

Reflexiones sobre la reciente modificación del Reglamento Hipotecario

I

La rápida evolución de la estructura social trae como secuela una excesiva «inflación legislativa» que, a su vez, implica la necesidad de frecuentes modernizaciones y puestas a punto de las normas antiguas. El Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947 no podía ser una excepción. A los doce años de su fecha, el apresurado vivir de la actual coyuntura había dejado anticuados muchos de sus preceptos, el desenfase de ellos con la legislación posterior obligaba a su reforma. Y ahora, con ejemplar tino y mesura, se ha realizado la ineludible tarea de actualización. Corresponde tal mérito a la Comisión nombrada por Orden de 27 de enero de 1958, completada posteriormente con la designación de Ángel Sanz, que ha sabido realizar brillantemente la compleja misión, introduciendo, al mismo tiempo, innovaciones tendentes a la mejora de regulaciones insuficientes o que, en el transcurso de los años, no habían dado el necesario fruto.

Las modificaciones que en el Reglamento Hipotecario, hasta ahora vigente, creyó convenientes introducir la citada Comisión, fueron aprobadas por el Consejo de Ministros, previo informe favorable del de Estado, y han tomado fuerza normativa en el Decreto de 17 de marzo de 1959, publicado en el *Boletín Oficial del Estado* de 25 del mismo mes. Esta reforma parcial es merecedora, por

su profundidad y acierto, de ser destacada en las publicaciones especializadas. Estas líneas—en las que el paciente lector solamente podrá encontrar el mérito de la oportunidad que las confiere su rápida publicación—, serán necesariamente breves en aras de dicha oportunidad. Me limitaré a señalar, con juicio estrictamente personal y respetuoso con otros pareceres, uno de los más acusados aciertos de la reforma y dos de sus más lamentables omisiones.

En el futuro, con más calma, acaso glose otros aspectos interesantes. Aunque es de desear, y esperamos que así ocurra, que pronto la serena y magistral pluma de Ramón de la Rica y Arenal, sin perjuicio de obras de más alto empeño, ilumine la labor interpretativa de los nuevos preceptos, como con tanto acierto hizo en sus amplios *Comentarios* al Reglamento de 1947.

I

He dicho antes que la reforma del Reglamento Hipotecario ha acertado plenamente. Y, en verdad, así es. Todos los preceptos modificados, lo han sido con gran oportunidad, moderación y conocimiento de las necesidades reales. Se ha partido de éstas; se han recogido usos, prácticas, costumbres y deseos—implícitos o explícitos—de la comunidad; se han plasmado, con buena técnica legislativa, en normas claras y concretas. Sus mandatos están fuertemente arraigados en el sentir de la conciencia nacional y vienen a llenar insuficiencias normativas. No cabe duda que, dentro del ámbito no muy extenso en que se deben de plantear los Reglamentos, las modificaciones introducidas van a causar un eficaz impacto en la comunidad al perfeccionar notablemente el sistema inmobiliario registral español. No peca, como tantas nuevas leyes, por exceso ni por defecto: no es una bella, pero ineficiente por desconocimiento de la realidad, obra de laboratorio jurídico; tampoco es, afortunadamente, una serie de preceptos, teóricamente ideales, que no se pueden cumplir por extraños al ordenamiento donde van a insertarse o por carecer de los caminos jurídicos adecuados a ello. Esta ponderada adecuación entre las necesidades sentidas, las soluciones propuestas y los modos de alcanzarlas, hace de esta modi-

ficación reglamentaria un ejemplo a seguir de la manera de salvar esa dramática y «obligada incongruencia entre ley y vida, Estado y sociedad, endémica en España como resultado de su disposición de vida», de que nos habla Américo Castro (1).

Ante tantos aciertos, parece labor difícil elegir uno de los más caracterizados para destacarlo como rotundo éxito legislativo. Sin embargo, tal tarea no ofrece, para mí, dificultad. Creo, sin vacilaciones, como la más atinada de las innovaciones, por las repercusiones que tiene en uno de los problemas culturales y sociales más cruciales y acusados de España, la de la reforma en las oposiciones de ingreso en el Cuerpo de Registradores de la Propiedad.

Después del reciente y magnífico libro de Jesús López Medel (2), tan lleno de felices sugerencias y completa información, no es preciso intentar aquí un estudio amplio del trascendental tema. Ese duro sistema de selección, necesario en tanto no se modifique radicalmente nuestra disposición de vida, está plagado de defectos, mas es, por fortuna, perfectible (3). En esta línea de perfeccionamiento y humanización se han colocado los autores de la reforma del Reglamento Hipotecario. Han introducido el automatismo en la convocatoria de la oposición y en la determinación del número de plazas a cubrir, han señalado un amplio plazo desde la convocatoria a la fecha del comienzo de los ejercicios y el extenso y agobiador ejercicio oral lo han partido en dos, con una adecuada distribución de las materias que lo integran.

Esta tendencia tiene sus más recientes antecedentes en dos Decretos de 25 de abril de 1958, publicados en el *Boletín Oficial del Estado* correspondiente al día 14 de mayo, modificando uno de ellos los artículos 92 a 101 del Reglamento Orgánico de la Dirección General de lo Contencioso y del Cuerpo de Abogados del Estado, y el otro los artículos 11 a 17 del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Inspectores Técnicos del Timbre. Y de un modo más amplio en el Decreto, llamado de Oposiciones y Concursos, de 10 de mayo de 1957, que simplifica la tramitación y concede garantías a los opositores,

(1) *La realidad histórica de España*, págs. 470-471. Méjico, 1954.

(2) *El problema de las oposiciones en España*, editado por Euramérica en Madrid, año 1957.

(3) En este sentido, además del autor antes citado, De la Rica Arenal, al recensionar dicho libro en la «REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO», septiembre-octubre de 1957, págs. 709-711.

así como en la Ley reguladora de Enseñanzas Técnicas, en la que se han puesto tantas esperanzas, de 20 de julio de 1957.

Todo lo que tienda a reducir el campo de lo discrecional, tan abocado a la arbitrariedad, ampliando el número de actos administrativos reglados, como aquello que, sin mengua de la eficacia seleccionadora, suavice y atenúe el brutal valladar que, para lo más florido de la juventud universitaria española, representa el sistema de oposiciones, debe de ser recibido con el mayor alborozo.

Reformas de más enjundia son propias de una ley. Tal vez haya llegado ya la hora de que se dicte una que, con carácter general, ampliamente flexible y ofreciendo fórmulas diversas para escoger y adaptar por los diversos Reglamentos Orgánicos de los Cuerpos de la Administración, corrija algunos de los defectos más acusados del sistema. Parece conveniente que, como se ha hecho en la carrera diplomática y en el Cuerpo de Inspectores del Timbre, se limite la edad máxima de los aspirantes o, mejor aún, se fije el número máximo de veces que se puede opositar a la misma profesión; también sería acertado coartar, tal vez a través de Cursos posteriores a la oposición y de asistencia obligada, la actividad de los «cosechadores» de títulos conseguidos en oposición y que tantas veces revela la falta de vocación y atención. Creo que sería oportuna la revalorización de los ejercicios prácticos y de los méritos aportados a la oposición; la publicación de cuestionarios con visión amplia y no memorística; la determinación con fórmula matemática, en la que serían factores, entre otros, el número de aspirantes y las plazas a cubrir, de la cifra mínima de aprobados. Y otras muchas medidas, todas ellas encaminadas a resolver el pavoroso problema de la oposición, que tantos daños causa en la formación cultural de la juventud española.

II

Alabados los nuevos artículos 504 al 507, cuya orientación supone un claro perfeccionamiento del sistema de ingreso en el Cuerpo, vamos ahora a indicar una omisión, no sé si voluntaria, aunque sí grave, de la Comisión redactora de las modificaciones in-

introducidas en el hasta estos momentos vigente Reglamento Hipotecario.

La opinión más extendida no cree prudente criticar las leyes por lo que no dicen, por sus silencios, por sus omisiones. Me parece equivocada tal posición; si bien reconozco que la censura debe de moverse en un campo muy limitado. Si el ordenamiento jurídico debe de regular eficazmente un orden justo, es claro que cuando no lo consigue por pretermisión, deben sus glosadores señalar tal hecho. La mayoría de las veces que se vulneran las leyes, que no se cumplen, que son ineficaces, es debido a que han omitido cauces normativos que precisaban. Las omisiones son, casi siempre, el origen del triste destino de las leyes no recibidas.

Uno de los límites para el enjuiciamiento de una omisión deriva de las facultades conferidas a los redactores de la norma. La Comisión nombrada por la citada Orden de 27 de enero de 1958, las tenía muy amplias: «para el estudio y redacción—se dice en ella—de disposiciones legislativas y reglamentarias, modificativas y complementarias de la Legislación Hipotecaria». Por consiguiente, no creo que sea injusto destacar las omisiones de más relieve en las que haya podido incurrir. En el mismo preámbulo del Decreto que comentamos se dice: «En su articulado—en el del Reglamento Hipotecario—cabe la reforma, más que conveniente necesaria, que no se halle en contradicción con la Ley.» Algunas, no muchas, son las que conviene publicar para que, en futuras reformas, puedan ser consideradas, y, en su caso, tenidas en cuenta. Con la intención de que puedan servir de heraldo, van escritas las líneas que siguen. De todas las veces que el legislador ha callado (4), voy a elegir, como ejemplo de mudcz trascendente, la de no haber dado desarrollo reglamentario al artículo 34 de la Ley Hipotecaria y la de no haber modificado suficientemente el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario.

Siempre me ha producido extrañeza el hecho de que el princi-

(4) Es una pena que en la reforma que ha experimentado el artículo 355 del Reglamento Hipotecario, o en una disposición transitoria, no se haya ordenado la convalidación de las inscripciones practicadas al amparo del artículo 205 de la Ley Hipotecaria y en las que no conste nota marginal de cancelación por el transcurso de tres meses. La conveniencia y justificación de ello las razoné en *La nota marginal de la publicación de los edictos del artículo 205 de la Ley Hipotecaria*, publicado en la «REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO», 1951, págs. 748 y ss.

pio de fe pública registral, o, más concretamente, el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no haya sido completado, desarrollado o aclarado en preceptos reglamentarios. El Reglamento Hipotecario de 1947 no le dedica ningún precepto específico (el de 1915 solamente desenvolvía, en su artículo 96, inspirado en el artículo 308 del Reglamento de 1870, la regulación de las notificaciones establecidas en el citado artículo de la ley), y, en las recientes normas modificadoras, tampoco se varía esta situación de silencio.

Cierto es que la gran trascendencia del principio de fe pública registral y del básico artículo 34 de la ley—que algunos, con visión claramente miope, consideran el alfa y omega de nuestro sistema registral—requieren que sea proclamado en normas con la máxima categoría jerárquica. Pero no menos cierto es que, en numerosos supuestos, conviene que los preceptos legales se desenvuelvan e interpreten con normas de inferior rango. Tienen éstas la ventaja de que al operar en un plano más modesto suelen muchas veces estar en contacto más inmediato con la realidad, y son susceptibles de modificaciones posteriores más sencillas que, paulatinamente, las van adecuando al sentir y necesidades de la sociedad a la que deben de servir.

Las múltiples interpretaciones doctrinales, la abundante jurisprudencia, la dispersión normativa y casuística de la Ley, demuestran con nitidez que el artículo 34 precisa de complementos para su exacta y acertada interpretación. La meta ideal sería una reforma de la Ley; mas en este extremo, resultaría precipitada hacerla mientras no se reposen y purifiquen los resultados de la discusión, mantenida actualmente por los más brillantes cultivadores del Derecho Inmobiliario español, sobre la posibilidad de llegar o no en el derecho vigente a una unidad conceptual—y práctica—de la figura de tercero protegido (5). En tanto se llega a ello, debiera, el Decreto que comentamos, de haber ido señalando caminos.

Cuando Alfonso XII, el rey romántico, sancionaba en Gijón la

(5) Creemos, aunque solamente fuere por poderosas razones históricas, que «la eficacia ofensiva de la inscripción» se desenvuelve en dos campos distintos, que el artículo 32 y el 34 juegan en planos diferentes. Véase, en este sentido, Lacruz Berdejo, *Lecciones de Derecho Inmobiliario y Registral*, Zaragoza, 2.ª edición, 1957, págs. 232-275; conviene resaltar la excepcional importancia de esta obra del joven catedrático de Derecho civil de la Universidad de Zaragoza, en la que con claridad, acierto y objetividad se abordan los problemas más candentes del sistema inmobiliario de nuestra Patria.

ley de 17 de julio de 1877 (publicada en la *Gaceta* del día 21), asataba un durísimo golpe a la institución registral. El 3.º de sus siete artículos, sustituye al párrafo primero del 34 de la Ley Hipotecaria; desde entonces la fe pública registral solamente va a amparar al adquirente a título oneroso. Al excluir del amparo registral al adquirente gratuito, esta ley, refrendada por el entonces Ministro de Gracia y Justicia, don Fernando Calderón y Collantes, no sólo reduce a la mitad (6) el número de adquirentes que gozan de la protección del artículo 34, sino que es una de las causas más importantes que, andando los tiempos, han de contribuir al alejamiento del cobijo registral de muchas fincas, y, lo que es peor, a la ruptura del tracto sucesivo en muchas de las adquisiciones a título gratuito. Claro está que de la redacción dada por el legislador de 1861 al artículo 34, y, sobre todo, del planteamiento institucional de todo el sistema, prevalentemente dirigido a proteger al tercero, es lógico y correcto pensar que el heredero carecía de la protección de la «fides publica» registral; pero no es aventurado suponer, hay atis-

(6) Asentemos esta afirmación, que pudiera parecer gratuita e hiperbólica, con cifras tomadas de las estadísticas oficiales que se llevan en los Registros de la Propiedad y que aparecen extractadas y publicadas en los Anuarios de la Dirección General de los Registros y del Notariado:

Año	Fincas adquiridas a título gratuito	Idem oneroso
1920.....	285.487	265.658
1925.....	274.207	259.453
1930.....	234.995	205.443
1935.....	184.719	179.188
1940.....	283.402	229.174
1945.....	343.602	318.053
1950.....	263.472	255.018
1955.....	290.427	342.342

Se advierte que, dentro del concepto «Fincas adquiridas a título gratuito», van incluidas, por imposibilidad de desglosarlas en los datos que yo aquí resumo, las adquisiciones por permutas; pero el escaso número que representan no hacen variar los resultados fundamentales.

Si bien las informaciones que se deducen de las estadísticas, hay que ponderarlas escrupulosamente para obtener conclusiones, aquí es claro que, en sustancia, las cifras no mienten. La invariabilidad a lo largo de un número considerable de años de sus resultados, la falta de intereses particulares que pudieran impulsar a variar los datos primarios y la competencia de las personas que los suministran, hacen que se puedan tomar como exactos los resultados obtenidos.

bos muy significativos de ello (7), que los herederos estaban protegidos también, y, por tanto, hubiese sido conveniente que las reformas legislativas de aquel entonces se hubieran inclinado a proclamarlo explícitamente. Opinión totalmente contraria, es la sostenida por Roca Sastre, al afirmar, sin intentar demostrarlo, que «el requisito de onerosidad lo estableció formalmente la ley de 17 de julio de 1877, más que con afán de innovar con el designio de plasmar algo que se intuía» (8). Dejando aparte la situación en que respecto a este extremo se pudieran hallar los herederos en el período que va desde la puesta en práctica de la ley de 1861 a la de 1877, para mí es claro que, por lo menos, los legatarios y donatarios estaban comprendidos en el campo de actuación del artículo 34.

Me parecen tan débiles los razonamientos (9) que se esgrimen para privar a los legatarios y donatarios de la fe pública registral, que soy decidido partidario de la solución opuesta a la actual española (10), la cual ni siquiera prevé que, en muchos casos, la colisión se da no entre un adquirente a título gratuito y otro one-

(7) Uno de ellos es la introducción, en virtud de la ley de 21 de diciembre de 1869, de un segundo párrafo en el artículo 23 de la ley de 8 de febrero de 1861, disponiendo que «la inscripción de los bienes inmuebles y derechos reales adquiridos por herencia o legado, no perjudicará a tercero, si no hubiesen transcurrido cinco años desde la fecha de la misma». Este precepto, sobre el que tan escasa luz arroja el preámbulo de la ley reformadora, fué interpretado en el sentido de que, para concederse por la inscripción pleno amparo al heredero o al legatario, era preciso que transcurriesen cinco años. Muchos años después, Morell y Terry seguía vacilando sobre este extremo; véanse sus *Comentarios a la Legislación Hipotecaria*, tomo II, págs. 550-7, Madrid, 1917. Véase también Roca Sastre, *Derecho Hipotecario*, I, pág. 558. Barcelona, 1954.

Es expresiva la frase de Lacruz Berdejo—*Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral*, pág. 274, Zaragoza, 1957—, quien afirma: «Desde entonces—desde la ley de 17 de julio de 1877—los herederos, incluso testamentarios, los legatarios y los donatarios, no son protegidos en cuanto adquirentes a *non domino*».

(8) *Derecho Hipotecario*, I, pág. 406. Barcelona, 1954.

(9) Se pueden condensar, en las mismas palabras que lo ha hecho la exposición de motivos de la ley de 30 de diciembre de 1944: «Es preferible—dice—que el adquirente gratuito deje de percibir un lucro a que sufran quebranto económico aquellos otros que, mediante legítimas prestaciones, acrediten derechos sobre el patrimonio del transmitente.»

(10) De esta opinión parece ser Angel Sanz, que dice: «La Ley de 1861 no excluyó de la protección del artículo 34 los adquirentes a título gratuito—se refiere a los donatarios y legatarios—. Su sistema resultaba de esta manera muy análogo al que prevaleció más adelante en los Códigos alemán y suizo, y de una gran consistencia técnica», afirmando a continuación que es «solución correcta conforme a los efectos del sistema», tal protección. *Instituciones de Derecho Hipotecario*, Madrid, 1946, I, págs. 399, 429 y ss.; y antes en sus *Comentarios a la nueva Ley Hipotecaria*, Madrid, 1945 (?), págs. 250-3.

roso, sino entre adquirentes gratuitos. ¿Es que tampoco en este supuesto debe de merecer protección el que inscribió?

Seguir criterio contrario, en este aspecto, al del actual artículo 34 de la Ley Hipotecaria, significaría aproximarnos a casi todas las legislaciones extranjeras, lo mismo las de tipo germánico que las del latino (respecto a estas últimas, en el campo del principio de inoponibilidad); significaría también que el legislador español adecuaba, por fin, en esta materia, sus normas a sus deseos—dotar de muchos incentivos a la inscripción para conseguir el paralelismo entre el Registro y la realidad—y a la lógica (un sistema como el español que exige más requisitos, salvo en la inmatriculación, para inscribir que ningún otro, debe de ser, si no quiere pecar de inconsecuente, de acusada efectividad).

La supresión del requisito de la onerosidad sólo puede ser obra de una ley; pero si es materia propia de un reglamento—y de aquí la omisión que señalamos al Decreto que nos ocupa—, al desarrollar el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, dar satisfactoria solución a una serie de supuestos dudosos. Me refiero a esa numerosa lista de negocios jurídicos en que se interfieren las causas onerosas y las lucrativas, a los que pudiéramos calificar de «montados a doble vertiente», a esos *negotium mixtum cum donatione* a los que el Código Civil llama, en su artículo 1.274, remuneratorios y a la amplia gama de negocios modales; la legislación—artículos 619, 622, 638, 797, 889, 1.274, etc. del Código Civil—vacila al señalar la naturaleza jurídica de tales actos, y mayores son las dudas de la doctrina.

Lacruz Berdejo (11) y Cossío (12), por citar solamente testimonios recientes e imparciales, estiman que en estos casos y otros similares como en las adjudicaciones en pago o para pago de deudas beneficiaría al tercero la fe pública registral; sugiriéndose por el primero la conveniencia de establecer «una presunción de onerosidad» en estos negocios mixtos. Y esto es lo que creo que debía de haberse hecho en la reforma que comentamos. La introducción en el Reglamento Hipotecario de una presunción que reputase onerosos, a los efectos del artículo 34, los legados modales, las donaciones remuneratorias u onerosas, las adjudicaciones en pago

(11) *Lecciones de Derecho Inmobiliario Registral*, pág. 273, Zaragoza, 1957.

(12) *Instituciones*, pág. 222, 1956.

o para pago de deudas y cualquier otro acto jurídico de naturaleza análoga—lo que no atenta ni está en contradicción con la Ley Hipotecaria—, sería labor de buena política legislativa al aclarar problemas y dudas, simplificar cuestiones y evitar pleitos, al mismo tiempo que se aumentaba la eficacia del Registro y se daba un paso para que en una futura reforma de la Ley se extendiese la protección del artículo 34 a los legatarios y donatarios.

Opino, incluso, que, sin forzar las cosas, en el Reglamento se podía haber ordenado que quedasen estos últimos amparados en lucha con otros adquirentes a título gratuito que no hubiesen inscrito (13).

III

Y para terminar, quiero llamar la atención sobre la reforma sufrida por el artículo 5.º. Este precepto precisaba de una modificación radical, el legislador, sin embargo, se ha contentado con introducir una variación, en verdad un tanto inocua, en el número segundo, que es el destinado a señalar la no inscripción de determinados bienes de las Provincias y Municipios. Se ha mejorado, en dicho párrafo, la redacción jurídica.

El punto más débil del artículo dicho es su primer supuesto. No es aventurada la afirmación de que debía de suprimirse tal párrafo y el siguiente. Poderosas razones históricas y, sobre todo, las indudables ventajas que acarrearía para la defensa de los bienes de dominio público, así lo aconsejan.

Alecciona, para una feliz comprensión del precepto, saber sus antecedentes. El directo es el Decreto de 11 de noviembre de 1864, que substituyó al de 6 de noviembre de 1863. En sus primeros ar-

(13) Más complejo es decidir sobre la oportunidad de un desarrollo reglamentario del requisito de la buena fe. Las motivaciones internas de los actos humanos no son aprehensibles para el legislador; de aquí la dificultad que encierra el querer encasillar tales motivaciones. No obstante, creemos que hubiese sido pertinente que por vía reglamentaria se hubiese cortado una incipiente y peligrosa interpretación: la de suponer extensible a la buena fe que requiere el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, el que el adquirente no haya tenido «medios racionales y motivos suficientes», empleando la desgraciada fórmula del artículo 36 de la misma ley, para conocer la posesión de hecho de la finca.

tículos (14), que son los que aquí nos interesan, establece la obligatoriedad de la inscripción de determinados bienes del Estado y de las Corporaciones civiles en el Registro y, a continuación, exceptúa de la «inscripción ordenada» a los inmuebles de «uso común y general». El Reglamento Hipotecario de 1870 se inhibe, acertadamente, y no recoge esta disposición. El de 1915, al contrario, lo hace e intenta armonizarla con los confusos artículos 339 y 344 del Código Civil, de una manera tan desafortunada que excluye de la inscripción a muchos inmuebles no comprendidos en el artículo 3.º del Decreto de 1864. En 1947 no se alteró el régimen establecido, limitándose a variar la numeración del precepto, pasando del artículo 12 al 5.º. En la actualidad, pese a la modificación señalada antes, tampoco los legisladores han querido dedicar la necesaria atención a este artículo.

Así ha sido como lo que, en un principio, fué una norma de tipo interno dirigida a los propietarios de bienes de dominio público, por la que *se exceptuaba de la obligatoriedad* de la inscripción a determinado número de ellos, ha pasado a ser—por arte de birlibirloque—una prohibición de inmatricular todos los bienes de dominio público referidos en el artículo 339 del Código Civil y los de uso público de las Provincias y los pueblos. Esta anómala prohibición, antinómica con los artículos 16 (actualmente el 17), 30 y 303 del mismo Reglamento, no se cumple en cuanto a los bienes destinados a un servicio público, montes y otros análogos, los cuales,

(14) Dicen así:

«Art. 1.º Los bienes inmuebles y los derechos reales que poseen o administran el Estado y las Corporaciones civiles y se hallan exceptuados o deban exceptuarse de la venta, con arreglo a las leyes de desamortización de 1.º de mayo de 1855 y 11 de julio de 1856, se *inscribirán desde luego* en los Registros de la Propiedad de los partidos en que radiquen.»

«Art. 2.º Por los Ministerios de que dependan las Corporaciones, las oficinas o las personas que disfruten, o a cuyo cargo estén los bienes expresados en el artículo anterior, se comunicarán a las mismas las órdenes oportunas a fin de que reclamen las inscripciones correspondientes, y se les facilitarán los documentos y noticias que para ello sean necesarias.»

«Art. 3.º Se exceptúan de la *inscripción ordenada* en los anteriores artículos: 1.º Los bienes que pertenecen tan sólo al dominio eminente del Estado, y cuyo uso es de todos, como las riberas del mar, los ríos y sus márgenes, las carreteras y caminos de todas clases, con exclusión de los de hierro; las calles, plazas, paseos públicos y ejidos de los pueblos, siempre que no sean terrenos de aprovechamiento común de los vecinos; las murallas de las ciudades y plazas, los puertos y radas y cualquiera otros bienes análogos de uso común y general. 2.º Los templos actualmente destinados al culto.»

como afirma Roca Sastre (15), «en la práctica se inscriben». Ya que de no hacerlo así, son muchos los perjuicios que para la integridad del dominio público se derivarían.

A título de ejemplo, quiero recordar aquí el hecho planteado en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 14 de diciembre de 1953 (*B. O. del Estado* de 10 de mayo de 1954) (16). El Ayuntamiento de Aliaga (Teruel) pretende inmatricular una plaza y el Registrador la deniega «por el defecto insubsanable de estar destinada la finca a plaza y no ser susceptible de inscripción, a tenor del artículo 5.º del Reglamento Hipotecario». Seis días después, la misma finca, como solar cercado, se pretende inmatricular a favor de la Iglesia. El Registrador, para no acceder tampoco a la nueva petición, se ve forzado a buscar argumentos extra-legales y la Dirección General, en el recurso interpuesto, con el fin de no perjudicar presuntos derechos del Ayuntamiento, dicta una resolución un tanto discutible desde un punto de vista estrictamente jurídico. Si no hubiese habido la casi simultaneidad de fechas en la solicitud de la inscripción, si no se hubiese dado el tacto exquisito del funcionario calificador y de su Órgano superior, tales presuntos derechos fácilmente hubiesen podido ser perturbados y perjudicados a causa de habersele negado al Ayuntamiento, por culpa de un trastornador precepto reglamentario, la protección registral.

Este hecho, uno entre tantos, demuestra claramente que el legislador hipotecario se debe de abstener en esta materia. Los bienes de dominio público natural no precisan que se les exceptúe de la inscripción: les faltan los datos precisos que requiere la legislación hipotecaria para poderla practicar. En cuanto a los restantes bienes de dominio público, sean o no de uso público, es mi opinión que deben de ser sus titulares los que decidan sobre la conveniencia o no de llevarlos a la protección registral. No hay, en cuanto a ellos, por qué negarles el acceso al Registro y privarles de las ventajas que la inscripción puede proporcionarles. Veamos algunas: preconstitución de prueba; aplicación, en su caso, del prin-

(15) *Derecho Hipotecario*, tomo III, pág. 212. Barcelona, 1954.

(16) Ya lo hice en mi trabajo *Algo sobre las medidas conservatorias de la concentración parcelaria*, «Revista de Estudios Agro-Sociales», octubre-diciembre, 1955, págs. 61-90.

cipio de legitimación (17); imposibilidad de que surja, sin previa desafectación de la finca, un tercero registralmente protegido, puesto que del Registro resultan las causas que invalidan la transferencia (ya que en la inscripción figuraría la naturaleza jurídica del inmueble); mejor valoración de la finca, en el supuesto de desafectación y venta, al hallarse inmatriculada y fuera del plazo de limitación del artículo 207 de la Ley Hipotecaria; simplificación, en algunos casos, del acceso al Registro de las concesiones administrativas; complemento de inventarios y estadísticas, y así otros muchos beneficios más se derivarían de la inscripción de los bienes de dominio público.

Todas estas ventajas, hacen que el legislador con frecuencia supere lo ordenado en el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario. Es significativo, a via de ejemplo, que los montes catalogados de utilidad pública pertenecientes a la Provincia (18) tengan, por mandato del número 2.º del artículo 282 de la Ley de Régimen Local, la naturaleza jurídica de bienes de dominio público, y pese a ello la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, no les excluye de la obligatoriedad de su inscripción, sino que se la impone.

El desconocimiento de todos los fines que cumple y que debe realizar un sistema registral perfecto, el quererlo encasillar como un organismo cuya única función es la de dar seguridad jurídica en las transmisiones de bienes inmuebles, no solamente es una postura enteca y equivocada, también es peligrosa para la integridad del patrimonio público. El único argumento en que se pretende justificar la no inscripción de determinados bienes de dominio público es afirmar que el Registro está destinado exclusivamente a dar seguridad en el tráfico inmobiliario, y que como tales bienes, mientras conserven su naturaleza jurídica, están fuera del comercio no existe razón para inscribirlos. Este especioso razonamiento es constantemente desbordado por la realidad, y así hemos visto

(17) Que en determinados casos puede robustecer la presunción de legitimidad de los actos administrativos. Sobre tal presunción es destacada la monografía de G. Trevès, *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, Padova, 1936.

(18) Alvarez-Gendin, en su artículo *Naturaleza jurídica de los montes públicos según la nueva ley que los regula*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», noviembre-diciembre, 1958, págs. 745-761, sostiene el criterio, no compartido por nosotros, de que todos los montes catalogados de utilidad pública tienen el carácter de bienes de dominio público.

cómo el legislador tenía que superar el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario en muchos casos.

La supresión de tal precepto viene exigida por la necesidad de proteger el acervo de inmuebles de dominio público, y, también, a causa de lo perturbador que puede resultar para una correcta aplicación de la fe pública registral. Me refiero al supuesto en que un tercero que reúna los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria haya adquirido un bien de dominio público, debida o indebidamente inscrito, y, por consiguiente, inalienable. En la pugna entre el juego de la inalienabilidad del dominio público y el del principio de fe pública registral, ¿debe de tener la primacía el primero o el segundo? En mi opinión, debe de prevalecer la protección de éste; el mismo criterio—en cuanto a la solución legal actual, aunque la juzguen anómala—parecen tener destacados autores (19) del Derecho Administrativo. Doctrina contraria sostiene, en valioso trabajo (20), el Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Sevilla, Clavero Arévalo, que, después de examinar el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario, llega a las siguientes conclusiones: «Este carácter extrarregistral de los bienes de dominio público determina que para los mismos no puedan jugar los principios hipotecarios, que sólo tienen validez para los bienes que tienen acceso al registro. De la misma manera que los principios hipotecarios no juegan para los bienes muebles, tampoco juegan para los inmuebles, que están exceptuados del Registro. De esta manera, siendo el principio de la fe pública registral un principio hipotecario, no puede jugar en contra de la inalienabilidad del dominio público, porque estos bienes están exceptuados del Registro de la Propiedad.» «El problema—continúa diciendo—se plantea cuando los bienes de dominio público, no obstante lo esta-

(19) García de Enterría, *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Madrid, 1955, págs. 169 y 170. La sentencia de la Sala cuarta del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1958, de la que fué ponente don Luis Cortés Echánove, mantiene, *a contrario sensu*, la interpretación acertada: después de sostener que las vías pecuarias son bienes de dominio público, señala que la Administración puede restablecer y reivindicar las vías usurpadas, «salvo cuando la adquisición se haya hecho irreivindicable», lo que en el caso contemplado no sucedía, ya que el adquirente inscrito no era tercero protegido registralmente.

(20) *La inalienabilidad del dominio público*, «Revista de Administración Pública», enero-abril, 1958, págs. 11 y ss.; las palabras citadas se han tomado, concretamente, de la página 77.

blecido en el artículo 5.º del Reglamento hipotecario, han tenido acceso al Registro y se han inmatriculado. Creemos que en tales casos procede la misma solución, por cuanto se tratará en todo caso de una inmatriculación y posteriores inscripciones indebidas, que no constituyen por sí mismas desafectación del dominio público.»

Para defender la intangibilidad de los bienes de dominio público se pretende poner en quiebra uno de los principios básicos, nada menos que uno de ellos, en que se fundamenta la seguridad jurídica. Para tal finalidad, ¿no es de mayor eficacia permitir la inscripción de tales bienes, salvo de los que *naturalmente* estén fuera del comercio, haciendo constar su naturaleza, y así, al aparecer claramente en el asiento registral la causa originadora de la nulidad de la transmisión, impedir la aplicación del artículo 34 de la Ley Hipotecaria?

Creo que la protección eficaz—no la que se deriva de altisonantes declaraciones legales: inalienabilidad, imprescriptibilidad, ..., pues está demostrado (21) que la fuerza de las cosas supera siempre a los deseos y manifestaciones del legislador—de los inmuebles de dominio público no natural, únicamente se puede hallar en su inscripción en el Registro; esto, y la necesidad de salvaguardar el principio de fe pública registral, obligaba a los redactores de la reforma que examinamos a haber suprimido los dos primeros números del artículo 5.º, o, en su defecto, a redactarlos de modo ampliamente restrictivo. De todas formas se impone una interpretación muy estrecha de tal artículo. Así lo exige su naturaleza prohibitiva, los argumentos históricos apuntados, la protección del patrimonio público y la seguridad jurídica de las adquisiciones. Y, por añadidura, la nueva redacción del artículo 6.º del Reglamento Hipotecario: creemos que es intencionada y bien expresiva la sustitución de las palabras «el carácter de propiedad privada» por las de «el carácter de inscribible».

IGNACIO MARTÍNEZ DE BEDOYA Y CARANDE,
Registrador de la Propiedad.

(21) Véase García de Enterría, *Sobre la imprescriptibilidad del dominio público*, estudio recogido en el libro citado en la nota 19. En dicho profundo estudio se prueba paladinamente la insuficiencia de las dogmáticas declaraciones.