerdo de sus Cortes, de 1817. interesándonos resaltar aquí, como puso de relieve OLIVER, que estas disposiciones no provocaron queja, reclamación, ni protesta alguna,

(5) MARIANO PESET: «Derecho y propiedad en la España liberal», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, núms. 5/6, de 1976/77, página 479.

(6) Vid. LACRUZ: *Op. cit.*, págs. 647 y ss.

de modo que el planteamiento de los Oficios de Hipotecas se llevó a cabo sin grandes tropiezos ni dificultades (7).

Volviendo a esos primeros pasos codificadores, vemos que el Proyecto de Código Civil de 1836 hablaba de un «registro público» en el que se tomaría nota de las traslaciones de bienes inmuebles y de las hipotecas, so pena, en este caso, de perder el acreedor «el carácter de hipotecario y los privilegios que a él son consiguientes, quedando reducido a la clase de mero acreedor personal» (8).

Entre las Bases que la Comisión General de Codificación presentó, en 1843, para la redacción del Proyecto de Código Civil, figuraron las relativas al Registro público, sentando el principio de que la inscripción en el mismo sería constitutiva para cualesquiera derechos reales sobre inmuebles, otorgándosele los máximos efectos de publicidad jurídica (9). Refiriéndose a la importancia de estas Bases, diría OLIVER, que «de ellas se deriva lógica y naturalmente toda la moderna legislación, llamada hipotecaria, la cual no viene a ser en el fondo más que el desarrollo progresivo de los principios fundamentales contenidos en aquéllas» (10).

En 1848 se redactó el proyecto articulado de los títulos «De las hipotecas» y «Del Registro público», que, apartándose de la letra de las Bases, adoptó una posición transaccional, en el sentido de respetar las antiguas leyes en cuanto a la transmisión del dominio y demás derechos reales, respecto a las relaciones entre partes, si bien se hacía necesaria la inscripción en el Registro para que el derecho real constituido o transmitido surtiera plenos efectos respecto a tercero (11). Este mismo criterio prevaleció al presentarse el Proyecto completo de Código Civil, en 1851, cuyos Títulos XIX y XX del Libro III se ocupaban, respectivamente, de aquellas materias (12).

Este Proyecto de Código Civil implicaba la derogación de los denominados Derechos forales, ya que estaba presidido por un criterio unitario que le llevó a prescindir, prácticamente, de las instituciones y principios jurídicos no castellanos. El Gobierno abrió una consulta pública previa a la posible promulgación del texto y su resultado fue desalenta-

(7) BIENVENIDO OLIVER Y ESTELLER: *Derecho Inmobiliario español*, Madrid, 1842-1896, pág. 289.

(8) Cfr. especialmente artículos 1.783 y 2.111. Los textos de las Leyes hipotecarias históricas han sido tomados de *Leyes Hipotecarias y Registrales de España*, ed. del I. Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 1974. Sobre el alcance de los preceptos hipotecarios del Proyecto de 1836, vid. RAFAEL BALLARÍN HERNÁNDEZ: *La hipoteca (Génesis de su estructura y función)*, Montecorvo, Madrid, 1980, págs. 75 y ss.

(9) Cfr. Bases 50, 51 y 52.

(10) *Ob. cit.*, pág. 29.

(11) Cfr. especialmente artículo 94.

(12) Artículos 1.782 a 1.889.

dor. «El escaso entusiasmo despertado por la obra —dice GACTO— y la opinión contraria a él de juristas, organismos y corporaciones forales, para quienes el proyecto actuó de revulsivo que espoleó el espíritu foralista, determinaron que el intento quedara paralizado en esta fase» (13). A la vista de ello, el Gobierno no hizo suyo el proyecto, dando como razón fundamental «que la existencia de fueros y legislaciones especiales, usos y costumbres varias y complicadas... en determinados territorios de la Monarquía aumenta considerablemente las dificultades y obstáculos que siempre ofrece la publicación y ejecución de todo Código general» (14). Desde este momento, destaca DE CASTRO, «el obstáculo máximo para la codificación es lo que se llamará la 'cuestión foral'» (15).

Este primer gran intento de codificación civil quedó así frustrado, por el momento, y, como consecuencia de ello, quedaron sin respuesta los apremiantes requerimientos que el progreso económico y social hacía en cuanto a la promulgación de nuevas normas referentes a los inmuebles, como objeto de tráfico y de crédito, nuevas normas que, esperanzadoramente, se habían ido gestando dentro de ese Código Civil único que habría de regir en todo el país.

2. *La publicación de la primera Ley Hipotecaria, como ley general, al margen de la «cuestión foral»*

La elaboración de un Código Civil se había detenido ante el obstáculo, por entonces insalvable, de la pluralidad de legislaciones existentes en los distintos territorios, pero dicho impedimento no podía alegarse para no regular aquellas materias que, por nuevas y comunes exigencias, reclamaban inaplazable atención. Este era el caso, entre otros, de la transmisión y gravamen de los bienes inmuebles, cuya falta de adecuada normativa dificultaba el progresivo desenvolvimiento de la vida social.

Ante esta situación, el Gobierno optó por ordenar a la Comisión de Codificación, en 1855, la formulación de un «proyecto de ley de hipotecas o de aseguración de la propiedad territorial», a la par que ordenaba —es de resaltar la coincidencia— el estudio de una reforma del Código de Comercio, materia esta última que, por similares razones de perentoriedad que el tráfico inmobiliario, había sido ya objeto de codificación en 1829, sin que se plantease oposición a su aplicación general (16).

(13) *Ob. cit.*, pág. 189.

(14) Real Orden de 12 de junio de 1851.

(15) FEDERICO DE CASTRO Y BRAVO: *Compendio de Derecho civil (Introducción y Derecho de la persona)*, 5.ª ed., Madrid, 1970, pág. 44.

(16) Reales Decretos de 8 de agosto de 1855.

En el afán de evitar perjudiciales retrasos, entre los que figuraban la demora en la efectividad de una futura «Ley de Bancos», se llegó a proponer en las Cortes la posibilidad de autorizar al Gobierno para poner en vigor, con carácter provisional, los correspondientes proyectos de ley, en tanto eran discutidos en las Cámaras (17).

Tras múltiples vicisitudes, el 8 de febrero de 1861 recibía la sanción real nuestra primera Ley Hipotecaria, publicándose «desde luego como ley en la Península e Islas adyacentes» y siendo buena prueba de su favorable acogida el que el proyecto fuese aprobado por unanimidad en el Congreso de los Diputados y sólo con once votos en contra en el Senado (18). Respecto a su contenido, como es bien conocido, regulaba lo que pudiéramos denominar el sistema registral y, a su vez, el derecho real de hipoteca, siguiendo, en cuanto a criterio inspirador de fondo, aquel espíritu transaccional del Proyecto de 1851.

En lo que a los Derechos forales pudiera afectar, es de subrayar que la Ley Hipotecaria no hizo ninguna clase de reserva o excepción respecto a la generalidad de su aplicación, a diferencia, por ejemplo, de lo que poco tiempo después acontecería con otra de las leyes generales sobre materias especiales, la de «Matrimonio civil», cuya publicación se llevó a cabo, con carácter provisional, «sin perjuicio, además, de lo que se dispone por el Derecho foral vigente respecto a los efectos civiles del matrimonio en cuanto a las personas y bienes de los cónyuges y sus descendientes» (19). Ello no quiere decir que nuestra inicial legislación hipotecaria, que, en ausencia de un Código Civil, hubo de abordar la regulación de numerosas materias, llegando a constituir, en el sentir común, un verdadero «Código de Derecho inmobiliario», no se hiciesen referencias genéricas y específicas a instituciones forales, aludiendo como inscribibles, en su caso, a «los actos y contratos que con diferentes nombres se conocen en las provincias regidas por fueros especiales», como hacía en fórmula que ha venido repitiéndose hasta nuestros días, el Reglamento para la ejecución de la Ley de 1861 (20).

Finalmente, quiero poner de relieve el carácter innovador con que apareció la Ley del 61, tal como lo proclamó se celebre Exposición de Motivos, tratándose —como explican LACRUZ y SANCHO— «de un ordenamiento que creó nuevas facetas en el tráfico inmobiliario, no regula-

(17) Vid. *Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes* de 7 de junio de 1856, págs. 13852/53.

(18) Vid. Real Decreto de 8 de febrero de 1861. Las correspondientes discusiones del Proyecto y el resultado de las votaciones puede verse en *Leyes Hipotecarias...*, cit., págs. 131 y ss. del tomo I.

(19) Artículo 1.º de la Ley de 18 de junio de 1870.

(20) Artículo 2.º

das antes y respecto de las cuales tenía prácticamente —es decir, por el hecho de no existir otras normas, y sólo por él— una exclusiva de regulación» (21).

3. *La publicación del Código Civil y la subsistencia de la Ley Hipotecaria como norma vigente en todo el territorio español*

Tras el fracaso del Proyecto del 51, se va renunciando paulatinamente a la unificación de la legislación civil y se va abriendo paso la idea de compatibilizar la codificación con la permanencia de los ordenamientos forales, cuya realidad no podía negarse. Al más alto nivel legal, la Constitución de 1869 se hizo eco de la cuestión y añadió al lacónico precepto de su antecesora, que establecía que unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía, el inciso siguiente: «sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes»; texto reiterado luego por la Constitución de 1876 (22).

Mención aparte merece el Proyecto de Constitución de la I República, que organizaba la nación en forma federal y que, entre las facultades reservadas a los «poderes públicos de la Federación» incluía los «Códigos generales», sin prohibir, por otra parte, a los Estados la posibilidad de legislar en «los asuntos civiles» no reservados expresamente al poder federal (23).

Vigente la Constitución de 1876 se reanudó y se culminó la empresa de Codificar el Derecho civil bajo el nuevo signo de conservar las peculiares disposiciones de los territorios forales, sin que toda esta tarea afectase en absoluto al ámbito de vigencia general de la legislación hipotecaria.

En 1881 se presentó a las Cortes un Proyecto de Ley de Bases para la formación de un Código Civil, que seguía el criterio de mantener vigentes las instituciones forales muy arraigadas y no generalizables y quedando el Código Civil como único derecho supletorio, pues bien, en la Base 2.^a se hacía expresa mención de que «quedará en vigor la Ley Hipotecaria» (24), entonces ya en su versión de 1869. Este proyecto fue rechazado, fundamentalmente, por la insatisfacción que produjo a los foralistas. También el Proyecto de Bases de 1885, que se convirtió en la

(21) J. L. LACRUZ BERDEJO y F. de A. SANCHO REBULLIDA: *Derecho Inmobiliario Registral*, Bosch, Barcelona, 1977, pág. 60.

(22) Artículos 91 y 75, respectivamente.

(23) Cfr. artículos 49, 50, 92 y 96.

(24) Ley de Bases de 20 de octubre de 1881, proyecto publicado en la *Gaceta* de 24 de octubre de 1881, pág. 175.

Ley de Bases de 1888, con arreglo a la cual se redactó el Código Civil, daba por supuesta la vigencia de la legislación hipotecaria (25).

Los redactores del Código Civil, «entre separar lo sustantivo de lo adjetivo, en las leyes generales promulgadas hasta entonces, trasladando aquello al nuevo cuerpo legal, o bien conservar lo existente, aislado del Código Civil y en el mismo estado de mezcla, optaron por lo segundo, y así respetaron la Ley Hipotecaria, lo cual no quiere decir que ésta fuera por definición intangible, ni que el Código no tuviera fuerza para hacer en ella modificaciones, como de hecho las introdujo» (26). En efecto, el Código Civil modificó en ciertos aspectos la Ley Hipotecaria y, entre esas modificaciones, no fue la más pequeña la de dar carácter constitutivo a la inscripción de la hipoteca en el Registro de la Propiedad, pero no supuso variación alguna en cuanto al ámbito de aplicación de la ley especial, la cual, en sus versiones reformadas de 1909 y de 1944-46, siguió rigiendo en todo el territorio nacional y sin que tampoco los nuevos derroteros por los que habrían de marchar las legislaciones forales —Apéndice y Compilaciones— redujeran tal ámbito.

III. LA «ORDENACIÓN DE LOS REGISTROS E HIPOTECAS» COMO COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN REPUBLICANA DE 1931

1. *Génesis del artículo 15, 1.º, en cuanto a este extremo*

Al advenimiento de la II República se abrió la posibilidad de que las regiones gozasen de autonomía, planteándose inmediatamente el tema de la competencia de éstas en materia legislativa y, en concreto, en lo referente a los Derechos civil e hipotecario.

En el «Anteproyecto de Constitución de la República Española», redactado en julio de 1931 por la «Comisión Jurídica Asesora» designada por el Gobierno Provisional, se citaba entre aquellas materias que el Estado español tendría competencia exclusiva, nunca delegable en las Regiones autónomas, «el Derecho civil, incluso el hipotecario, y salvo lo atribuido a los Derechos forales» (27), siendo ésta, a mi entender, la primera vez que en la historia de nuestras tareas constituyentes, se hace referencia expresa al Derecho hipotecario. El criterio de la «Comisión», al presentar el resultado de sus trabajos, no fue unánime y, entre los

(25) Proyecto publicado en la *Gaceta* de 24 de enero de 1885, pág. 231. Vid. especialmente Base XXVI.

(26) LACRUZ y SANCHO: *Ob. cit.*, págs. 60 y 61.

(27) Comisión Jurídica Asesora: *Anteproyecto de Constitución de la República Española, que eleva al Gobierno la...*, Madrid, 1931, pág. 25.

votos particulares que acompañaron al anteproyecto, figuraba el de Alcalá Espinosa, que se mostraba partidario de atribuir a la competencia del Estado la promulgación de determinadas leyes de bases, entre las que incluía las referentes al «Derecho inmobiliario» (28).

El Gobierno no hizo suyo aquel anteproyecto, pero ahí quedaban esas primicias, que habrían de ser tenidas en cuenta en proyectos sucesivos.

En agosto de aquel mismo año, la Comisión de Constitución de las Cortes, que asumió la tarea encomendada a la Comisión Jurídica mencionada en cuanto a la elaboración de un Proyecto de Constitución, presentó el mismo, utilizando idénticos términos para referirse al «Derecho civil, incluso el hipotecario», como materias sobre las que tendrían competencia conjunta el Estado español y las Regiones autónomas (29).

También la presentación de este proyecto fue acompañada de votos particulares, entre los que se hallaba el de los diputados Alomar, Xirau y Valle, en el que se aludía a nuestro tema, ya que se proponía que «podrá corresponder a las Regiones, a medida de su capacidad política, la legislación exclusiva y la ejecución directa en las funciones siguientes: ... 15. La regulación del Derecho civil y la legislación hipotecaria, salvo lo dispuesto en el número 1 de este mismo artículo», correspondiendo esta última salvedad a «las formas legales del matrimonio y del divorcio y la ordenación del Registro civil» (30).

En el trámite previo a su discusión, el proyecto motivó, a su vez, numerosas enmiendas, siendo de especial interés en nuestro caso la firmada por un grupo de diputados encabezado por Juarros. En ella se proponía que correspondiese al Estado y pudiese corresponder a las regiones, en la medida de su capacidad política, la ejecución, sobre las siguientes materias: «1.ª ... En cuanto a la legislación civil, las formas legales del matrimonio, *la ordenación de los registros e hipotecas* y bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los estatutos, personal, real y formal para coordinar la aplicación y conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España» (31). Aquí se habla por vez primera de «ordenación de los registros e hipotecas» y ya no se habla de legislación o Derecho hipotecarios, ni tampoco se alude explícitamente al Registro civil.

Esta enmienda habría de influir decisivamente en la definitiva redacción del precepto constitucional. Fue hecha suya por Alcalá Zamora,

(28) *Ibid.*, pág. 76.

(29) Artículo 15, 3.º D. S. de las Cortes Constituyentes de la República Española, Apéndice 4.º al núm. 22, de 18 de agosto de 1931.

(30) *Ibid.* Apéndice 14 al núm. 25, de 21 de agosto de 1931.

(31) *Ibid.* Apéndice 7 al núm. 36, de 10 de septiembre de 1931.

quien, como simple diputado y no en su calidad de Jefe del Ejecutivo, asumió su defensa ante el pleno de las Constituyentes, explicando las limitaciones que habían de imponerse a la competencia de las regiones, en materia de legislación civil, «que la representación catalana, llena de comprensión y buen sentido aceptó» y tratando de justificarlas, una a una, en base a estas razones: «... la unidad del Registro civil, que si no se recaba para la legislación del Estado podrá ser quemado pacíficamente en algunas provincias, como se quemaba bélicamente en otros tiempos por los guerrilleros carlistas; la unidad del sistema hipotecario, base del crédito territorial; la unidad...» (32).

Esta actitud de Alcalá Zamora contribuyó mucho a que la Comisión de Constitución aceptase un «dictamen de armonía», emitido con la aquiescencia de las minorías parlamentarias, proponiendo el texto que pasaría luego a la Constitución (33):

«Artículo 15. Corresponde al Estado español la legislación, y podrá corresponder a las Regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias: 1.^a Legislación penal, social, mercantil y procesal y en cuanto a legislación civil, ... la ordenación de los registros e hipotecas...»

Este precepto es, obviamente, el antecedente inmediato y directo del que ahora nos ocupa. Con él quedaba abierta la posibilidad de que las Regiones autónomas, independientemente de su condición de forales o no, legislasen en materia civil sin otras excepciones que las señaladas, resaltando ROCA I TRÉAS al comentarlo que «la materia registral estaba unificada en España desde 1861, fecha de la primera Ley Hipotecaria... por lo que hubiese sido un problema dejar la legislación de la misma a las Comunidades autónomas, con los posibles fraudes que ello hubiese podido provocar» (34).

2. *Su desarrollo en los respectivos Estatutos regionales de autonomía*

Las perspectivas de autonomía regional que abrió la proclamación de nuestra II República provocaron, incluso al propio tiempo que se estaba elaborando el Texto constitucional, la redacción de numerosos proyectos de estatutos, que habrían de ser, si llegaba el caso, las leyes básicas de la organización político-administrativa de los respectivos terri-

(32) *Ibíd.*, de 23 de septiembre de 1931, págs. 1088/89.

(33) *Ibíd.*, de 24 de septiembre de 1931, pág. 1160.

(34) ENCARNA ROCA I TRÍAS: «El Derecho civil catalán en la Constitución de 1978», en *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 1 de 1979, pág. 15.

torios y de los cuales sólo fueron promulgados el catalán, de 15 de septiembre de 1932, y el vasco, de 4 de octubre de 1936.

Entre los proyectos de estatutos regionales que proliferaron hay que distinguir entre aquellos que se redactaron con anterioridad a la Constitución y los que fueron elaborados con posterioridad a la misma.

En los primeros es de hacer notar la coincidencia de que, al igual que acaeció en las primeras fases de la redacción del Proyecto de Constitución, se hablaba de legislación hipotecaria. Así, el de Navarra, de 15 de junio de 1931, atribuía al «Estado navarro» competencia en cuanto a la «legislación civil, hipotecaria, procesal y notarial» (35); el de Mallorca e Ibiza, de 23 de julio de 1931, reservaba al poder central «la legislación y ejecución directa» en las materias referentes a «legislación civil, inmobiliaria, penal, social y procesal, incluido el régimen de propiedades especiales excepto aguas y minas» (36), y el de Cataluña, denominado de «Nuria», de 11 de agosto de 1931, que, tras atribuir a la República la legislación y a la Generalidad la ejecución, «en cuanto a la legislación civil, las formas legales de matrimonio y a ordenación de Registro civil», confería a la Generalidad la legislación exclusiva y la ejecución directa en cuanto a «la regulación del Derecho civil y la legislación hipotecaria, con la excepción señalada en el apartado a) del artículo 11», que era precisamente el que acabamos de citar (37).

Una vez publicada la Constitución, los diferentes proyectos se adaptaron a la misma y, por lo general, respetaron su letra. Muchos de ellos, en cuanto a las materias que en el campo de la legislación civil quedaban reservadas a la competencia del Estado, hicieron remisiones expresas al artículo 15. 1.º de la Constitución (38): otros, como pudo ser el gallego.

de 19 de diciembre de 1932, matizaron la cuestión, hablando de «la adaptación del Registro de la Propiedad... en Galicia, sin contradecir los principios que informan la legislación general» (39), y algunos otros, como el plebiscitado en el País Vasco el 15 de noviembre de 1933, desbordando el texto fundamental, consideraban de competencia regional, en cuanto a «instituciones de Derecho privado»: «1. Derecho civil foral, escrito y consuetudinario en su totalidad y Derecho civil en ge-

(35) Artículo 13, 16.º Los textos de los Proyectos han sido tomados de *Documentos para la Historia del Regionalismo en España*, recop. de SANTAMARÍA PASTOR, ORDUÑA REBOLLO y MARTÍN ARTAJÓ, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977.

(36) Artículo 21, f).

(37) Artículo 11, a).

(38) Tal remisión se hizo incluso en alguno de los Proyectos de Estatutos de regiones que no gozaban de Derecho foral, al amparo de lo previsto en la Constitución, como pudiera ser el caso del de Valencia, de 20 de febrero de 1937 [artículo 5, b)].

(39) Artículo 14, c).

neral, con las salvedades establecidas en el apartado primero del artículo 15 de la Constitución. 2. Legislación hipotecaria y notarial. 3. Legislación de la propiedad rústica y urbana» (40).

En cuanto a los estatutos que adquirieron vigor, el catalán y el vasco, tanto uno como otro se remitían expresamente al apartado 1.º del artículo 15 de la Constitución a la hora de señalar los límites respecto a la competencia de los órganos regionales en materia de legislación civil (41) y el primero atribuía al «Tribunal de Casación de Cataluña» y el segundo al «Tribunal Superior Vasco» el conocimiento de los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo catalán o vasco, respectivamente, «que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad» (42).

3. Aspectos hipotecarios de la Ley catalana de «contratos de cultivo» y su declaración de inconstitucionalidad

Reconocida la facultad de legislar en materia civil a las Regiones autónomas, sólo la Generalidad de Cataluña llegó a ejercerla, y entre las leyes que se promulgaron figuró la de 11 de abril de 1934, denominada «de contratos de cultivo» (*Llei de contractes de conreu*) (43), que produjo un gran impacto social y que fue declarada inconstitucional por sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales, de 8 de junio de aquel mismo año (44).

Esta disposición, a caballo entre la legislación social y la civil, planteó numerosos problemas en orden a su adecuación o no al texto constitucional, sin embargo, nos vamos a ceñir a aquellos aspectos relacionados con el Registro de la Propiedad.

Por una parte, se creaba en dicha ley un Registro especial «de Contratos de Cultivo», donde habrían de presentarse los documentos públicos o privados en que deberían hacerse constar tales contratos (45). Por

(40) Artículo 21, B).

(41) Artículos 11 y 2.º, b), 1.º, respectivamente.

(42) Artículos 11 y 3, respectivamente.

(43) *Boletín Oficial de la Generalidad*, de 12 de abril de 1934. En el artículo 1.º de la Ley se decía que se comprendían en la denominación de «contratos de cultivo»: los de «rabassa morta», aparcería, «masovería», arrendamiento de tierras y, en general, todos los actos y contratos, cualquiera que sea su denominación, por los que se ceda onerosamente el aprovechamiento de una finca rústica a persona distinta de su propietario, siempre que la explotación sea de naturaleza agrícola.

(44) Publicado en la *Gaceta* de 12 de junio de 1934. Puede verse también en *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, tesis doctoral de ROSA M.ª RUIZ LAPEÑA, Zaragoza, 1980, págs. 833 y ss., a cuya autora agradezco la colaboración prestada para este trabajo.

(45) Cfr. artículo 9.

otra parte, la ley concedía unos derechos de adquisición y de redención, según los casos, a los cultivadores, que podrían hacerse constar en el Registro de la Propiedad, una vez satisfecho el pago de la correspondiente primera anualidad, mediante la correspondiente anotación preventiva, «que se cancelará cuando se haya pagado el último plazo, para convertirse en inscripción definitiva» (46).

Planteado el recurso de inconstitucionalidad, alegó la Generalidad, en defensa de la creación de aquel Registro especial, que la Constitución no reservaba al Estado más que la ordenación de los Registros ya existentes y afectos a la Dirección General de los Registros y del Notariado y, en defensa de esa nueva anotación preventiva, que no se trataba sino de una lógica aplicación de los preceptos de la Ley Hipotecaria que no tasaba el número de derechos inscribibles o anotables.

El Tribunal de Garantías Constitucionales, en los fundamentos legales de la sentencia, tomando ocasión de los puntos debatidos, sentó una muy valiosa doctrina para interpretar el alcance del precepto constitucional en cuestión: «La materia hipotecaria —dijo— está atribuida al poder del Estado en el párrafo 1.º del artículo 15 del Texto Constitucional, con la poco acertada denominación de «ordenación de los registros e hipotecas», en la que es forzoso entender comprendidas todas las materias tratadas en nuestra legislación hipotecaria, que, a pesar de este nombre concreto, abarcan algo más que la simple regulación de las hipotecas». Consecuente con esta premisa el Tribunal entendió, en lo referente a la creación del Registro de «contratos de cultivo», «instituido sin efectos hipotecarios ni jurídicos», que tal creación «no representa invasión de las facultades del Estado»; por el contrario, «instituyéndose en la 'Ley de Cultivos', bajo la denominación de anotación preventiva, una verdadera inscripción provisional, es menester entender que esa creación, como materia propia de la legislación del Estado, independientemente de las características con que la ley regional aparece regulada, sin que obste a ello la amplitud de los términos del artículo 14 del Reglamento Hipotecario» (47).

Es también de singular interés el voto particular que acompañó a esta sentencia (48). En él se sostenía que «la Generalidad no puede establecer un sistema registral nuevo, distinto al del Estado; pero no hay, en cambio, ningún obstáculo que le impida crear derechos inscribibles». En cuanto al Registro especial, se estimaba que el mismo «no puede ceder en modo alguno los efectos que el de la Propiedad ordenado

(46) Artículos 48 y 59.

(47) Similar al artículo 7 del vigente Reglamento.

(48) Suscrito por diversos Magistrados, encabezados por don ALVARO DE ALBORNOZ.

por el Estado; pero ni dicha ley (la de 'Contratos de Cultivo') se los atribuye, ni hay en ella nada que pueda implicar una nueva ordenación de los registros e hipotecas, que es la materia reservada al Estado por la Constitución». Con relación a la anotación preventiva creada, se decía: «En la ordenación de los Registros hay un aspecto formal y otro que no lo es. Organizado el Registro, el dar efectos reales a una situación jurídica o a un negocio jurídico (con lo cual se eleva a la categoría de inscribible) es cosa del Derecho propiamente civil, que pueda configurar cada derecho de ese carácter y señalar su eficacia. Si dado el régimen de número abierto de nuestro sistema de derechos reales, los particulares mismos pueden crear un derecho distinto de los taxativamente marcados en la ley que sea inscribible, ¿por qué no ha de poder la legislación regional, en cuanto no atente contra el sistema ordenador del Registro, conceder en ciertas situaciones jurídicas encaminadas a crear un derecho de propiedad, la posibilidad de una anotación?».

IV. LA «ORDENACIÓN DE LOS REGISTROS», COMO MATERIA
EXCEPTUADA DE LA COMPETENCIA LEGISLATIVA
DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS RESPECTO A LOS DERECHOS
CIVILES, FORALES O ESPECIALES, EN LA CONSTITUCIÓN DE 1978

1. *Origen de la expresión constitucional y su desarrollo estatutario*

Tanto en el primer Anteproyecto de Constitución, redactado por la ponencia designada al efecto —que seguía las huellas de la Constitución republicana, en el sentido de que la legislación civil, salvo determinadas cuestiones, podía ser competencia de las Comunidades autónomas—, como el subsiguiente proyecto, tras la fase de enmiendas —que cambió el criterio inicial, atribuyendo al Estado la competencia sobre la legislación civil, salvo lo relativo a Derecho foral con determinadas excepciones—, o como el proyecto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados —que, entre otras cosas, sustituyó la denominación de Derechos forales por la de civiles forales o especiales—, utilizaron la expresión «ordenación de los registros e hipotecas», tomándola indudablemente de la Constitución de 1931 y considerando siempre tal materia como excluida de la competencia de las Comunidades autónomas (49).

Fue en la Comisión de Constitución del Senado donde prosperó una enmienda *in voce* del senador Ballarín Marcial, que variaba el texto del

(49) Artículo 138, apartado 7; artículo 141, apartado 8, y artículo 143, 1, 8.ª, respectivamente.

Congreso en este punto, atribuyendo a la competencia exclusiva del Estado: «La legislación civil común y la que regula los registros e instrumentos públicos. La legislación para conservar, modificar o desarrollar los sistemas civiles, forales o especiales corresponderá a las Comunidades autónomas donde estén vigentes. Serán en todo caso competencia del Estado las reglas sobre aplicación y eficacia de las normas, las de resolución de conflictos de leyes y las relativas a las formas del matrimonio» (50). Esta redacción que, como vemos, sustituía la expresión «ordenación de los registros e hipotecas» por la de «la (legislación) que regula los registros», fue aceptada por el pleno de la segunda Cámara (51).

La Comisión Mixta del Congreso y del Senado, sin embargo, al redactar el último proyecto, volvió al texto del Congreso, aunque haciendo en él ciertas modificaciones y sin aclaración o explicación alguna, suprimió la referencia a las «hipotecas» e introdujo, tomándola del Proyecto del Senado, la alusión a los «instrumentos públicos», resultando de todo ello el definitivo artículo 149, 1, 8.º, de la Constitución:

«El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... 8.º Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso..., ordenación de los registros e instrumentos públicos...».

Los diferentes Estatutos de Autonomía que se han ido aprobando al amparo de la Constitución, al referirse al tema de las competencias, han proclamado explícitamente la exclusiva de las respectivas Comunidades en cuanto a la «conservación, modificación y desarrollo» de su Derecho civil peculiar —«Derecho civil foral especial, escrito o consuetudinario propio de los territorios históricos que integran el País Vasco», «Derecho civil catalán» y «Derecho civil gallego» (52)—, y han atribuido a sus respectivos órganos jurisdiccionales el conocimiento de los recursos sobre calificación de documentos referentes a su Derecho privativo, «que deban tener acceso a los Registros de la Propiedad» (53).

2. *Su interpretación*

Dejando al margen los juicios y comentarios que pudiera motivar el precepto en su conjunto y limitándonos, por tanto, a nuestro punto,

(50) *Vid. Diario de Sesiones del Senado*, 12/13 septiembre 1978, pág. 2626.

(51) Artículo 149, 1, 8.º

(52) Artículo 10, 5; artículo 9, 2, y artículo 27, 4.

(53) Artículo 14, e); artículo 20, e), y artículo 22, e), respectivamente.

han abundado las opiniones en el sentido de que la Constitución no ha venido a alterar en nada una situación ya existente y consolidada.

Así, LÓPEZ JACOISTE nos habla de que la mención relativa a los registros e instrumentos públicos «no entraña novedad de fondo, pues tanto la legislación hipotecaria y notarial como sus respectivos reglamentos contaban y cuentan con aplicación general en toda España» (54). Tampoco la repetida expresión constitucional parece provocar especial extrañeza a DELGADO ECHVARRÍA, quien, si bien resalta que la mención de los instrumentos públicos, «tiende a cercenar las facultades que pudieran tener las Comunidades autónomas relativas al notariado», no hace, al comentar el precepto, otras alusiones a la «ordenación de los registros» que las relativas a su origen terminológico —«anacronismo mutuado de la Constitución republicana» y «enmienda de Ballarín», y a los Registros que hay que entender allí comprendidos —«de la Propiedad y Mercantil, Registro civil» (55)—. También LASARTE ALVAREZ destaca la idea o propósito del legislador constituyente de «sancionar (en el sentido de ratificar) una situación conocida desde hace largo tiempo y que, en pocas palabras, resumiría diciendo que se trata de resaltar que todas las regiones españolas estaban sometidas con anterioridad a la Constitución a unas mismas leyes sobre la materia» (56).

ROCA I TRIAS, sin embargo, no parece compartir enteramente esta opinión. Por un lado, parte de que en el nuevo Texto Constitucional, «las competencias del Estado se amplían al introducirse lo relativo a los registros e instrumentos públicos, aunque hay que decir —añade— que éste es un tema de Derecho administrativo, dado que, a través de los registros y de los instrumentos públicos, el Estado organiza la cuestión relativa a la fe pública»; por otra parte, interpretando la nueva redacción del texto, en la que ya no figura alusión alguna a las hipotecas, entiende que «esta expresión se refiere exclusivamente a la organización de la fe pública en el territorio español, pero no a la regulación de determinados tipos de derechos reales, como son las hipotecas, en cuyo caso, y a diferencia de lo que ocurría en la Constitución de 1931, podrán corresponder a las Comunidades autónomas la creación o supresión de determinados tipos de derechos reales de garantía, siempre que se ajusten

(54) JOSÉ J. LÓPEZ JACOISTE: «Constitucionalismo y codificación civil», en *Lecturas sobre la Constitución española*, II, U. N. E. D., Madrid, 1978, pág. 605.

(55) *Ob. cit.*, pág. 660, reiterando esta postura en «La potestad legislativa de la Generalidad de Cataluña sobre el Derecho civil catalán», en *Jornadas sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, abril 1980, pág. 47.

(56) CARLOS LASARTE ALVAREZ: «Autonomías y Derecho privado en la Constitución española de 1978», en *Revista de Estudios Regionales*, vol. II, Sevilla, 1980, págs. 194 y 195.

a las condiciones de publicidad que, a través de la organización de los Registros, establezca el Estado» (57).

A mi entender, como apuntaba al principio, la cuestión a resolver es la de fijar el significado y alcance de la expresión «ordenación de los registros», ya que, si en ella consideramos comprendida toda la legislación hipotecaria, habrá que admitir que la Constitución de 1978 no ha supuesto cambio alguno respecto a la situación anterior y que tal ordenamiento debe seguir manteniendo su ámbito de aplicación general en todo el país, sin que disponga de otra fuente de producción que los órganos legislativos del Estado, tal como ha venido aconteciendo desde la promulgación de la primera Ley Hipotecaria en 1861.

Pienso que, efectivamente, es así y que en la repetida expresión queda incluida toda la legislación hipotecaria, como claramente se deduce del proceso que ha culminado en la consagración de tal fórmula en la Constitución vigente. En este caminar, podemos distinguir unos primeros momentos en los que se habla de «Derecho hipotecario» y de «legislación hipotecaria»; unas ocasiones posteriores, en las que se habla simultáneamente de «legislación hipotecaria» y «ordenación del Registro civil» y un tercer momento —que se inicia con la «enmienda Juarros»—, en el que se deja de hablar de «legislación hipotecaria» y de «Registro civil», para comenzar a hablarse de «ordenación de los registros e hipotecas», como expresión más amplia y comprensiva de las anteriores, tal como lo va a confirmar la interpretación auténtica, que de la expresión va a hacer Alcalá Zamora, quien se refiere a ella como salvaguardia de la «unidad del Registro civil» y de la «unidad del sistema hipotecario». Por si ello no bastase, el Tribunal de Garantías Constitucionales no pudo ser más explícito al referirse al tema, reconociendo que en tales términos «es forzoso entender comprendidas todas las materias tratadas en nuestra legislación hipotecaria», como tuvimos ocasión de ver.

Viniendo a la Constitución vigente, en nada quedan desvirtuados estos argumentos por el hecho de que se haya prescindido de la alusión expresa a las «hipotecas», ya que esta variación en la redacción se produjo sin motivación alguna y de modo circunstancial, por no decir anecdótico, al tomarse parcialmente el texto de la «enmienda Ballarín», cuya única finalidad, sin duda, en lo que a este apartado respecta, era la de introducir la referencia a los «instrumentos públicos», pero no la de excluir la materia relativa a «hipotecas», como se desprende del contexto de la enmienda, que no repetía la expresión ordenación de los registros», sino que utilizaba la de «(legislación) que regula los regis-

(57) *Ob. cit.*, págs. 29 y 31.

tros», que en nuestra patria no es otra que la que también regula el derecho real de hipoteca.

Tal como se entendió durante la vigencia de la Constitución de 1931, la reserva en favor del Estado de la facultad legislativa en materia de Registro de la Propiedad lleva consigo la imposibilidad de la creación por órganos no estatales de otros Registros públicos que produzcan efectos jurídico-civiles respecto al dominio y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles, sin que ello obste a que las nuevas situaciones o relaciones jurídicas que nazcan o se configuren al amparo de «la conservación, modificación o desarrollo» de los correspondientes Derechos civiles, forales o especiales, puedan y deban acceder, en su caso, al Registro de la Propiedad, como ha venido sucediendo hasta ahora y es precisamente esa situación o relación jurídica básica la que ha de determinar el ámbito de competencia de los órganos jurisdiccionales de las respectivas Comunidades autónomas en cuanto a los recursos sobre calificación de documentos referentes a sus Derechos privativos que deban tener acceso a aquel Registro (58).

Como consecuencia de todo ello, no comparto la opinión de ROCA I TRIAS de que se han ampliado las competencias del Estado en este tema, pareciéndome temeraria la afirmación, aunque sea hecha marginalmente, de que se trata de un tema de Derecho administrativo, aseveración hecha en contra del común sentir. Nadie niega que en nuestra legislación hipotecaria existen preceptos de carácter administrativo y no es ahora momento para entrar en su cuantificación o para marcar con nitidez la frontera entre el carácter civil o administrativo de buen número de ellos, pero ahí está ese «plus de eficacia sustantiva que el Registro concede a las relaciones inscritas» (59), como función primordial de aquel ordenamiento, de indudable matiz civil y cuya producción con carácter exclusivo se mantiene, como antes, en manos del legislador estatal.

Queda todavía un argumento, al que no puedo dejar de aludir y es el de que las mismas razones que justificaron e hicieron posible el nacimiento de una legislación hipotecaria, de ámbito general, al margen de la «cuestión foral» siguen siendo válidas y, si cabe, tienen mayor vigor. Hoy, como ayer, preconizar una diversidad de sistemas hipotecarios

(58) Vid. JOSÉ T. BERNAL-QUIRÓS C.: «Notas sobre las repercusiones en el campo registral y notarial de los Estatutos vasco y catalán de Autonomía», en *Boletín del Colegio Nacional de Registradores*, núm. 157, mayo 1980, págs. 364 y siguientes.

(59) MANUEL AMORÓS GUARDIOLA: *Sobre el Derecho inmobiliario registral y su posible autonomía*, Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1967, pág. 80.

sería atentar contra la base del crédito territorial, abrir amplias posibilidades al fraude y, en definitiva, obstaculizar el tráfico jurídico inmobiliario.

V. A MODO DE CONCLUSIONES

1. Nuestra legislación hipotecaria vino a regular aspectos nuevos del tráfico jurídico inmobiliario en orden a su seguridad y agilidad, como respuesta a imperiosas exigencias sociales y nació y ha vivido al margen de la «cuestión foral», antes y después de la promulgación del Código Civil, sin que nunca se pusiese en duda su aplicación general en todo el país y sin que dispusiese de otra fuente de producción que no fuera los órganos legislativos del Estado.

2. Esta situación se mantuvo durante la II República, cuya Constitución previó la posibilidad de que regiones autónomas gozasen de competencia en cuanto a legislación civil, con excepción de ciertas materias, entre las que se incluyó «la ordenación de los registros e hipotecas», expresión «poco acertada», en opinión del Tribunal de Garantías Constitucionales, en la que se entendió comprendida toda la legislación hipotecaria, reguladora, sustancialmente, de la institución del Registro de la Propiedad y del derecho real de hipoteca y siendo el correspondiente precepto constitucional el antecedente claro y directo del vigente.

3. La Constitución de 1978, que ha configurado un marco de autonomía legislativa en lo civil más restringido que el de 1931 —«conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades autónomas de los Derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan»—, ha mantenido en cuanto a la legislación hipotecaria el criterio tradicional, reservando, en todo caso, al Estado la competencia exclusiva en cuanto a «la ordenación de los registros», expresión en la que, igualmente, hay que considerar incluida toda la legislación hipotecaria, careciendo de relevancia la falta de alusión expresa a las «hipotecas» en el nuevo texto.

4. La atribución, con carácter exclusivo, al Estado de la «ordenación de los registros», lleva consigo, en cuanto al Registro de la Propiedad se refiere, la imposibilidad de que ningún órgano que no sea estatal pueda crear Registro o instituciones similares que doten de efectos jurídico-civiles al tráfico inmobiliario, sin que ello impida que las situaciones o relaciones jurídicas que puedan nacer o surgir al amparo de la nueva normativa —fruto de esa «conservación, modificación y desarrollo» de los Derechos privativos de las Comunidades autónomas—,

puedan y deban tener, en su caso, acceso a los libros del Registro, para alcanzar esa eficacia adicional de que disfruta lo inscrito.

5. Consiguientemente, sólo en la medida en que una situación o relación básica, que aspire a acceder al Registro de la Propiedad, se halle regulada por el Derecho privativo de una Comunidad autónoma, deberán los órganos judiciales de ésta conocer de los recursos sobre calificación de los respectivos documentos de que se trate.

PABLO CASADO BURBANO

Doctor en Derecho
Registrador de la Propiedad