

# REVISTA CRITICA DE DERECHO INMOBILIARIO

DEDICADA, EN GENERAL, AL ESTUDIO DEL ORDENAMIENTO  
CIVIL Y ESPECIALMENTE AL REGIMEN HIPOTECARIO

DEPÓSITO LEGAL: M. 968.—1958.

Año XXXIV

Marzo-Abril 1958

Núms. 358-359

## Teoría del Registro de la Propiedad como servicio público

(Premio «Gascón y Marín»)

(Continuación.)

SUMARIO.—PARTE GENERAL.—*El Registro de la Propiedad como Servicio público.*—Título I.—*Servicio público y Registro.*—CAPÍTULO I.—*El Servicio público.*  
A) *Problemas generales.*—1. *Concepto.*—2. *Criterios doctrinales.*—a) Como organización estatal.—b) Como actividad.—c) Como ciertas actividades estatales.—3. *Necesidad pública y Servicio público.*—a) Lo individual y lo general.—b) Bases esenciales.—4. *El servicio público y la pública necesidad de la Justicia.*—5. *La publicidad y la constatación como objeto de un Servicio público.*—B) *Caracteres del Servicio público.*—1. *Su distinción de la Policía y Fomento.*—2. *Notas características.*—a) Continuidad y regularidad. b) Régimen jurídico especial.—c) Poder de coacción.—d) Obligatoriedad de prestación.—e) Flexibilidad.—f) Situación privilegiada de la Administración. g) Tarifas.—h) Carácter reglamentario.—C) *Clasificación de los Servicios públicos.*—1. *La más importante.*—a) Esenciales y secundarios.—b) Necesarios y voluntarios.—c) Obligatorios y facultativos.—d) *Uti singuli y uti universali.*—2. *Otras clasificaciones.*—CAPÍTULO II.—*Acepción y concepto del Registro de la Propiedad.*—A) *El interés de su estudio y el planteamiento.*  
B) *Criterios.*—1. *Doctrinal.*—a) Como institución.—b) Como objeto de un Derecho especial.—a') Derecho Inmobiliario.—b') Derecho Hipotecario.—c') Derecho Registral.—c) Como Oficina pública.—d) Como conjunto de libros.—2. *Legal.*—a) Como institución.—b) Como Oficina pública.—c) Como conjunto de libros.—C) *El Registro como Servicio público.*—1. *En la doctrina.*  
2. *En la legislación.*—Título II.—*El Registro de la Propiedad en la Historia y en la Legislación.*—CAPÍTULO I.—*Evolución histórica en general y Derecho*

*comparado.*—A) *Evolución histórica de la Publicidad.*—1. *Generalidades.*—2. *Pueblos primitivos.*—3. *Periodo grecoegipcio y grecorromano.*—4. *Derecho Helénico.*—5. *Derecho Romano.*—a) *Fase primitiva.*—b) *Fase clásica.*—c) *Fase justiniana.*—6. *Pueblos germánicos.*—a) *Fase primitiva.*—b) *Fase romanista.* c) *Fase nacional.*—B) *En los sistemas de organización.*—1. *Por su eficacia hipotecaria* —2 *Por su carácter.*—a) *Registros politicofinancieros.*—b) *Registros jurídicos.*—c) *Registros jurídicosociales* —3. *Por su organización.*—a) *Financiero o fiscal.*—b) *Municipal* —c) *Judicial.*—C) *Derecho comparado.*—1. *Inglaterra.*—2. *Francia.*—3. *Alemania.*—4. *Suiza.*—5. *Australia.*—6. *Hungría.*—7. *Japón.*—8. *Portugal.*—9. *Italia.*—10. *Bélgica y Holanda.*—11. *Países Escandinavos y Dinamarca.*—12. *Rusia.*—13. *Grecia* —14. *Estados Unidos.*—15. *Países Hispanoamericanos.*—16. *Egipto.*—CAPÍTULO II.—*Evolución histórica y Derecho español vigente.*—A) *Evolución histórica de la Publicidad en España.*—1. *El interés de su estudio.*—2. *Epoca de publicidad.*—3. *Fase de influencia romana.*—4. *Fase de registración.*—5. *Reformas hipotecarias.*—B) *Como sistema y organización.*—1. *Por su eficacia hipotecaria.*—2. *Por su carácter.*—3. *Por su organización.*—C) *Derecho español actual.*—1. *Dualidad legislativa.*—a) *La Ley Hipotecaria y el Código civil.*—b) *La «socialización» del Derecho Civil.*—2. *Dualidad de rango legal de las disposiciones hipotecarias.*—3. *Principios de la legislación actual.*—a) *En los efectos hipotecarios.*—b) *En los fines.*—c) *en la reglamentación y organización del servicio.*

## PARTE GENERAL

### El Registro de la Propiedad como servicio público

#### TITULO I

#### Servicio público y Registro.

#### CAPÍTULO I

#### EL SERVICIO PUBLICO

##### A) PROBLEMAS GENERALES.

##### 1.—*El concepto* (61).

El Servicio público es, para la generalidad de los tratadistas, una modalidad de la acción administrativa, consistente en satisfa-

(61) Para una bibliografía general sobre el Servicio público, pueden verse las muy completas que dan GUATA, fr. cit., en «Rev. del I. D. C.», pág. 444, y GARCÍA OVIEDO, ob. cit., 220. Consideramos importantes: ALVAREZ GENDÍN, *El Ser-*

cer las necesidades públicas, de manera directa y por órganos de la propia Administración, creados al efecto y con exclusión o en concurrencia con los particulares (62). GARCÍA OVIEDO lo estudia dentro de la «Doctrina general de las relaciones entre Administración y administrados», en su consideración objetiva, entendiendo que es ordenación de elementos y actividad a un fin, siendo éste la satisfacción de una necesidad pública, siquiera haya necesidades de esta clase que se satisfacen por el régimen de Servicio privado, implicando la acción de una persona pública, que cristaliza en una serie de relaciones jurídicas constitutivas de un régimen jurídico generalmente especial, y distinto, por tanto, del régimen jurídico del Servicio privado.

GASCÓN Y MARÍN (63) entiende que hay que considerar en él la necesidad que satisfacer y el procedimiento. DUGUIT (64), después de afirmar que *la noción del Servicio público nació en el espíritu de los hombres y que lo nuevo es tan sólo el lugar que ocupa en el campo del Derecho*, lo concibe como actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado e intervenido por los gobernantes, por ser indispensable al desarrollo de la interdependencia social, y por ser de naturaleza tal, que sólo puede ser completamente asegurado por la intervención del gobernante.

No cabe duda que (65) existe hoy una indeterminación del clásico concepto de Servicio público. Ello nos excusa de agotar o hacer problema de su concepto, prefiriendo exponer los criterios más importantes que se han dado.

---

*vicio público y su teoría jurídico-administrativa*; GARCÍA OVIEDO, *Teoría del Servicio público*, «R. C. L. J.», 1923; GARRIDO FALLA, en *Transformaciones*; VILLAR PALASSI, *La actividad industrial del Estado*, en «Rev. Adm. Púb.», número 3, 1950; JORDANA DE POZAS, *Ensayo...* Y la citada por VALENZUELA SOLER en su *Programa de Derecho Administrativo*. Primer curso, pág. 25.

(62) Así lo define JORDANA DE POZAS en *Ensayo...* V. también GARCÍA OVIEDO, ob. cit., 227.

(63) GASCÓN Y MARÍN, ob. cit., 58, tomo I, pág. 226.

(64) DUGUIT, *Las Transformaciones generales de Derecho público*, edic. 1926, págs. 93 y ss.—No es de extrañar ese encaje del Servicio público, en un sentido de relatividad histórica, dentro hoy del Derecho público; porque el propio Estado es sólo una manifestación histórica de la forma política. Véase LEGAZ LACAMBRA, *Notas para una teoría de la obligación política*, en «Rev. Est. Pol.», núm. 85. Enero-febrero, 1956.

(65) GARRIDO FALLA, en *Transformaciones...*, ob. cit., pág. 137.

## 2.—Criterios doctrinales.

SAYAGUÉS (66) los resume en los siguientes:

a) Servicio público como *organización estatal* o bajo su control, que tiene por objeto regular una tarea de necesidad o interés público, en forma regular y continua, conforme a un régimen de Derecho público. En este grupo incluye a HAURIAU (67), Waline, Caellano, Rolland y Bonard.

b) Servicio público como *actividad* que desarrollan las entidades estatales o realizadas bajo su control, conforme a un régimen de Derecho público, con objeto de satisfacer una necesidad general en forma regular y continua. Es doctrina de Duguit, Cammeo, Ranelletti, y en España de Fernández de Velasco,, García Oviedo y ALVAREZ GENDÍN (68).

c) Servicio público, como *ciertas actividades estatales* en concreto. Cita a Sayagués, Zanobini, De Vallés, Mielle, Greca.

Los tres criterios, fundamentales, son los que destacan en el Servicio público: o la *organización*, o la *actividad*, o la concreta *actividad específica*, terminando Sayagués por concebir el Servicio público como *conjunto de actividades desarrolladas por entidades estatales o por mandato expreso, para satisfacer necesidades colectivas impostergables, mediante prestaciones suministradas directa o indirectamente a los individuos bajo un régimen de Derecho público*.

Nosotros entendemos que aquellos dos primeros criterios no se excluyen ni eliminan, pues la organización no se explica sino en función de la actividad. No obstante, puede decirse que la doctrina va un tanto a remolque en esta invasión del Servicio público dentro de las actividades estatales, y que el concepto clásico del mismo,

(66) SAYAGUÉS, ob. cit., págs 58 y ss.

(67) HAURIAU, en *Droit Administratif*, pág. 12, lo definía diciendo que «es servicio técnico prestado al público de manera regular y continua, para la satisfacción de una necesidad pública y por organización pública».

(68) ALVAREZ GENDÍN, en su *Manual de Derecho Administrativo*, pág. 50, Zaragoza, 1941, lo define como «coordinación o conjunto de actividades jurídico-administrativas, financieras y técnicas que organizan el Estado o las Corporaciones autárquicas, encaminadas a satisfacer económicamente necesidades públicas de una manera regular y continua».

perfilado y acabado a la hora de terminar su regularidad y continuidad, no puede servir cuando el Estado pasa a ayudar en la satisfacción de todas esas necesidades impuestas por la vida moderna..., por el deber de poner al alcance de todos las ventajas y comodidades del progreso y por las obligaciones de implantar la justicia social, utilizando los medios de diversa índole por la propia administración (69).

### 3.—Necesidad pública y Servicio público.

Para actualizar el Servicio público, en su contextura y esencia, que le puedan llevar, con mayor eficacia, a cumplir un cometido tan especial y básico, hay que supeditarlo primeramente a las funciones públicas que desarrolla.

Casi todos los autores (70), al hablar de la necesidad pública que cubre el servicio público, piensan en una serie de necesidades *individuales, generalizadas tan frecuentemente*, que la iniciativa privada no las provea convenientemente. En cambio, se suelen detener poco en una necesidad social que sea pública, no en razón del número mayoritario de los que coincidan en una misma necesidad o del Ministerio o Autoridad pública que los haya de resolver, sino por la intrínseca índole de una función, reclamada por la sociedad, no individualmente, sino en una expresión comunitaria, independientemente de las conveniencias del propio individuo.

---

(69) ROYO VILLANOVA, en *La Administración y la Política*, «Rev. Ad. Púb.», I, 1953, pág. 16.

(70) WALINE, en *Traité élémentaire de Droit Administratif*, París, 1952, págs. 5 y 306 y ss.: «Hay Servicio administrativo cuando una actividad administrativa, estimando que la iniciativa privada no provee convenientemente a la carga de la necesidad pública, ha decidido proveer a esa carga por medio de una empresa gestionada, sea directamente por ella, sea bajo su control, sea bajo un régimen de Derecho público que desorbita del común; JORDANA DE POZAS, en *El problema de los fines de la actividad administrativa*, «Rev. Ad. Púb.», núm. 4, 1951, pág. 26, escribe: «La Administración sólo debe intervenir cuando una necesidad general lo exige, y debe hacerlo en la medida en que compruebe la insuficiencia de la iniciativa individual o social, no sustituyendo por entero a ella, sino cuando sea extremadamente conveniente.»— Sobre la distinción de interés social sustituyendo el público y utilidad pública, V. GARCÍA ENTERRÍA, *Los principios de la nueva Ley de Expropiación forzosa*, «I. de E. P.», Madrid, 1956, pág. 65

Es posible que este criterio de incorporar el Servicio público a una tarea de necesidad social no estrictamente de orden material, sino incluso jurídica o administrativa, roce con el sentido tradicional de aquél, tan desarrollado en el campo de las necesidades externas—ferrocarriles, aguas, telégrafos, teléfonos, etc.—, en las que el usuario es normalmente individual, específico. Si así ocurre en la generalidad de los casos, ello no resta para que, con el mismo criterio de una evolución histórica del Servicio, cubriendo necesidades nuevas o haciendo de las privadas otras públicas, construyamos con detenimiento la doctrina del usuario social, profundizando en la separación meramente clasista del *uti singuli* y *uti universali*.

- GARCÍA OVIEDO (71) insiste en el criterio que comentamos: en rigor, sólo se podrá afirmar que la función administrativa y el Servicio público sean una misma cosa, poseyendo de éste una noción generalmente desarticulada, que no es Servicio público en el aspecto que nos interesa. La Administración sirve a los fines de interés público cada vez que actúa; mas Servicio público, como actividad jurídico-administrativa no es sólo eso—ejecución de algo—, sino también disposición específica y ordenación de elementos materiales y formales para un fin determinado de interés público y social.

Este criterio pretente, pues, deshacer la sinonimia de *servicio público* y *actividad administrativa*, y nos interesa refutarlo, porque ello podría poner en peligro el planteamiento de nuestra tesis.

Entendemos nosotros, salvo mejor criterio, que lo relevante, lo fundamental y lo que justifica el Servicio, es la necesidad y el interés público y social, y que los elementos materiales o formales existen, pero no en sí, sino tan sólo por la obligada concreción de un medio para un fin. El interés de los órganos está en segundo plano. Por eso es casi general entender el Servicio público (72) como modalidad de la acción administrativa, no en el sentido de adjetivación de la acción administrativa—política, de gobierno,

.. (71) GARCÍA OVIEDO, *Teoría del Servicio público*, 1923.

- (72) Véase JORDANA, *Ensayo sobre una teoría del fomento...*, págs. 44 y 45. GUAITA, en tr. cit. (cita 61), también encuadra su bibliografía del Servicio público, como modalidad de la acción administrativa, al lado de la Policía y el Fomento.—En idéntico sentido, ALESI, citado por GARRIDO, *Transformaciones...*, pág. 139.

económica, social o jurídica—, sino como uno de los medios—otros son la policía y el fomento—, y por eso lo jurisdiccional o lo legislativo, aun cuando sean otras funciones o representaciones de poderes distintos del Estado, pueden estar servidos por el Servicio público. Alesi también se orienta en tal sentido, distinguiendo: una actividad referente a los órganos judiciales objetivos y subjetivos del ente administrativo; una actividad para conseguir los medios necesarios para el funcionamiento de los órganos estatales; una actividad dirigida a asegurar el orden jurídico y seguridad en las relaciones interiores y la seguridad del Estado en las relaciones externas, y una actividad dirigida a procurar utilidad a los particulares (el Registro de la Propiedad), bien de orden económico, social, etc. De las dos últimas clases de actividad participa el Servicio público, aun cuando radique más en el último grupo.

Sin embargo, todavía cabe la duda, siguiendo aquellas orientaciones, de si el Servicio público se hace y se construye pensando en los particulares más que en la propia sociedad.

Por eso recogemos los siguientes trazos cardinales que nos parecen de los más precisos e integradores (73):

1.º La noción del Servicio público tiene conjuntamente tres *bases esenciales*: a) *objeto* de interés público; b) *garantía* administrativa, internamente virtual en el desarrollo de la actividad correspondiente; c) *organización* preordenada al fin de que se trate.

2.º El interés público entraña una *doble perspectiva*: de una parte se refiere a la *satisfacción de una necesidad colectiva*; de otra, a que tal satisfacción sea *lograda con el máximo respeto a los intereses particulares*; y

3.º Ausencia de unidad institucional del Servicio público, al extenderse las incumbencias públicas y los servicios.

Entra en juego, por tanto, la necesidad colectiva—que da el interés público del servicio—, cuya satisfacción se logra con el mayor respeto a los derechos individuales, siendo, no obstante, aquella necesidad la que garantice la propia vida del Derecho particular.

---

(73) *García Oviedo...*, por MARTÍNEZ USEROS, ob. cit., tomo I, pág. 219.

Otra cosa es, si, a través de una necesidad individual, apoyada, estimulada y animada por la Administración, puede cumplirse una necesidad social superior, como así debe ser, dentro de un desarrollo y una concepción ideales del propio servicio público.

#### 4.—*El Servicio público y la pública necesidad de la justicia*

¿Puede recaer el objeto de un Servicio público en la justicia?

No nos referimos a la Justicia—con mayúscula—como ideal supremo de la vida del hombre y razón de ser del Estado, sino a una función peculiar de éste.

Recordemos el somero planteamiento que hicimos de la legislativa y de la delimitación de la actividad administrativa judicial. Veníamos a decir—y lo justificábamos con la cita de las doctrinas más arraigadas—que, mantener la clásica separación de poderes, como mantener la consiguiente separación de funciones, es ir contra el sentido actual de *derecho-deber, poder-función*, que hoy caracteriza a las mismas instituciones privadas, como sucede con la patria potestad, o el poder marital; al propio tiempo que ello implicaría dar la espalda a la realidad aplastante e imperiosa de las necesidades sociales que han hecho al Estado justificarse, no por su poder, sino por su eficacia y sentido social.

Naturalmente que en un afán doctrinario y tecnicista, esos intentos de delimitación pueden resultar convenientes y laudables, siempre que exista un denominador o punto de coincidencia: lo legislativo, lo judicial y lo administrativo no se excluyen en cuanto que el medio o el procedimiento implica ya de por sí una manera de realización.

Pero el Servicio público, que atiende una necesidad de justicia, existe y es evidente. No importa aquí el resultado, el «fallo» o la «sentencia», ni acaso el «procedimiento». La necesidad pública es lo que prevalece. Quizá por el criterio material sobre el usuario, que en el vulgo y en la doctrina abundan sobre el Servicio público, cuáles sean éstos o qué necesidades satisfacen, puede parecer «poco noble» someter al Servicio público aquellas actividades que tienen como finalidad obtener o conseguir o realizar directamente la jus-



ticia. Por ello hay, primero, que enaltecer y revalorizar el Servicio público, que no debe ser discrecional o fruto de una autoridad que lo somete y lo regula; y después, separando de la Justicia esa otra justicia que buscamos sin descanso los mortales, injertar esta última, en cuanto camino y garantía, en ese mecanismo jurídico del Servicio público.

Cuando Alesi construye una teoría de los servicios públicos, prestados unos *uti singuli* y otros *uti universali*, la razón de la prestación parece fundamentarse en el número, ya que el desarrollo se hace a base de la «teoría de las prestaciones administrativas a los particulares». ¿Cabría preguntarse si la sociedad, el orden o la paz son ese *uti universali*, o, por el contrario, podrían ser, en definitiva, *uti singuli* también? Esto dependerá del fino sentido social que tuviéramos y de cómo esos valores merezcan ser servidos no sólo con criterios de liberalidad o de pura doctrina, sino como merecedores de un valor superior al del individuo, al que haría instrumento—en último término—de su propia libertad.

Ante la urgencia de relacionar la necesidad pública o la función de este mismo carácter con el servicio que lo ejecute, Garrido Falla se pregunta: «¿Crisis del Servicio público o actividad administrativa de derechos privados?»

La justicia—el Derecho—reclama una «utilización» concreta y regular por parte de la sociedad. No es el solo individuo el interesado en el ejercicio de acciones públicas, sean éstas de índole civil—el reconocimiento de hijos naturales o su impugnación—, sean de otra clase: penales, políticas, etc., que se presentan más bien como emergentes. La sociedad se ve interesada en la realización del Derecho, que será de grado sumo cuando se traduzca en *Justicia*, para lo cual *la justicia* puede ser, y es de hecho, objeto de un servicio.

Más que desbordamiento o crisis del Servicio público o de la función administrativa, debe hablarse de reajuste y de encuadramiento imparcial y preciso de *lo funcional*, de lo que es medio, y del *procedimiento* administrativo dentro de la modalidad de cada acción del mismo calificativo.

5.—*La autenticidad y la constatación, como objeto de un servicio público.*

La manera abierta y razonada con que ZANOBINI (74) da entrada en su parte especial a la «*attività di attestazioni*»; nos excusa de justificar extensamente la incorporación deseada de la necesidad pública autenticadora en las funciones administrativas.

Si esto es así, la publicidad de los Derechos reales en concreto —aparte de la *i professionisti investiti della funzione di attribuire la fede pubblica ai negozi e ad altri fatt giuridici privati sono i notari*—constituye una necesidad pública: «*La pubblicità dei fatt giuridici e uno dei servizi più importanti che la pubblica amministrazione.*» Hay que buscar una forma técnico-administrativa de ejecución, y ella había de ser la policía, el fomento o el servicio público, y, puestos ya a decidir, sería éste último el mejor de todos, puesto que no se puede olvidar aquella necesidad pública a la que hay que servir.

El punto a examinar ahora es el de hacer necesidad pública, de carácter eminentemente jurídica y técnica, de *lo testificativo, lo auténtico, lo publicado*, cuando estos aspectos no se recluyan en la esfera individual, sino que trasciendan al orden jurídico general (75), como pueden ser las relaciones del tráfico jurídico inmobiliario. Sin tal punto de partida, quedaría formulada nuestra tesis sin cimientos.

La excelsa misión de la administración de la justicia no debe estar sólo en *dar a cada uno lo suyo*, por vía de reivindicación social o política o por vía de litigio, sino que debe ser un *dar a cada uno lo suyo dentro del orden social* —el Derecho es *orden del Orden*, ha dicho Fraga Iribarne—, con signo de equilibrio, de bienestar, de seguridad, base para una floración de nuevos actos, empeños y realizaciones. No sólo paliando o haciendo

(74) ZANOBINI, ob. cit., tomo V, págs. 178 y ss.

(75) Véanse los trabajos de PUGLIATI, *La pubblicità del dir. privato*, Messina, 1947, y CORRADO, *La pubblicità nel Diritto privato*, Torino, 1947.—Entre nosotros, véase VALENZUELA SOLER y GUAITA, citas 40, 41 y 48.—Sobre el imperativo de la certeza en la norma jurídica en general, véase CALAMANDRI, *La certezza del Diritto e la responsabilità della dottrina*, en «*Rivista del Diritto commerciale*», 1942, págs. 341 y ss. También LÓPEZ DE OÑATE, *La certezza del Derecho*, Buenos Aires, 1953.

desaparecer el miedo individual a la incertidumbre de su propia relación, sino *con sentido progresista de la norma*. Esa higienización, esa proclamación autenticadora de hechos o situaciones jurídicas (76), cualquiera sea el mecanismo, el órgano o la función, es, por sí misma, necesidad social, si bien es cierto que se cumple por la certeza y la seguridad con que el propio individuo recubra—con determinadas formas y garantías—sus actos o negocios más particulares, con lo cual se justifica esa llamada luego *intervención administrativa*, que no tiene otro objeto que revestir—con las garantías y ventajas de la función administrativa, en el amplio sentido de la misma—todo ese devenir jurídico, que al hacerse así *público* obliga a dotarle del mecanismo concreto que le *sirve*.

## B) CARACTERES DEL SERVICIO PÚBLICO.

### 1.—*Su distinción de la Policía y el Fomento.*

Para que las características del Servicio público nos vengan después más definidas, nos parece necesario deslindar, muy brevemente, las modalidades todas de la acción administrativa, la policía, el fomento y el servicio público, cada una de las cuales cumple una finalidad específica.

Ahora bien: no puede hacerse una diferencia radical con fronteras absolutas, puesto que la propia actividad administrativa a la que sirven, tiene, por sí, unas dimensiones tan varias y diversas. Pretender encuadrar herméticamente una actividad administrativa, en una u otra modalidad, con exclusión de las demás, es

---

(76) Véase HERRANZ DE LAS POZAS, *Legislación notarial*, Madrid, 1948, pág. 4, resaltando el carácter de la función notarial.—Véase también LA RICA, *Legislación hipotecaria...*, conferencia cit., págs. 61 y ss.—REGUERA SEVILLA, en *Tratamiento jurídico de una catástrofe*, conferencia de la Semana Notarial de Santander, 1950, pág. 57, se refería a la reconstrucción de dicha ciudad después del incendio, que por la situación registral de los inmuebles se hizo, sin un pleito, sin que haya habido una contienda judicial ni un estado de derecho que haya motivado una sentencia: «como dijo ARIAS RAMOS, una higiénica limpieza en las relaciones jurídicas debe evitar la *lis* como la higiene evita el *morbus*».

desconocer la realidad histórica—a que ya hemos aludido anteriormente con las citas de Duguit y Jordana de Pozas—y la evolución de los medios y fines de la Administración. Esto puede ocurrir al analizar este o aquel servicio, pero, en puridad de doctrina, no puede hacerse una formulación general.

Mientras, por ejemplo, la policía, en su sentido administrativo, se ha ido restringiendo, el servicio público y el fomento se han acrecentado. JORDANA DE POZAS (77) distingue las modalidades de la acción administrativa, diciendo que el fomento es acción de la Administración encaminada a proteger o promover aquellas actividades, establecimientos o riqueza debidas a los particulares y que satisfacen necesidades públicas o que se estiman de utilidad general, sin usar de la coacción ni crear servicios públicos. La policía *previene* y *protege*; el fomento *protege* y *promueve* sin hacer uso de la coacción. Con el servicio público, la Administración realiza directamente, y con sus propios medios, el fin perseguido, mientras que el fomento se limita a estimular a los particulares para que sean ellos los que por su propia voluntad—desarrollando una actividad determinada—*cumplan directamente* el fin que se persigue.

Ahora bien: ¿cómo distinguir un medio que inicialmente es estimulador, promovedor, para cumplir una función pública de prevención y de seguridad?

Este interrogante lo contestaremos al desarrollar, en su parte correspondiente, la relación o vinculación de estos tres medios o modalidades de la acción administrativa ante el Registro de la Propiedad.

## 2.—Notas características (78).

a) *Continuidad y uniformidad de la prestación.*—Este carácter se basa en la propia necesidad pública a la que sirve, o que se ha hecho más o menos general e imperativa. García Oviedo dice que personalizando en el Estado el supremo interés colectivo, su actuación se manifiesta desinteresada, como un fin esencial-

(77) JORDANA DE POZAS, ob. cit., pág. 46.

(78) GARCÍA OVIEDO, ob. cit., tomo I, págs. 231 y ss.

mente constante, procurando la felicidad pública mediante el doble proceso de una integración de fuerzas y de un régimen por vía de tutela de beneficios.

Para nosotros esa uniformidad tiene dos proyecciones: la *objetiva*, o uniformidad propiamente dicha, y la *personal*, o de igualdad para todos los ciudadanos, sin privilegios ni razones económicas, las cuales—muchos servicios son gratuitos y en otros no se paga plenamente la prestación—influyen poco en su creación, organización y desarrollo.

b) Existencia de un *régimen jurídico especial* de imperio y de soberanía (79).

c) Existencia de un *poder de coacción*, propio de la policía, para asegurar el buen servicio frente a la libre actividad humana (80).

d) *Obligatoriedad de la prestación*, cuando se solicita en regla, *uti singuli*. Hay unas necesidades públicas que se han impuesto previamente por la realidad y el progreso—sea científico, sea jurídico, sea simplemente humano—y de las cuales se nutren, como fuente, los actos individuales que se amparan en ellas. De aquí que la ley, el reglamento y la ordenanza fijen la manera de prestarse (81).

e) *Posibilidad del Estado*, como supremo gestor de los intereses colectivos, *de introducir modificaciones* en él cuando lo estima útil a dichos intereses.

Esta flexibilidad del servicio público—intermedia entre el acto de autoridad, político o discrecional, y la rigidez de la disposición legal—está supeditada a la propia eficacia del mismo, si bien es cierto que en la doctrina administrativa es facultad excepcional del Estado cuando se trata de servicios *concedidos* (82).

(79) JEZE, *Los principios generales de Derecho administrativo*, Madrid, 1928, pág. 230.

(80) ROYO VILLANOVA, *El terrorismo, la libertad y la policía*, Valladolid, 1921, pág. 27; GARRIDO FALLA, *Las transformaciones del concepto jurídico de la Policía administrativa*, en «Rev. Adm. Púb.», núm. 11, 1953, pág. 11.

(81) DE VALLÉS, *I pubblici servizi e gli utenti*, «Rev. di Dir. Priv.», 1924, pág. 440.

(82) Véase WALINE, en *L'évolution recente des rapports de l'Etat avec ses co-contractants*, en «Rev. de Droit Public», 1951, págs. 6 y 7. Este criterio

f) *Situación privilegiada* de la administración en el orden de los derechos privados judiciales.

Ello supone un procedimiento especial—generalmente el contencioso-administrativo—y unas normas especiales de favor y de procedimiento. No sólo en el beneficio de los interdictos, efectuados de oficio, sino en cuanto a la exigencia del cumplimiento por el particular. La acción, el ejercicio, la pretensión ante la satisfacción de una necesidad pública, cualquiera sea, reviste un camino especial, distinto de la vía judicial, porque la *pretensión* no es entre parte y parte, tal como se entienden éstas en la técnica procesal, sino *entre el individuo y la propia sociedad*, que es la *depositaria*—y al propio tiempo *destinataria*—de la misma necesidad social.

g) Sistema del *régimen de tarifas*, de manera que la satisfacción de estas necesidades no pueda implicar retribución que encajara en la propia de una profesión liberal.

h) *Carácter reglamentario*, que impone a los que están encargados de la prestación del servicio, organizando con aquella nota reglamentaria su actuación, si no la técnica de la función concreta, sí la que deriva de una profesión, con sus deberes, derechos y obligaciones, en relación con el Estado.

En resumen, el servicio público, por el propio fin a llenar, requiere un régimen de continuidad y uniformidad que implica un poder de soberanía y de imperio, con facultades de coacción que aseguren su cumplimiento por parte del que lo sirve y con obligatoriedad de prestación a favor del que lo pide, siendo flexible y modificable la forma y sentido de la pretensión por parte del Estado, con un procedimiento privilegiado y excepcional, que al propio tiempo impone restricciones en la cooperación económica de la contraprestación, y con una reglamentación ordenada y prescrita del modo de servirla. Todos estos caracteres se reflejan—como más adelante veremos—en la institución registral en cuanto servicio público; además de los específicos suyos.

---

de flexibilidad parece ser no encaja en la jurisprudencia española (véase sentencia de 1 de octubre de 1954), aferrada a lo reglado. Pero ello no obsta para que el Estado pueda asegurar la satisfacción de una necesidad pública, dando entrada a nuevas disposiciones o reglamentos inspirados en tal flexibilidad.

## C) CLASIFICACIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Siguiendo la clasificación de García Oviedo, pueden ser:

a) Por su *trascendencia, esenciales y secundarios*. Los primeros son los relativos al cumplimiento de los fines que justifican la propia existencia de la personalidad de la Administración, como son los servicios de Justicia, Policía, Defensa nacional, etc., circunstancia que no concurre en los segundos.

SAYAGUÉS (83) estima errónea esta clasificación, por estimar que los servicios públicos esenciales se confunden con las *funciones esenciales*, que él las distingue a su vez de los *cometidos sociales*. Pero cualquiera sea la discusión terminológica, no cabe duda que hay unos servicios más básicos y fundamentales que otros, si bien ello dependerá de razones de tiempo, espacio y circunstancias (84).

b) *Necesarios y voluntarios*, según que sean impuestos o no a las entidades públicas que deban atenderlos.

Esta clasificación ha sido entendida por los autores como no aplicable a los del Estado, como ente superior no ligado jurídicamente a ningún otro (85).

Pero la *necesidad* no sólo deriva del imperativo de una ley o reglamento, sino de *la propia necesidad*. Ello dependerá del concepto que se tenga del Estado y del criterio de Justicia y de Derecho que domine en una sociedad. Si «legalmente» nunca podría haber «derecho» para matar al tirano, tampoco—con un criterio semejante— se podría exigir un servicio que no estuviera «ya» previamente ordenado. Los administrativistas han justificado esto, queriendo ver un contenido político en la necesidad moral o política—hoy más bien social—de un servicio. Nosotros partimos de una concepción *jus naturalista* del Derecho, e incluso de la *ne-*

(83) SAYAGUÉS, ob. cit., tomo I, pág. 70.

(84) LEROY-BEAULIEU, en *L'Etat moderne et ses frontiers*. París, 1911, pág. 94.

(85) ASÍ, RANELLETI y DE VALLE, ob. cit. Sin embargo, otros, como BONARD, se pronuncian en favor del Servicio público necesario en el sentido de pretensión posible al exigirlo (*Precis de Droit Administratif*, 4.ª ed., 1943, pág. 86).

cesidad social de la Justicia (86), como auténtica explicación y motivación de las relaciones humanas regladas.

c) Por razón de su *utilización*, distingue García Oviedo los *obligatorios* de los *facultativos*. Los primeros se imponen a los particulares por superiores motivos de interés social, seguros, instrucción primaria, etc., y los segundos son de libre aceptación.

Este criterio está en relación con el carácter esencial del servicio. Pero así no sucede siempre, porque puede tratarse de un servicio público facultativo que responda a un fin esencial. O al menos puede existir un momento determinado de evolución, en camino de hacerse imprescindible, si no en orden al particular, al menos reclamado por la propia sociedad, en su progreso jurídico.

Esta clasificación tendrá—también las anteriores—una especial importancia a la hora de fijarlos en lo que de servicio público puede tener el Registro de la Propiedad, para ver qué hay en él de facultativo, a quién *interesa*, dónde está lo obligatorio y cómo la función del mismo puede ser o no esencial en la vida moderna.

d) Por la forma de *aprovechamiento* se distinguen los *uti singuli* y los *uti universali*. El uso particular o el uso general de un servicio público—suele ponerse el ejemplo de los ferrocarriles y el de las fortificaciones—no puede dar toda la modalidad del aprovechamiento. Sobre todo si se trata de servicios en los cuales la función que los justifica se logra a través del uso particular, y haciendo de la satisfacción de una necesidad individual el cumplimiento de fines que interesen a *los demás*, quienes, en definitiva, son los beneficiarios, a quienes verdaderamente hay que proteger y por los cuales se justifica propiamente el servicio, mejor que por *los pocos* que primeramente se sirven del instrumento-servicio.

El *uti singuli* no se queda, en ocasiones, en el aprovechamiento individual. Con la satisfacción adecuada por el particular en concreto, siempre que se haga de manera ordenada, legal y justa, la sociedad se aprovecha y cumple sus propios fines. Fijémonos

---

(86) Este es el criterio del Profesor de Derecho Romano de la Universidad de Florencia, LA PIRA.



en el ejemplo de la *publicidad de los derechos privados*; algunos de éstos pueden ser recogidos en la mente o en la pretensión íntima particular, de manera que pueden ser comunicados en cualquier momento o limitar su conducta a una relación próxima que a nadie—si no es el otro relacionado—afecta. Pero en otros, su *publicación*, su *llamada a los demás*, es constante, dada su índole, su objeto o su importancia, aunque sea el sujeto de derecho individual el que inste primeramente la relación.

2.—*Otras clasificaciones*, menos importantes a los efectos de nuestro trabajo, son: *Servicios exclusivos y concurrentes: estatales y locales, generales y especiales, directos e indirectos, simples y conjuntos*.

Al problema de encuadrar el Registro de la Propiedad en la clasificación de los servicios públicos, dedicaremos un apartado especial.

## CAPÍTULO II

### ACEPCION Y CONCEPTO DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

#### A) EL INTERÉS DE SU ESTUDIO Y EL PLANTEAMIENTO.

En este capítulo II vamos a referirnos a las distintas acepciones que ha tenido y tiene el Registro de la Propiedad, de las cuales brota consiguientemente un concepto del mismo.

Siempre han sido delicados los problemas relativos al concepto de instituciones, de manera que en la mayoría de las ocasiones *la misma ley no define*, sino que se limita a precisar el contenido, el objeto o los efectos de cada una de ellas. Nosotros no vamos a hacer problema del concepto del Registro de la Propiedad, sino que, enlazando la doctrina general del Servicio público, expuesta en el capítulo anterior, con la institución objeto de nuestra tesis, resulta imprescindible—antes de conocer la evolución histórica y el Derecho comparado—contemplar las diversas acepciones, por-

que luego tendrán su reflejo implícito en aquella evolución y derecho. Además, la variedad de acepciones, sin hacer, repetimos, problema de ninguna de ellas, nos da realmente aspectos distintos de la cuestión.

## B) CRITERIOS.

### 1.—*Doctrinal.*

Una materia que por su *dualidad legislativa*—civil e hipotecaria, de un lado, y de rango legal y de rango reglamentario por otro—resulta de suyo compleja en sí misma, y se complica cuando, en el transcurso o vicisitudes de los tiempos, se hace más o menos sustantiva o necesaria la institución registral. De aquí que haya tenido *definidores, tomando diversos puntos de vista*, que son los siguientes:

#### a) Como *institución.*

ROCA SASTRE (87) da su conocida definición del Registro, diciendo que es «*institución jurídica que, destinada a robustecer la seguridad del tráfico jurídico inmobiliario, tiene por objeto la registración de las constituciones, transmisiones, modificaciones y extinciones de los Derechos reales sobre bienes inmuebles, así como las resoluciones jurisdiccionales relativas a la capacidad de las personas y de los contratos de arrendamiento y opción*».

La definición de este ilustre hipotecarista tiene un sentido descriptivo y casi de contenido, en la que resalta *lo institucional* al propio tiempo que el interés a que *sirve*: la *seguridad jurídico-inmobiliaria*.

El criterio *institucional* es el que predomina en casi todos los autores (88), pues no cabe duda que institución es, y aun quienes

---

(87) ROCA SASTRE, *Tratado de Derecho Hipotecario*. Barcelona, 1948, tomo I, pág. 18.

(88) Véase CASSO, *Derecho Hipotecario o del Registro de la Propiedad*. Madrid, 1892, tomo I, pág. 20; PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro de la Propiedad en la teoría y en la aplicación*, Madrid, 1891, pág. 16; VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos del Derecho Inmobiliario y Bases para la reorganización del Re-*

de ellos puedan dudar sobre si será institución civil o administrativa, ha sido general el reconocimiento del carácter primario y esencial de institución jurídica frente a los otros aspectos, más adjetivos o gráficos.

b) Como objeto de un derecho especial.

Intimamente ligado con el criterio anterior, va este otro, que merece, por su importancia, párrafo aparte.

No se puede olvidar que el Registro de la Propiedad, en su contenido sustantivo, hace referencia exclusivamente al derecho «de propiedad», es decir, la parte más plenamente jurídica de ella; no es ni *derecho a la propiedad*—a tratar en Filosofía del Derecho—, ni sus aspectos económicos, políticos, religiosos o sociales. Ciertamente que los tiene, y precisamente nosotros hacemos argumento de ellos para la configuración de un Registro como servicio público.

Pero, además, el Registro se estudia dentro de una disciplina jurídica acerca de cuyo nombre y contenido no se han puesto todavía los autores de acuerdo: si *Derecho Hipotecario*, si *Derecho Inmobiliario* o si *Derecho Registral* (89).

---

*gistro de la Propiedad en España* Madrid, 1916, pág. 5; CAMPUZANO, *Principios generales de Derecho Inmobiliario y de Legislación hipotecaria*, Madrid, 1941, pág. 9.—Véase también los trabajos de JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios de Derecho hipotecario*, Madrid, 1924; *Principios Hipotecarios*, Madrid, 1931; GALLARNO RUEDA, *El Registro y la Seguridad jurídica*, en conferencia cit., 1951, pág. 158. BERNALDO DE QUIRÓS, en *Diccionario Xeir*, tomo XXVII, voz «Registro de la Propiedad», pág. 95.

(89) De la sola referencia bibliográfica puede deducirse esa triple denominación. Así, con «Derecho Hipotecario», BARRACHINA PASTOR, *Derecho Hipotecario y Notarial*, Castellón, 1910-17; CAMPUZANO, *Elementos de Derecho Hipotecario*, Madrid, 1931; CASTRO (Felicísimo), *Manual de Derecho Hipotecario*, Madrid, 1928; GONZÁLEZ (Jerónimo), *Estudios*, cit.; MUÑOZ CASSILLAS, *Derecho Hipotecario*, Cáceres, 1921; ROCA SASTRE, *Derecho Hipotecario*, ob. cit.; NUSBAUM, *Derecho Hipotecario alemán*, trad. esp., pág. 1; DERNBUMRS, *Deutsches Hypothekcherentrecht*, 1877.

Con la denominación de «Derecho Inmobiliario», V. BERAND Y LEZÓN, *Tratado de Derecho Inmobiliario*, Madrid, 1927; VENTURA Y SOLÁ, ob. cit.; OLIVER, *Derecho Inmobiliario español*, Madrid, 1892; GARCÍA GUILJARRO, *Bases de Derecho Inmobiliario en la legislación comparada*, Madrid, 1911.

Con «Derecho Registral», véase MARÍN PÉREZ, *Introducción al Derecho Registral*, «Rev. D. Priv.», CASSO Y GARCÍA, *Derecho Hipotecario o del Registro de la Propiedad*, Madrid, 1946. V. FUCHS, *Materielles Grundbuchrecht*, 1902; OBERNECH, *Reichsgrundbuchrecht*. Quizá pueda resultar curioso que la titulación, en

Desde el punto de vista institucional, las denominaciones más acertadas quizá sean las dos primeras, aunque la de *Derecho Inmobiliario* se presenta con un contenido más amplio, y a la vez preciso, pues el de Derecho Hipotecario parece se refiere en concreto al derecho real de garantía de tal nombre, que ciertamente es la parte más importante de aquel Derecho, aunque no toda.

En cuanto a *Derecho Registral*, no es desacertada, siempre que se parta de la doble distinción de Derecho materia y Derecho formal, que tiene en los sistemas germánicos una realidad incluso legal, y que sirve de base para que algunos rubliquen de manera concurrente o exclusiva—como Casso y Marín Pérez, respectivamente—sus tratados con el nombre de *Derecho Hipotecario o del Registro de la Propiedad*, o *Derecho Registral*.

### c) Como *Oficina pública*.

Con ese criterio, el Registro de la Propiedad será el *lugar* donde radican los libros y se hacen las correspondientes operaciones y asientos. Es acepción meramente material, de *localización*, que nos da idea de una relación con el público, una permanencia o una reglamentación. Acepción vulgar en la que pocos aspectos de interés doctrinal se ofrecen, aunque bueno sería distinguir el ámbito de esta Oficina pública de otras que también lo son, incluso autenticadoras, como la Notaria, extremo que comentaremos en la parte especial.

Lo más importante es que, con tal acepción, se nos facilita el estudio de una parte concreta del aspecto de Servicio público de Registro (90).

---

forma impresa, de las *Conferencias del Centro de Estudios Hipotecarios* (1950 a 1952) haya sido la de «*Derecho Inmobiliario Registral*».

Véase también, especialmente en el problema del concepto y de la terminología, MARÍN PÉREZ, ob. cit., págs. 175 y ss., y RODRIGUEZ MOLINA, *Otra posición doctrinal en el estudio del concepto del Derecho Inmobiliario*, «R. C. D. I.», 1942, págs. 239 y ss.

(90) Véase CAMPUZANO, *Principios* . . , págs. 9 y ss., al distinguir los dos tipos de sistemas: Registro unido a los Tribunales de Justicia y Registro Oficina pública.—LA RICA, para quien no pierde el Registro su sentido institucional, en *La Legislación*... conf. cit., habla de «órgano oficial» (pág. 66).—DÍAZ MORENO da una definición expresiva, curiosa y, literariamente hablando, diríamos que tremendista: «*El Registro de la Propiedad es una Oficina del Estado que debía estar decorosamente instalada en un edificio público, o al menos en un local arrendado a largos plazos por cuenta y a cargo del erario nacional o*

## d) Como conjunto de libros.

Esta acepción se relaciona a su vez con la puramente material de *Oficina pública*. Nos da el contenido tangible, externo y gráfico de lo que es el Registro, lo que representa y lo que supone, aun cuando, de otra parte, sean en esos libros donde se condensen los actos, contratos o hechos susceptibles de inscripción de la cual esos libros son el soporte material, y por ellos se hace posible esa publicidad, que es solicitada individual y socialmenté.

En este sentido, NÚÑEZ LAGOS (91) lo define diciendo que *el Registro de la Propiedad es un Registro de títulos*, y Laureano Larrreta, en un informe que presentó a la R. O. de 1864, lo entendía como simple «*cuadro demostrativo del estado de la propiedad inmueble y sus cargas para conocimiento de todos y de la sociedad, eminentemente administrativo*».

## 2.—Legal.

No hay propiamente una definición en nuestras leyes, ni en las Hipotecarias, ni en el Código Civil, aun cuando existen preceptos

*fondos municipales de la capitalidad del partido, o de los de ésta y de los pueblos. Nada de esto sucede, sin embargo, ocurre, por el contrario, que el Registrador, como un vecino cualquiera, lo establece, unas veces donde quiere y generalmente donde puede, contando con la escasez y mala proporción de casas arrendadas, que sobre hallarse en los pueblos rurales, sobre todo en los de corto vecindario, de lo que resulta, con lastimosa frecuencia, que aquella oficina, órgano de una institución en la que se creyó ver, desde hace medio siglo, la salvación del país, se encuentra establecida en habitaciones ióbregas, reducidas, tocando a inmundas, en la cual la conservación de libros, legajos y documentos es imposible.» (Contestaciones a la parte de Legislación Hipotecaria, Madrid, 1911, pág. 428.)*

(91) NÚÑEZ LAGOS, en *Registro de la Propiedad español*, «R. C. D. I.», números 250 y 251, de 1949, pág. 150, dice: «Registro de Títulos es el Registro de la Propiedad». Este es el verdadero sentido que tiene para NÚÑEZ LAGOS nuestro Registro. Acepción distinta de la que algunos autores le han dado, tomando la definición de *Registro Público*, contenida en su pág. 141. Registro Público no es más que una organización de hechos o actos auténticos, con una finalidad determinada.—CASSO, en ob. cit., pág. 21, habla de «índice de bienes, principalmente de inmuebles situados en una demarcación, y de los Derechos reales impuestos sobre los mismos, con mención de sus títulos y de sus titulares y de los cambios que se produzcan en unos u otros, objetivos y subjetivos». Su acepción, sin descartar lo institucional, es de *Catálogo jurídico*. PAGE (Eugenio), en *Registro de la Propiedad*, Llerena, 1864, habla de «El Registro, o sea la inscripción de los títulos que transfieren la propiedad» (pág. 26), y en otro lugar (pág. 28), «acto y efecto del Registro libro o libros que contienen la inscripción, y Oficina pública donde se custodian».

que reflejan aspectos que hacen referencia a las tres acepciones apuntadas.

a) Como *institución*.

El art. 1.º de la ley Hipotecaria de 1946, coincidente con el 605 del Código Civil, dice que «*El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotaciones de los actos y contratos relativos al dominio y a los Derechos reales sobre bienes inmuebles.*»

La sola atención—con propósitos definidores—prestada al Registro, en textos tan elaborados y de primer rango como son el Código Civil y la Ley Hipotecaria, pone de manifiesto el matiz institucional con que se le configura y concibe.

b) Como *Oficina pública*.

El art. 221 de la Ley Hipotecaria establece que «*los Registros serán públicos para quienes tengan interés público conocido en averiguar el estado de los inmuebles o derechos reales inscritos.*» El 251 del mismo cuerpo legal habla de que «*todos los días no feriados, a la hora previamente para cerrar el Registro..., extenderá nota*»; el 252 trata de la utilidad de asientos de presentación en horas en que no deba estar *abierto el Registro*; etc., etc.

La expresión *Registro*, como *Oficina*, se encuentra explícita o implícitamente en numerosos preceptos reglamentarios, como los contenidos en el título IX, que se subtitula *Oficina pública* (artículos 356 y 367 del R. H., por ejemplo).

c) Como *conjunto de libros*.

Es frecuente en la Ley y Reglamento Hipotecario el empleo de palabras que a veces nos dan el continente por el contenido. Es problema de terminología y de rango legislativo o reglamentario de las disposiciones hipotecarias. Esto, por otra parte, no tiene gran importancia, pues el empleo de palabras sinónimas que no resulten equivocadas es también consecuencia de la más pura redacción de los textos legales, para evitar expresiones que, o resultan no correctas, gramaticalmente hablando, o no nos descu-

bren su verdadero sentido. Todo el título IX de la Ley Hipotecaria (arts. 238 a 248) y los concordantes del Reglamento (arts. 356 a 437), se refieren a ese conjunto de libros.

### C) EL REGISTRO COMO SERVICIO PÚBLICO.

La teoría del Registro como Servicio público merece—al estudiar el solo problema de las acepciones y sentidos—un apartado especial, porque es preciso resaltar ese aspecto, no para hacerlo determinante exclusivo de la institución registral, sino para dotar a ésta de toda la fuerza sustantiva de sus efectos, que, vinculados individualmente al orden personal e íntimo, trasciende, de manera plena, ante la seguridad social y jurídica, no con un sentido de mera prevención, sino de progreso. Si en el aspecto individual el Registro procura la adquisición cierta, en un sentido social y público interesa la seguridad, la claridad y la certeza, puesto que un posible adquirente, el titular de un derecho de crédito, que no lleguen a serlo por la falta de seguridad publicitaria, son elementos reaccionarios—sin pretenderlo ellos—a ese *progreso jurídico* de facilitar la adquisición de propiedad o de créditos, fuente incluso de riqueza desde el sólo punto fiscal.

Vemos esta acepción en la doctrina y en la legislación.

#### 1.—*En la doctrina.*

La acepción del Registro como Servicio público, y aun los mismos aspectos como tal, puede decirse que es nueva y no ha tenido la suficiente elaboración para plantearla decidida y específicamente, a pesar de estar implícita en la propia doctrina.

El propio Roca Sastre, que señala las tres acepciones, como institución, como oficina y como conjunto de libros, viene a referirse a él al hablar de las relaciones del Derecho Hipotecario con el Derecho Administrativo (92), diciendo que «*el mismo Registro de la Propiedad, en su aspecto orgánico, constituye un elemento de la Administración del Estado, considerado no como un*

---

(92) ROCA SASTRE, ob. cit., pág. 16.

«servicio público en sentido administrativo puro, sino como una actividad estrictamente jurídica del Estado puesta al servicio del Derecho privado».

Este criterio no coincide exactamente con el de otros autores que lo consideran «como un modo de acción administrativa que no es policía ni fomento, sino precisamente Servicio público, y los actos dictados por organismo son actos administrativos dictados en un procedimiento administrativo» (93).

Lo que para unos exige la distinción del servicio administrativo puro—que viene a ser el configurado en la doctrina administrativa clásica, que no quiere decirse sea la única o la actual—, para otros, no sólo por la actividad, sino por los meros actos y procedimientos, se le incluye sin reserva alguna en la categoría de servicio.

GONZÁLEZ PÉREZ busca, en apoyo de su tesis (94), citas de administrativistas, puesto que la doctrina hipotecaria de «talla», como él dice, se orienta en otro sentido. Sin embargo, hubiese sido interesante acudir a esa doctrina, en la cual hay atisbos, estudios y la mejor buena voluntad para esos aspectos públicos, sociales y orgánicos, que en su conjunto puedan darnos esa concepción del Registro como Servicio público.

Sin embargo, han existido autores todavía más avanzados; ROMANÍ Y PUIGDENGOLAS (95) cercena con denuedo—y hasta con apasionamiento—la función del Registro, alegando que *la propiedad existe antes que el Notario y que el Registro; que el Estado no crea la propiedad; que la verdad administrativa del Registro es*

(93) GONZÁLEZ PÉREZ, *Naturaleza... e Impugnación...*, trab. cit. de la «Revista C. D. I.», 1949 y 1955.

(94) GONZÁLEZ PÉREZ, en apoyo de su tesis, cita (véase en *Impugnación...*, págs. 515 y ss.), a tratadistas de la Ciencia de la Administración, como GASCÓN, SANTA MARÍA DE PAREDES, ROYO VILLANOVA y algunos hipotecaristas, como NÚÑEZ LAGOS, MERCHE BENÍTEZ y el propio ROCA. Pero entendemos que la literatura jurídica, administrativa o hipotecaria, se ha mostrado indecisa; más casi la primera, en cuya Ciencia de Administración tan poca acogida han tenido los estudios referentes al Registro de la Propiedad (véanse citas 55 a 53), mientras que el doble aspecto de la institución y del órgano que presta un servicio público ha sido puesto de relieve más reconocidamente por los segundos (véanse citas 88-90). A esta tesis de G. PÉREZ, que tanta luz da a la nuestra en orden a la teoría del Registro como servicio público, nos referiremos más extensamente en otro lugar.

(95) ROMANÍ Y PUIGDENGOLAS, *Estudios de Derecho Hipotecario español*, Barcelona, 1887, págs. 6, 9, 11 y 84.



sólo ésta; que la legislación castellana primitiva tenía incluso un sentido penalista, y desde luego de índole gubernativo, por lo menos hasta 1861. El citado autor menciona el informe de Laureano de Arrieta, que precedió a la Real orden de 18 de marzo de 1864, en el que sostenía que «el Registro de la Propiedad no es un libro de sentencias judiciales, ni aun de títulos que sirvan para garantizar los derechos de los otorgantes; con este objeto existen archivos de los Tribunales y protocolos de los Notarios; es simplemente un cuadro demostrativo de la propiedad de inmuebles y de cargas para conocimiento de terceros y de la sociedad entera; por más que este cuadro sea oficial y deba ser examinado, no deja de ser administrativo».

No obstante el criterio que se tenga del Registro, de lo que es y de lo que nosotros queremos que sea, exige un estudio pleno y completo. No se puede desconocer la realidad histórica, la variedad legislativa y el progreso científico y legal, juntamente con esos avances sociales, jurídicos y aun humanos que nos imponen una más perfecta adecuación de los modos y formas de vida reales, con modos y maneras jurídicas más justas, más claras y más seguras.

Tras este planteamiento—que nosotros, por nuestra parte, intentamos en este trabajo—, no se puede olvidar la relación existente entre el carácter de la inscripción y el sentido de «mero cuadro demostrativo», pues si aquella es constitutiva, lo que «consta» no es por el mero «mostrar» de nadie, o para nadie, sino por eficacia intrínseca, exigida con toda la fuerza de validez y existencia.

En el lugar correspondiente examinaremos las aportaciones más concretas de la doctrina, en los distintos puntos, problemas y elementos que, integrando un servicio público, nos sirven a nosotros para construir esta teoría.

Por nuestra parte, y para mejor comprender nuestro propósito, adelantamos ahora nuestra concepción del Registro como servicio público, diciendo que es *aquel que tiene por objeto la publicidad de los Derechos reales privados a fines de la seguridad y del tráfico jurídico inmobiliario.*

Esa definición será desarrollada en forma descriptiva más adelante.

## 2.—En la legislación.

No hay un precepto legal de manera taxativa que concrete o puntualice al Registro como Servicio público. Pero para que ello ocurra, es decir, para que lo sea o no—y dentro de una tesis el problema tiene menos importancia, puesto que se construye una teoría independiente de que pueda ser o no recogida en textos legales—no es necesario que la Ley lo diga. *Un servicio público se justifica y se formula por la necesidad pública, la actividad y la organización.* De aquí que en los preceptos citados, al recoger las acepciones dadas al Registro, haya base—doctrinal al menos—para resaltar de manera implícita este nuevo sentido del Registro.

No es sólo la mera vinculación orgánica y jerárquica a una Dirección General de los Registros y Notariado la que da ese carácter, sino los mismos elementos integradores del Servicio público.

En el Derecho comparado hay legislaciones, como la chilena, que recogen—como más adelante veremos—expresamente la idea del *Registro como Servicio público*, y en nuestras Leyes Hipotecarias se puede hablar del *público servicio que desarrolla*: el art. 221 de la Ley Hipotecaria alude al *interés conocido y público* de los que acudan a él; y el 275 se refiere al establecimiento de nuevos Registros cuando así convenga «al Servicio público».

Si se quiere un argumento más, diremos que en la exposición de motivos del D. de 8 de febrero de 1946, al justificar el traslado de preceptos reglamentarios a la Ley Hipotecaria, y a la inversa, se explica que se hizo «por cerciorarse de que si era lógica su inclusión en la Ley primitiva, cuando por vez primera se implantaba en España la institución registral, resulta inconveniente mantenerlos ahora, dado su carácter reglamentario».

Ese propósito—por lo demás logrado sólo en parte—de separar lo orgánico de lo sustantivo, ya es señal de esta posible doble vertiente *institucional* y de *servicio público*. Esta última, en el Derecho constitutivo, no está del todo rotundamente recogida, aunque implícitamente se contenga en sus preceptos y en sus principios. Como nuestra construcción teórica, sin olvidar el presente, se basa en un sistema y en un criterio que estimamos *de superación y netamente social*, y aun de *lege ferenda*—porque no inten-

tamos elucubraciones sobre perfectabilidad de relaciones civiles particulares, sino mirando a la sociedad, como destinataria primaria del Servicio público—, no vemos obstáculo para seguir adelante en nuestro empeño, en este punto, de una acepción del Registro como Servicio público, «en la legislación», que, por otra parte, podría ampliarse y desarrollarse dentro de la evolución histórica y Derecho comparado, sobre cuyo estudio hacemos mención especial en el título III (96).

## TITULO II

### El Registro de la Propiedad en la Historia y en el Derecho positivo.

#### CAPÍTULO I

#### EVOLUCION, SISTEMAS Y DERECHO COMPARADO

##### A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PUBLICIDAD.

###### 1.—Generalidades.

ROCA SASTRE (97) comienza el estudio del desarrollo histórico de la publicidad con una cita de Besson, cuando dice que la publicidad de las transmisiones inmobiliarias es un hecho tan an-

---

(96) De los preceptos sustanciales, como el art. 1.º (los asientos quedan al amparo de los Tribunales), el 3.º (presunción de veracidad, existencia, titularidad y posesión), 34 (protección al tercer adquirente) y los demás de mecanismo y garantía de funcionamiento (17, 18, 313), puede verse que hay un «algo» especial a proteger y garantizar. En otro lugar veremos el planteamiento de esta necesidad social, tanto en la primitiva Ley Hipotecaria de 1861 como en la de 1944, y una cosa es el *hasta donde quiso* llegar la Ley, y otra *hasta dónde la misión*, exigencias y razones del Registro de la Propiedad, cuya institución se justifica, no en sí misma, como en otras instituciones privatísticas, sino en los demás, y en la propia sociedad, la cual es la verdaderamente destinataria de la publicidad de los derechos privados.

(97) Ob. cit., pág. 20. BESSON, en *Les livres fonciers et la reforma hypotecaire*, pág. 11.

tigo como la propiedad misma. PAZOS Y GARCÍA (98) también se expresa en parecidos términos al decir que «en un Estado social cualquiera, tendrá la propiedad su fase de interés público y de interés particular. Y que lo mismo en un sistema socialista que individualista o armónico de organización social, incumbe y constituye una función primaria y gubernativa el tener una institución u organismo para fijar y conservar constantemente la situación y evolución de la propiedad, física y jurídicamente. De tan profunda raíz arranca la secular institución conocida hoy con la denominación de Registro de la Propiedad».

Esto no quiere decir que estuviese organizada, en forma más o menos aproximada a la actual, como tampoco se conocían los servicios públicos ni en manera embrionaria de la de ahora, por más que hubiese problemas, inclinaciones y necesidades que, como la locomoción, transporte, alimentación, etc., son humanas, permanentes y constantes.

*Ni la sociedad de entonces, ni la propiedad, ni la forma de Estado, ni la movilidad de la vida jurídica, estaban configuradas en parecida forma a la actual.* Por eso sería infantil pretender buscar en este desarrollo histórico una rotunda justificación demostrativa de antecedentes del Registro de la Propiedad como Servicio público. Hay, sí, los suficientes indicios de publicidad, como *constantes histórico-políticas* (99), que luego han ido cuajando a lo largo de los acontecimientos, no sólo en orden a una necesidad singular de justicia y aun tributaria, sino en una organización y un procedimiento con características suficientemente acusadas de Servicio público. Veamos brevemente este desarrollo histórico, que ceñiremos más bien a las manifestaciones formales, organización, funcionamiento y alcance extrínsecos, mejor que referirnos al elemento objetivo y sustancial del Registro, como pudieran ser los derechos civiles y sus formas y efectos jurídicos y esenciales que se relacionan con aquél (100).

---

(98) PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro*, pág. 9.

(99) Recuérdese NÚÑEZ LAGOS, cita (6), al hablar de las *Constituciones Políticas y el Registro de la Propiedad*.

(100) Sobre la evolución histórica del Registro de la Propiedad, pueden consultarse ROCA SASTRE, ob. cit., págs. 20 y ss.; MARÍN PÉREZ, ob. cit., páginas 47 y ss.; JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios*, págs. 53 y ss.; SANZ FERNÁNDEZ, *Instituciones de Derecho Hipotecario*, Madrid, 1949, págs 35 y ss. DECLAREUIL, *Roma y la Organización del Derecho*, pág. 210; PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Re-*

## 2.—Pueblos primitivos.

Los pueblos primitivos, dados a la solemnidad, ritualismo y simbolismo, conocieron formas, más o menos exteriorizadoras de propiedad, a través de ritos, ceremonias, asambleas de vecinos (*conventus vecinorum*), testigos (*classici testes*), ante *tabeliones*, o los *judíos chartulari*, o los *escabinos*, o ante autoridades municipales o judiciales, o por medio de edictos, pregones, etc.

El *Código de Manu*, para los indios; los libros del *Génesis*, *Levitico*, etc., para los hebreos; el *Código de Hamurabi*, para los asirio-caldeos; el *Avesta*, para los persas, etc. (101), guardan antecedentes de una publicidad cuyo objetivo único era la notoriedad, indicidaria al menos, de una necesidad más o menos pública. Teniendo en cuenta el carácter guerrero y errante de estos pueblos y el aspecto comunitario de su propiedad, organizada en forma colectiva, con un sentido religioso que daba tal aspecto—y más casi que el jurídico—a la vida de relación inmobiliaria, puede pensarse que no era de desdeñar tal notoriedad, en unos casos, o tal la exigencia, en otros, de unas pruebas visibles y externas.

## 3.—Periodos grego-egipcio y greco-romano.

El pueblo egipcio conoció formas de notoriedad de tipo registral. Un interesante trabajo de RAMOS FOLQUÉS (102) divide las manifestaciones del Registro de la Propiedad, desde Alejandro Magno a Justiniano, en dos períodos.

---

*gistro* ..., págs. 9 y ss.; PAGE (Eugenio Ramón), *El Registro de la Propiedad. Tratado teórico-práctico*, Llerena, 1874; CAMPUZANO, *Principios...*, págs. 5 y ss.; NÚÑEZ LAGOS, *El Registro de la Propiedad...*, trab. cit., págs. 140 y ss.; CAMPUZANO, *Principios Generales de Derecho Inmobiliario y legislación hipotecaria*, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid, 1941, págs. 44 y ss. AGUIRRE (Agustín), *Derecho Hipotecario*. La Habana, 1950, págs. 16-27.

(101) Véase PÉREZ BUSTAMANTE, *Compendio de Historia Universal*, Madrid, 1939, págs. 39 y ss., y ROCA SASTRE, ob. cit., tomo I, pág. 23.

(102) RAMOS FOLQUÉS, *Los mojones del Atica, o la publicidad hipotecaria en el siglo IV antes de Jesucristo*, «Rev. C. D. I.», núms. 254-255, julio-agosto 1949, págs. 417 y ss. Véase también PAZOS GARCÍA, ob. cit., pág. 11, y TELL Y LAFONT, *El Registro de la Propiedad en Egipto en la época romana*, Barcelona, 1914, y a D'ORS (Alvaro), *Introducción al estudio de los documentos del Egipto romano*, Madrid, 1948.

Uno, el *greco-romano*, en el cual la compraventa inmobiliaria de la época ptolomaica se perfecciona por la *katagrafé*, que era la redacción en documento público. En las transmisiones de propiedad existía una ceremonia, *hypallagma*, pero sin constancia en Registro alguno, a diferencia de lo que sucedía en materia de créditos, que exigían la intervención de *agoramano* (Notario), y la *registración* (la operación).

El período *egipcio-romano* se caracteriza porque en él el Registro tenía una jurisdicción territorial y una doble función: la de archivo y la de publicidad. Parece ser que se estableció en el año 60 de nuestra era con el nombre de *Bibliothek enkteseon*, que para Tell y Lafont era *archivo* de adquisiciones, para Alvaro D'Ors *registro de adquisiciones*, para Erwin Seidl *registro de fincas*, y para Ramos, por la traducción literal, *Registro de la Propiedad*: de *Bibliothek* (libro de registro) y *enkteseon* (adquisición de fincas).

Existía el *bibliothekar* (registrador), que calificaba el documento, que se le presentaba por duplicado (*apógrafe*), haciéndose un apuntamiento (*parazeis*), transcribiéndose el mismo (*anagraphe*) en el *diastromata*, que era un índice personal.

RAMOS FOLQUÉS dice que la finalidad de estos Registros (103) no debió ser la de mera publicidad, sino la de concesión de garantías y ventajas. Y desde luego, dada la realidad existente en Egipto con motivo de las inundaciones periódicas del Nilo, y los consiguientes reajustes de la propiedad, es muy probable el desarrollo, y aun cierta sustantividad, de estas expresiones registrales.

#### 4.—Derecho helénico.

El Derecho helénico conoció el Registro de la Propiedad para inscribir las translaciones de dominio (104). En Atenas existían pequeñas *columnas de piedra* que se levantaban frente a las casas o predios, y sobre los cuales, una vez hipotecados, por orden progresivo de fechas se inscribían las obligaciones hipotecariamente. Plutarco cuenta de Solón que se gloriaba de haber removido aque-

(103) RAMOS FOLQUÉS, *trab. cit.*, pág. 426.

(104) TELL Y LAFONT, *El Derecho Inmobiliario y el Registro de la Propiedad en Alemania*, pág. 5.

llos signos, lo cual se interpretaba de haber conducido a su pueblo a la prosperidad. Y Demóstenes habla de ellos como existentes en sus oraciones contra Filipo y contra Spudia. Las Leyes áticas—y las inscripciones áticas—, por su superioridad cultural (105), se impusieron sobre las imperantes en las demás regiones griegas... Hoy mismo la lectura de las formas hipotecarias que describen los *mojones*, irresistiblemente fuerzan al pensamiento y creencia de un influjo griego en nuestros derechos de hipotecas.

### 5.—*Derecho romano.*

#### a) Fase primitiva (106):

Mal podía hablarse de una organización del Registro de la Propiedad en esta fase, cuando las formas comunitarias o familiares de la propiedad la hacían a ésta inalienable. Solamente en el tránsito de la propiedad privada es cuando, tímidamente, aparecen nuestras formalistas de transmisión.

Estas eran: la *mancipatio*—antigua permuta, que luego generó en compraventa—, que se hacía con intervención de testigos (*testes classici*), y un *librepens*, tomando un puñado de tierra del inmueble en la mano, golpeando con una varita en el árbol, etc. El simbolismo estaba en los gestos, el lingote, el árbol golpeado, la balanza, el funcionario *librepens* y los testigos, como meros presentes.

La *injure cessio*—simulacro de juicio de reivindicación—ya fué de más trascendencia publicitaria, por la intervención de una autoridad pública, el magistrado. *pretor* (in jure), o gobernador, *praeses* (en las provincias).

Otras formas publicitarias, con menos trascendencia, eran la *adjudicatio* y la *sub-hasta*, que tuvieron aplicación, respectivamen-

(105) RAMOS FOLQUÉS, trab. cit., pág. 429.

(106) Véase ROCA SASTRE, ob. cit., tomo I, pág. 23; MARÍN PÉREZ, ob. cit., pág. 52; ARANGIO RUIZ, *Instituzioni di Dirit. Rom.*, pág. 276; DE CASSO, *Derecho Hipotecario*, 3.<sup>a</sup> ed., págs. 31 y ss.; FOU DE FOXÁ, *Explicaciones de Cátedra de Derecho Romano*, Zaragoza, 1940, págs. 67 y ss.; CASTÁN, *Derecho Civil*, tomo II, Madrid, 1942, pág. 65.

te, en los juicios divisorios, con intervención del Juez, y en las licitaciones públicas (107).

b) Fase clásica:

En ella se abandonan las formas de publicidad de una manera general y entra de lleno la *traditio*—entrega de la cosa enajenada simplemente—, sin afán exteriorizador alguno, sino como mero modo civil de transmitir la propiedad.

La *insinuatio*, en materia de donaciones—acto escrito, con tradición, ante testigos, e inscripción en un Registro público—, era la más importante muestra de un Registro incipiente, sobre todo por la naturaleza del acto a inscribir, procurando el ánimo de liberalidad y evitando empobrecimientos absurdos. Aparte, coexisten la *mancipatio* y la *injure cessio*, en menor escala.

c) Fase justiniana:

Predomina absolutamente la *traditio*.

En resumen, sin negar que en algunos territorios del Imperio pudiera prevalecer la tradición instrumental, en el sentido de hacerla constar por escrito, incluso en su registración en Juzgados, Consejos y otros organismos oficiales, la transmisión estaba exenta de formalidades y discurría por cauces meramente privados (108), y además van debilitándose progresivamente. No obstante, creemos que es en esta fase cuando comienza propiamente a hacer presencia el Registro. PUIG FONTÁN (109) se refiere a que «*la se-*

(107) PAGE (Eugenio Ramón), ob. cit., pág. 10, se refiere a las disposiciones de Rómulo, dividiendo los terrenos de su pequeño Estado, origen de *las tablas*, donde se inscribirían los términos, deslindándolos, y que luego originó el culto al *dios Término*. Se refiere a la costumbre de inscribir las obligaciones hipotecarias familiares, de manera que el Registro surgió con caracteres domésticos, distinguiéndose las obligaciones *codex expensi* y las *codex accepti*; pero luego, al desaparecer la aristocracia y ocultarse las deudas, se perdieron casi, de manera que con Nerón sólo se conocen los *argentari*: *Piluris sunt rei stipulando vel plures argentaria quorum nomina simul falta sunt* (Sep. Dig. de Pactis). Augusto y Justiniano dictaron algunas Leyes para garantizar la enajenación del fundo dotal itálico, estableciendo hipoteca general sobre los bienes presentes y futuros del deudor.

(108) ROCA, ob. cit., pág. 30.

(109) En *Fundamentos de Derecho Civil*, tomo III, «Derecho de cosas», Barcelona, 1953, pág. 113.—Véase también, a este respecto, la bibliografía por él citada.



*paración de los conceptos de soberanía y de propiedad representa un momento trascendental, no sólo de la historia del Derecho, sino incluso del proceso de formación dogmática del derecho de propiedad. El fenómeno tuvo lugar en la ciudad europea de la baja Edad Media». Y más adelante escribe: «Fué precisamente en la ciudad donde por primera vez la propiedad inmobiliaria apareció con los atributos que, hasta entonces, sólo habían podido predicarse de la mobiliaría, a saber, que concedía un derecho de disposición ilimitada sobre la cosa, con base, para ello, en la fe pública del Registro de la Propiedad. Este es, pues, de origen netamente urbano.»*

#### 6.—Pueblos germánicos.

##### a) Fase primitiva:

Domina el sentido formalista y simbólico propio de los pueblos primitivos. La *mancipatio* y la *in jure cessio* romanas tienen su reflejo en las instituciones germánicas semejantes: la *investidura*—con efectos legitimadores de la *Gewere*—y la *Auflassung*, con la peculiaridad de que en ambas se adoptó el uso de tomar nota de las transferencias en los archivos judiciales, y luego en libros especiales, especialmente a partir del siglo XII (*Gerichtbücher, Kopialbücher, o Tabulas terrae*) (110).

Estos libros, que al principio no llevaban orden cronológico alguno, lo adoptaron después, hasta terminar por organizarse, a base del *folio registral*, por fincas. Los efectos de esta *investidura constatada* eran los de un fallo judicial, pues además los propios Jueces intervenían.

##### b) Fase romanista:

La *traditio*, en la fase de recepción inevitable del Derecho romano, fué la que predominó en esta época. Pero ello sólo en las

(110) JERÓNIMO GONZÁLEZ, en *Estudios...*, pág. 83, y MARÍN PÉREZ, en ob. cit., pág. 72, siguiendo este último a HEDEMAN, se refieren a estos *libros registrales*, en los que, en muchas ocasiones, se consignaban *de oficio* los negocios referentes a inmuebles, y no por simple y pura afición, como al principio, sino con objeto de conocer la riqueza de los ciudadanos y someterla a las prestaciones públicas, citándose como ejemplo los libros de Colonia (años 1115 a 1142).

zonas donde el poder central era fuerte. En el resto, sobre todo en Munich, Sajonia y Bohemia, siguieron las formas de publicidad antiguas, en las cuales la inscripción se había convertido de hecho en constitutiva de la modificación jurídica.

c) Fase de superación, o nacional:

Se corresponde con el siglo xvii, a partir del cual renacen las primitivas formas constitutivas del Derecho germánico, intensificando la publicidad, dando entrada a la autoridad—judicial especialmente—, organizándose Registros especiales y dotando a éstos de efectos protectores esenciales, abandonando la *traditio* romana y llegándose en Sajonia, Hamburgo y Lubeca a mantener la fuerza probante del Registro con carácter absoluto. La seguridad del tráfico jurídico es procurada al máximo, si bien en el Código civil del Reich se limitó al adquirente oneroso de buena fe. A la legislación alemana, especialmente por lo que respecta a su organización, nos referiremos más especialmente en otro lugar.

B) EN LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN.

1.—*Por su eficacia hipotecaria.*

Los tratadistas de Derecho Hipotecario han hecho distintas clasificaciones de los sistemas, que viene a coincidir con el desarrollo histórico de la institución registral, atendiendo generalmente a la eficacia y efectos del Registro. Conviene conocer estos criterios, porque ellos pueden facilitar el encuadramiento de su organización y desarrollo.

AGUIRRE (111) habla de sistemas *adjetivos*, *sustantivos* y *relativos*, en atención a los efectos de la publicidad, que se corresponden con los tipos francés—hoy éste modificado por las reformas de 1955—, germano y español. JERÓNIMO GONZÁLEZ (112) distingue el sistema romano de la *clandestinidad*; el francés, de la *transcripción*—belga, italiano y el primitivo francés—; alemán, o de

(111) AGUIRRE, *Cursillo de Derecho Hipotecario*, La Habana, 1943, pág. 13.

(112) JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios...*, pág. 121.

*publicidad*, y de Torréns, o de titulo real. ROCA SASTRE (113) los divide en *no registrables* y *registrables*, que vienen a corresponder con la evolución histórica general, si bien ya dentro de los registrables se atiende a los efectos de mera *posibilidad* (Oficios de hipotecas, sistema belga, italiano); con presunción de *exactitud para terceros*; con *inscripción constitutiva* (alemán), o sin ella (español), y de *eficacia formal, sin titulo real* (Hamburgo, Sajonia) y *con titulo real* (Derecho australiano).

NÚÑEZ LAGOS (114) habla de dos grupos: Registro *pignoraticio*, basado en la prioridad (cita numerosos Registros de este sistema, casi todos los Registros del siglo XIX, entre ellos el de los Estados Pontificios de 1834 y el de Dinamarca de 1863, años que se corresponden con los de elaboración de nuestras primeras disposiciones hipotecarias), y Registros de *protección* al tercer inscrito (especialmente el de Baviera, por Ley de 1 de junio de 1822, y Sajonia, Ley de 6 de noviembre de 1843, que venia a mantener la fuerza del Registro: «nadie puede pretextar ignorancia de lo inscrito en el Registro»).

## 2.—Por su carácter.

PAZOS Y GARCÍA (115) establece tres tipos de Registro, correspondientes a tres épocas distintas:

a) *Registros político-financieros*, o más bien tributarios, y cita los de los persas, babilonios, egipcios, fenicios y el *Censo de Silcio Tullio*, en Roma.

b) *Registros jurídicos*, sin abandonar el fin financiero: El *Domesday-Bock*, de Inglaterra (1085); los *Lendtaflebucher*, de Bohemia; los *Tales, colta y prestanza*, italianos; los *Evre de loi, o devoir de loi desaisine, saisine adheritance...*, en Francia; los *registros de tierra libres* y tributarias, de los godos, en España; los *diezmos*, del producto de las tierras, cobrados por los árabes, y algunos otros.

(113) ROCA SASTRE, ob. cit., pág. 101.

(114) NÚÑEZ LAGOS, *El Registro...*, trab. cit., págs. 153 y ss.

(115) PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro...*, págs. 11 y ss.

c) *Registros jurídico-sociales*, que se dan a partir del siglo xv: Registro de la Posesión, de Escocia (1503); el de la Pragmática, de Carlos V (1539); los de Polonia y Lituania (1575-1588); la Ley prusiana de 1783, y, en general luego, los regulados en los Códigos Civiles.

### 3.—*Por su organización.*

La evolución histórica referente a su organización va, desde aquella etapa de verdadera resistencia de aquella que se corresponde con los sistemas primitivos no registrales, y en parte con los Registros de carácter *financiero*, a una organización que en principio es municipal o del Consejo de vecinos—casi todos los Registros *financiero-jurídicos*—, y luego se consolida con una intervención judicial (régimen alemán), o dependen de la Hacienda (los *conservadores* franceses), o siguen con carácter municipal (los Secretarios de los Cantones en Suiza), o se llevan en forma centralizada, con un Registrador general (sistema australiano), o con funcionarios especiales (los Registradores de la Propiedad en el sistema español), etc.

La evolución histórica en general tiende a dar entrada al funcionario judicial o a especiales con función de tipo jurídico voluntario, puesto que el desarrollo histórico del Registro, la dimensión social de la propiedad y la importancia de la seguridad jurídica del tráfico inmobiliario, tienden a revestir de formas y funciones esencialmente jurídicas al Registro, y lograr de paso—como luego expondremos—altos fines públicos económico-sociales de la propiedad, e incluso tributarios.

### C) DERECHO COMPARADO (116).

Vista la evolución histórica de la publicidad de los Derechos reales inmobiliarios, no sólo en sí misma, sino en orden a los

---

(116) La utilidad y conveniencia del Derecho comparado ha sido puesta tan de relieve por la doctrina científica moderna, que no es preciso alegar citas a favor de este capítulo, que aparentemente nos aleja de nuestra tesis, que es *Ensayo teórico* sobre el Registro de la Propiedad. Como ha dicho RECASENS, citado por GONZÁLEZ PÉREZ en *Derecho Procesal*, cit. pág. 178, «por de-

diversos criterios de eficacia jurídica y social, e incluso dentro del contenido estrictamente jurídico o financiero, que en consecuencia se traduce en una designación de funcionarios determinados y una organización, pasamos, a vía de ejemplo, a estudiar el Derecho comparado, que nos comprobará la universalidad del Registro, su eficacia y los elementos cualitativos como Servicio público.

### 1.—EN INGLATERRA.

#### *El sistema de propiedad.*

Las peculiaridades del sistema registral inglés no pueden comprenderse plenamente sin apuntar la que tiene su sistema de propiedad inmobiliaria en sí. CASADO PALLARÉS (117) se refiere a los trabajos de Cheshire, Rivington y Meyarry, que ponen de relieve el principio de que en Inglaterra no existe propiedad sobre inmuebles a favor de los particulares, sino de la Corona, y que los de aquéllos son meras tenencias—*tenures*—, con determinados deberes, propios del feudalismo inglés.

Se da, pues, un *status* que supone el reconocimiento de diversos grados de la propiedad, y no el último y absoluto, propio del Derecho romano. A ese *statu* se llega después de un proceso de la fiducia romana, *cum amico contracta*, el fideicomiso romano, el *use* y el *trust*. Si bien la reforma de 1926 redujo los *states* al *fee simple*, absoluto en posesión, y luego simplemente absoluto, continuaron sobre ellos esas modalidades cuya figura más afín es la

---

bajo de las divergencias, así como por debajo de las concordancias particulares, en las instituciones de los varios pueblos hay una coincidencia fundamental, la unidad esencial del espíritu humano a través de las variedades históricas. Para esta parte de Derecho comparado, aparte de algunos trabajos citados o referenciados especialmente, nos hemos valido de los *Boletines de Información Extranjera del Ministerio de Justicia* y del Instituto de Estudios Jurídicos, Sección Hipotecaria.—Véase JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Evolución de los Sistemas Hipotecarios*, «R. C. D. I.», 1925. También, GARCÍA GUIJARRO, *Bases de Derecho Inmobiliario en la Legislación comparada*, Madrid, 1911, págs. 5 y ss.

(117) En *El Registro de la Propiedad en Inglaterra*, Valencia, 1950. El trabajo citado de este ilustre notario de Valencia orienta esta parte de nuestro estudio.—Véase también PÉREZ SERRANO, *La reforma de los regímenes jurídicos de la Propiedad Inmueble y de la sucesión intestada en Inglaterra*, «Rev. de Der. Priv.», noviembre, 1924; PAZOS Y GARCÍA, ob. cit., pág. 24; FONTESCUE, *Le système Torrens en Angleterre*, París, 1890.

*fidutia cum creditore*. De aquí una serie de variedades específicas en la transmisión de inmuebles, que no es de tratar en este lugar. No obstante, es necesario mencionar la Ley de 1947 sobre Planificación de la ciudad y del campo (*The Town and Country Planning Act, 1947*), que supone una modificación importante en el sistema de tenencia—*land tenure*—, en cuanto que se vuelve a un nuevo feudalismo, consistente en que el propietario de un inmueble no es más que el propietario de uso permitido, según expresión de Potter, exigiéndose para todo cambio material de uso el permiso de la autoridad, absorbiendo el Estado toda plusvalía.

#### *Clases de Registros.*

a) *De documentos*.—Se halla vigente en Yorkshire, excepto en la ciudad de York, y sus principios son los propios del sistema francés antiguo, de mera transcripción. También se dió este tipo de Registro en Middlesex, hasta que se cerró, en 1940, cuando se implantó la inscripción necesaria.

b) *De cargas*.—Fueron creados por la Ley de Cargas sobre inmuebles en 1925, y su Reglamento del mismo año, modificado en parte en 1940, con un total de cinco Registros bajo un Registrador Jefe, que en principio estuvo junto al de Títulos—en *Liccoln's Inn Fields*—, en el centro de Londres, y luego se desplazó más al Sudeste.

De dichos Registros—que afectan incluso a demandas, mandatos judiciales, convenios de acreedores, etc.—el propiamente Registro de cargas inmuebles es el quinto, que comprende las cinco clases de cargas, siendo las más relevantes, a los efectos de Derecho comparado, los *puisne mortgages*; los impuestos sucesorios; las convenciones restrictivas, y las servidumbres de equidad. Las no registradas no perjudican a tercer adquirente oneroso. El papel del Registro de cargas es absorbido cuando la propiedad está inscrita en el de Títulos, salvo las Cargas locales, que se llevan en un Registro particular por los Secretarios de las Corporaciones.

c) *El Registro de títulos*.—Es el equivalente al nuestro, y la opinión de Casado Pallarés es que no resulta muy seguro que sea

de orientación australiana, en cuanto que las peculiaridades de este tipo derivan más bien de los principios específicos de la propiedad—que hemos indicado—y acepta en cambio otros de raigambre germánica, incluso en la misma línea que el nuestro.

La inscripción es voluntaria en unas circunscripciones y necesaria en otras, como en el condado de Londres, Eastbourne, Hastings, Middalesex, Croydon y otros en proyecto. Esta inscripción, por zonas determinadas, da pie a Casado Pallarés a argumentar sobre su aplicabilidad en España.

Como normas generales de organización, podemos citar las siguientes: Existe un solo Registro para Inglaterra y Gales, en Londres, pues los Distritos registrales no han sido organizados plenamente. El Registrador Jefe es elegido entre abogados—*barristers*—con diez años de ejercicio, y es ayudado por los Registradores—*register or master*—, que son *barristers* o *solicitor*, con cinco años de ejercicio y por oficiales y empleados que el lord Canciller, de acuerdo con el Ministerio de Hacienda, designa.

El *Registrador Jefe* actúa como verdadero Juez territorial, con amplias facultades discrecionales, parecidas a las existentes en el sistema australiano, comprendiendo citaciones, requerimientos, multas, indemnizaciones, etc. El Registrador Jefe forma parte del «Comité Reglamentario» para dictar normas reglamentarias de carácter general.

Los principios hipotecarios son de orientación germánica: el de *especialidad*, que capacita al Registrador para cuantas investigaciones estime necesarias para la identidad de fincas; el de *legalidad*, con facultades discrecionales muy amplias, aunque susceptibles de apelación ante el Tribunal; el de *prioridad*, admitiéndose por correo: se suponen recibidos los documentos al mismo tiempo e inmediatamente antes que el cierre; el de *tracto sucesivo*, recogido en esencia también; el de *inscripción*, que perfecciona la transmisión, o sea es *constitutiva*, aunque no es tan claro en materia de cargas, que es más bien *declarativa*; el de *legitimación*, en cuanto que la inscripción da por *investido* al titular, y el de *fe pública*, aunque es confuso y sujeto a la resolución de los Tribunales.

En *Escocia* hay un libro territorial (*register estates*), y un libro de documentos (*recordar off tittles*).

## 2.—FRANCIA (118).

Hasta la reforma de 1955 (Decretos de 4 de enero y 14 de octubre de 1955), que empezó a regir el 1 de enero de 1956, el sistema francés se regía por el Código Civil, Ley de Transcripciones de 1855, Ley de 1921 y Decreto-Ley de 30 de octubre de 1935.

La modificación sustancial de la reforma de 1955 ha hecho que el sistema antiguo—de la mera transcripción—francés deje de ser sistema-tipo, que servía de modelo a otros, como el italiano y el belga, y se oriente en el germánico. Esta misma evolución puede servir de punto de referencia sobre cómo la publicidad registral se corresponde con una función jurídico-social del primer orden, ya que con el sistema de transcripción y de mera oponibilidad a terceros, el tráfico jurídico inmobiliario estaba desprovisto de las mínimas garantías.

Las oficinas se llevan por circunscripciones (*arrendissements*) en ciudades en que existen Tribunales de primera instancia, y a cargo de un funcionario (*conservateur des hypotheques*), dependientes del Ministerio de Hacienda, dentro de la Administración de Contribuciones indirectas, y cuyos funcionarios hacen también de *receptores* o contables públicos (especie de liquidadores). En su ausencia, hay un Subinspector del Registro (empleado de Hacienda), y a falta de éste, un empleado sustituto de la oficina.

El régimen francés se aproxima, por tanto, a los sistemas con predominio de eficacia fiscal, con la ventaja de una tendencia a unificar el Catastro, Registro de la Propiedad y Percepción de Impuestos, si bien en la actualidad se le vuelva a dar un mayor sentido jurídico y fuerza publicitaria, con la organización de los *ficheros personales de propietario* y *ficheros parcelarios*; el aumento de actos inscribibles y de los efectos de la inscripción; la concordancia del fichero parcelario con el Catastro y la Publicidad

---

(118) Véase, además de PAZOS, *Ensayo ...*, págs. 42 y 43, JIMÉNEZ ARNAU, *La Reforma Hipotecaria del Sistema Inmobiliario francés*, 1941, «R. C. D.», pág. 321; PLANIO Y RIPERT, *Tratado Práctico de Derecho Civil francés*, La Habana, III, pág. 549. Y por lo que se refiere a la reforma actual, véase HENRI MAIGRET, *Comentario a la Reforma de la Publicidad Inmobiliaria*, publ. en «Bol. del Seminario de D. H. y Not. Comp.», I de E. J., octubre, 1956; y entre nosotros, GALLARDO RUEDA, *La Reforma Hipotecaria francesa*, y BECQUE (Emilio), *La Reforma de la Publicidad Inmobiliaria en Francia*, en «Inf. Juríd.», 1955.



de los Privilegios e Hipotecas. No obstante, la mayoría de los comentaristas franceses critican la reforma, en cuanto que, aun suponiendo un avance respecto a la anterior, no encaja definitivamente en la corriente germánica progresista.

### 3.—ALEMANIA (119).

Los preceptos fundamentales se hallan contenidos en el Código Civil alemán, la Ordenanza del Registro de la Propiedad (*Grundbuchordnung*) de 1935, la Ley de Jurisdicción voluntaria de 1898 y la Ley de Ejecución y administración judicial de 1897. La lección 8.<sup>a</sup> del Código, art. 1.113 y ss., regula la «Hipoteca, Deuda Territorial y Renta Territorial».

La especialidad hipotecaria radica en distinguir en las transmisiones el acto causal (*Causalgeschäft*), acuerdo real (*Auflassung*) e inscripción (*Eintragung*). Esta triple distinción, aparte de unos efectos hipotecarios esenciales, tiene trascendencia en orden a la función autenticadora del registrador (*Grundbuchhänstern*), puesto que llega a compartir las del Notario, incluso respecto al acuerdo real. Como de otro lado lo llevan los *jueces de municipio*, véase la singularidad marcada del Derecho alemán. No obstante, en la Ordenanza de 1897 los Registradores podían ser unipersonales, colegiados, judiciales, administrativos y hasta una autoridad municipal (120). En Prusia el Registro lo llevan los Tribunales (*Amtsgrichte*), o los Jueces (*Richter*), y el escribano firma al lado del Juez en las inscripciones. Hay Estados como Schlessing-Holstein, en que el Registro comprende varias demarcaciones, confiado al *Oberlandesgericht* de Kiel.

El Registrador no responde civilmente ante los interesados, sino al Estado, asumiendo éste la responsabilidad directa.

Otra peculiaridad muy interesante es que el Catastro y el Registro van concatenados, y los empleados (*Tatester-contraleur*) envían los datos al Registro, de manera que éste se abre con los datos.

---

(119) Véase JERÓNIMO GONZÁLEZ, acerca de la Ordenanza de 1935, en «Revista C. D. I.», p. 936, pág. 409; ROCA SASTRE, ob. cit., págs. 120 y ss.

(120) Véase TELL Y LAFONT, en *Derecho Inmobiliario...*, págs. 36 y ss.

de aquél, y en consecuencia existe un paralelismo entre el Registro y la realidad material.

JERÓNIMO GONZÁLEZ, hablando de este sistema (121), dice que es «*maravillosa construcción, con que se coronaba la economía del pasado siglo, y que tenía su complicado y técnico engranaje, dedicado a conseguir la seguridad del dominio sobre inmuebles, la rapidez en las transmisiones respectivas y el desarrollo del crédito territorial*». No puede estar más clara y evidente la función pública y social que cumple, si bien, quizá por esa razón, llegue a ser una función judicial, llevada a cabo por órganos judiciales.

#### 4.—SUIZA (122).

Con anterioridad al Código Civil de 1907, y Ordenanza de 1910 —en ejecución de determinados preceptos del C. C., arts. 943 y ss.—, existían tres tipos de organización, según los diversos Cantones. Una, cuya finalidad era la mera *homologación* para adjudicación de Derechos reales (*Festigungsyuster*); otra, los Cantones, en que regía el antiguo sistema francés, con unión de Registro y Catastro, y un tercero, el propiamente Registro (*Grundbuchstern*), con adquisición unida a inscripción.

El término o demarcación del Registro encierra dentro de sí varios particulares, ya no sólo por lo que se refiere a los libros, Mayor, de Documentos complementarios, planos de inmuebles, etc., sino también por llevar el Registro de propietarios, Registro de acreedores, Registro de embargos, etc., y otros auxiliares. Los planos del Catastro son parte integrante del Registro.

Como dice SERRANO (123), en el Derecho suizo existen dos acepciones del Registro, como *conjunto de libros* y como *institución jurídica*. Al primero corresponde un derecho formal (organización y procedimiento), y al segundo un derecho material (efectos civiles), *Matterielles und Formelles Grundbuch-recht*.

Sobre el Catastro, la Confederación legisla, pero sobre el modo

(121) JERÓNIMO GONZÁLEZ, en *Política Inmobiliaria: El Sistema hipotecario danés*, «Rev. Est. Polít.», 1941, pág. 483.

(122) Véase SERRANO, en *El Registro de la Propiedad en el Código suizo*, Valladolid, 1934.

(123) SERRANO, ob. cit., pág. 8.

de llevar los Registros, el Cantón; de manera que éste tiene plena libertad. Hasta el punto de que, si bien la mayoría coinciden con los Ayuntamientos y llevados por sus Secretarios (*conservadores*), en otros se coincide con la demarcación notarial, fijando cada Cantón la hora, las oficinas, los auxiliares, la aptitud de los aspirantes, etc.

El conservador puede ser un licenciado en Derecho, Notario, Geómetra, Secretario del Ayuntamiento, Secretario de Distrito, Secretario de Juzgado, etc., y en Zurich coincide el Notario con el conservador.

Los Cantones son inspeccionados por el Departamento Federal de Justicia; algunos (Vand), por el de Hacienda; en Ginebra, por el Tribunal de Justicia Cantonal; en Basilea, por el de Justicia, pero con recurso ante el Gobierno cantonal, pudiendo el conservador interrogar a la autoridad cantonal de la Inspección antes de calificar.

La Confederación ejerce la suprema inspección, a través del citado Departamento de Justicia y Policía, en el que hay Registradores de la Propiedad que se ocupan del Catastro. El Consejo Federal resuelve los recursos, pero sólo sobre Derecho formal, y sus decisiones no forman jurisprudencia.

La especialidad, pues, de la organización suiza estriba en su autonomía y variedad. De sus aspectos sustantivos—más que de organización—ha tomado una buena parte nuestro sistema hipotecario actual, a los cuales, por la índole de nuestro trabajo, no entramos a analizar.

##### 5.—AUSTRALIA (124).

El sistema australiano, o de la fuerza probante del Registro, constituye la máxima institución y organización, que atiende a la segunda jurídica inmobiliaria, no ya por hacer constitutiva la inscripción, como en el sistema suizo o alemán, sino por la titulari-

---

(124) Véase especialmente GALLARDO y MARTÍNEZ, *La movilización de la Propiedad y el Acta de Torrens*, Barcelona. 1893; y ROCA SASTRE, ob. cit., páginas 130 y ss.

dad y seguridad jurídica absoluta que otorga, y que tan de aplicación ha sido, especialmente en las zonas coloniales.

El primer paso del sistema australizado se encuentra en el *registro de deeds*, siendo éstos las actas o instrumentos en los que constan las convenciones entre las partes, que se otorgan sucesivamente al último adquirente, llegando a crearse el citado Registro, al cual había de llevarse un *deeds*, el último operado.

El acta de Torrén de 1858 dejó intacta la contratación por *deeds* y estableció la eficacia de los títulos territoriales (*Lands titles office*), con un Registrador general, auténtico Juez Registrador, Jefe del Departamento, con facultades incluso judiciales, ya que puede admitir o rechazar, previo asesoramiento, puede requerir a cualquier persona que coloque sus títulos bajo el régimen de *Real Property Act*; representa a la Corona en sus derechos, tiene adscritos letrados asesores, más los fotógrafos, delineantes, etc.

El acta Torrén se aplica especialmente en Australia Sur; en el Oeste lleva el Registro el *Comissioner*, que desempeña las funciones que en otras colonias corresponden al Registrador general.

La centralización administrativa es máxima, y si bien quedan sometidos a los Tribunales, sus facultades son más bien judiciales que administrativas. Y su función e interés social es singularmente extraordinaria, puesto que el título inscrito es inatrabable, cubriéndose los posibles errores con un sistema de seguro especial que concede la correspondiente indemnización, puesto que importa más la seguridad del tráfico que el perjuicio personal y particular del lesionado.

Este sistema, que tanta aceptación ha tenido en los territorios coloniales—recuérdese en este sentido el *Dahir* de Maruecos de 1914 o la Ley de 4 de mayo de 1948, para las transmisiones en Guinea, y el Decreto de 21 de junio de 1920, sobre el Régimen hipotecario de las posesiones del Golfo de Guinea—rige también en Queensland, Nueva Gales del Sur, Nueva Zelanda, Colombia Británica, colonias inglesas del Océano, Indochina, Singapur, Malaca, Túnez y algunos otros pueblos y territorios.

## 6.—HUNGRÍA (125).

El primitivo régimen hipotecario húngaro de la Ley de 14 de julio de 1889 se mantiene, en cuanto a la organización, en el Código de 1928, llevándose libros territoriales, existiendo un *Registro Foncier* por Ayuntamientos, correspondiendo el examen a una Comisión de vecinos de la localidad, quienes dan la oportuna información.

## 7.—JAPÓN (126).

La Ley sobre transcripción de 1886 organizaba las oficinas de Transcripción en los Juzgados de Paz, y aun en los Municipios que no lo tengan, bajo la inspección del Presidente del Tribunal de primera Instancia, con arreglo a instrucciones del Ministerio de Justicia.

## 8.—PORTUGAL (127).

La primitiva Ley Hipotecaria y el Reglamento para su ejecución de 1863, es complementada por sucesivas Ordenes Portuarias, sobre las formalidades de los libros de *Conservadurias de Registro de dominios, hipotecas direitos e encargos predises*. La Portuaria de 1867 tendió a armonizar la nueva división del territorio portugués con la antigua división territorial de los Registros de la Propiedad, que se llevaba por Consejos y Ayuntamientos. Se distinguen las *Conservatories privadas* y las de *segundo orden* (que no precisan sean letrados los titulares), pero esto se suprimió posteriormente. El Decreto de 28 de abril de 1870 puso en rigor el Reglamento del *Registro Predial*, que lo organizó, hasta las modificaciones de 1951.

---

(125) Véase PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro de la Propiedad...*, págs. 41 y ss.

(126) Véase PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro...*, págs. 42 y ss.

(127) Véase PAZOS Y GARCÍA, *Ensayos sobre la Estadística*, págs. 46 y ss., a cuya referencia acudimos, para el resto, a los países que siguen.—También sobre Portugal, véase CASTRO PEREIRA, *Registro Predial*, 1943.

Ahora bien, entre las disposiciones con mayor trascendencia registral, podemos citar, *en primer lugar*, las contenidas en el Código Civil de 1 de julio de 1867, con las modificaciones establecidas por los Decretos 19.126, de 16-12-30, y Decreto 30.615, de 25-7-40, especialmente (128).

En él, y en sus arts. 949 a 1.004, se regula lo referente al Registro (*do Registro*), que se refiere a los actos «sujetos» a la inscripción, la limitación de efectos en cuanto a lo inscrito, los libros, *los estrato referente a descrição predial*, la responsabilidad *do conservador*, y a los *certificado do registro*.

En materia de hipoteca, los arts. 888 a 948 regulan todo lo concerniente a ella que «*ha de ser registrada*» (art. 919).

Con relación al papel del Registro en orden a las transmisiones, son de citar el art. 1.590, en cuanto exige escritura pública cuando se trate de inmuebles que exceden de 1.000 escudos, y el 1.951, estableciendo que si la transmisión no se inscribe no producirá efectos con relación a terceros.

*En segundo lugar*, y por lo que se refiere a la Organización de los Registros en Portugal, ésta ha sufrido una considerable evolución como consecuencia de las reformas de 1951 (129). Vamos a referirnos a algunas de ellas.

Por de pronto se destaca una tendencia a la unidad institucional del Registro, pues en cada sede del Consejo hay una Oficina del Registro Civil, otra del Registro Predial y una o más Notarías con competencia en la respectiva circunscripción municipal.

La adaptación de los servicios del Registro Predial a las circunscripciones municipales se hace *a medida que en las mismas se vaya estableciendo el régimen del Catastro geométrico*.

El Registro comercial y el de automóviles, salvo en Lisboa y Oporto, que funcionan con Registradores especiales, está a cargo de las Oficinas del Registro Predial.

Dependen del Ministerio de Justicia, a través de la nueva Dirección General de los Registros y del Notariado, que da las normas administrativas para la realización y prestación del servicio.

---

(128) *Código Civil português*, Edit. Avelar, 1946.

(129) *La Organización portuguesa de los Registros y del Notariado* («Diario de Sesseos de 30-6-1951», «Bol. Inst. de Est. Jur.», sección 5.ª, nov. 1954.

Es curioso el art. 16, que establece la obligación de los Ayuntamientos de suministrar casa, luz, agua, con posibilidad de requisa de edificios para las oficinas.

El capítulo III se refiere minuciosamente al «*carácter obligatorio del Registro Predial, conjugado con el Catastro geométrico de la Propiedad*», de manera que tan pronto entra en vigor el Catastro, la obligación de la inscripción se hace automática, haciéndose la primera inscripción—de no existir—de oficio y sin recargo para los interesados, y determinándose el procedimiento a tal efecto, notificándose en ciertos casos al Ministerio público las inscripciones practicadas.

Por otra parte, se establece cierta *conexión con el Ministerio de Hacienda*, enviando nota de las inscripciones practicadas que alteren las indicaciones de la matriz, y se ordena expresamente *la cooperación que a los servicios del Registro Predial habrán de prestar la Dirección General de Contribuciones e Impuestos, las Secciones de Hacienda y el Instituto Geográfico y Catastral*.

Se regula con detalle los concursos que habilitan para ser nombrados Registradores y Notarios, entre los que pueden participar los Magistrados, Fiscales, Inspectores de la Dirección General y otros, como los licenciados en Derecho, con determinadas condiciones.

También es novedad la creación de una *Caja Especial* de Registradores, Notarios y funcionarios de Justicia.

La organización portuguesa del Registro, pues, resalta de manera administrativa clara; el matiz público que tiene el Registro como servicio, y los preceptos innovadores, no son solamente determinantes de una organización en su parte adjetiva, sino que en él encontramos bases firmes para una inscripción obligatoria de los inmuebles rústicos, al menos en razón precisamente del Servicio público y del valor civilístico de la inscripción.

#### 9.—ITALIA.

Sigue la orientación del sistema antiguo francés. El Registro, *Registro del conservador*, lo lleva el Registrador, *Registratore*, quien procede a la transcripción de los títulos, previo extracto de los mismos y cierta función calificadora. Los preceptos inmobiliarios

se encuentran en el Código Civil italiano de 1942, arts. 2.643 a 2.696, ambos inclusive (130).

10.—BÉLGICA Y HOLANDA.

Siguen el modelo francés antiguo, con la especialidad de estar unidos el Registro y el Catastro.

11.—PAÍSES ESCANDINAVOS Y DINAMARCA (131)

Siguen la orientación de Alemania, a pesar de las innovaciones recientes del sistema danés, con Registros territoriales y de hipotecas.

12.—RUSIA.

Con anterioridad a la Revolución se regía por Ley de 19 de mayo de 1881, dentro del sistema prusiano.

En los países de la antigua Servia no se conocen ni los libros territoriales, ni hipotecarios, ni el Catastro.

13.—GRECIA.

Existe un sistema hipotecario y registral, exigiéndose especiales requisitos para aquellas operaciones que hubieran de hacerse en el Banco Nacional.

14.—ESTADOS UNIDOS.

Se orienta en el sistema inglés de hipotecas particulares, *mortgage*, que es *Registro de los Derechos reales*, teniendo cada Estado una legislación particular.

---

(130) Véase ROSARIO NICOLA, *Manuale per L'Udienza Civile*, Milano, 1946.

(131) Sobre el sistema danés, puede verse el trabajo citado de JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Política Inmobiliaria*, antes citado.



## 15.—HISPANOAMÉRICA.

En los países hispanoamericanos se sigue, en alguno de ellos, el criterio del sistema registral español, orientado más bien en la Ley de 1861 española, especialmente por lo que respecta al Registro de Hipotecas. En otros, en cambio, la orientación es más progresiva, según modelo australiano.

El Reglamento del Registro Conservatorio de *Chile*, de 20 de junio de 1857, en su art. 1.º, habla de que «en la capital de cada Departamento habrá, en lugar cómodo y seguro para el *servicio público*, una oficina que tendrá por objeto la inscripción de los títulos». Y en los arts. 7.º y ss. se especifican los requisitos de los nombramientos del *Conservador*, que hace el Presidente de la República, y semejantes a los escribanos, siendo éstos quienes los sustituyen en los casos de imposibilidad o ausencia, o, en defecto de éstos, el Alcalde que ejerza el Juzgado de primera Instancia. El título IV del Reglamento se refiere al Registro, su objeto, su organización y su publicidad, llevándose tres libros: Registro de la Propiedad, de Hipotecas y de Interdiciones y prohibiciones de enajenar.

En *Panamá*, la fuerza probante del Registro Inmobiliario no es exclusiva de éste, sino del mobiliario, y en el art. 8.º de la Ley de 15 de febrero de 1952 la solemnidad de la inscripción no sólo es indispensable frente a terceros, sino «*aun para el perfeccionamiento de lo convenido entre las partes.*»

En *Bolivia*, el Decreto de 2 de agosto de 1953 sobre reforma agraria, a la vez que procura el asentamiento de nuevos propietarios, aspira a darles seguridad jurídica y estabilidad económica.

En *Méjico*, el Código Civil de 12 de abril de 1928, dentro de un criterio ponderado, se muestra sumamente progresista en relación con el Registro de la Propiedad.

En *Los motivos del Código Civil* (132) pueden leerse algunas afirmaciones fundamentales:

«Las revoluciones sociales del presente siglo han provocado una revisión completa de los principios básicos de la organización so-

(132) Véase *Código Civil, Leyes y Códigos de Méjico*, Colección Porrúa, 1953, págs. 7 y ss.

cial y han echado por tierra dogmas tradicionales consagrados por el respeto secular...

»Por lo que toca a la forma (de los contratos), se procuró, en cuanto fué posible, suprimir las formalidades que hacían necesaria la intervención de Notarios o de otros funcionarios públicos para que el contrato se legalizara, haciendo así más expeditas y económicas las transacciones, y sólo se excepcionaron los casos en que para la formación de la historia de la propiedad y seguridad del régimen territorial *se exigió la inscripción de los actos en el Registro público*».

»El contrato de compraventa recibió modificaciones que las necesidades de la vida moderna reclamaban urgentemente. Desde luego, a fin de estimular las transacciones, se simplificaron sus formalidades, a la vez que se aumentaron las garantías de los terceros contra la mala fe de los vendedores. Particularmente se *deseó estimular el crédito territorial mediante la rápida circulación de la propiedad raíz, para lo cual se empezó por asegurar la legitimidad de los derechos de los propietarios, mediante su forzosa publicidad en el Registro público y su relativa depuración por el encargado de dicha oficina*».

»Tratándose de bienes inmuebles inscritos en el Registro y cuando la venta es al contado, se permitió que sean *vendidos por simple endoso del certificado de propiedad*, que el Registrador tiene obligación de extender al vendedor, a cuyo nombre están inscritos los bienes, pero se adoptaron algunas *precauciones para evitar que esa forma facilísima de vender los inmuebles diera origen a fraudes en contra de tercero o de Fisco*».

Estos principios tienen su reflejo en los siguientes artículos: el 2.316, cuando establece que el contrato de compraventa no requiere, para su validez, formalidad especial, sino cuando sea inmueble; el 2.317, exigiendo para la venta de inmuebles que no exceden de 5.000 pesos, documento privado, al menos, firmado por vendedor y comprador ante dos testigos; el 2.319, que dice: «De dicho instrumento se formarán dos originales, uno para el comprador y otro para el Registro público»; el 2.320, que ordena que «si el valor del inmueble excede de 5.000 pesos, su venta se hará en escritura pública»; el 2.321 se refiere a los bienes ya inscritos y que no excedan de 5.000 pesos, que pueden transmitirse con

endoso en la certificación en determinadas condiciones; y el 2.322, que formula que «la venta de bienes raíces no producirá efectos contra tercero sino después de registrados en los términos prescritos por el Código».

En el título II de la 3.<sup>a</sup> parte del libro IV del Código Civil se ordena el Registro público, en los arts. 2.999 a 3.068, cuyos preceptos han sido modificados por Ley de 31 de diciembre de 1951..

Las modificaciones de esta Ley se orientan—a mi modo de ver—en nuestra Reforma hipotecaria de 1946, reforzando los principios de legitimidad, presunción de exactitud, valor de la inscripción, prioridad y otros.

Es interesante destacar la *posibilidad de registración en virtud de títulos privados* en determinadas condiciones, y con constancia de que el «registrador, la autoridad municipal o el Juez de paz se cercioró de la autenticidad de las firmas y de la voluntad de las partes. Dicha constancia deberá ser firmada por los mencionados funcionarios y sello de la oficina respectiva».

Es importante también la modificación sobre los *medios de inmatriculación*, pues además de la información de dominio y la de posesión, el nuevo art. 3.046 establece un procedimiento sencillo «mediante resolución judicial, que la ordene y que se haya dictado como consecuencia de la presentación de título fehaciente que abarque sin interrupción un periodo, por lo menos, de cinco años» (133).

Los preceptos sobre hipotecas se contienen en los arts. 2.893 a 2.943 del Código Civil, en cuanto a sus requisitos, efectos, distribución de crédito, extensión, etc.

En cuanto a su organización, existe un *Director general* y los *Registradores de Distrito*, responsables personalmente de la calificación.

En *Costa Rica*, además de los principios sustanciales de carácter civil, está el Reglamento de Registro público de 3 de marzo de 1943.

---

(133) Este procedimiento acaso sea digno de estudio por el legislador español, en relación con nuestras «*informaciones ad perpetuam*», para pensar en un procedimiento con garantías que sustituya o compita con los medios inmatriculadores ya existentes entre nosotros, pero encarecidos o haciéndolos costosos la tributación fiscal, que acogota—en ocasiones—estas instituciones jurídico-registrales, a pesar de contribuir a la seguridad jurídica general y a la propia nitidez de las transmisiones, de las que el propio Fisco se favorece.

Nota peculiar suya, en cuanto a la organización, es la de existir un *Registrador general*, un Oficial mayor, un Registrador de la Sección de Personal y Mercantil; dos de Hipotecas; uno de Cédulas hipotecarias; seis de Propiedad; Oficial del diario; Archivero; dos certificadores; Oficial encargado del Índice; Secretario del Registrador general, y oficinistas y subalternos. El órgano administrativo a que están vinculados es la *Secretaría de Gobernación*, en la que presta juramento el Registrador general, si bien el tesorero lo hace ante la de Hacienda, y los demás ante el Registrador general.

Los títulos, una vez ingresados en el Registro, pasan a los Registradores de Partido, quienes pueden someter los puntos de Derecho al Registrador general. De la calificación de aquéllos cabe recurso ante el último, y contra los de éste, apelación en la Sala de lo Civil, y, su vez, casación.

En *Uruguay*, el Decreto-Ley de 12 de febrero de 1943 modifica la organización de los Registros creados por Ley de 18 de mayo de 1880. Dicho Decreto, denominado sobre *Régimen de los Registros de la Propiedad raíz*, los divide en *Registro General*, de Translaciones de dominio en la capital de la República; *Registro Departamental* de Translaciones, en la capital de cada Departamento, y *Registro Local*. Además, en la capital de la República existen los Registros de *Hipotecas*, de *Inhibiciones* (embargos, interdicciones, reivindicaciones, investigaciones de paternidad y promesas de enajenar inmuebles a plazos), y el de *Arrendamientos*.

Los Directores, Subdirectores y encargados de los Registros serán *escribanos* con cinco años de ejercicio en la profesión. Los designa el Poder ejecutivo, de acuerdo con el Ministerio de Instrucción Pública y Hacienda, si son para el Registro de Translaciones de dominio, y en los demás casos por el de Instrucción Pública.

En *Venezuela* el sistema hipotecario se rige por la Ley del Registro Público de 18 de junio de 1940, que reglamenta las Oficinas principales y las subalternas, vinculadas al Ejecutivo Federal, como órgano del Ministerio de Relaciones Interiores.

El Presidente de la República nombra los *Registradores* de una y otra clase, preferentemente entre Abogados o Procuradores. Además de los libros, cuadernos y registros auxiliares; los Registrado-

res tienen a su cargo los protocolos para el registro de documentos y títulos, que, según las clases, se llevarán por las Oficinas principales o las subalternas. Además de esta característica, está la inscripción de documentos privados, con determinadas formalidades.

En *Perú* está establecido el Registro de la Propiedad por Ley de 2 de enero de 1888, y pasó luego al Código Civil de 30 de agosto de 1936, en la Sección V, rubricada con el nombre de *Registros Públicos*, explicando la exposición de motivos las conveniencias de la «unificación del régimen administrativo de los Registros», que son: de la Propiedad inmobiliaria; de Personas jurídicas; de Testamentos; de Mandatos; Personal; Mercantil; Buques y Prenda agrícola (arts. 1.036 a 1.074 del C. C.).

El Reglamento general de los Registros Públicos es de 18 de julio de 1940, y en él se regulan los órganos encargados de aquéllos, que son la Junta de Vigilancia, la Dirección General—compuesta de Director, Subdirector, Secretario, Tesorero, Contador y auxiliares—; los Visitadores; los propiamente funcionarios, que son los *Registradores*, y el sustituto. Los primeros son nombrados por la Junta de Vigilancia, por concurso-oposición, pudiendo ser también nombrados los Abogados peruanos de nacimiento, de intachable conducta, con ocho años de ejercicio.

Los efectos de la inscripción son de mera oponibilidad frente a terceros (134).

En *El Salvador*, los preceptos hipotecarios de esta nación están contenidos, de un lado, en el Código Civil (cap. 4.º, tit. VI, lib. II, arts. 673-744), en su edición revisada de 14 de enero de 1948, cuyos preceptos se orientan principalmente en la legislación hipotecaria española de 1861. Y de otro, en el Reglamento de *Registro de la Propiedad, Raíz e Hipotecas*, aprobado por Decreto-Ley de 14 de mayo de 1897, modificado por D. O. de 25 de junio de 1897, D. L. de 28 de diciembre de 1945 y D. O. de 5 de enero de 1946.

Hay oficinas en las cabeceras de los Departamentos en que está

---

(134) Sobre las notas distintivas del Régimen Inmobiliario y Registral peruano, véase la síntesis de los trabajos del Profesor ROMERO Y ROMANÁ, publicados en «Bil. del I. de Est. Juríd.», sección Hipotecaria, marzo, 1954.—Otros textos legales consultados, son: *Código Civil*, 3.ª ed. oficial, Lima, 1948; y ACEVEDO Y CRIADO (Ismael), *Leyes y Reglamentos de los Registros públicos y del Notariado*, Lima, 1950.

dividido el Estado. El *Registrador* es nombrado por el Poder ejecutivo, entre Abogados que hayan ejercido la profesión dos años y sean nativos. Existe también el *Registrador* suplente, nombrado también por el Poder Ejecutivo, a propuesta del Registrador. Dependen del Ministerio de Justicia, regulándose la *visita* del Juez de primera Instancia de lo Civil cada seis meses.

Como nota característica de la organización interior, es la de llevar divididos los libros de Registro de Propiedad e Hipoteca, e independientes el de anotaciones preventivas y sentencias.

Los efectos de la inscripción son relativos a: prioridad, tracto sucesivo y legitimación.

En *Colombia*, el régimen inmobiliario está contenido en el Código Civil (lib. IV, tit. 43, arts. 2.637-2.684), y constituye uno de los sistemas más progresistas hispanoamericanos.

En el art. 2.637 se establecen los tres objetivos de la inscripción: servir de medio de tradición del dominio; dar publicidad a los actos, y dar garantías de autenticidad y seguridad a los títulos.

La Oficina corre a cargo del *Registrador*, designado entre Abogados en ejercicio o que lo hayan hecho durante diez años en la cabecera del Distrito Federal. Las cabeceras de Distrito del Registro corresponderán con las *cabeceras del Circuito Judicial*, practicando las visitas reglamentarias los Jueces de circuito en lo civil. El Ministerio de Gobierno, por medio de sus funcionarios y de los agentes del Ministerio Público, ejerce la vigilancia en el funcionamiento del Servicio del Registro, y rinde al Congreso anualmente un informe sobre la institución del Registro, y presenta proyectos de perfeccionamiento.

Cada Registrador tendrá un *suplente*, nombrado igual que el titular. Entre los libros que se llevan, figuran el titulado *Libro de Registro núm. 1* (títulos de dominio), y el *núm. 2* (títulos restantes no incluidos en los otros); libros de anotaciones de hipotecas, de causas mortuorias, de demandas civiles y de instrumentos privados, cuyas diligencias de inscripción firman los interesados, con dos testigos y el Registrador.

Es interesante el *Libro de matrícula*, de gran formato y destinado a cada finca. Siguiendo la orientación del sistema australiano, debajo del encabezamiento general de la finca hay seis columnas, a doble página: 1.ª, *determinación de la finca*, con una serie de

datos de topografía, avance catastral, aguas, productos y hasta clima, pudiendo hacer cuantas comprobaciones estime necesarias, contando también las agregaciones, segregaciones, mejoras, etcétera; 2.<sup>a</sup>, *tradición histórica del dominio*, con referencia, además, a los asientos de los demás libros; 3.<sup>a</sup>, *servidumbres* y limitaciones de dominio; 4.<sup>a</sup>, *demandas* y embargos; 5.<sup>a</sup>, *cancelaciones* de los anteriores; 6.<sup>a</sup>, *referencias* y observaciones.

Los efectos del Registro son (arts. 2.673 y 2.674): «*Ninguno de los títulos sujetos a la inscripción hace fe ante ninguna autoridad, empleado o funcionario público si no ha sido inscrito o registrado. Ningún título sujeto al Registro surte efecto legal respecto de terceros, sino desde la fecha de la inscripción o registro.*»

El Decreto de 8 de junio de 1954 sobre Notariado y Registros establece—junto a otras modificaciones accidentales sobre nombramientos de Registradores, libros, etc.—, como *trámite previo* para toda inscripción, *la de la matrícula del inmueble*, pudiendo hacerse mientras tanto inscripciones provisionales.

En *Argentina*, dentro del Código Civil (135) de 25 de septiembre de 1869, y que empezó a regir en 1871, sólo se encuentran las disposiciones inmobiliarias concernientes a la hipoteca (arts. 3.108-3.180), cuya inscripción no es constitutiva, aunque «no perjudica a terceros, sino cuando se ha hecho pública por la inscripción» (artículo 3.135) «ante el Oficial público encargado del oficio de hipoteca» (art. 3.138).

Existen *Registros Inmobiliarios*, cuya importancia ha venido dada por la exigencia de la inscripción en determinados supuestos, como en materia de Propiedad horizontal (Ley de 13 de octubre de 1948), cuyos *consocios inscribirán necesariamente el Reglamento de copropiedad en el Registro de la Propiedad*; y en materia de venta de inmuebles fraccionarios en lotes y a plazos, cuyo propietario «hará anotar en el Registro Público Inmobiliario su declaración de voluntad de proceder a la venta en tal forma», anotándose preventivamente el documento de transferencia, así como cualquiera otra posterior que hiciera el comprador (arts. 2, 4 y 9 de la Ley de 12 de octubre de 1950).

Ya desde 1946 (Decreto de 28 de mayo de ese año), existe la

---

(135) Véase *Código Civil. Con las notas de Vélez Sarsfield y Leyes complementarias*. Buenos Aires, 1952.

*Prenda con Registro*, distinguiéndose la fija y la flotante, con inscripción preventiva en el Registro de prenda que existe en las oficinas designadas por el Poder Ejecutivo.

Es de recordar también que en el 2.º Plan (1953-57) se contenía una rotunda declaración para coordinar el Registro y el Catastro, hasta que «*se opere la gradual modernización de los Registros de la Propiedad, mediante la estructuración de Indices raíces, y en diferencia se proceda al saneamiento de los títulos de dominio*».

En *Cuba* los principios hipotecarios están contenidos en el Código Civil (136) de 11 de mayo de 1888, hechos extensivos a Cuba por Real Decreto de 31 de julio de 1889, y vigente desde el 5 de noviembre de dicho año. Fué ratificado por Proclama de 1.º de enero de 1899 y por la Orden militar de 13 de mayo de 1902. Los arts. 605 a 608 son idénticos a los del nuestro, y no han sufrido variación. Lo mismo se puede decir de los arts. 1.874 a 1.880 en materia de hipoteca. El régimen hipotecario español primitivo fué extendido a Cuba en 1 de mayo de 1880 (137). La Ley Hipotecaria vigente es la de 14 de julio de 1893, que sigue en esencia aquel sistema nuestro. Los Registros de la Propiedad de Cuba fueron servidos por Registradores españoles hasta su emancipación.

En *Brasil*, las normas positivas de *Derecho Hipotecario* están contenidas en el Decreto de 31 de mayo de 1890, que estableció el Registro de transmisión de inmuebles, según el sistema australiano, con su Reglamento de 5 de noviembre del mismo año para su ejecución. La fuerza probante de Registro se mantiene en el Código Civil de 1 de enero de 1916, siendo distintos Decretos, entre ellos los de 24 de diciembre de 1928 y 9 de noviembre de 1939 y 30 de septiembre de 1939, los que ejecutan los Servicios registrales establecidos en el Código Civil. Finalmente, en los Decretos-Leyes de 31 de diciembre de 1945 y 31 de mayo de 1946 se dan normas sobre la organización y discriminación de zonas registrales.

---

(136) SÁNCHEZ ROCA (Mariano), *Leyes civiles de Cuba*, La Habana, 1951.

(137) Véase AGUIRRE (Agustín), *Derecho Hipotecario*, La Habana, 1950, página 52.



## 16.—EGIPTO.

Las antiguas manifestaciones registrales, de que hablamos en otro lugar, se continúan actualmente, como derivadas de aquel rito *Hanelitte*, con ocasión de inundaciones periódicas del Nilo. Existen operaciones catastrales y las propiamente de inscripción, a cargo éstas de magistrados especiales, y las propiedades son o meramente *decimales* (*Ouchorieh*) o tributarias. La matriz catastral (*Mukal-lafe*) que da el Catastro (*Mouallin Shali*), constituye verdadero título de propiedad, al propio tiempo que estadístico e informativo. En las recientes reformas agrarias, el Registro coopera a la estabilidad y certeza de la propiedad.

## CAPÍTULO II

## EVOLUCION HISTORICA Y DERECHO ESPAÑOL VIGENTE

A) EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PUBLICIDAD  
EN ESPAÑA.1.—*El interés de su estudio.*

La geneología del Derecho Hipotecario hasta la creación del Registro de la Propiedad es indispensable (138), ya que su historia no es simplemente la de un derecho fiscal, sino la de una manera de garantizar la propiedad, la posesión y los gravámenes. Esto, por el lado negativo, pues hay un aspecto positivo de la cuestión, que consiste en ver, reflejar y mostrar cómo la sociedad, desde un punto de vista jurídico, tributario o social, se interesa por el Registro, y cómo hace de él un medio de cumplimiento y de cooperación para sus fines.

---

(138) PAGE (Eugenio), *Sobre el Registro de la Propiedad...*, ob. cit., pág. 8.

El desarrollo histórico en España de la institución registral tiene todas esas manifestaciones y aspectos. Posiblemente—como algún penalista lo ha hecho—sería de interés hacer un estudio comparativo de las formas políticas del Estado, puesto que los fines de éste, el sentido liberal, social o jurídico que predomine en sus instituciones y actividad, traduce a su vez un criterio especial en orden al Registro. El respeto a la libertad individual, que ha sido característica de la institución registral y de sus propios tratadistas y legisladores, nos ha hecho ir quizá un poco atrás en las modernas corrientes, procurando fundamentalmente dar sustantividad al sistema registral en la elaboración de las normas civilísticas, mejor que en las situaciones nuevas, a las que, por otro lado, fué preciso atender por Leyes especiales.

El mismo desarrollo histórico puede servirnos de luz en nuestra tesis.

## 2.—*Epoca de publicidad* (139).

Se corresponde con la etapa primitiva, en la que, siendo España una Provincia romana, todavía no ejercía su Derecho una influencia decisiva en nuestras instituciones jurídicas indígenas. BERR, y el mismo TORRES LÓPEZ (140), distinguen la *recepción* de la *asimilación* del Derecho romano.

La creencia general es que, si bien se carece de datos de la época pre-romana, cabe suponer que por el carácter de comunidad familiar de la propiedad, su transmisión se rodease de signos externos, ritos, ceremonias o edictos, acaso en parecida forma a los pueblos germánicos, como lo prueba la resurrección de estas formas durante la época visigótica. Los datos de publicidad de esta época son muy pocos, sin que los citados por JERÓNIMO GONZÁLEZ (141) de

---

(139) Véase ROCA SASTRE, ob. cit., págs. 36 y ss.; TORRES LÓPEZ, *Lecciones de Historia del Derecho español*, I, 2.<sup>a</sup> ed., Salamanca, 1936, págs. 214 y ss.; GARCÍA GALLO, I, fac. 1.<sup>o</sup>, 2.<sup>a</sup> ed. Madrid, 1941, págs. 128 y ss.; HINOJOSA, *Historia General del Derecho español*, Madrid, 1924, pág. 138; MARÍN PÉREZ, ob. cit., págs. 83 y ss.; OLIVER, *Derecho Inmobiliario español*, pág. 240; JERÓNIMO GONZÁLEZ, *Estudios...*, págs. 101 y ss.; VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos del Derecho Inmobiliario y Bases...*, Madrid, 1916, págs. 8 y ss.

(140) BERR, *Prefacio* a la obra de CHAPOT *El Mundo Romano*, págs. VII y XII; y TORRES LÓPEZ, ob. cit., págs. 217 y 229.

(141) *Estudios...*, ob. cit., pág. 93.

la Ley Malacitana, relativos a ciertos registros de ventas, tengan gran alcance.

Con la invasión de los visigodos se robustece la publicidad de la fase pre-romana, y en el Código visigótico (142) no se encuentra precepto alguno que favorezca la clandestinidad.

En la Reconquista se confirma este fortalecimiento de las formas de publicidad, generalmente manifestadas en costumbres. Ahí está la *robración*, o *roboratio*, que era la confirmación de una transmisión hecha por carta, cuya exigencia se encuentra en los Fueros de Alcalá de Henares, Sepúlveda, Plasencia, Ledesma, Alba, Cuenca, Molina, Baeza, Alcázar, el mismo Fuero Viejo de Castilla, Fuero de Vizcaya, etc., supliendo así el silencio del Fuero Juzgo, que, como versión romanceada de la *Lex Wisigothorum*, se inspira en ella.

La *escritura* es muy frecuente en Aragón, que llegó a ser elemento constitutivo de la transmisión.

En Cataluña y Baleares son esporádicas las manifestaciones de publicidad, pero siempre se mantuvo la *insinuatio* en materia de donaciones, cuyos donantes habían de reflejarlas en la Curia o Juzgado.

### 3.—Fase de influencia romana (143).

Es la que se corresponde con una mayor *asimilación* del Derecho romano, hecha lentamente, por la fuerza de sus propias normas y sin el imperativo de las armas, como en la época de dominación romana. España no fué un islote en esa influencia general y universal del Derecho romano, que llegó a empapar incluso las instituciones germánicas más sólidas.

La *traditio* vuelve de nuevo a desarrollarse en todo el ámbito nacional a través del *Corpus*, en Baleares, Cataluña y Navarra, o bien directamente a través de *Las Partidas*.

---

(142) MEYER, en *Das Publizitätsprinzip*, planeaba el problema de buscar coincidencias entre la tradicional publicidad germánica y algunos textos de la *Lex Wisigothorum*, pero el criterio general es que la *Lex Wisigothorum* fué formada, en gran parte, de la *Lex Romana Wisigothorum*, y fué un triunfo de los Derechos romano y canónico sobre ella. No obstante, late, sí, en aquélla un cierto sentido germánico.—Véase ROCA SASTRE, ob. cit., pág. 38; HINOJOSA, ob. cit., pág. 10.

(143) Véase, además de los citados anteriormente, VENTURA Y SOLÁ, *Fundamentos de Derecho Inmobiliario*. ., págs. 8 y ss.

A pesar de esta clandestinidad en que se desarrollaban las transmisiones, es de destacar cierta intervención de los *escribanos* (144), quizá porque *Las Partidas* (145), en materia de inmuebles exigían escritura pública, mientras que en el Ordenamiento de Alcalá (146) existía el principio general de que *el que de cualquier forma quería obligarse, quedaba obligado*.

Pero la realidad jurídica, especialmente andando los siglos, era la absoluta clandestinidad del tráfico de inmuebles, gravámenes, censos e hipotecas, siendo precisas en esta fase unas medidas que se fueron acrecentando a medida que el Poder se hacía más fuerte y la necesidad más imperiosa.

Ya en 1528, en las Cortes de Madrid, los Procuradores pidieron al Rey se obligase a presentar en las Secretarías de los Ayuntamientos, dentro de treinta días, todos los contratos de imposición de rentas y tributos, limitándose Carlos V a establecer la obligatoriedad de *manifestarlos*.

Una nueva propuesta (147) se hizo en las Cortes de Toledo de 1539, que fué sancionada por el Emperador en la correspondiente Pragmática, cuya ejecución fué reiteradamente solicitada a Felipe II en las Cortes de 1548, 1555 y 1558, ordenando el Consejo del Reino el establecimiento de los *Registros de Censos y Tributos*.

Felipe V ordenó, en la Pragmática de 1713, que aquellos registros se instalaran en las Casas Capitulares, a cargo de *justicias y regidores*, y que el cargo de Registrador fuese ejercido por los Secretarios del Ayuntamiento y nombrados por las Corporaciones locales. Por tanto, no eran circunscripciones jurisdiccionales, sino *municipales*.

Las quejas por la inaplicación de estas disposiciones llevaron

---

(144) La Ley VIII, Título XXIX, Partida III. establecía: «Que non nace en fazer los registros e que deven facer e guardar los registradores. Registradores son dichos otros escribanos que en casa del rey son puestos para escribir cartas en libros que han nombre registros.. e dezimos que registro tanto quiere decir como libro que es fecho para remembranza de las cartas e de los privilegios que son fechos.» La Ley XX llama *registros* a los que debían llevar los *escribanos de las ciudades o villas*. No obstante, hay visos en las Partidas de una distinción de actos realizados ante los escribanos públicos y ante los testigos que daban solemnidad al acto.

(145) *Proemio* del Título XVIII, Partida III, Ley 114. Título XVII, Partida III.

(146) *Ordenamiento de Alcalá*, Ley 1.<sup>a</sup>, Título I, Libro V, Novísima Recopilación.

(147) Véase LA RICA, *La Legislación Hipotecaria...*, conf. cit., pág. 77.

a que Carlos III diese la Instrucción de 14 de agosto de 1767, creando los *Oficios de Hipotecas*, denominados después *Contadurías de Hipotecas*, con lo que se inicia una nueva fase a partir de su entrada en vigor, 31 de enero de 1768.

#### 4.—Fase de Registración.

La Pragmática de 1768 procura la máxima publicidad registral a determinados actos, generalmente cargas, gravámenes e hipotecas.

Su organización se basaba en el *partido judicial*, o *cabeceras judiciales* que se señalasen, siendo éstas a elección de las Cancillerías y Audiencias.

La toma de razón se hacía por los *escribanos* de los Ayuntamientos, nombrados por el Justicia o Regimiento de éste. En la Pragmática se regulaba con detenimiento el modo de llevar los libros, el ejercicio del cargo—en el supuesto de duplicidad de titulares—, el carácter público de los mismos, etc.

En 1829 se creó el *Impuesto de hipotecas*, cuya recaudación se hacía por los mismos titulares de los Oficios de Hipotecas.

#### 5.—Reformas hipotecarias.

En otro lugar (148) hemos anotado las deficiencias de esta organización, sobre todo por el transcurso de los años en los que la movilidad de la propiedad era mucho mayor.

De ahí los nuevos intentos reformadores, no ya para superar los efectos de la mera opinabilidad de los Oficios de Hipotecas, sino procurando dar un mayor criterio y esencialidad jurídica.

Esto se realiza por dos caminos: uno, por la *incorporación a los proyectos de Código Civil* de las materias referentes a la materia de hipotecas y el régimen registral (proyectos de 1836 y 1851), y otro, *al margen* de aquéllos.

El hecho de que *la primera Ley Hipotecaria de 1861 no se hiciese*

---

(148) Véase cita (59).

*esperar*, revela la urgencia, la trascendencia y el alto papel jurídico y social del régimen registral.

En dicha Ley se distinguían ya dos partes: la *material* (149) y la *formal* (150), y dentro de esta última (151) lo referente a la organización de los Registros y Cuerpo de Registradores, y Dirección e Inspección de los Registros, con lo que se daba categoría ya de *servicio del Estado*.

La misión, función y fines a cumplir quedaban recogidos en la Exposición de motivos, haciendo de la publicidad de los derechos privados por la inscripción el más eficaz e idóneo medio de seguridad de los mismos, en sí mismos y en sus consecuencias sociales.

Esa Ley fué objeto de diversas modificaciones en 1864, 1866 y 1869, que, por lo que se refiere a la parte orgánica, restableció la Dirección General de los Registros y del Notariado, y se fijaron nuevas garantías de estabilidad y designación de los Registradores.

La organización y modo de llevarse este servicio administrativo no sufrió alteraciones con la promulgación del Código Civil en 1888, que ni siquiera supo o quiso incorporar los preceptos sustanciales hipotecarios contenidos en la primitiva Ley de 1861, y sus sucesivas modificaciones, y dejar para una Ley especial o Reglamento la parte orgánica o puramente adjetiva.

La Ley de 21 de abril de 1909 procuró conciliar en lo posible esa dualidad legislativa, que se mantiene, consolidando el carácter constitutivo de la inscripción de la hipoteca; se refuerza el poder legitimador de determinados preceptos, y en materia de organización se establecen ciertas modificaciones sobre la asimilación de los funcionarios de la Dirección a los Registradores; se suprime el llamado turno de mérito para concursar, y se dan normas sobre licencias, jubilaciones, permutas, etc.

Numerosas disposiciones (152) modifican determinados precep-

---

(149) Está contenida en los Títulos del I al V, este último referente a las hipotecas. A ellos, como en general a la parte sustantiva de la legislación hipotecaria y sus efectos, no nos referimos expresamente, dada la especialidad de este trabajo.

(150) La parte adjetiva se encontraba en los Títulos VI al XII.

(151) Títulos VIII, X, XI, y XII.

(152) La de 3 de agosto de 1922, modificando la fecha de 1.º de enero de 1909 por la de 1.º de enero de 1922, a los efectos del art. 20 de la Ley, hoy 205.

El D. de 13 de junio de 1932 modificó los arts. 399 y 400.

La Ley de 27 de agosto de 1932, reformó la regla. 14.ª del art. 131.

tos o se relacionan con otros que pudieran tener influencia registral.

El Decreto de 12 de junio de 1922 da normas sobre concursos, ausencias; el de 18 de mayo de 1934 organiza el Colegio Oficial de Registradores de la Propiedad, reglamentado por la O. de 17 de septiembre de 1941, aprobándose las Bases para la Mutualidad Benéfica de los Registradores.

## B) COMO SISTEMA Y ORGANIZACIÓN.

El desarrollo legislativo de las manifestaciones de publicidad prácticamente nos excusa de concretar tal evolución en lo que tiene de carácter y sistema. Por razones de sistemática y, al propio tiempo, de resumen, reseñamos esta otra evolución, que tuvo las siguientes manifestaciones:

### 1.—*Por su eficacia hipotecaria.*

La evolución operada en este sentido va de un *sistema de clandestinidad* de la época romana, es decir, sistema *no registral*, en el que toda la publicidad es inherente al acto de negocio jurídico, a un *sistema de mera transcripción* y de opinabilidad a terceros de lo no transcrito, que se inició con las Pragmáticas de Carlos V y sucesores, y que se consagró en los *Oficios de Hipotecas y Contadurías* de igual nombre.

Con las Leyes Hipotecarias de 1861 y posteriores, se logra dar mayor eficacia a la publicidad registral, haciéndola básica para la hipoteca, y fortaleciendo la posición del tercer adquirente, que queda—con determinados requisitos—protegido plenamente por la inscripción anterior.

---

Ley de 8 de septiembre de 1932, sobre cancelación de hipotecas.

Ley de 26 de octubre de 1939, sobre la Propiedad horizontal.

Ley de 11 de julio de 1941, sobre inscripción de bienes de la Iglesia u Ordenes religiosas que aparecieren inscritos a nombre de personas interpuestas.

Ley de 26 septiembre 1941, sobre prioridad en los créditos del I. Crédito para la R. N.; y

El Reglamento de 6 de agosto de 1915 y otras varias disposiciones más.

### 2.—*Por su carácter.*

El Registro de la Propiedad español evoluciona también, en forma más o menos semejante a la operada con carácter general en todos los sistemas (153).

El carácter político financiero de sus comienzos seguramente se encontró ya en las manifestaciones del Derecho indígena primitivo. Algún autor entiende existió en la época pre-romana y aun en la romana, a través de las disposiciones del Censo—el de Servio Tulio seguramente tuvo aplicación completa en España—y otras semejantes.

El carácter jurídico más acusado, sin olvidar ni desconocer lo *financiero*, se encuentra, entre otras manifestaciones, en los *Registros de tierras libres y tributarias* en la época goda; el *diezmo* del producto de las tierras cobrado por los árabes; el *Catastro* concedido por Alfonso VI a los mozárabes de Toledo (1139); el que Pedro III de Aragón estableció respecto a los bienes de los procesados y penados (1339); el libro *Becerro de las Behetrias*, de Pedro El Cruel (1352); el acordado por Juan II respecto a los bienes que *por merced* adquiriesen los lugares, villas, ciudades, iglesias y monasterios; y asimismo el establecido por el Fuero aragonés respecto a la compraventa (1442).

Finalmente, el carácter *jurídico-social* se manifiesta ya a partir de las primeras pragmáticas de Carlos V y Felipe II, que luego habrían de cuajar en los Oficios de Hipotecas y disposiciones hipotecarias de 1861 y siguientes, fin social y público que se refleja por el sólo hecho de una promulgación urgente e imperiosa que no permitía la espera de su codificación, dentro de los textos legales fundamentales.

### 3.—*Por su organización.*

El sistema español no tuvo carácter registral sino en muy contados momentos de la etapa de la Reconquista y Visigótica. La fuerza de la publicidad—más intensa en la época primitiva—se perdió

---

(153) Recuérdese la clasificación, de carácter evolutivo, de los Registros de la Propiedad hecha por PAZOS Y GARCÍA, *Sobre el Registro...*, ob. cit., pág. 11, a que hemos hecho referencia en la cita (115).



con la fase de plena influencia del Derecho romano, y las manifestaciones jurídicas integraban meras pruebas exteriorizadoras. En esta época—de formas tan embrionarias de propiedad y de gobierno—no se conoce el Registro, ni como institución ni como Servicio público, y los escribanos o Jueces que actúan lo hacen como labor accidental de su específica tarea.

La etapa registral comienza propiamente con los *Oficios de Hipotecas*, dándose a los escribanos de los Ayuntamientos una misión de toma de razón de los documentos, dentro de una demarcación judicial.

La Ley Hipotecaria de 1861 crea específicamente esta función del Registrador, y se organiza dentro del Estado, como servicio y órgano dependiente del Ministerio de Justicia, con cuya organización se mantienen en esencia en la actualidad.

## C) DERECHO ESPAÑOL ACTUAL.

### 1.—*Dualidad legislativa.*

No vamos a analizar el problema de la dualidad legislativa (154) en cuanto problema de legislador, y menos en los aspectos sustantivos. Nos interesa destacar aquí la doble legislación hipotecaria vigente. De un lado el Código Civil de 1888 y de otro la Ley Hipotecaria de 30 de diciembre de 1944, con su texto articulado de 8 de febrero de 1846 y su Reglamento de 14 de febrero de 1947. Tampoco es lugar éste para representar las contradicciones o desarmonías entre preceptos del Código y de la Ley, modificativa en parte de algunas situaciones jurídicas, como en materia de bienes dotados, pre-sunción de gananciales, hipoteca, legales, etc.

Tampoco entramos a explicar el porqué de esa pereza legisla-

---

(154) El problema de la dualidad legislativa, hipotecaria y civil ha dado lugar a una copiosa literatura y a no pocos debates en el seno de las Comisiones Legislativas del Código Civil, mereciendo destacarse los esfuerzos y promesas hechas por BRAVO MURILLO, ARRAZOLA, PERMANYER, OLIVER y otros, a los que se refiere ROCA SASTRE en ob. cit., tomo I, págs. 65 y ss.

En este punto es muy interesante el estudio de LA RICA hecho en su conferencia (curso 1951,52) sobre Derecho Inmobiliario registral, titulado *Dualidad legislativa del Régimen Inmobiliario*, en el apartado 5.º, «Desintegración de la Ley Hipotecaria y el Código Civil», págs. 201 y ss.

tiva que impidió, y posiblemente seguirá impidiendo, que la parte sustantiva de la Ley Hipotecaria se incorporase al Código Civil para hacer una Ley de Registro de la Propiedad, que fuese la que regulase la parte menos «noble» si se quiere, pero en la que se condensasen el mecanismo, lo orgánico y la eficacia de una institución que traspasó el terreno de las estructuras legales privadas.

Nosotros vemos en esta dualidad, susceptible de mejora, dos motivos que pueden explicar la relación pública del contenido de sus disposiciones:

a) *La Ley Hipotecaria de 1861 se hizo sin esperar a los Códigos Civiles en proyecto*, con lo cual la urgencia de tal formulación proclama que, mientras la Codificación del Derecho Privado permitía la espera necesaria para su asentamiento legislativo, la situación social y jurídica del tráfico jurídico, su publicidad, su mecanismo y la organización de los servicios correspondientes, no permitían demora.

Dada la vinculación básica del Derecho Inmobiliario al Derecho Civil, esa dualidad *parece que sólo había de mantenerse el tiempo necesario para la llegada del Código*. Pero no fué así, ni ha sido así en la actual Ley Hipotecaria de 1946. Será difícil configurar, dentro de una técnica esencialmente privatística, que la publicidad—con efectos hoy sustantivos para el tercer protegido—sea patrimonio exclusivo del interés privado. Ciertamente que en otros países el Código Civil regula la materia hipotecaria, y deja para una Ordenanza o Reglamento lo referente al Registro. Lo cierto es que esta dualidad inicial, ya consagrada, difícil de superar, entrañó desde el primer momento un paliativo ante situaciones jurídicas inciertas, equívocas y atentatorias contra la seguridad jurídica, que ya no eran sólo peligrosas para los Derechos privados, sino para la misma sociedad, que no permitió la espera por más tiempo (155).

b) Puede resultar atrevido pensar que esa dualidad, mantenida hoy, refleja aspectos de una publicación de los Derechos privados, cuyo contenido no resulta del todo tradicional dentro de los moldes privatísticos de nuestro Código Civil.

Nosotros partimos de que *el Código Civil precisa un nuevo sen-*

(155) Véase cita (59).

*tido*, moderno y actual, en muchos de sus preceptos. Quizá entonces, *la inclusión de los problemas de publicidad de los Derechos privados no resulte tan desacostumbrada*, y casi improcedente, como hoy se nos figura.

No pretendemos desgajar el Registro del tronco del Derecho Civil, ni justificar una separación—que nos duele—, como ha sucedido con las Leyes especiales de arrendamientos rústicos, urbanos y de trabajo, que también, dentro de un nuevo sentido legal, social y jurídico, serían perfectamente susceptibles de incorporación en el Código Civil. Mientras tanto, ahí están, al margen. Ello nos predica que se han *socializado una serie de relaciones jurídicas*, antes eminentemente privadas, que hay que darles nuevo ritmo, y que si por los cuidados de toda Codificación ello no es posible dentro del tronco común, hay que hacerlo a su nombre.

Con la dualidad legislativa, hipotecaria y Civil, nosotros entendemos que implícitamente hay algo que no concuerda. *Mientras la legislación civil procura el cumplimiento y satisfacción de un interés eminentemente jurídico-privado, las normas inmobiliarias van más lejos*. Si le interesa el tercero protegido, que de manera anónima, desconocida e incierta, puede presentarse en una relación jurídica—a pesar de lo cual le protege más que al que aparece como protagonista de aquella relación—, es porque existe un interés en dar estabilidad, seguridad y certeza a las citadas relaciones. Hasta el punto de que civilísticamente tendría mejor título el tercero, ocasionando esa adquisición a *non domino*, que sería atentatoria contra el principio de que *nadie puede dar lo que no tiene*.

Es entonces cuando la *socialización* entra en juego para destacar a *la sociedad como destinataria de una publicidad*, que es algo más que simbólica, próxima al rito o a la solemnidad tan sólo.

Por esto, la dualidad legislativa tiene para nosotros un motivo indiciario de interés social y público. *Si la propiedad, cada vez más, va teniendo un sentido más social y público, no por socialización de la tierra, sino por función y destino de la propiedad individual*, piénsese cómo la regulación de esta publicidad, su mecanismo y sus fines, no encajan fácilmente en la hechura privatística del Código Civil actual.

2.—*Dualidad del rango legal de disposiciones hipotecarias.*

Relacionado con el problema anterior, surge este segundo: *existencia de una Ley Hipotecaria al lado de un Reglamento.*

No es lugar éste para comentar la categoría sustantiva de algunos de los preceptos del Reglamento (156)—cuyo sitio adecuado sería la Ley Hipotecaria—, o el condicionamiento de algunos de estos preceptos en los de aquél.

Lo cierto es que se han mantenido (157) en la Ley Hipotecaria preceptos concernientes a lo que pudiéramos llamar parte *orgánica*, o de desarrollo del servicio, a la vez que en el Reglamento. Este Reglamento es el que debiera acaparar toda la parte *adjetiva* del servicio, todo lo que supondría garantía administrativa y procedimiento.

No todo lo que es servicio público estaría dentro del Reglamento, pero si que, de esta forma, su configuración como tal sería más viable. No para quitarle su parte noble de Institución—mantenida, y estructurada en la Ley—, sino para darle todo el rango, toda la eficacia y todo el mecanismo de una función social y jurídica, superior, en mucho, a lo que el legislador de 1861 pudo presentir. Justamente porque las realidades jurídicas y sociales y hasta las políticas han variado en mucho también.

---

(156) ROCA SASTRE, ob. cit., tomo I, pág. 97, escribe: «A buen seguro que si, como debiere ser, figurara en el Código Civil la parte sustantiva o material de nuestra regulación inmobiliaria e hipotecaria, deberían formar parte del Reglamento Hpotecario muchos preceptos que actualmente figuran en la Ley, y, por el contrario, figurarian en el Código Civil todos los preceptos relativos al Derecho real de hipoteca, salvo aquellos de índole procesal, cuyo lugar es la Ley de Enjuiciamiento precisamente.»

(157) Así, en la Ley hay estos títulos, cuyo sólo nombre ya es expresivo: VIII: De la publicidad de los Registros. IX: Del modo de llevar los Registros. X: De la Dirección e Inspección de los Registros. XI: De la demarcación de los Registros y del nombramiento, cualidades y deberes de los Registradores. XII: De la responsabilidad del Registrador.—Se corresponde con otros de igual numeración y contenido del Reglamento.

En cambio, en el Reglamento hay preceptos sobre puntos desconocidos en la Ley. Por ejemplo, el 14, sobre la inscripción del contrato de opción. Los 95 y 96, sobre inscripciones de bienes, a título oneroso, de la mujer casada, así como los actos dispositivos de los mismos, con cierta disparidad, incluso los preceptos del Código Civil aplicables al caso.

### 3.—Principios de la legislación actual.

a) En los *efectos hipotecarios* se han fortalecido los principios de legitimación (arts. 38-1.ª, 97 y 1.º, párrafo 3.º de la Ley) y de fe pública registral (arts. 32 y 34), con una serie de consecuencias importantes para el tráfico jurídico y trámites procesales (arts. 41 y 38-2.º). No obstante, cierta resistencia jurisprudencial termina por no dar toda la consistencia a estos efectos.

b) En los *finés* se ha insistido en aquellos primitivos de garantizar la propiedad inmueble mediante la protección prestada al titular inscrito, especialmente del que adquiere fundado en el Registro de la Propiedad, asentando sobre bases sólidas el crédito territorial. Y ello, con tres objetivos: robusteciendo los principios hipotecarios, saneando el Registro de toda carga extinguida, y procurando el ingreso de la no inscrita, atacando la corriente desiscribitoria.

c) En la *reglamentación y organización* del servicio existe una pretendida unidad y ordenación sistemática de los preceptos, tanto de la Ley como del Reglamento, pecando, no obstante, de alguna imprecisión a la hora de determinar el rango legislativo o meramente reglamentario de un precepto.

El contenido de los asientos registrados se ha abreviado y mejorado.

Queda perfectamente delimitada la estructuración de los órganos jerárquicos que intervienen en el servicio, dependientes en último escalón del Ministerio de Justicia, con facultades para crear, modificar o suprimir los existentes y alterar la circunscripción territorial; el ingreso, ascenso, separación y jubilación de los Registradores se reglamenta de manera precisa, suprimiendo la división de los Registros por clases, sustituyéndolas por categorías personales, y quedan también fijados los servicios y funciones de la Dirección General.

(Continuará.)

JESÚS LÓPEZ MEDEL

Ayudante de Derecho Natural  
y Registrador de la Propiedad.