

La reorganización del Registro

(Ideas registrales de Joaquín Costa)

JOAQUÍN COSTA es —con Angel Ganivet— el hombre que más ardentemente asumió en su vida y en su obra la ingente tarea que a finales del pasado siglo se denominó «Regeneración». Frente al inminente desastre colonial, frente a la crisis social y económica que produjo la industrialización, frente a la estéril actuación de los partidos, los españoles se polarizaron en dos actitudes: el acercamiento a Europa —un afán de «homologación» *avant la lettre*— y la profundización en las raíces hispánicas. Ganivet representa la primera actitud, tanto por su cultura cosmopolita como por la serenidad y el equilibrio de su pensamiento (sólo desbordados en su dramática muerte). COSTA encabeza la segunda postura: es, con Menéndez y Pelayo, el hombre que más conoció todo lo español, desde el pensamiento de nuestros teólogos juristas del xvii a las posibilidades agrarias de cada comarca española; y su actitud vital no es la ponderada de Ganivet, sino la vociferante, simplista y dramatizadora que fue la causa de su propio fracaso. COSTA y Ganivet —y no sólo este último, como suele decirse con irreflexiva rutina— son los inspiradores de la Generación del 98; Azorín tiene mucho de COSTA en sus escritos iconoclastas de la primera época, y Unamuno y Maeztu lamentan el aislamiento de España, que es uno de los ejes del *Idearium*, en *En torno al casticismo* y *Hacia otra España*.

Pero si tratamos hoy y aquí de JOAQUÍN COSTA —en este setenta aniversario de su muerte— es porque en su drástico programa de regeneración nacional colocó en uno de los primerísimos puestos la reforma del Derecho hipotecario. Sorprende —con especial satisfacción para nosotros— la prelación de objetivos que expone en su primer manifiesto electoral (año 1896): «Primero: Formación de un plan general de canales de riego.—Segundo: Construcción por el Estado de una red muy vasta de caminos baratos.—Tercero: Abrir mercados para la producción

agrícola.—Cuarto: Reforma del régimen hipotecario en bien del crédito territorial...—Duodécimo: Atención atenta y sostenida a los intereses mercantiles de España y a los de su raza y civilización.» Parte JOAQUÍN COSTA del Registro de la Propiedad como «inmenso fracaso» (*La reorganización del Notariado, del Registro de la Propiedad y de la Administración de Justicia*, Madrid, 1890), idea de acre pesimismo que había expresado ya al dar a conocer, por primera vez en España, el sistema registral australiano (*Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, Madrid, abril de 1883). Pero parte también de la base de que el Registro es una institución necesaria, aunque «no está hecho a la medida del país...», «no le es consustancial» (*op. cit.*, pág. 86). COSTA, que es, él mismo, ese «cirujano de hierro» que reclamaba para extirpar los males de España, propone, como en todo, fórmulas radicales, partiendo de que «no vale apuntalar el edificio carcomido, que se desploma; lo único eficaz es derribarlo según plan y sistema, y levantar otro de nueva planta». Vamos a examinar las soluciones de COSTA no para detenernos en el aspecto pintoresco de muchas de ellas (recuérdese la «innovación» de su base 30: «Quedan suprimidas las vacaciones de todas clases, salvo la de los domingos. Sólo podrán concederse licencias por causa de enfermedad»), sino para hacer justicia a este «gran fracasado», como le llama Manuel Ciges Aparicio en su biografía (Madrid, 1932); muchos avances del Derecho hipotecario en nuestro siglo se deben a las sugerencias que COSTA formuló en el anterior.

El primer pilar de la reorganización del Registro es —para COSTA— la fusión de Notarios y Registradores. No se ha estudiado monográficamente esta obstinada tendencia doctrinal y legislativa que surca nuestro Derecho en los últimos cien años. En un examen superficial podemos hilvanar los siguientes hitos fundamentales: Por Real Orden de 1 de febrero de 1863 se nombró una Comisión para que elaborase un Proyecto de Ley Adicional a la Hipotecaria de 1861; este proyecto fue presentado el 11 de abril de 1864 y en él se atribuía a los Registradores de la Propiedad fe notarial para autenticar los contratos sobre fincas de cualquier valor que se hubiesen celebrado privadamente antes de la publicación de la Ley y —lo que quizá es más importante— para autenticar contratos sobre fincas de valor inferior a cincuenta duros que se celebraren después de la fecha de la Ley. Durante cinco años el Proyecto quedó relegado, hasta que en 1869 la Comisión de Códigos lo tomó como base para redactar la primera trascendental reforma de la Ley Hipotecaria de 1861. Pero el tema de la atribución de fe pública para la autorización de contratos a los Registradores encontró la oposición radical de la Comisión Consultiva para la Reforma de los Aranceles Notariales, y la innovación introducida por la Comisión de 1863 se quedó a medio ca-

mino: según el artículo 405 de la Ley Hipotecaria de 1869, las adquisiciones de dominio de bienes inmuebles o derechos reales verificadas por contratos privados podrán ser inscritas, cotejando el Registrador el documento original y una copia del mismo, y poniendo en ésta una nota de ser conforme con aquél. Y según el artículo 409, las adquisiciones de dominio de inmuebles o derechos reales verificadas por contratos privados posteriores al día 1 de enero de 1863 no pueden ser inscritas. El Catedrático don EZEQUIEL ZARZOSO, en el discurso de inauguración del Colegio Notarial de Valencia en 1884, plantea la que creemos que es primera propuesta de unificación total de Cuerpos; parte de la semejanza en la formación jurídica, y en la estéril dualidad de archivos —Protocolo y Registro— del que deriva gran cantidad de perjuicios: doble inmatriculación, posible anticipación de un contratante de mala fe, presentación de títulos falsos... La proposición de Ley presentada por MALUQUER en enero de 1888 llevaba consigo la plena sustitución de las funciones autorizantes del Notario por las del Registrador, siempre que se tratase de inmuebles ya inscritos en el Registro. VICTORINO SANTAMARÍA, en sus *Estudios sobre legislación hipotecaria y notarial* (Madrid, 1888), va más allá, propugnando por una sustitución sin limitaciones. La Comisión que debía dictaminar el Proyecto de Ley de 1888, aclaratoria de diversos preceptos de la Ley Hipotecaria, introdujo una importante novedad —excediéndose sin duda de sus funciones— en el artículo 2.º: «Los que tengan a su favor inscrito el dominio o la posesión de finca o fincas, cuyo valor individual no exceda de 500 pesetas, podrán enajenarlas compareciendo con el adquirente y dos testigos vecinos del lugar ante el respectivo Registrador, y autorizando con éste y por duplicado una cédula en papel común...», dando lugar a lo que el preámbulo denomina «una especie de comparecencia ante el Registrador». Es evidente la intervención de ROMERO GIRÓN en la redacción del precepto; este mismo autor, siendo ya Ministro de Gracia y Justicia, insistió —en un acto de apertura de los Tribunales— en la conveniencia de fusión de ambos Cuerpos. Esta tendencia unificadora tiene, después de COSTA, importantes defensores: MONASTERIO y PASCUAL VENTURA, en el *Notariado*; MORELL y TERRY, entre los Registradores; GARCÍA GUIJARRO, en sus *Bases del Derecho inmobiliario*; SÁNCHEZ SOMOANO, en sus «Reflexiones sobre nuestro sistema inmobiliario» (*Revista General de Jurisprudencia y Legislación*, junio de 1949).

Otro de los pilares fundamentales sobre los que debe gravitar la reorganización del Registro es, según COSTA, la coordinación con el Catastro. Pero imaginando la dificultad de una completa formación de éste —el tiempo daría la más contundente ratificación a su sospecha—, pro-

pone la formación de amillaramientos, a cargo de los Juzgados municipales. Es sorprendente que, a pesar de su tendencia simplificadora de los organismos públicos, a pesar de refundir en una institución única las cinco instituciones de Registro, Notaría, Juzgado municipal, Oficina liquidadora de derechos reales y Expendeduría de papel sellado, y a pesar de su detallado conocimiento del sistema Torrens, no proponga en sus *Bases de reorganización* una absorción del Catastro por el Registro (fórmula ésta que ha demostrado ser eficaz: piénsese en los estados descriptivos suizos, en los Flurbücher de la antigua Prusia y en los planos australianos, y que fue propuesta para España por don DIEGO PAZOS GARCÍA, Presidente de la antigua Asociación de Registradores, en su *Memoria* de 1913).

De clara inspiración en el *Acta Torrens* es otra de las ideas que COSTA propone para la reorganización: la adopción del sistema de título real, que es, en su pensamiento, una consecuencia de la necesidad de movilizar la tierra y facilitar el crédito territorial. Pero esta idea, explicable en una época en que el sistema australiano deslumbró a nuestros hipotecaristas, no tuvo arraigo en la doctrina. VENTURA SOLÁ, seguidor de COSTA en tantos temas (compárense las treinta y cuatro conclusiones de sus *Fundamentos del Derecho inmobiliario* y *Bases para la reorganización del Registro de la Propiedad* con las treinta bases de COSTA en su *Reorganización del Notariado, el Registro y la Justicia*), critica implacable el pretendido trasplante de la *registration of title*: el título real es contrario a la naturaleza, innecesario e inconveniente. Es contrario a la naturaleza porque bienes muebles e inmuebles no tienen, de suyo, igual movilidad: sirven los primeros a necesidades coyunturales y de consumo, y los segundos, a necesidades estructurales y permanentes. La movilidad que el título real facilita contrasta, en la realidad, con la lentitud de las transacciones inmobiliarias. Por otra parte, el título real es innecesario: los contratantes pueden ordinariamente sin grandes inconvenientes acudir a la Notaría-Registro a formalizar el contrato. El título real es —por último— inconveniente: está sujeto a hurtos y extravíos, y a todos los vicios del consentimiento, que ningún funcionario podrá detectar: error, violencia, dolo... Pero el propio COSTA, defensor de la titulación real, dice después de proponerla, no sin cierta socarrería, que esta teoría «más bien representa una bandera de guerra contra lo existente que una forma definida de organización de la propiedad».

La obligatoriedad de la inscripción es otra de las ideas que COSTA considera fundamentales para la reorganización del Registro. Le mueve a esta consideración la escasa propiedad inscrita a finales de siglo y la

opinión prácticamente unánime de los Registradores expresada en las interesantes *Memorias* cuya redacción ordenaba el Real Decreto de 31 de agosto de 1886. En esta misma línea de inspiración germánica pretende COSTA la introducción en nuestro sistema de la «Eigentümergrundschuld», que desnaturaliza la hipoteca tradicional, romana y española, aunque responde a una concepción extraordinariamente progresiva del crédito territorial; antes de regularse en el vigente BGB (parágrafos 1.163 y ss.) había sido tratada en la «Gesetz über den Eigentumserwerb» prusiana de 1872, que COSTA estudió, desbrozó y aclaró en su obra publicada en 1890.

Su constante preocupación por el crédito territorial la manifiesta expresivamente en su introducción al Derecho inmobiliario australiano, utilizando una gradación retórica muy propia de su estilo: «Más que de tratados de comercio, mucho más que de instrucción primaria, muchísimo más que de población rural, tiene hambre y sed de crédito la agricultura española». De la obtención de este crédito deriva COSTA grandiosas consecuencias: se recobrará la independencia y la libertad, se acometerán grandes plantaciones, se horadarán las capas de la corteza terrestre, se establecerán en abundancia máquinas hidráulicas... Estas o semejantes aspiraciones debieron animar también a los legisladores de 1861, y Gómez de la Serna vio inminente su realización cuando proclama en la Exposición de Motivos con el mismo tono profético: «los capitales tendrán un empleo sólido y fácil... se activará la circulación de la riqueza, bajará el interés del dinero, nacerán nuevas fuentes de riqueza y prosperidad». COSTA contempla la fallida realidad con treinta años de perspectiva, y si bien reconoce un elemento positivo aportado por la Ley de 1861: la seguridad, resalta también el elemento negativo que trajo consigo: el complicado sistema de solemnidades externas, «caras y embarazosas», que establecía. Tras la promulgación de la Ley, los capitales continuaron retraídos. «El exceso de publicidad —aclara COSTA— ha producido los mismos resultados que producía antes el exceso de ocultación.» Y no por la publicidad en sí misma, sino por las formalidades requeridas para lograrlas.

Partiendo de la misma base, la atonía del crédito territorial, JOAQUÍN COSTA y ROMANÍ PUIGDENGOLAS (este último en su *Memoria sobre la naturaleza del crédito territorial y sobre las medidas legislativas para favorecer su desarrollo en España*, premiada por el Ateneo Catalán en un concurso convocado sobre ese tema, y publicada en Barcelona en 1865) llegan a una misma solución para la revitalización de ese crédito: el fomento de las cédulas hipotecarias. Con una diferencia: para ROMANÍ PUIGDENGOLAS tales cédulas deben provenir de entidades de crédito; en-

tidades que —según el autor citado— podían ser de tres tipos: Asociación Mutua de Crédito Territorial, Sociedad Anónima de Crédito Territorial y Asociación Banquera Territorial (reunión de propietarios que, quizá por la intención manifiesta del autor de despojar a su Memoria de «colorido histórico», no reconoce su verdadera paternidad: las «Landschaften» prusianas, que si bien en el siglo XVIII eran simples organizaciones nobiliarias, en las dos décadas anteriores a la publicación del estudio de ROMANÍ ya se había democratizado, y admitían todo tipo de propiedad; así, las «Neue Landschaften» de Posen y Sajonia). Para JOAQUÍN COSTA las cédulas hipotecarias deben provenir de los particulares; y para permitir su creación antes de que hubiese nacido el crédito, debía darse carta de naturaleza en nuestro Derecho a las cédulas de deuda territorial de propietario, desvinculadas de toda obligación preexistente y fácilmente negociables mediante endoso. COSTA encuentra base para las cédulas hipotecarias particulares en los artículos 82 y 153 de la Ley Hipotecaria de 1869 y en la Resolución de la Dirección General de los Registros de 23 de junio de 1888. Pero se lamenta de que la falta de desarrollo reglamentario y jurisprudencial adecuado impida la generalización de tales títulos.

Que la inflación posesoria debía terminar es otro de los empeños de COSTA. Son duras sus críticas al Real Decreto de 10 de febrero de 1875, que con la excesiva amplitud de su artículo primero desnaturalizaba el Registro, y favorable su acogida a las Resoluciones de la Dirección, que, como la de 16 de febrero de 1882, reducían las inscripciones de posesión a más estrechos límites. COSTA es también precursor de una innovación que se introduciría en la Ley Hipotecaria de 1909, en su artículo 399: la conversión de inscripciones de posesión en inscripciones de dominio. Propugna también nuestro autor por una amplia fórmula de caducidad de asientos relativos a derechos reales antiguos, en lugar de la prescripción de estos últimos acreditada en expediente de liberación (tesis a la que parece adherirse ROCA en la última edición de su *Derecho hipotecario*, tomo III, nota al pie de la página 265).

El artículo 245 de las Leyes Hipotecarias de 1861, 1869 y 1909, que ha pasado al 254 de la actual, en términos invariados, suscita la crítica de COSTA: el previo pago del impuesto es una de las causas fundamentales del retraimiento de los propietarios. Apoyándose en las *Memorias* de los Registradores, dice: «Que se restituya a la inscripción su carácter puramente civil, separando totalmente el Registro y el impuesto, como lo están sus respectivas legislaciones, admitiéndose los documentos inscribibles en el primero, aunque no hayan satisfecho el segundo. No es lógico que una institución puramente civil, establecida en garantía del

derecho de propiedad y para fomentar el desarrollo del crédito, se convierta en una dependencia del Fisco, imponiendo a los adquirentes una pena, es una verdadera denegación de derecho, consistente en la privación de los beneficios que implica el Registro.» La misma tesis había sido sostenida ya en la discusión parlamentaria de la Ley de 1861 por ARRAZOLA y OLÓZAGA, y en la doctrina científica, por PANTOJA y LLORET, en su *Legislación hipotecaria comentada, explicada y concordada* de 1862.

Hemos esbozado superficialmente las ideas registrales de COSTA: algunas, excesivamente abstractas; otras, excesivamente concretas (no hemos hablado de los depósitos de agua, con bomba, para caso de incendio de la Oficina, que constituye la Base 29 de la reorganización registral), despegadas muchas veces de la historia y de la época, pero que reflejan una entrañable voluntad de mejorar la institución registral. Este repaso somero de ideas ya sabidas ha querido ser un pequeño homenaje en un aniversario inadvertido a un hombre cuya actitud vital debe tenerse siempre a la vista.

ANTONIO PAU PEDRÓN
Registrador de la Propiedad