

LA ORDENACION DE LOS REGISTROS E INSTRUMENTOS PUBLICOS COMO TITULO COMPETENCIAL DEL ESTADO

JUAN JOSE MARIN LOPEZ
Profesor Titular de Derecho Civil
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO: I. EL PRECEDENTE Y SU APLICACION JUDICIAL: EL ARTICULO 15.1.^a DE LA CONSTITUCION DE 1931 Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS CONSTITUCIONALES DE 8 DE JUNIO DE 1934. 1. El *iter* parlamentario de la Constitución de 1931 y la reserva estatal sobre "ordenación de los registros e hipotecas". 2. Los Estatutos de las Regiones ante la reserva estatal. 3. La perspectiva catalana: la posición de Roca Sastre. 4. La Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 8 de junio de 1934 y el doble sentido de aplicación de la reserva. II. DE LA ORDENACION DE "HIPOTECAS" A LA DE "INSTRUMENTOS PUBLICOS": LA RESERVA ESTATAL EN LA CONSTITUCION DE 1978. 1. El *iter* parlamentario: la enmienda Ballarín y el Notariado como contenido de la reserva estatal. 2. Los Estatutos de Autonomía y la reserva estatal. 3. Una primera valoración de conjunto. III. LOS REGISTROS DE BIENES. 1. Registros civiles, registros jurídicos, registros públicos. 2. La jurisprudencia constitucional: "los Registros referentes fundamentalmente a materia de Derecho privado". Valoración crítica: la "materia" y los "efectos" en sede registral. IV. LOS REGISTROS DE PERSONAS. 1. El Registro Civil. 2. Los Registros de Uniones Civiles: iniciativas municipales. 3. Los Registros de personas jurídicas. V. NOTARIOS Y REGIS-

TRADORES DE LA PROPIEDAD. 1. El nombramiento de Notarios y Registradores. 2. Los Colegios Notariales. 3. La valoración del conocimiento del Derecho privativo de las Comunidades Autónomas como mérito para el nombramiento de Notarios. 4. La fijación de las demarcaciones. VI. LA ORDENACION DE LOS INSTRUMENTOS PUBLICOS. 1. Las escrituras públicas: lengua de otorgamiento y criterios de interpretación. 2. La intervención de testigos en el otorgamiento notarial de testamentos. VII. ALGUNAS CONCLUSIONES A LA LUZ DE NORMAS DE LOS DERECHOS CIVILES FORALES O ESPECIALES. 1. Disposiciones inocuas para la reserva competencial del Estado. 2. Disposiciones que afectan a la reserva estatal. 3. Procesos constitucionales pendientes sobre el alcance de la reserva estatal.

I. EL PRECEDENTE Y SU APLICACION JUDICIAL:
EL ARTICULO 15.1.^a DE LA CONSTITUCION DE 1931
Y LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE GARANTIAS
CONSTITUCIONALES DE 8 DE JUNIO DE 1934

1. *El iter parlamentario de la Constitución de 1931 y la reserva estatal sobre "ordenación de los registros e hipotecas"*

a) Es sabido que el segundo inciso del art. 149.1.8.^a CE, allí donde se recogen las competencias que "en todo caso" corresponden al Estado sobre la "legislación civil", tiene su origen en el art. 15.1.^a de la Constitución de 1931, y que, con algunos retoques de diversa entidad, el elenco del texto republicano es el que pasó a la vigente Constitución(1). Creo por eso que un breve recordatorio sobre cómo sucedieron las cosas en la II República puede ayudar grandemente a

(1) A los efectos de este estudio, no interesa tanto detenerse en el cambio de perspectiva (desde la "autonomista" a la "foralista", en afortunada locución de J. DELGADO ECHEVERRIA) que la Constitución de 1978 supuso respecto de la del 1931 en nuestra materia. El principal comentarista del texto republicano señaló en su momento esa orientación "autonomista" de la Constitución de 1931, al indicar que se atribuían facultades en materia civil "a todas las Regiones, incluso a las que no hayan tenido antes Derecho foral" (N. PEREZ SERRANO, *La Constitución española*, 1931, pág. 100; subrayado del propio autor). La doctrina que con más atención estudió este asunto recién publicada la Constitución subrayó este fenómeno, deliberadamente querido por el cons-

desbrozar camino en la interpretación de la reserva estatal en materia de "ordenación de los registros e instrumentos públicos".

En el Anteproyecto de Constitución de la II República, el "Derecho hipotecario" figuraba, junto con el civil, entre las materias sobre las que el Estado español ostentaba una competencia exclusiva que nunca podría delegar en las Regiones autónomas, aunque con una salvedad a favor de los Derechos forales cuyo verdadero alcance estaba lejos de ser claro(2). La expresa referencia al "Derecho hipotecario", con un *nomen* distinto pero al lado del civil, seguramente no tenía otra explicación que la de dejar claro que ese Derecho, no obstante su ubicación en un cuerpo normativo independiente (por entonces, la Ley Hipotecaria de 16 de noviembre de 1909), era considerado a efectos competenciales como Derecho civil; en otro caso, el Anteproyecto le habría dedicado un apartado independiente, como sucedió con el Derecho mercantil, el penal, el procesal y la por entonces denominada "legislación social". También se reservaba al Estado, con la misma exclusividad e interdicción de delegación en las Regiones, lo tocante a "la eficacia de las sentencias, de los comunicados oficiales y de los restantes documentos públicos" (art. 14.17.^a del Anteproyecto).

Lo que en el Anteproyecto se contempla como competencia *exclusiva* del Estado ("Derecho civil, incluso el hipotecario, y a salvo de lo atribuido a los Derechos forales"), pasa en el Proyecto de Constitución republicana a competencia *concurrente*(3),

tituyente de 1978. Por eso no es de recibo sostener que tanto el texto de 1931 como el de 1978 pretenden llegar al mismo resultado, aquél por vía directa y éste por vía indirecta, bajo la apariencia de una formulación diferente (así, LL. PUIG FERRIOL, "Dret civil català", en *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, I, 1988, pág. 405), haciendo decir al art. 149.1.8.^a CE no sólo lo que no dice, sino lo que conscientemente se quiso no decir.

(2) El art. 4 del Anteproyecto era del siguiente tenor: "El Estado español tendrá competencia exclusiva, que nunca podrá delegar en las Regiones autónomas, sobre las siguientes materias:

[...]

11.^a El Derecho civil, incluso el hipotecario, y salvo lo atribuido a los Derechos forales.

[...]"

Tomo las referencias legales del Anteproyecto y del Proyecto de la Constitución de 1931 de F. DE MEER, *La Constitución de la II República*, 1978.

(3) Según el art. 15 del Anteproyecto: "El Estado español y las regiones autónomas tienen competencia sobre las siguientes materias:

[...]

3.^a Derecho civil, incluso el hipotecario.

[...]"

pero manteniendo la orientación trazada por el Anteproyecto: como el Derecho hipotecario es Derecho civil, en la ordenación competencial de las materias aquél sigue la misma suerte que éste. El Derecho mercantil, penal y procesal, por un lado, y la eficacia de los documentos públicos, por otro, siguen reservados a la exclusiva competencia del Estado español (art. 14.9.^a y 13.^a del Proyecto).

La definitiva articulación del sistema de reparto de competencias entre el Estado y las Regiones en el texto de 1931 se produce con la discusión en las Cortes Constituyentes de una enmienda que, presentada por don César Juarros y otros Diputados, suponía en realidad el reflejo en sede parlamentaria de las complejas negociaciones que se habían venido desarrollando entre el todavía entonces Presidente del Gobierno provisional de la República, don Niceto Alcalá-Zamora, a cuyo mismo partido pertenecían los enmendantes, y los diversos partidos catalanistas(4). Es esta enmienda la que, en el marco de una nueva distribución de competencias sobre la legislación civil, introduce la locución "ordenación de los registros e hipotecas" que luego se incorporaría al texto definitivo(5). La derrota de la enmienda en una primera lectura obligó al propio Presidente Alcalá-Zamora a bajar al ruedo parlamentario para convencer a los Diputados sobre la bondad de la propuesta. Gracias a esta circunstancia se oyen en la Cámara el día 23 de septiembre de 1931, por boca de su valedor, las razones que justifican la reserva al Estado

(4) Para una información suficiente sobre la tramitación parlamentaria y sus entresijos, v. R. GAYA SICILIA, *Las "bases de las obligaciones contractuales" en el artículo 149.1.8.º de la Constitución Española*, 1989, págs. 17 ss.

(5) La redacción del art. 15 que proponían los enmendantes era la siguiente: "Corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las Regiones autónomas, en la medida de su capacidad política, la ejecución sobre las siguientes materias:

1.ª Legislación penal, obrera, mercantil y procesal. En cuanto a la legislación civil, las formas legales del matrimonio, la *ordenación de los registros e hipotecas* y bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y conflictos entre las distintas legislaciones de España. [...]"

Y añadía el art. 16: "Podrá corresponder a las Regiones autónomas, en la medida de su capacidad, la legislación exclusiva y ejecución directa en las siguientes materias: [...]"

3.ª La regulación del Derecho civil en las regiones que históricamente lo tuvieron peculiar con las excepciones establecidas en el artículo anterior".

de la legislación sobre ordenación de los registros e hipotecas. Con esta medida, dice Alcalá-Zamora, se persigue garantizar “la unidad del Registro civil, que si no se recaba para la legislación del Estado podrá ser quemado pacíficamente en algunas provincias, como se quemaba bélicamente en otros tiempos por los guerrilleros carlistas” así como “la unidad del sistema hipotecario, base del crédito territorial”(6). Tras mutuas concesiones de las partes implicadas, la enmienda, en lo que a nuestro tema interesa, fue sustancialmente aceptada(7). En el mismo paquete de competencias compartidas entre el Estado y las Regiones quedó también colocado lo concerniente a la eficacia de los documentos públicos (art. 15.3.^a).

b) Son varios los comentarios que, a la vista de la tramitación y de la definitiva redacción del art. 15.1.^a, suscita el sistema de reparto de competencias en nuestra materia:

(i) La “ordenación de los registros e hipotecas” es considerada a efectos competenciales como legislación civil; en concreto, es una de las materias que, “en cuanto a la legislación civil”, corresponde excepcionalmente al Estado. La unidad en la materia registral estaba conseguida desde antes de la Constitución, aunque no se aludiera a ella en el art. 12 CC, por lo que hubiera

(6) *Diario de Sesiones*, n.º 43, 23 de septiembre de 1931, pág. 1090. De más fácil consulta en R. GAYA, *Las bases...*, cit. pág. 30; y N. ALCALA-ZAMORA, *Discursos*, 1979, págs. 319-322.

(7) La versión definitiva del art. 15 dice así: “Corresponde al Estado español la legislación y podrá corresponder a las regiones autónomas la ejecución, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes, sobre las siguientes materias:

1.^a Legislación penal, social, mercantil y procesal, y en cuanto a la legislación civil, la forma del matrimonio, *la ordenación de los registros e hipotecas*, las bases de las obligaciones contractuales y la regulación de los Estatutos, personal, real y formal, para coordinar la aplicación y resolver los conflictos entre las distintas legislaciones civiles de España.

La ejecución de las leyes sociales será inspeccionada por el Gobierno de la República, para garantizar su estricto cumplimiento y el de los tratados internacionales que afecten a la materia.

[....]”.

Por su parte, el art. 16 recibió la siguiente redacción: “En las materias no comprendidas en los dos artículos anteriores [el art. 14 señalaba las materias cuya competencia, tanto legislativa como ejecutiva, se reservaba el Estado] podrán corresponder a la competencia de las Regiones autónomas la legislación exclusiva y la ejecución directa, conforme a lo que dispongan los respectivos Estatutos aprobados por las Cortes”.

sido un problema dejar la legislación sobre la misma a las regiones, con los posibles fraudes que ello hubiera podido provocar(8).

(ii) La “ordenación de los registros e hipotecas” es en principio competencia exclusiva del Estado, tanto en la vertiente legislativa como en la ejecutiva, si bien la ejecución “podrá” corresponder a las Regiones, en la medida de su capacidad política, a juicio de las Cortes. La atribución de esa competencia ejecutiva a las Regiones se tildó en su momento de absoluta y terminantemente potestativa(9), y seguramente sea así. Puesto que la aprobación de los Estatutos de las Regiones corresponde a las Cortes [art. 12. c) de la Constitución de 1931], ese momento es perfectamente idóneo para que las Cortes emitan su juicio sobre la capacidad política de la Región de que se trate en orden a asumir la competencia de ejecución de la legislación estatal sobre “ordenación de los registros e hipotecas”, y para que, en su caso, esa competencia sea efectivamente asumida.

(iii) Ha desaparecido de la versión definitiva de la Constitución toda referencia al “Derecho hipotecario”. La locución que ahora se emplea evoca un contenido de materias que no coincide por entero con lo que comúnmente se entiende por Derecho hipotecario. Por una parte, entre los “registros” cuya ordenación compete al Estado por virtud del art. 15.1.^a CE se incluye no sólo el de la Propiedad (el único que cabía razonablemente entender comprendido en la expresión “Derecho hipotecario”), sino también, como mínimo, el Civil, al que de modo expreso se refirió Alcalá-Zamora en su intervención. Por otra parte, la reserva sobre ordenación de las “hipotecas”, interpretada en su literalidad, significa que corresponde al Estado la ordenación del derecho real de hipoteca, en cualquiera de sus for-

(8) E. ROCA, “El derecho civil catalán en la Constitución de 1978”, *RJC* 1979, pág. 15. Por eso se ha podido afirmar, respecto de la reserva estatal del art. 149.1.8.^a CE en esta materia, que no entraña novedad de fondo, pues tanto la legislación hipotecaria como la notarial contaban y cuentan con aplicación en toda España (J. J. LOPEZ JACOISTE, “Constitucionalismo y codificación civil”, en *Lecturas sobre la Constitución española*, II (1978), pág. 605).

(9) N. PEREZ SERRANO, *La Constitución...*, cit., pág. 100.

mas (voluntaria, legal, judicial); de ser así, quedarían fuera de la reserva estatal tanto los restantes derechos reales como todo el contenido del Derecho hipotecario que nada tiene que ver con la hipoteca y que tampoco mereciera la consideración de “ordenación de los registros”.

(iv) Si la materia de la reserva viene delimitada por términos que, aun no exentos de dificultad, son típicos del lenguaje jurídico (“registros”, “hipotecas”), el alcance y contenido de la reserva se determina mediante el uso de una palabra de oscuro significado: la “ordenación”. Tanto de los registros como de las hipotecas, pues no parece sostenible entender que el sustantivo “ordenación” se predica únicamente de los registros, y no de las hipotecas. Nótese que no se habla de “legislación” sobre registros e hipotecas; tampoco de “bases” o de “régimen” de registros e hipotecas. El término “ordenación” se presta como mínimo a tres posibles interpretaciones:

– “Ordenación” comprende toda la materia de registros e hipotecas, de modo que cualquier aspecto sobre ella compete al Estado; en esta acepción, es sinónimo de “regulación” o “régimen jurídico”.

– “Ordenación” significa establecimiento de los principios generales de la materia, de sus líneas maestras o núcleo esencial; no abarca en cambio aspectos secundarios o de detalle: eso no es ordenar una materia.

– “Ordenación” remite, en cuanto a los registros, a los principios de funcionamiento y de organización formales (tracto sucesivo, calificación, documentos inscribibles), pero no a los de índole sustancial, a aquellos que sirven para dirimir conflictos del tráfico jurídico (fe pública, eficacia de los asientos, oponibilidad a terceros).

(v) En ningún momento de la tramitación, y tampoco en la versión definitiva, se refiere la Constitución en sus propios términos a la institución notarial. Ni la expresión “Derecho hipotecario” ni la definitiva de “ordenación de hipotecas” comprenden el Derecho notarial o la legislación notarial; hay relación entre esos ámbitos jurídicos, pero lo notarial no forma parte de lo hipotecario ni de las hipotecas. De los diversos apartados que

conforman las materias incluidas en los listados de competencias, el único que tiene alguna relación con la función notarial es el art. 15.3.^a, que reserva al Estado la legislación exclusiva sobre la "eficacia de los documentos públicos", aunque su ejecución pueda eventualmente corresponder a las Regiones. Mas no resulta fácil decidir siquiera si al establecer esta reserva pensaba el Constituyente particularmente en los documentos notariales, en la medida en que éstos no son sino una especie de la más amplia categoría ("documentos públicos"; cfr. art. 1216 CC) a que alude la Constitución. Fuera de este apunte, hay que concluir que todo lo relativo al Notariado no fue objeto de reserva constitucional en favor del Estado por parte de la Constitución de 1931.

2. *Los Estatutos de las Regiones ante la reserva estatal*

a) Se ha dicho que, respecto del Proyecto de Estatuto de Cataluña –también denominado Estatuto de Núria, en mérito del valle gerundense donde fue elaborado–, la versión definitiva del Estatuto supuso, en la materia que nos ocupa, uno de los recortes de competencias más serios(10). Ciertamente es así. El art. 11.a) del Proyecto atribuía a la República la legislación y a la Generalidad la ejecución en materia de legislación penal, mercantil, obrera y procesal; y en cuanto a la legislación civil, las formas legales del matrimonio y la "ordenación del Registro civil"(11). A la Generalidad correspondía

(10) Así, P. SALVADOR, en A. MIRAMBELL/P. SALVADOR, *Comentarios al Código Civil y Compilaciones forales* (dir. M. ALBALADEJO), XXVII-1.º, 1981, pág. 87; tomo de ahí (págs. 78 ss.) las referencias al articulado del Estatuto de Núria, que fue plebiscitado afirmativamente por el pueblo catalán el 2 de agosto de 1931 [participó el 75% del cuerpo electoral, y más del 90% votó afirmativamente; datos en M. TUÑÓN (dir.), *Historia de España*, vol. 9, 1981, pág. 124]; antes por tanto de la aprobación de la Constitución.

(11) No deja de causar sorpresa el inicio del art. 11 del Estatuto de Núria ("Corresponde al Poder de la República la legislación y a la Generalidad la ejecución, en las funciones siguientes"), más propio de una Constitución repartidora de competencias que de un Estatuto que asumiera las permitidas por el texto constitucional. Su explicación estriba en que el Estatuto de Núria fue elaborado antes de que el reparto competencial Estado-Regiones fuera llevado a cabo por la Constitución.

también la legislación exclusiva y la ejecución directa en la regulación del Derecho civil y la legislación hipotecaria con la excepción señalada en el apartado a) del art. 11 [apartado c) del art. 13].

Sin embargo, tanto la competencia legislativa de la Generalidad sobre la legislación hipotecaria como la referencia al Registro Civil desaparecerán en la versión definitiva. En ella, el art. 12 del Estatuto de Cataluña (de 15 de septiembre de 1932), además de asumir para la Generalidad la legislación exclusiva en "materia civil", atribuyó al Tribunal de Casación de Cataluña el conocimiento de los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo catalán que debieran motivar inscripción en los Registros de la Propiedad, y dispuso que los Registradores de la Propiedad serían nombrados por el Estado, aunque los Notarios los designaría la Generalidad mediante oposición o concurso, convocados por ella misma, con arreglo a las leyes del Estado. La Generalidad, según el art. 5.1.^a del Estatuto, ejecutaría además la legislación del Estado en materia de eficacia de los documentos públicos(12). Tanto la "legislación hipotecaria" como la "ordenación del Registro Civil" habían quedado definitivamente fuera de las competencias regionales.

La tramitación del Estatuto de Cataluña corrió paralela a la de la propia Constitución, y entre una y otra hubo una evidente interacción recíproca que se plasmó, en lo que toca a nuestro tema, en la enmienda consensuada por Alcalá-Zamora y por los catalanistas para llevar a la Constitución la reserva estatal sobre "ordenación de los registros e hipotecas". En el discurso justificativo de la enmienda, Alcalá-Zamora reconoce estas negociaciones y, en un tono no exento de agradecimiento para con los Diputados catalanes, alaba la comprensión de sus interlocutores acerca de la necesidad de reservar al Estado la referida "ordena-

(12) Tomo la cita del Estatuto catalán -y también del vasco y del Proyecto del gallego a que aludo después-, de J. A. SANTAMARIA PASTOR/E. ORDUÑA REBOLLO/R. MARTIN ARTAJÓ, *Documentos para la historia del regionalismo en España*, 1977. Ahí puede encontrar el lector interesado referencias a materiales varios anteriores al período de la II República.

ción". Las consecuencias de esta mutua influencia se plasman en estos resultados:

(i) La palabra "ordenación", en el texto de la enmienda que trascendió al art. 15.1.^a CE, tiene su origen en el Estatuto de Núria, que la empleaba por dos veces: para referirse a la "ordenación del Registro civil" como materia que, en cuanto a la legislación civil, se dividía entre la República y la Generalidad, correspondiendo al primero la legislación y a la segunda la ejecución [art. 11.a)]; y para referirse a la "ordenación del ejercicio de la fe pública" como materia atribuida, tanto en la vertiente legislativa como en la ejecutiva, a la Generalidad [art. 13.e)]. Desde el ámbito jurídico catalán (Roca Sastre) se reprochará con razón al art. 15.1.^a CE la oscuridad del término empleado, pero tengo para mí que es precisamente en ese ámbito donde la locución fue alumbrada.

La reserva sobre la "ordenación" desempeña en el texto constitucional un papel en todo idéntico al que cumplía en el art. 11.a) del Estatuto de Núria: señalar, en cuanto a la legislación civil, una materia atribuida a la legislación del Estado, aunque eventualmente su ejecución pueda corresponder a las Regiones.

(ii) Aprobada la Constitución, la función de deslinde competencial que hizo suya el art. 11.a) del Estatuto de Núria desaparece. Su cometido lo cumple ahora con más propiedad el art. 15.1.^a CE. La ordenación del Registro Civil que el Estatuto de Núria reservaba al Estado (en la vertiente legislativa, pues es sabido que la ejecutiva competía a la Generalidad) queda ahora absorbida por la "ordenación de los registros" a que se refiere la Constitución(13), y por eso desaparece en la versión definitiva del Estatuto toda referencia al Registro Civil.

(iii) Es discutible si en el Estatuto de Cataluña la legislación hipotecaria es considerada Derecho civil(14). El art. 13.e)

(13) Con una diferencia menor: el art. 11.a) atribuía directamente competencia ejecutiva a la Generalidad, mientras que ahora el art. 15.1.^a de la Constitución lo subordina al juicio de las Cortes, en la medida de la capacidad política de cada una de las Regiones.

(14) En sentido afirmativo, P. SALVADOR, *Comentarios...*, cit., págs. 80-81, al tachar de "redundante" la alusión a la legislación hipotecaria en el art. 13.e); y ROCA SASTRE, como después se verá con más amplitud.

del Estatuto de Núria aludía a cada uno de estos términos como materias distintas, unidos por la copulativa “i” propia de la lengua catalana, queriendo sin duda significar que también para el Estatuto de Núria, al igual que para el Proyecto de Constitución que por entonces se tramitaba en las Cortes, la legislación hipotecaria era legislación civil. Cuando en la versión definitiva del Estatuto desaparece la referencia a la legislación hipotecaria, una vez que Alcalá-Zamora había hecho ver a los Diputados catalanes la necesidad de salvaguardar la “unidad del sistema hipotecario, base del crédito territorial”, resulta muy discutible el sentido que debe atribuirse a la supresión, toda vez que puede entenderse:

– Que ninguna competencia tiene la Generalidad en materia de legislación hipotecaria, pues la que se contenía en el Estatuto de Núria no trascendió a la versión definitiva, o

– Que siendo la legislación hipotecaria Derecho civil, y habiendo asumido competencia la Generalidad en materia de Derecho civil (art. 12 del Estatuto de 1932), a ella corresponde legislar en materia hipotecaria, a salvo de lo concerniente a la ordenación de las hipotecas, que es la única competencia reservada al Estado por el art. 15.1.^a CE, o bien

– Que al ser la finalidad de la reserva estatal la garantía de la unidad del sistema hipotecario, todo lo que fuera innecesario en orden a la consecución de esa garantía era de competencia de la Generalidad.

(iv) A diferencia de lo que ocurría en el Estatuto de Núria, donde la Generalidad se reservaba en exclusiva el nombramiento de Registradores y Notarios [art. 13.a)], en la versión definitiva únicamente asume el de Notarios, pero no el Registradores (art. 12); para aquéllos, además del nombramiento, también la convocatoria de la oposición o el concurso para la provisión de las Notarías sitas en el territorio regional, siempre con arreglo a las leyes del Estado.

Es muy probable que el cambio de perspectiva obedezca al hecho de haber considerado el Estatuto que la reserva estatal sobre “ordenación de los registros” comprende todo lo referido al aspecto funcional de los Registradores de la Pro-

riedad y, en particular, el acceso a la función, que significa que corresponde al Estado el acto de nombramiento de Registradores en todo el territorio de la República. Como no existe reserva análoga en materia de Notarios (ya se ha notado que la Constitución no reservó al Estado específicamente competencia alguna sobre la materia notarial), la asunción por el Estatuto de las competencias para nombrar Notarios y para convocar oposiciones y concursos de Notarios no viola las competencias estatales. Porque desde luego es claro que, por mucha amplitud que se pueda dar a la interpretación de la reserva estatal sobre "ordenación de los registros e hipotecas", resulta muy difícil sostener que en ella se comprende la competencia asumida por la Generalidad sobre los Notarios.

Con todo, si el Estatuto definitivo hubiera continuado el camino marcado por el de Núria, reservando a la Generalidad el nombramiento también de los Registradores, se habría podido encontrar una fácil justificación a esa competencia: la de reputar el nombramiento como acto de ejecución de la competencia estatal sobre "ordenación de los registros e hipotecas".

(v) Sin embargo, el Estatuto de 1932 no asumió las competencias de ejecución sobre "ordenación de los registros e hipotecas", algo perfectamente posible dada la redacción del art. 15.1.^a CE. A diferencia, por cierto, de lo que ocurrió con la competencia de ejecución sobre la materia cuya legislación se reservó el Estado en el art. 15.3.^a (eficacia de los documentos públicos), según se verá seguidamente.

(vi) No queda claro si la competencia atribuida por el Estatuto de 1932 al Tribunal de Casación de Cataluña para el conocimiento de los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo catalán que deban motivar inscripción en los Registros de la Propiedad tiene su fundamento:

- En la competencia exclusiva de la Generalidad en materia de Derecho civil (art. 12 I del Estatuto), o
- En la jurisdicción propia del Tribunal de Casación de Cataluña sobre las materias civiles cuya legislación exclusiva esté atribuida a la Generalidad (art. 12 IV del Estatuto), o bien
- En la competencia regional de ejecución de la reserva

estatal sobre "ordenación de los registros", de modo que la determinación del órgano a quien corresponde conocer de los recursos gubernativos en el ámbito registral (el Tribunal de Casación de Cataluña) no sería sino una manifestación singular de esa posibilidad de ejecución de la legislación estatal.

(vii) Ha desaparecido del Estatuto de 1932 la reserva exclusiva que se contenía en el de Núria en favor de la Generalidad sobre la ordenación del ejercicio de la fe pública [art. 13.e)]; en su lugar se asume una competencia regional de ejecución de la legislación del Estado en materia de eficacia de los documentos públicos (art. 5.1.^a).

No son fáciles de adivinar las razones de esta desaparición. Ciertamente, la legislación estatal sobre el Notariado había tenido siempre una aplicación general y uniforme en todo el territorio estatal, por lo que la ordenación de la fe pública notarial había de continuar siendo la misma, única para toda la República y atribuida al poder central. A diferencia de lo que ocurría con el nombramiento de Notarios y el desarrollo de oposiciones y concursos de Notarios, aspecto éste que también había correspondido siempre al Estado pero que, en razón de su carácter meramente funcional, podía ser asumido por la Generalidad, como *competencia de ejecución*, sin menoscabo de la unidad de la institución notarial. Lo que entonces no se entiende es por qué la desaparición de la competencia en la versión definitiva del Estatuto de Cataluña no fue acompañada por una simultánea asunción de la misma en el texto de la Constitución.

b) El Estatuto del País Vasco, aprobado por Ley de 6 de octubre de 1936, contiene algunas variaciones notables respecto del Estatuto de Cataluña. Interesa detenerse en ellas, dejando al margen los puntos en común (asunción de la legislación exclusiva y ejecución directa sobre Derecho civil y atribución al Tribunal Superior Vasco de los recursos sobre calificación de documentos en los mismos términos que el Estatuto catalán).

En primer lugar, asume el Estatuto vasco la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de "registro civil", aunque "con las limitaciones establecidas en el número 1.º del

artículo 15 de la Constitución” [art. 2.b).1.º]. Lo que significa que el País Vasco tiene plena competencia ejecutiva en materia de Registro civil, y competencia legislativa en aquellos aspectos que no se consideren como constitutivos de “ordenación” del Registro civil.

En segundo lugar, asume la legislación exclusiva y la ejecución directa en materia de “legislación notarial, incluido el nombramiento de Notarios, con sujeción a las reglas de provisión que rijan en el resto del territorio español” [art. 2.b).2.º]. No sólo el nombramiento de Notarios y la convocatoria de concursos y oposiciones de Notarios, como sucedió en el Estatuto catalán, sino toda la “legislación notarial”. Algo que *prima facie* no resulta reprochable desde la perspectiva del sistema de reparto de competencias trazado por la Constitución de 1931: puesto que la República no se reservaba ninguna competencia en materia de “legislación notarial”, el País Vasco podía, al amparo del art. 16 CE, asumir la legislación exclusiva y la ejecución directa en esta materia.

En tercer lugar, finalmente, el País Vasco asumió la función ejecutiva de la legislación del Estado no sólo en materia de eficacia de los documentos públicos (art. 8.3.^a), como hizo el Estatuto de Cataluña, sino sobre todas las materias reservadas a la legislación del Estado en el apartado 1.º del art. 15 CE (art. 8.1.^a). También, pues, las competencias de ejecución de las leyes estatales sobre ordenación de los registros e hipotecas.

c) El último texto de esta época que retiene nuestra atención es el Proyecto de Estatuto Gallego de 19 de diciembre de 1932, aprobado por la mayoría de los Ayuntamientos de la Región, y plebiscitado afirmativamente(15), aunque no llegó a adquirir vigencia al quedar truncada su aprobación por las Cortes. En lo que interesa a nuestros efectos, el Proyecto atribuía a la Región gallega competencia para la adaptación del Registro de la Propiedad y de la función notarial en Galicia, sin contradecir los principios que informan la legislación general

(15) El 28 de junio de 1936; participó en torno al 70% del censo electoral, con 991.476 votos a favor y 6.085 en contra [datos en M. TUÑÓN (dir.), *Historia de España...*, cit., pág. 222].

[art. 14.b)]; sobre nombramiento de Notarios y Registradores de la Propiedad adoptaba idéntica posición que el Estatuto de Cataluña.

d) La principal conclusión que se obtiene del examen de las soluciones tomadas por las Regiones en la materia que nos ocupa es la constatación de una enorme diversidad entre las opciones estatutarias, reveladoras ciertamente de un diferente posicionamiento político (el nacionalismo vasco, a diferencia del catalán, no negoció el art. 15 CE con el Gobierno de la República), pero que también pone de manifiesto la dificultad que ofrecía a las Regiones determinar qué competencias legislativas y ejecutivas podían asumir sobre la materia registral, hipotecaria y notarial. No puede decirse que el deseo de la Constitución de conseguir, mediante su reserva al Estado, unidad en estas materias estuviera cumplidamente conseguido si se repara en la asunción por algunas Regiones de competencia sobre "Registro Civil" o "legislación notarial" (caso del País Vasco), sobre "adaptación" del Registro de la Propiedad y de la función notarial (caso de Galicia), o, en un aspecto más secundario, sobre nombramiento de Notarios y/o Registradores de la Propiedad (caso de las tres Regiones estudiadas, con diverso alcance).

3. *La perspectiva catalana: la interpretación de Roca Sastre*

Fue Roca Sastre quien en su momento estudió con mayor profundidad el alcance de la reserva competencial establecida en favor del Esetado por el art. 15.1.^a de la Constitución republicana en materia de "ordenación de los registros e hipotecas", en sendas conferencias pronunciadas en la Acadèmia de Legislació i Jurisprudència de Barcelona(16). Por su autoridad científica,

(16) La primera de ellas, bajo el título *El Dret hipotecari i l'Estatut de Catalunya*, fue impartida el 21 de junio de 1932 (antes por tanto de la definitiva aprobación del Estatuto, aunque con posterioridad al de Núria) y publicada en 1932 por la Librería Bosch en un pequeño volumen. La segunda, titulada *La matèria hipotecària en la futura legislació civil de Catalunya*, es cronológicamente posterior, y fue dictada una vez aprobado el Estatuto. Formaba parte de un ciclo organizado por la Acadèmia barce-

creo que las reflexiones de Roca Sastre fácilmente pueden ser entendidas como reflejo de la posición mayoritaria de los juristas catalanes de ese momento.

El punto de partida de la tesis de este autor viene representado por la consideración de la legislación hipotecaria como parte de la legislación civil, cuya competencia exclusiva asumió estatutariamente Cataluña. Sólo por razones puramente históricas, circunstanciales y de técnica legislativa, pero no de fondo, se justifica la regulación en cuerpos legales diferentes del Derecho civil y del Derecho hipotecario; la Ley Hipotecaria es, según este autor, una parte del Derecho civil ordinario.

La expresión utilizada por el art. 15.1.^a CE en la materia que nos ocupa presenta múltiples imprecisiones; la palabra "ordenación" es peligrosa por su amplitud, y hubiera sido mejor decir "organización". No se especifican cuáles son los Registros e hipotecas (entre las varias clases conocidas) afectados por la reserva. A su juicio, la competencia legislativa del Estado se extiende a la parte orgánica o formal en lo que se refiere a la organización del Registro y la material o sustantiva por lo que toca al derecho real de hipoteca. Por contra, la parte sustantiva, material o dogmática del derecho inmobiliario, con la regulación de todos los problemas que el dinamismo de los derechos reales provoca, puede ser, excepción hecha del derecho real de hipoteca, de la competencia legislativa de Cataluña. También toda la actividad desarrollada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, en cuanto de naturaleza ejecutiva, ha de corresponder a Cataluña, pues en última instancia las limitaciones del art. 15.1.^a CE a las competencias regionales son excepciones y por tanto debe ser interpretadas restrictivamente.

Desde estas premisas, la atribución de la legislación hipotecaria a Cataluña es indiscutible, y si se quiere mantener íntegro el Derecho civil catalán, es menester que la competencia sobre esa legislación corresponda a Cataluña. Por Derecho hipotecario o inmobiliario se entiende a estos efectos aquella parte del

lonesa denominado "Confèrencies sobre l'Estatut de Catalunya", y bajo tal rúbrica fue publicada, junto con el resto de las conferencias, en 1933. De ellas se extraen las líneas de pensamiento de ROCA SASTRE que indico en el texto.

Derecho civil que regula las transmisiones inmobiliarias, el dinamismo de los derechos reales sobre inmuebles y los cambios y mutaciones de titularidades y derechos subjetivos sobre ellos. La necesidad de que quien tenga competencia sobre la legislación civil disfrute igualmente de competencia sobre la legislación hipotecaria viene impuesta porque si Cataluña no pudiera regular su legislación hipotecaria se continuaría con la absurda situación actual, en la que el Estado no solamente legisla, sino que lo hace a espaldas de las legislaciones forales, dando lugar a que la Ley hipotecaria no esté armonizada con el Derecho civil catalán.

En la segunda de las conferencias citadas, Roca Sastre precisa más su posición y desciende a aspectos concretos. La expresión utilizada por la Constitución "ordenación de los registros e hipotecas" no incluye todo el Derecho hipotecario, pues si así lo hubiese entendido el constituyente habría reservado al Estado "la legislación hipotecaria", en lugar de emplear otra locución. A su juicio, el ámbito de la reserva estatal comprende "la organización y funcionamiento del Registro de la propiedad inmueble, del estado civil y otros en general, y la regulación del derecho real de hipotecaria voluntaria y de las anotaciones preventivas judiciales". Cataluña puede formular los preceptos legales reguladores de los principios hipotecarios, tanto los estrictamente sustantivos como los registrales y formales. Respecto del derecho de hipoteca debe Cataluña poder formular el precepto referente a las hipotecas legales, si bien las hipotecas voluntarias y las judiciales (o sea, las anotaciones preventivas) son de regulación legislativa del Estado, por ser elementos propios del Derecho procesal, competencia del Estado, sin perjuicio de que Cataluña pueda regular, en la parte sustantiva, la anotación del número primero del art. 42 LH.

En la parte orgánica, el ámbito de la competencia de Cataluña es más considerable. Si se entiende que la ordenación del Registro de la Propiedad inmueble significa todo lo que hace referencia a su organización y funcionamiento, quedará a la regulación de Cataluña dictar las normas que desarrollen los principios hipotecarios y todo lo que hace referencia a los pro-

cedimientos estrictamente hipotecarios, mientras que al Estado corresponderá la organización de las oficinas de los registros de la propiedad inmueble y del cuerpo de registradores de la propiedad y del personal auxiliar. También compete al Estado lo concerniente al funcionamiento orgánico interno de dichas oficinas, que conviene no confundir con los procedimientos estrictamente hipotecarios (así, las normas reguladoras del ejercicio del derecho de petición de inscripción, que se dirigen a la efectividad del principio hipotecario de rogación o instancia, son de competencia regional).

Desde el punto de vista valorativo, Roca Sastre califica de absurdo el deslinde competencial acabado de describir, aunque es el que a su entender se deduce de una interpretación racional, objetiva y justa de los textos legales. Sea como fuere, su interpretación no tiene hoy cabida en la Constitución de 1978, pues las Comunidades Autónomas no tienen competencia sobre "legislación civil" en general (en cuyo ámbito pudiera eventualmente incluirse la legislación hipotecaria), sino sobre "conservación, modificación y desarrollo" de sus Derechos civiles propios.

4. La Sentencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de 8 de junio de 1934 y el doble sentido de aplicación de la reserva

En su corto período de actividad, el Tribunal de Garantías Constitucionales tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el alcance de la reserva estatal relativa a la "ordenación de los registros e hipotecas". La ocasión vino propiciada por la impugnación por el Gobierno de la República de la Ley catalana de 11 de abril de 1934, reguladora de los contratos de cultivo (*Llei de Contractes de Conreu*), que creaba un registro de contratos de cultivo y dictaba algunas reglas relativas a la inscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos del arrendatario rústico(17).

(17) El único precepto relativo al registro de contratos de cultivo era el art. 9 de la Ley (manejo la versión catalana publicada en *RJC* 1934, págs. 154-175), del siguiente tenor: "Els contractes de conreu hauran de formalitzar-se en document públic o en document privat, que s'estendrà per triplicat en els impresos ajustats al model que fixi el Conseller de Justícia i Dret.

En el escrito de impugnación se reprochó a la legislación catalana la creación de “un Registro especial de tales contratos [de cultivo] y una anotación preventiva en el Registro de la Propiedad con tan singulares efectos que modifica la ordenación hipotecaria del Estado” (Antecedente segundo). A ello replicó la Generalidad de Cataluña indicando que el establecimiento de semejante Registro “no está en pugna con las atribuciones fijadas a la Generalidad, ya que el art. 15 CE no reserva al Estado la ordenación de otros Registros que no sean los existentes y afectos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, y los preceptos de la Ley discutida no son, en este extremo, más que la lógica aplicación de los artículos 1, 2 y 42, último inciso, de la Ley Hipotecaria, ya que en otro caso no se comprendería el traspaso al Tribunal de Casación de Cataluña del conocimiento de los recursos sobre calificación de los documentos referentes al Derecho privativo catalán (Antecedente cuarto, apartado quinto). El conflicto competencial fue resuelto por la Sentencia de 8 de junio de 1934, que declaró la inconstitucionalidad en su totalidad de la Ley catalana por no respetar las competencias del Estado(18).

Quan el contracte s'atorgui en document privat, un dels seus exemplars serà presentat al Registre de Contractes de Conreu que la Generalitat crearà amb l'obligació de lliurar-ne còpies, degudament certificades, als interessats que les sol·licitin”.

En lo que concierne al Registro de la Propiedad, la disposición de mayor calado era el art. 38, ubicado en el capítulo referente a los derechos de adquisición del arrendatario o cultivador: “El conreador podrà pagar el preu d'adquisició fixat en una sola vegada, o en quinze terminis anuals, amb abonament d'interessos al 5 per 100 per les quantitats degudes i no pagades.

Després de pagar el primer termini anual, l'arrendatari podrà inscriure el seu dret en el Registre de la Propietat per anotació preventiva que es cancel·lerà quan s'hagi pagat el darrer termini, per a convertir-se en inscripció definitiva.

El conreador perdrà el dret d'adquisició si deisès d'abonar dues anualitats fixades segons le paràgraf primer d'aquest article”.

Mas, como quiera que ni la impugnación, ni el escrito de contestación, ni la Sentencia aclararon el precepto concreto de la *Llei de Contractes de Conreu* al que se reprochaba violación de la reserva del Estado sobre ordenación del Registro de la Propiedad, se suscita la duda de si se trataba únicamente del transcrito art. 48, o si, por contra, la impugnación se dirigía también contra otros preceptos que aludían al Registro, tales como los arts. 43, 59 II y 64. Por el argumento que desenvuelve la Sentencia, lo más verosímil es que la impugnación abarcara los arts. 48 y 49 II (éste, dictado para el contrato de *rabassa morta*, muy similar a aquél), y no los restantes.

(18) El texto íntegro de la Sentencia puede consultarse en M. BASSOLS COMA, *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República*, 1981, págs. 149-164; y R. RUIZ LAPEÑA, *El Tribunal de Garantías Constitucionales de la II Repúbli-*

En la Sentencia se daba un tratamiento diferenciado a la creación de la anotación preventiva, por una parte, y a la del registro de contratos de cultivo, por otra:

“La materia hipotecaria –dice la Sentencia– está atribuida al poder del Estado en el párrafo primero del art. 15 del texto constitucional, con la poco acertada denominación de ‘ordenación de los registros e hipotecas’; en la que *es forzoso entender comprendidas todas las materias tratadas en nuestra legislación hipotecaria*, que, a pesar de este nombre concreto, abarca algo más que la simple regulación de las hipotecas. E instituyéndose en la Ley de cultivos bajo la denominación de anotación preventiva, *una verdadera inscripción provisional*, es menester que esa creación, como materia propia de la legislación del Estado, independientemente de las características con que la ley Regional parece regulada (*sic*), sin que opte(19) a ello la amplitud de los términos del art. 14 del Reglamento Hipotecario, puesto que *el decidir la inscribibilidad de los actos a que se refiere, es función del órgano del Estado*, que solo puede ser condicionado en el ejercicio de la misma por el Poder de quien emana su institución, en tanto una operación de delegación o traspaso de servicios que desempeña no le someta a los organismos regionales. Y el poder de calificación atribuido al Tribunal de Casación de Cataluña tiene que ejercerse dentro de los límites de la propia Ley Hipotecaria en materia estricta de Derecho Regional y como la Dirección General de los Registros lo

ca, 1981, págs. 389-409, así como págs. 304-328, donde se relatan los precedentes, el contexto político-económico y las consecuencias de la Sentencia. No obstante la declaración de inconstitucionalidad, en 1936, ya con Azaña como Presidente de la República, la Ley catalana fue nuevamente promulgada. Sin los votos discrepantes, puede consultarse la Sentencia en *RJC* 1934, págs. 145-252.

Ignoro por qué razón la declaración de inconstitucionalidad, que para N. ALCALA-ZAMORA se hizo “con harta razón” (*Los defectos de la Constitución de 1931 y tres años de experiencia constitucional*, 1981, pág. 278, n. 2), afectó a toda la ley, y no solamente a los preceptos que se estimó invadían la competencia estatal.

(19) Así se dice en todas las versiones de la Sentencia que he podido consultar, mas parece que se trata de un desliz, y que debería decir “obste”.

realiza en materias de Derecho común en todo el territorio de la República.

Por lo que al Registro de contratos del art. 9 de la Ley se refiere instituido *sin efectos hipotecarios ni jurídicos*, no representa invasión de las facultades del Estado” (Fundamento legal 8.º; los subrayados son míos).

A la sentencia se formularon tres votos particulares, de los cuales interesa ahora resaltar el segundo de ellos, donde casi la mitad de los Magistrados del Tribunal (diez de los veintitrés que lo integran), formularon un voto particular en el que discreparon en los siguientes términos de esa interpretación de la reserva estatal:

“La Generalidad no puede establecer un sistema registral nuevo, distinto del Estado; pero no hay, en cambio, ninguno que le impida crear derechos inscribibles. El número 10 del art. 42 de la Ley Hipotecaria deja abierto el número de anotaciones preventivas, permitiendo que se establezcan otras por leyes especiales. Crear la posibilidad de una nueva anotación preventiva sólo sería invadir la esfera reservada a la legislación del Estado si con ello se llevara al registro inmobiliario un derecho que, con arreglo a su naturaleza, no debiera entrar en él. En la ordenación de los Registros hay un aspecto formal y otro que no lo es. Organizado el Registro, el dar efectos reales a una situación jurídica o a un negocio jurídico (con lo cual se eleva a la categoría de inscribible) es cosa del derecho propiamente civil, que puede configurar cada derecho de ese carácter y señalar su eficacia. Si dado el régimen de número abierto de nuestro sistema de derechos reales, los particulares mismos pueden crear un derecho distinto de los taxativamente marcados por la ley que sea inscribible, ¿por qué no ha de poder la legislación regional, en cuanto no atente contra el sistema ordenador del registro, conceder, en ciertas situaciones jurídicas encaminadas a crear un derecho de propiedad, la posibilidad de una anotación? El registro creado por la Ley de Cultivos de la Generalidad no puede

ceder en modo alguno los efectos que el de la propiedad ordenado por el Estado. Pero ni dicha ley se los atribuye ni hay en ella nada que pueda implicar una nueva ordenación de los registros e hipotecas, que es la materia reservada al Estado por la Constitución española” (Fundamento Legal 4.º; subrayados míos).

Al margen de su poco afortunada redacción, la Sentencia y el voto particular concuerdan en que el establecimiento del registro de contratos de cultivo no afecta a la reserva estatal en materia de ordenación de los registros porque carece de efectos hipotecarios y jurídicos, o sea, porque sus efectos no se solapan ni confunden con los que son propios del Registro de la Propiedad. La solución es, a mi juicio, correcta. Y a la vez, aunque de modo implícito, pone de relieve que lo importante para determinar si se produce o no una invasión de competencias no es tanto la *materia* del registro cuanto los *efectos* sobre el tráfico jurídico derivados de la inscripción registral. Volveré sobre esta apreciación llegado el momento de examinar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (v. *infra* III.2).

Sin embargo, divergen la Sentencia y el voto en el otro punto litigioso, y, en última instancia, sobre cuál sea el alcance de la reserva estatal sobre ordenación de las hipotecas. Para aquélla, comprende “la materia hipotecaria” o la “legislación hipotecaria”, y no solo “la simple regulación de las hipotecas”. No se dice explícitamente si “materia hipotecaria” o “legislación hipotecaria” son sinónimos de Ley Hipotecaria, de modo que todo el contenido de este texto legal deba reputarse competencia estatal, pero esa es seguramente la idea implícitamente defendida. De esta premisa deriva la Sentencia la atribución al Estado de la determinación de los derechos inscribibles, que se vulnera cuando la *Llei de Contractes de Conreu* prevé una anotación preventiva que automáticamente se convierte en inscripción por pago del último plazo del precio de la adquisición (art. 48 II y 59 II).

Para el voto particular, por el contrario, lo que corresponde al Estado en virtud de la reserva del art. 15.1.ª CE es el establecimiento del “sistema registral”, la “organización” del Registro,

pero nada más. Por eso corresponde al legislador de Cataluña, en uso de su exclusiva competencia sobre "legislación civil", decidir si cierto derecho debe o no acceder al Registro de la Propiedad. Creo que esa opinión es más, que parece tributaria de la tesis de Roca Sastre, era más ajustada.

II. DE LA ORDENACION DE "HIPOTECAS" A LA DE "INSTRUMENTOS PUBLICOS": LA RESERVA ESTATAL EN LA CONSTITUCION DE 1978

1. El iter parlamentario: la enmienda Ballarín y el Notariado como contenido de la reserva estatal

Tomando por base el texto republicano, el art. 138.7 del Anteproyecto de la vigente Constitución reservaba al Estado la competencia *exclusiva* sobre "ordenación de los registros e hipotecas"(20). De las diversas enmiendas que se plantearon al art. 137.8 del Anteproyecto (cinco en total), interesa destacar a nuestros efectos la número 662, del Grupo Vasco, que evidenció el deseo de reducir el ámbito competencial del Estado, pues proponía reservar a éste con carácter exclusivo las "bases de la ordenación de los registros e hipotecas", y no la ordenación en cuanto tal(21). La enmienda no fue aprobada por la Ponencia, cuyo Informe (en el que nuestro artículo ha pasado ahora a ser el 141.1.8.^a) ya propugna el giro foralista sobre el reparto competencial en materia de legislación civil que finalmente pasaría a la versión definitiva. El texto aprobado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados no difería (salvo en la numeración del precepto,

(20) Las referencias al trámite parlamentario de elaboración de la Constitución de 1978 que se hacen en el texto están tomadas de los lugares que oportunamente señalo de la publicación de las CORTES GENERALES, *Constitución Española. Trabajos parlamentarios*, 1980, obra en cuatro volúmenes.

(21) La enmienda se justificó en que "si bien los registros e hipotecas deben estar estructurados en unas bases generales, el desarrollo de éstas debe acomodarse, en busca de su eficacia y racionalidad, a las diversas realidades y circunstancias" (*Constitución Española...*, cit., I, pág. 384).

ahora art. 143.1.8.^a) del que salió de la Ponencia. Lo mismo cabe decir del aprobado por el Pleno del Congreso.

Es en el Senado cuando, de la mano de la enmienda número 943, presentada por el Senador de UCD don Alberto Ballarín Marcial, aparece por primera vez la expresión “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, que se auspiciaba como sustitutiva de la utilizada por la Constitución republicana. También sugería el enmendante añadir a la de “bases de las obligaciones contractuales” la frase “requisitos para su formalización y prueba”(22). La Comisión de Constitución del Senado aceptó la enmienda, mas en el texto que salió de ella no figura la palabra “ordenación”, como proponía Ballarín, sino que lo atribuido al Estado es la regulación de los registros e instrumentos públicos(23). Con ese tenor quedó aprobado el texto por el Pleno del Senado(24). Hay que esperar a la intervención de la Comisión Mixta Congreso-Senado para que la enmienda quede incorporada al art. 149.1.8.^a CE tal y como fue formulada por su autor: la simple sustitución de “hipotecas” por “instrumentos públicos”.

(22) La justificación de la propuesta era la siguiente: “Resulta anticuado e innecesario, además de redundante, aludir a las hipotecas. En cambio, debe aclararse que la materia de instrumentos públicos y, por tanto, la formalización y prueba de las obligaciones es algo que compete al Estado Nacional, por la sencilla razón de que esos documentos han de hacerse en todo el territorio. Existe incluso una tendencia a la unificación internacional, pues cada día son más frecuentes los contratos entre personas de diversas nacionalidades y regiones por la movilidad social propia de nuestra época. Por otra parte, es evidente que la regulación de los instrumentos públicos y registros de ese carácter forman parte de un sistema inescindible que arranca de la legislación del siglo XIX (Ley del Notariado, Ley Hipotecaria), y se mantiene hasta hoy” (*Constitución Española...*, cit., III, pág. 2950).

(23) En efecto, el art. 148.1.8.^a del texto aprobado por la Comisión de Constitución del Senado atribuía al Estado competencia exclusiva sobre “la legislación civil común y la que regule los registros e instrumentos públicos”, añadiendo que “la legislación para conservar, modificar o desarrollar los sistemas civiles forales o especiales corresponderá a las Comunidades Autónomas donde estén vigentes”, y que “serán en todo caso competencia del Estado las reglas sobre y aplicación y eficacia de las normas, las de resolución de conflictos de leyes y las relativas a las formas de matrimonio” (*Constitución Española...*, cit., III, pág. 4221).

(24) *Constitución Española...*, cit., III, pág. 4858. Con anterioridad se rechazó una enmienda del Senador de Esquerra Republicana de Cataluña don Rosendo Audet Puntcernau en la que se continuaba empleando la locución “ordenación de los registros e hipotecas” (*Constitución Española...*, cit., II, pág. 2841, y III, págs. 4288, 4704, 4718).

2. Los Estatutos de Autonomía y la reserva estatal

La reserva “en todo caso” al Estado de la “ordenación de los registros e instrumentos públicos” no ha impedido que los Estatutos de Autonomía hayan asumido, en mayor o menor grado, competencias atinentes a lo que en sentido amplio se puede considerar materia registral o notarial. En este sentido, los Anteproyectos de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco reflejaban una posición más ambiciosa de estas Comunidades Autónomas respecto de lo que posteriormente fue el resultado final. Así, el art. 11.5 del Anteproyecto de Estatuto de Cataluña remitido a las Cortes Generales por la Asamblea de Parlamentarios de Cataluña, al igual que el art. 12.5 del País Vasco, atribuía a la Comunidad Autónoma la “ejecución” de la legislación del Estado en materia de “fe pública” y de “ordenación de registros e instrumentos públicos”, previsión que ya desaparece –y no vuelve a reaparecer– en el Informe de la Ponencia conjunta de la Comisión Constitucional del Congreso y de las Delegaciones de las citadas Asambleas de Parlamentarios(25).

En la versión definitiva de los Estatutos de Autonomía se constata lo siguiente:

(i) Algunas Comunidades Autónomas han asumido competencia sobre *nombramiento de Registradores de la Propiedad y de Registradores Mercantiles*(26), con la salvedad del Estatuto de Autonomía del País Vasco, que únicamente se refiere a aquéllos, y no a éstos. La competencia se configura como “ejecución de la legislación del Estado” (lo que sólo ocurre con el Estatuto del País Vasco: art. 12.3), o bien desligada de esa condición, aunque

(25) Para contrastar esta información, v. los sendos volúmenes sobre los trabajos parlamentarios de los Estatutos de Autonomía de Cataluña y del País Vasco, publicados por las Cortes Generales en 1985, en una edición preparada por J. A. SANTAMARIA PASTOR.

(26) Cfr. arts. 24.1 del Estatuto de Cataluña, 26.1 del Estatuto de Galicia, 53.2 del Estatuto de Andalucía, 41 I del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 31.2 del Estatuto de Aragón, 26.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 28.2 del Estatuto de Canarias, y 52.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro. No hay ninguna alusión al nombramiento en los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León.

admitiendo entonces que el nombramiento ha de hacerse “de conformidad con las leyes del Estado”.

Los mismos Estatutos a que se ha hecho mención, y en los mismos preceptos, atribuyen a la Comunidad Autónoma la competencia para el *nombramiento de Notarios*, “de conformidad con las leyes del Estado”. Es el Estatuto del País Vasco el único que incluye esta competencia entre las exclusivas de la Comunidad Autónoma (art. 10.22), aunque con idéntica salvedad en favor de las leyes del Estado. .

(ii) Algunas Comunidades Autónomas han asumido competencia sobre intervención o participación en la *fijación de las demarcaciones de los Registros de la Propiedad y de los Registros Mercantiles*, justificada en la necesidad de “acomodarlas” a las de los órganos jurisdiccionales(27); en otras ocasiones, simplemente se asume sin relacionarla con esa finalidad de acomodación(28). En el art. 12.3 del Estatuto del País Vasco, que sólo se refiere a las demarcaciones de los Registros de la Propiedad, con olvido de los Mercantiles, se configura esta competencia como de “ejecución de la legislación del Estado”(29).

Salvo en el caso del País Vasco, los Estatutos que reservan para sus respectivas Comunidades Autónomas competencia para participar o intervenir en la fijación de las demarcaciones registrales, en los términos acabados de ver, les atribuyen también competencia para participar o intervenir en la *fijación de las demarcaciones notariales*. Y según algunos de ellos, también en la *fijación del número de Notarios*(30). Una y otra función siempre de acuerdo con lo previsto en las leyes del Estado.

(27) Así, arts. 24.2 del Estatuto de Cataluña, 26.2 del Estatuto de Galicia, 26.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha, y 52.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro.

(28) Así, arts. 53.1 del Estatuto de Andalucía, 41 II del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 28.1 del Estatuto de Canarias, 44.2 del Estatuto de Extremadura, 53 del Estatuto de las Islas Baleares, y 24 del Estatuto de Castilla y León.

(29) No aluden a la participación o intervención de las Comunidades Autónomas en la fijación de las demarcaciones registrales los Estatutos de Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón y Madrid.

(30) Así, arts. 24.2 del Estatuto de Cataluña, 26.2 del Estatuto de Galicia, 41 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 26.2 del Estatuto de Castilla-La Mancha y 52.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro.

(iii) A mitad del camino entre la materia registral y la concerniente a la Administración de Justicia, algunas Comunidades Autónomas extienden la competencia de los órganos jurisdiccionales radicados en el territorio autonómico correspondiente al conocimiento de los *recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo* que deban tener acceso al Registro de la Propiedad(31). No si el acceso es a otro Registro (p. ej., el Mercantil), a pesar de que la Comunidad Autónoma esté capacitada para dictar normas sobre materias relacionadas con él (p. ej., cooperativas).

(iv) Salvo en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, de Canarias, de Navarra y de Castilla y León, en todos los restantes se contiene una previsión según la cual será título suficiente para la *inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles traspasados a la Comunidad Autónoma* la respectiva certificación expedida por la Comisión Mixta de transferencias de los acuerdos de traspaso, que habrá de contener los requisitos exigidos por la Ley Hipotecaria(32). La regla fue universalizada para todas las Comunidades Autónomas por el art. 28.1 de la LOAPA, que en este punto superó el tamiz del Tribunal Constitucional y pasó a contribuir el art. 21.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico(33).

(31) Siempre en esos mismos términos, arts. 14.1.b) del Estatuto del País Vasco, 20.1.e) del Estatuto de Cataluña, 22.1.e) del Estatuto de Galicia, 29.1.e) del Estatuto de Aragón, 61.1.e) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro, y 49.1.e) del Estatuto de las Islas Baleares. O sea: todas las Comunidades Autónomas que a la fecha de entrada en vigor de la Constitución tenían recogido su Derecho civil foral o especial en Compilaciones, pero no las que asumen competencias civiles sobre su "Derecho civil" (art. 31.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana), o sobre su "Derecho consuetudinario" (arts. 16 del Estatuto de Asturias y 12 del Estatuto de Extremadura).

(32) Así, Disp. Trans. 6.ª del Estatuto de Cataluña; Disp. Trans. 4.ª del Estatuto de Galicia; Disp. Trans. 2.ª del Estatuto de Andalucía; Disp. Trans. 4.ª del Estatuto de Asturias; Disp. Trans. 7.ª del Estatuto de Cantabria; Disp. Trans. 8.ª del Estatuto de La Rioja; Disp. Trans. 5.ª del Estatuto de Murcia; Disp. Trans. 4.ª del Estatuto de la Comunidad Valenciana; Disp. Trans. 7.ª del Estatuto de Aragón; Disp. Trans. 5.ª del Estatuto de Castilla-La Mancha; Disp. Trans. 3.ª del Estatuto de Extremadura; Disp. Trans. 4.ª del Estatuto de las Islas Baleares; y Disp. Trans. 2.ª del Estatuto de Madrid.

(33) La Sentencia 76/1983, de 5 de agosto, aclara que los recurrentes de la LOAPA no formularon ninguna objeción específica contra esta disposición, y que, "en todo caso, el artículo 149.1.8 de la Constitución reconoce la competencia exclusiva del Estado para establecer las reglas relativas a la ordenación de los registros e instrumentos públicos" (FJ 35).

3. Una primera valoración de conjunto

Si hubiera que destacar algunos datos de lo hasta aquí expuesto a propósito del bloque de constitucionalidad constituido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en la materia que nos ocupa, creo que podrían subrayarse los siguientes aspectos:

a) La competencia estatal sobre "ordenación de los registros e instrumentos públicos" comprende la íntegra reglamentación de esa materia, y no sólo el dictado de sus bases; tal es la consecuencia más relevante que se obtiene del rechazo de la enmienda número 662, del Grupo Vasco, al Anteproyecto de Constitución. El fundamento de la reserva es la consecución de una unidad hipotecaria, en el tráfico inmobiliario(34), y una unidad en el ejercicio de la fe pública notarial(35). En la expresión "ordenación de los registros" se ha entendido incluida toda la legislación hipotecaria o Derecho hipotecario(36). La eficacia de la reserva opera frente al ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus competencias no sólo en materia de "conservación, modificación y desarrollo" de sus Derechos civiles propios, sino también en cualquiera otra(37).

(34) Así, expresando una opinión unánimemente compartida, A. ARCE, *Constitución y Derechos civiles forales*, 1987, pág. 183.

(35) En el ejercicio, y no sólo en la organización, que parece ser el contenido que le atribuye E. ROCA, "El derecho civil catalán...", cit., pág. 29; por eso el objeto de la reserva no es, como entiende esa autora, "un tema de derecho administrativo".

(36) J. M.^a GARCIA GARCIA, *Derecho inmobiliario registral o hipotecario*, I (1988), págs. 78 ss.; P. CASADO BURBANO, "La legislación hipotecaria en el proceso histórico de las autonomías", *RCDI* 550 (1982), pág. 714.

(37) Esta advertencia tiene particular importancia en relación con las competencias en materia de ordenación urbanística asumidas hoy día por todas las Comunidades Autónomas, con cuya cobertura se firmaron una serie de acuerdos entre éstas, de una parte, y determinados Decanos de Colegios Notariales o Delegados territoriales del Colegio de Registradores, de otra. La Dirección General de los Registros y del Notariado tuvo que salir al paso de esta perniciosa práctica, que en ocasiones comprometía seriamente la reserva estatal, a través de una Resolución de 9 de abril de 1984, sobre competencia en materia de registros e instrumentos públicos (cfr. *Leyes Hipotecarias y Registrales de España*, Fuentes y evolución, vol. IV-1, 1991, págs. 715-716). V. también J. M.^a CHICO ORTIZ, "La publicidad efecto y la publicidad noticia", *RDP* 1994, págs. 145 ss. Ahora la Disposición final única de la Ley del Suelo de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio) declara que sus arts. 307 a 310, agrupados bajo el título "Registro de la Propiedad", son de "aplicación plena" en todo el territorio estatal. Porque constituyen, a mi parecer, ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación del Registro de la Propiedad. Por lo mismo debería de haberse declarado también de "aplicación plena" el art. 37.2 LS, referido a la inscripción de las escrituras de obra nueva, y no mera-

b) Puede discutirse en qué situación se encuentran actualmente, desde el punto de vista competencial, las "hipotecas". La razón para su supresión estribaba, según la enmienda del Senador Ballarín, en que la expresa referencia a las mismas resultaba "redundante". ¿Acaso porque el enmendante creyó entenderlas comprendidas en la reserva estatal sobre "ordenación de los registros"? Es probable que así fuera, en la medida en que el derecho de hipoteca, desde su nacimiento hasta su muerte, está ligado a la institución registral (no en igual medida, sin embargo, la hipoteca legal y la judicial). Hasta donde alcanza mi información sobre los Derechos civiles, forales o especiales, no hay ninguna manifestación normativa que incida gravemente sobre la legislación estatal en materia de hipoteca(38).

c) Si se compara con el art. 15.1.^a de la Constitución de 1931, el dato más relevante del art. 149.1.8.^a CE consiste en que la reserva estatal abarca, además de la ordenación de los registros, la de los "instrumentos públicos". Ello significa que el Notariado, *como institución y como función*, al menos en algunos de sus varios aspectos, es competencia exclusiva del Estado(39). La enmienda Ballarín justificó la reserva en la necesidad de que "la formalización y prueba de las obligaciones" fuera uniforme en

mente como "legislación básica", abriendo la puerta a una eventual normativa autonómica de desarrollo. Sea como fuere, ni aquellos preceptos ni éste han sido objeto explícito de los varios recursos de inconstitucionalidad interpuestos en su día por algunas Comunidades Autónomas contra la Ley del Suelo de 1992.

(38) Quizá la más comprometida sea la contenida en el art. 333 III de la Compilación de Derecho Civil de Cataluña, que establece una norma especial sobre prescripción de las hipotecas constituidas en garantía del censal. En la doctrina, las posiciones son divergentes. Para E. ROCA ("El Derecho civil catalán...", cit., págs. 30-31), "a diferencia de lo que ocurría en 1931, podrán corresponder a las Comunidades Autónomas la creación o supresión de determinados derechos reales", aunque "siempre que se ajusten a las condiciones de publicidad que, a través de los Registros, establezca el Estado"; en el mismo sentido, J. PUIG BRUTAU, *Fundamentos de Derecho civil*, Tomo preliminar, 2.^a ed., 1989, pág. 134. J. L. GIMENO ["La ordenación de los Registros e instrumentos públicos en la Constitución española de 1978", *RCDI* 552 (1982), pág. 1331] sigue de cerca la opinión vertida por ROCA SASTRE al hilo de la Constitución republicana, y considera que las Comunidades tendrán competencia para crear hipotecas legales o anotaciones preventivas en desarrollo de su Derecho regional, "pero no, al menos efectivamente", respecto de las hipotecas voluntarias. Mucho más estricto, C. LASARTE, *Autonomías y Derecho privado en la Constitución española*, 1980, págs. 131-132.

(39) Para J. DELGADO, "Los derechos civiles forales en la Constitución", *RJC* 1979, pág. 660, la mención de los "instrumentos públicos" tiende a cercenar las facultades que pudieran tener las Comunidades Autónomas relativas al Notariado.

todo el Estado, y en el hecho de que instrumentos y registros públicos conforman un "sistema inescindible". En el texto de la justificación "formalización" no puede significar forma de los contratos, sino documentación pública o notarial. La reserva estatal no impide que las Comunidades Autónomas con Derecho civil, foral o especial, dicten normas sobre si es o no exigible una determinada forma para la validez y/o eficacia de los contratos típicos de sus respectivos ordenamientos jurídicos civiles, pero sí imposibilita que legislen sobre la documentación pública o notarial en que puede consistir el requisito de forma.

Por otra parte, la referencia a la "prueba de las obligaciones" como razón para uniformar el sistema estatal de instrumentos públicos nos pone en relación con la eficacia probatoria de los documentos públicos o notariales. Así, las Comunidades Autónomas no pueden dictar normas que alteren lo previsto en los arts. 1216 a 1224 y concordantes del Código Civil, de la Ley de Enjuiciamiento Civil y de cualquier otra norma estatal concerniente a la eficacia de los documentos públicos o notariales, tanto judicial como extrajudicial. La reglamentación de los Corredores de Comercio, en su función de fedatarios mercantiles (art. 93 C de C), compete al Estado más por el título que ostenta en materia de "legislación mercantil" (art. 149.1.6.^a CE) que por el del art. 149.1.8.^a CE.

d) Frente a la diversidad de las soluciones que se adoptaron efectivamente o que estaban en trance de adoptarse por los Estatutos de las Regiones durante el período de la II República, los Estatutos de las Comunidades Autónomas son sustancialmente homogéneos en las competencias que han asumido a propósito de la materia notarial y registral. Nótese además que la asunción de competencias se ha producido indiscriminadamente por parte de todas las Comunidades Autónomas, con independencia de si al mismo tiempo son o no competentes para la conservación, modificación y desarrollo de su Derecho civil, foral o especial (a salvo de la tarea atribuida a los Tribunales Superiores de Justicia para resolver los recursos sobre calificación de documentos referentes al Derecho privativo que tengan que acceder al Registro de la Propiedad). Y nóte-

se además que tales competencias han sido asumidas incluso por Comunidades Autónomas de segundo grado, que en principio tenían limitado su ámbito de poder a las materias relacionadas en el art. 148 CE.

Ello pone de relieve que las competencias autonómicas de intervención o participación en la fijación de las demarcaciones notariales o registrales, así como la que versa sobre nombramiento de Notarios y Registradores, no fueron entendidas por las Cortes Generales que aprobaron los Estatutos como necesariamente ligadas a la previa tenencia de un Derecho civil propio. O sea, que se consideraron como competencias ajenas al Derecho civil.

e) La situación que se acaba de describir no se ha visto alterada por la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución(40), ni por las recientes modificaciones de los Estatutos de Autonomía de menor techo competencial (Leyes Orgánicas 1/1994 a 11/1994, todas ellas de 24 de marzo). Por lo que subsisten las pequeñas diferencias ya vistas existentes entre las diversas Comunidades Autónomas a propósito de las competencias de intervención o participación en la fijación de las demarcaciones notariales o registrales y de nombramiento de Notarios y Registradores.

f) No obstante las repetidas oportunidades que ha tenido el Tribunal Constitucional de ocuparse del alcance de las competencias autonómicas a que se acaba de aludir (v. *infra* V), en ningún momento ha sido cuestionado su ajuste al art. 149.1.8.^a CE. En efecto, recién promulgada la Constitución, y admitido que la competencia estatal sobre ordenación de los registros comprende la organización funcional de los Registradores y la delimitación de los distritos hipotecarios, fácilmente podría haberse sostenido que las Comunidades Autónomas no estaban habilitadas para disfrutar de competencia alguna en este ámbito, por mínima que fuera. No lo entendieron así los Estatutos de

(40) V. *Derecho Privado y Constitución* 1 (1993), págs. 333 ss.

Autonomía, que conforme se iban aprobando, y con seguridad siguiendo los precedentes de los Estatutos de las Regiones que durante la II República llegaron a tener vigencia, confirieron a las Comunidades Autónomas las competencias que ya nos son conocidas, de *carácter ejecutivo*(41). Llama incluso más la atención que la Abogacía del Estado, en los procesos constitucionales concernientes a las competencias autonómicas sobre participación en la fijación de demarcaciones o nombramiento de Notarios y Registradores, en ningún momento haya planteado de modo explícito la posible inconstitucionalidad de las previsiones estatutarias que reservan a las Comunidades Autónomas las indicadas competencias(42).

g) La decisión de las Comunidades Autónomas con Derecho civil propio de encomendar al Tribunal Superior de Justicia respectivo la competencia para resolver los recursos gubernativos sobre documentos referentes al Derecho privativo que tengan que acceder al Registro de la Propiedad ha encontrado su desenvolvimiento en la Disposición adicional 7.^a de la LOPJ, que estima definitiva la decisión del Presidente del Tribunal Superior cuando el recurso tenga por objeto el Derecho civil, foral o especial, propio de la Comunidad Autónoma(43). Aunque se trata de competencia ya prevista en los Estatutos de las Comunidades afectadas,

(41) A. ARCE, *Constitución...*, cit., pág. 184; J. L. GIMENO, "La ordenación...", cit., pág. 1325.

(42) En contra de este alegato no sería suficiente con indicar que los Estatutos de Autonomía, en cuanto aprobados por las Cortes Generales (art. 146 CE), son normas estatales, insusceptibles por ello de vulnerar competencias del propio Estado [v. este razonamiento, como uno más para salvar de la tacha de inconstitucionalidad los preceptos estatutarios reguladores de algunos aspectos de la vecindad civil, en J. DELGADO, "Comentario al artículo 14", en *Comentarios a las reformas del Código Civil* (dir. R. BERCOVITZ), 1993, pág. 510], pues nada impide que el Estado pueda vulnerar, con normas dictadas por él, su propia competencia. Al Estado le cabe, en efecto, despojarse de competencias que la Constitución le atribuye con carácter exclusivo, pero no parece que esa abdicación pueda llevarse a cabo fuera del empleo de la ley orgánica de transferencias del art. 150.2 CE.

Siguiendo el razonamiento de J. DELGADO, además, estarían privadas de fundamento desde su propia raíz las extendidas y muy razonables dudas de constitucionalidad del art. 31.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (referencias doctrinales en R. BERCOVITZ, "La conservación...", cit., págs. 30 ss.), las cuales han quedado disipadas únicamente con la Sentencia 121/1992, de 28 de septiembre, y no antes.

(43) "Cuando los Estatutos de Autonomía atribuyan a los órganos jurisdiccionales radicados en la Comunidad Autónoma el conocimiento de los recursos contra la califi-

según notamos con anterioridad, es el Estado el que, a través de la disposición adicional mencionada, ha dispuesto que la decisión del Presidente del Tribunal Superior sea insusceptible de ulterior recurso, pues únicamente al Estado compete, en uso de su competencia exclusiva sobre ordenación del Registro de la Propiedad, tomar esa determinación. Mas la regla, no obstante su aparente simplicidad, está llamada a suscitar importantes controversias(44). Y ello sin contar con su inaplicación en aquellos casos en que, no obstante tratarse de un recurso fundado en el Derecho civil propio de una Comunidad Autónoma, la inscrip-

cación de títulos sujetos a inscripción en un Registro de la Propiedad de la Comunidad Autónoma, corresponderá al Presidente del Tribunal Superior de Justicia la resolución del recurso. El Presidente *resolverá definitivamente en vía gubernativa cuando el recurso se funde en el Derecho civil, foral o especial, privativo de la Comunidad Autónoma*. En otro caso, su decisión será apelable, conforme a lo dispuesto en la Ley Hipotecaria”.

(44) Un ejemplo reciente de la difícil aplicación de la regla es la Resolución de la DGRN de 3 de marzo de 1994: marido y mujer, con vecindad civil catalana, residentes en Barcelona, y casados bajo el régimen de separación de bienes, que manifiestan no haber otorgado capitulaciones matrimoniales, compran por mitad indivisa, con pacto de sobrevivencia, una finca urbana sita en el territorio de Cataluña. Presentada la escritura a inscripción, la deniega el Registrador por observarse el defecto subsanable de no constar ni acreditarse, por razón del pacto de sobrevivencia que contiene, el requisito de validez exigido en el art. 61 de la Compilación de Derecho Civil de Cataluña, allí donde se dice que el mencionado pacto “no podrá estipularse cuando los cónyuges hayan otorgado heredamiento a favor de los contrayentes o heredamiento puro a favor de sus hijos” (redacción dada por Ley 13/1984, de 20 de marzo). Recurrida la negativa del Registrador, fue confirmada por el Presidente del TSJ de Cataluña, quien se cuidó de indicar que contra esa resolución no cabía recurso gubernativo.

No obstante ello, los cónyuges interpusieron recurso de apelación alegando que el objeto litigioso no era una cuestión de Derecho catalán, sino un problema de técnica documental y notarial, a saber, si la expresión en la escritura de compra con pacto de sobrevivencia de que los cónyuges no habían otorgado capitulación cumplía con el requisito del art. 61 de la Compilación de dar por bueno dicho pacto únicamente cuando no se haya otorgado heredamiento. Aunque el Presidente del TSJ se negó a admitir el recurso de apelación, la DGRN estima el recurso de queja interpuesto por los cónyuges compradores y resuelve la cuestión en sentido favorable a sus pretensiones, pues si el heredamiento sólo puede otorgarse en capitulaciones (art. 63 de la Compilación; hoy, art. 67 I del Código de Sucesiones de Cataluña), “la manifestación de no otorgamiento por éstos de capitulaciones satisface suficientemente las garantías que comporta la observancia del contenido normativo del segundo inciso del párrafo 1, artículo 61” (por error, el texto de la Resolución publicado en el BOE de 17 de marzo de 1994 dice “artículo 62”).

Llama poderosamente la atención que la Dirección General no ofrezca ningún argumento justificativo de su competencia para resolver el asunto; ni siquiera señala por qué razón, tratándose de un conflicto donde se aplica meramente el Derecho civil de Cataluña, no nos encontramos ante un recurso fundado en el Derecho civil, foral o especial, privativo de Cataluña al que debiera poner fin el Auto del Presidente del TSJ de esa Comunidad Autónoma.

En la Resolución de 5 de junio de 1991, la DGRN se inhibe de pronunciarse sobre cierta cuestión relativa al *empenyament* o venta en garantía, al tratarse de una institución propia del Derecho civil de Cataluña (v. su Fundamento de Derecho sexto).

ción deba causarse en un Registro de la propiedad ubicado fuera del territorio autonómico, en cuyo caso sí cabrá acudir en última instancia a la Dirección General de los Registros y del Notariado.

III. LOS REGISTROS DE BIENES

1. Registros civiles, registros jurídicos, registros públicos

Publicada la Constitución de 1978, la doctrina no fue unánime a la hora de interpretar la reserva competencial del Estado en materia de ordenación de los registros públicos. Hubo un acuerdo extendido sobre la pretensión de uniformidad que se trataba de salvaguardar con la reserva (algo común, por lo demás, a todas las materias reservadas "en todo caso" al Estado), aunque siendo conscientes de que semejante finalidad ya estaba conseguida con anterioridad merced al reconocimiento de la aplicación en todo el territorio estatal de la legislación reguladora de los registros. Más que determinar lo que había de entenderse por "ordenación", cuestión de dificultad extrema, los autores se preocuparon de precisar cuáles eran los "registros" cuya ordenación correspondía al Estado. En este asunto, las posiciones pueden agruparse del siguiente modo:

(i) Para un sector, la reserva tiene por objeto los registros *civiles*, o de *índole civil*. Con diversos matices, sostienen esta opinión J. Delgado(45), C. Lasarte(46), J. Vidal Martínez(47) y

(45) "Los derechos civiles forales en la Constitución", *RJC* 1979, pág. 660 [=apud M. RAMIREZ (ed.), *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, 1979, pág. 343]; cita como registros *civiles* el de la Propiedad, el Mercantil y el Civil.

(46) *Autonomías y Derecho privado*, cit., pág. 132, que se refiere literalmente a los registros "cuya ordenación corresponde a legislación civil", entre los que incluye, además del de la propiedad y el civil, el de hipoteca mobiliaria y prenda sino desplazamiento de la posesión. De la relación entre los registros y la legislación civil deduce este autor que los registros afectados por el art. 149.1.8.ª CE son los que versan sobre materia civil, y, por tanto, que caen fuera de la cobertura de este precepto los registros adscritos a otra legislación (no civil) y los registros atinentes a materias que han sido objeto de una consideración sectorial por la propia Constitución. En el primer caso se encontraría el Registro Mercantil (art. 149.1.6.ª CE); en el segundo el de la propiedad industrial y el sistema registral de la propiedad intelectual (art. 149.1.9.ª CE).

(47) "Reflexiones en torno al art. 149.1.8 de la Constitución", *Documentación Jurídica* 29-31 (1981), págs. 294-296, que cifra la competencia estatal en la ordenación

P. Elizalde(48). No se encuentra en estos autores, sin embargo, una indicación de los caracteres que hacen que un registro sea a efectos competenciales civil, o de índole civil, omisión que impide tanto determinar cuáles son los registros no civiles, que según este criterio escapan a la competencia del Estado, como decidir si la enumeración que se lleva a cabo de los registros cuya ordenación corresponde al Estado es de carácter exhaustivo o enunciativo.

(ii) Una versión acendradamente centralista de la orientación que se acaba de exponer es la propuesta por M. García Amigo, para quien la reserva cubre *todos los registros civiles, de personas o de bienes, sean aquéllas físicas o jurídicas y éstos inmuebles o muebles*(49). También este parecer ha encontrado algunos valedores(50).

(iii) Una tercera orientación, apuntada por J. M.^a Chico Ortiz, consiste en entender que los registros a los que se extiende la cobertura del art. 149.1.8.^a CE son los registros *jurídicos*, por oposición a los administrativos(51); con todo, no precisa este autor qué registros han de ser considerados, en este senti-

"de los registros públicos de índole civil". Para el Registro Mercantil, y los Registros de la Propiedad Intelectual e Industrial mantiene idéntica posición que C. Lasarte: la reserva en favor del Estado no viene establecida por el apartado octavo del art. 149.1 CE, sino, respectivamente, por los apartados sexto y noveno.

(48) "Prelación de normas civiles en el sistema de fuentes de las Comunidades Autónomas", en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, II (1979), pág. 762, que incluye el Registro de la Propiedad, el Registro Civil, el Registro de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento, el Registro General de Actos de Ultima Voluntad y el Registro Central de Contratos de Préstamo Declarados Nulos.

(49) "La competencia legislativa civil según la Constitución", *RDP* 1983, pág. 441 [con el mismo título en M. RAMÍREZ (ed.), *El desarrollo de la Constitución Española de 1978*, 1982, págs. 499-527].

(50) Así, M.^a P. SANCHEZ GONZALEZ, "Competencia de los Parlamentos autónomos en Derecho civil", *ADC* 1986, pág. 1156 (la autora dice seguir en este punto a C. Lasarte, pero la verdad es que acaba por reproducir literalmente, aun sin citar la fuente, las palabras de M. García Amigo); y J. AROZAMENA, "Competencia de las Comunidades Autónomas en materia civil: el art. 149.1.8.^a de la Constitución", *Act.Civ.* 1988-2, pág. 2190.

(51) "Los principios jurídicos constitucionales e institucionales en el tráfico jurídico inmobiliario", en *La Constitución y las fuentes del Derecho*, I (1979), págs. 613-165 [= "La penetración del Derecho público en el privado: su reflejo constitucional y la repercusión en el Registro de la Propiedad", *RCDI* 552 (1982), págs. 1175-1179]: "Parece que la referencia a lo que podríamos llamar 'registros jurídicos' resulta clara, pues la frase que se emplea se une con los instrumentos públicos y sólo en los Registros jurídicos el enlace preciso y directo con el documento público se da"; "al reservarse el Estado en

do, jurídicos(52). Por su parte, J. L. Gimeno Y Gómez Lafuente estima que los registros afectados por la reserva estatal son los que simultáneamente reúnen los caracteres de civiles, públicos y jurídicos(53).

La segunda de estas tesis es, en razón de su generalidad, rechazable. La presencia de múltiples registros a cargo de las Comunidades Autónomas, tanto de personas como de bienes, a los que no se ha objetado desde el punto de vista competencial, pone de relieve sobradamente su inexactitud. En mi opinión, la tercera es más correcta, aunque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece orientada en favor de la primera.

2. *La jurisprudencia constitucional: "los Registros referentes fundamentalmente a materia de Derecho privado".*

Valoración crítica: la "materia" y los "efectos" en sede registral

a) En varias Sentencias, el Tribunal Constitucional determina cuáles son los "registros" cuya "ordenación" compete en exclusiva al Estado por aplicación del art. 149.1.8.^ªCE, estimando que son los "referentes fundamentalmente a materia de Derecho privado". Así literalmente se dice en la *Sentencia 71/1983, de 29 de julio*, luego reiterada en este particular por la *Sentencia 157/1985, de 15 de noviembre*, que puso fin a un conflicto en el que la Generalidad de Cataluña pretendía que se declarara no aplicable

'exclusiva' la ordenación de los Registros da por supuesto que los administradores quedan incluidos en la estructura administrativa de cada uno de sus organismos y dependencias". El registro administrativo es "un archivo, fichero, sin más trascendencia que el control que ello lleva consigo o como requisito de carácter administrativo"; cuando se trata de registro jurídico, por contra, la inscripción produce un "efecto jurídico" basado en la publicidad.

(52) Para su caracterización general, v. M. AMOROS, "Los Registros Jurídicos de Bienes en Derecho español", en *II Congreso Internacional de Derecho Registral (Principios y desarrollo legislativo de los Registros Jurídicos de Bienes)*, 1975, págs. 715-793.

(53) "La ordenación...", cit., págs. 1324-1326. Con arreglo a ese criterio, reputa de competencia estatal la ordenación de los Registros de la Propiedad, Hipoteca Mobiliaria, Prenda sin Desplazamiento, Venta a Plazos y Civil; también son de competencia estatal los registros de buques y aeronaves, aunque probablemente su inclusión deba ser hecha en el apartado sexto del art. 149.1 CE, y no en el octavo; el Registro Mercantil tiene su cabida en el art. 149.1.6.^ª; finalmente, los de propiedad intelectual e industrial deben incluirse en el art. 149.1.9.^ª CE.

a Cataluña, por invadir sus competencias, la normativa reguladora del Registro de Empresas Cinematográficas, y por la *Sentencia 154/1988, de 21 de julio*, para excluir del ámbito de la reserva estatal el censo electoral.

No son homogéneas en importancia las tres decisiones acabadas de citar. La de mayor interés es la *Sentencia 71/1983, de 29 de julio*. La *Sentencia 157/1985* no reporta utilidad a nuestro estudio(54). Ni tampoco la 154/1988, pues difícilmente puede idearse algún mecanismo que permita entablar una relación, del género que sea, entre el censo electoral y la reserva estatal del art. 149.1.8.^a CE en materia de ordenación de los registros públicos. Con todo, la particularidad de esta *Sentencia 154/1988* estriba en que la locución de que se valieron las dos decisiones precedentes para determinar el ámbito de la reserva estatal ("los registros referentes fundamentalmente a materia de Derecho privado") ve desaparecer ahora de súbito el adverbio "fundamentalmente". Es difícil saber si esta modificación responde a una variación sustancial del pensamiento del Tribunal, o si se trata de un simple desliz intrascendente. Personalmente me inclino por lo segundo: no creo que para afirmar una variación de tal calado sea suficiente la afirmación contenida en la *Sentencia 154/1988*, donde el tratamiento de la reserva del art. 149.1.8.^a CE ocupa un lugar secundarísimo y cuyo objeto (competencia sobre el censo electoral), además, es palmario que no guardaba la más mínima afinidad con la reserva estatal que nos ocupa.

En la *Sentencia 71/1983, de 29 de julio*, la pionera en este punto y la de más interés para el privatista, se discutía a quién

(54) En ella se constata que el Registro de Empresas Cinematográficas creado por el Estado, al que la Generalidad negaba competencia para hacerlo, es ciertamente ajeno al ámbito del Derecho privado, lo que desbarata el intento del Abogado del Estado de fundar en la reserva estatal del art. 149.1.8.^a el apoyo competencial de aquél. Así las cosas, el conflicto ha de resolverse con base en los títulos competenciales que correspondan al sector material del que el Registro no es más que un instrumento ancilar previsto con el único cometido de facilitar la tarea administrativa. Por ello, en el caso que nos ocupa, "si el Estado ostenta competencias de administración directa, mediante técnicas de intervención y de fomento, en el orden cinematográfico, puede regular su ejercicio disponiendo la necesaria inscripción de las Empresas en un Registro público", toda vez que "semejante actuación registral no entraña invasión ni menoscabo de la tarea análoga que pueda desempeñar en su ámbito propio —en materia de cinematografía— la Generalidad de Cataluña" (FJ 4).

correspondía (Estado o Comunidad Autónoma de Cataluña) la competencia para incluir en el Catálogo General de Montes de Utilidad Pública (el Catálogo) determinadas riberas declaradas de utilidad pública por la Generalidad. En una consideración más global, como el propio Tribunal aclara (FJ 2), lo que había que dirimir era si la titularidad del Catálogo formaba o no parte integrante de la competencia sobre montes, asumida con carácter exclusivo por la Generalidad de Cataluña (art. 9.10 de su Estatuto de Autonomía). Para el Abogado del Estado, promotor del conflicto, el art. 149.1.8.^a CE, en cuanto reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de "ordenación de los registros", constituía un obstáculo insalvable a la titularidad autonómica del Catálogo, pues, de una parte, el Catálogo es un registro público, como declara expresamente el art. 6 de la Ley de Montes y el art. 38 de su Reglamento(55), y, de otra, a pesar de su carácter administrativo, el Catálogo despliega importantes efectos jurídicos, en el ámbito del Derecho civil, como son, entre otros, la presunción posesoria a favor de la entidad a quien el Catálogo asigne su pertenencia o la fijación de un plazo de prescripción de treinta años.

El Tribunal Constitucional desestima el argumento, ya que "los Registros a que se refiere el art. 149.1.8.^a CE son los referentes *fundamentalmente a materia de Derecho privado*, como se infiere de su contexto, y no a otros Registros que, como el Catálogo, aunque tengan *repercusiones* en ese campo del Derecho, tiene por objeto materias ajenas a él, es un aspecto de la legislación sobre montes" (FJ 2; subrayados míos). Por ello, si la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene competencia exclusiva en materia de montes, la titularidad de la competencia sobre el Catálogo corresponde igualmente a la Generalidad. A lo que tampoco se opone la competencia del Estado en materia de legislación básica sobre montes (art. 149.1.23.^a CE).

(55) En efecto, el art. 6 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 señala que "el Catálogo de Montes de Utilidad Pública es un Registro público de carácter administrativo en el que se incluirán todos los montes que hubieren sido declarados de utilidad pública pertenecientes al Estado, a las Entidades públicas territoriales y a los establecimientos públicos de beneficencia y enseñanza". En términos sustancialmente iguales se pronuncia el art. 38 del Reglamento de Montes de 22 de febrero de 1962.

b) El criterio de que se vale la Sentencia para discernir los Registros comprendidos por el art. 149.1.8.^a CE es el de la *materia* que constituye su objeto. Materia que ha de ser, para que la reserva estatal entre en juego, “fundamentalmente de Derecho privado”, porque la reserva se encuentra ubicada en el precepto que la Constitución dedica al reparto de competencias sobre el Derecho privado. Tal es sin duda el “contexto” de la reserva a que se refiere la Sentencia. De este modo, el criterio de la materia desplaza al de los *efectos* (“repercusiones”, en palabras del Tribunal Constitucional) derivados de la inscripción registral del bien de que se trate. Como los montes no son materia de Derecho privado, al entender del Tribunal, la competencia sobre el registro donde han de inscribirse los de titularidad pública corresponde a la Comunidad Autónoma de Cataluña, aunque de la inscripción se deriven efectos en el campo del Derecho privado.

Creo por mi parte que el criterio de la “materia” es inservible o, en el mejor de los casos, insuficiente por sí sólo para discriminar los registros de bienes cuya ordenación compete al Estado, y que ese criterio ha de ser complementado por el que se refiere a los “efectos” de la inscripción. *Un registro autonómico, por mucho que verse sobre materias de Derecho privado, no viola la reserva estatal si la inscripción en él no despliega efectos en el tráfico jurídico civil.* Un ejemplo puede servir para ilustrar este asunto. El art. 3 de la Ley del Parlamento de Galicia 3/1993, de 16 de abril, sobre aparcería y arrendamientos rústicos históricos de Galicia, ha creado un Registro de las Aparcerías y de los Arrendamiento Rústicos Históricos. La aplicación del criterio sostenido por la Sentencia 71/1983 obligaría a pronunciarse en favor de la inconstitucionalidad del Registro, cuya materia es evidentemente de Derecho privado. Mas la normativa de desarrollo del indicado Registro (el Decreto 43/1994, de 4 de marzo; DOG de 14 de marzo de 1994; *Act.Civ.Leg.* 1994-1, págs. 819-821) demuestra que los efectos de la inscripción, enteramente voluntaria, se reducen a lo meramente administrativo, pues su utilidad radica en que cabe que la Administración condicione la concesión de auxilios económicos y técnicos o la obtención de cualquier otra medida de fomento de las explotaciones agrarias en régimen de aparcería o

arrendamiento rústico histórico a la previa inscripción. Esta no produce ningún efecto en el tráfico jurídico civil. El contrato inscrito no se presume existente, ni válido; la inscripción no convalida sus defectos, ni constituye un medio privilegiado para su prueba; los pactos que constan en el Registro no son oponibles a terceros. Otro tanto cabe decir a propósito de ciertos registros autonómicos de bienes (urbanísticos, de aguas, de espacios naturales, de bienes culturales...), carentes por completo de efectos civiles.

Por eso me parece más exacta que la doctrina de la Sentencia 71/1983 la que estableció el Tribunal de Garantías Constitucionales en su Sentencia de 8 de junio de 1934, cuando a propósito del Registro de contratos creado por la *Llei de Contractes de Conreu*, sobre una materia de evidente Derecho privado, decidió que no se producía invasión de la reserva estatal porque el registro estaba instituido "sin efectos hipotecarios ni jurídicos".

Por ello, lo importante para delimitar el alcance de la reserva estatal referente a la "ordenación de los registros" no es tanto el sector jurídico material a que pertenece el objeto (contrato, bien) de la inscripción, sino los efectos derivados de la misma(56). Así, invade indebidamente la reserva estatal la norma autonómica que crea un registro para los inmuebles y atribuye a la inscripción unos efectos análogos a los previstos en los arts. 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 41 LH, pongo por caso. Es el Estado el único habilitado para determinar cuáles son los efectos que se derivan de la inscripción registral de los inmuebles. Por lo mismo, las Comunidades Autónomas no pueden dictar normas que de modo directo o indirecto modifiquen, al alza o a la baja, los efectos asignados por la legislación estatal a la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Hasta cierto punto, el propio Tribunal Constitucional participa de esta opinión. En la *Sentencia 284/1993, de 30 de septiembre*, hubo de pronunciarse acerca si la previsión en la Ley del Parlamento de Cataluña 23/1991, de 29 de noviembre, de Comercio Interior, de un

(56) Así, P. CASADO BURBANO, "La legislación hipotecaria...", cit., pág. 715. Por tanto, la exacta afirmación de R. DURAN RIVACOBIA, *Hacia un nuevo sistema del Derecho foral y su relación con el ordenamiento civil común*, 1993, pág. 159, de que la publicidad de los bienes inmuebles es competencia exclusiva del Estado ha de referirse a la publicidad *efecto*, pero no a la publicidad *noticia*.

Registro de comerciantes vulneraba la reserva estatal en materia de “ordenación de los registros públicos”, tesis mantenida por el grupo parlamentario recurrente. La imputación se basaba en que la inscripción registral era cuasi-constitutiva, ya que se trataba de un requisito previo para poder ejercer la actividad comercial; su eficacia por eso era mayor que la de un registro administrativo, pues sin la inscripción los sujetos del tráfico mercantil no podían, so pena de contravenir la norma, establecer relaciones ni ejercitar sus derechos. Además, se añadía, al ser estatal, asimismo, la competencia para regular el estatuto del comerciante sujeto a inscripción en el Registro Mercantil, es aún más claro que la inscripción que la Ley autonómica exige resulta inconstitucional.

El Tribunal rechaza este argumento porque el Registro de comerciantes es “de naturaleza administrativa”, en atención a las finalidades perseguidas por su institución y al carácter puramente administrativo de la infracción y las sanciones previstas para el caso de incumplimiento del deber de inscripción. Como la falta de inscripción “no genera consecuencia alguna en las relaciones *inter privatos*”, se razona, el Registro no es incardinable en el art. 149.1.8.^a CE. Lo que importa de modo decisivo, como se ve, son los efectos que se hacen derivar de la inscripción por la norma autonómica. A ello une el Tribunal que la inscripción registral “no tiene carácter constitutivo para el ejercicio del comercio” y además “carece de incidencia en la regulación mercantil de las transacciones comerciales” (FJ 3), de donde extrae el ajuste de la norma al sistema de reparto competencial, amparada como está en el título de la Comunidad Autónoma de Cataluña sobre comercio interior (art. 12.1.5.º del Estatuto).

c) Esta orientación ofrece pautas sólidas para discurrir razonadamente sobre los aspectos competenciales de otros Registros que versan sobre materias de Derecho privado.

(i) La Ley de Usura de 1908 previó la creación por el Estado de un Registro Central de contratos de préstamo declarados nulos(57). La inscripción de los contratos de préstamo

(57) Según el art. 7 de la Ley de Usura, “a los efectos de lo que dispone el artículo 5 de esta Ley, el Ministerio de Gracia y Justicia, en vista de los antecedentes que deberán

anulados despliega efectos meramente en el orden administrativo: se trata de controlar a los prestamistas usurarios para sancionarlos cuando sus operaciones sean judicialmente anuladas tres o más veces. Dudo que este Registro, regulado por un Real Decreto de 27 de febrero de 1910, haya servido alguna vez para algo, pero en lo que importa ahora, basta con reconocer que, en razón de los efectos que se derivan de la inscripción en él, no se encuentra amparado por la reserva estatal concerniente a la "ordenación de los registros". En ejercicio de su competencia sobre "conservación, modificación y desarrollo" del Derecho civil propio, las Comunidades Autónomas podrían, *si el título competencial lo permite*, crear un registro análogo.

(ii) La Ley de Ventas de Bienes Muebles a Plazos de 1965 creó un Registro de reservas de dominio y de prohibiciones de disponer(58), cuyo funcionamiento estableció una Orden de 15 de noviembre de 1982. Como quiera que la inscripción en ese registro produce efectos en el tráfico jurídico (oponibilidad a terceros de reservas de dominio y prohibiciones de disponer), su ordenación es competencia exclusiva del Estado.

(iii) El Registro de Actos de Ultima Voluntad, creado por un Real Decreto de 14 de noviembre de 1885, está hoy regulado en el Anexo II del Reglamento Notarial de 2 de junio de 1944. Su cometido no va más allá del que es propio de un archivo administrativo: en él se toma razón de testamentos, protocolizaciones testamentarias y ejecutorias afectantes a la validez o nulidad de los testamentos y demás actos de última voluntad (art. 3 del citado

remitirle los Tribunales, formará un Registro Central de contratos de préstamo declarados nulos, con expresión en cada caso del prestamista contra quien se dictó la Sentencia. La Dirección General de los Registros expedirá las certificaciones que de las inscripciones del Registro Central expresado reclamen los Tribunales, de oficio o a instancia de parte". Por su parte, el citado art. 5 de la Ley de Usura es del siguiente tenor: "A todo prestamista a quien, conforme a los preceptos de esta ley, se anulen tres o más contratos de préstamo con posterioridad a la promulgación de la misma, se le impondrá como corrección disciplinaria una multa de 500 a 5.000 pesetas, según la gravedad del abuso y el grado de incidencia del prestamista".

(58) El art. 23 de la Ley 50/1965, de 17 de julio, dice así: "Para que sean oponibles a tercero las reservas de dominio o las prohibiciones de disponer que se inserten en los contratos sujetos a la presente Ley, será necesaria su inscripción en el Registro a que se refiere el párrafo siguiente.

El Registro de reservas de dominio y prohibiciones de disponer se llevará por los registradores mercantiles y se sujetará a las normas que dicte el Ministerio de Justicia".

Anexo II). La toma de razón no produce efectos civiles. Podría ser por tanto objeto de reglamentación autonómica, aunque esa eventualidad no pasa de ser una hipótesis improbable: la Comunidad Autónoma que así lo hiciera violaría la competencia que ostenta el Estado no tanto sobre “ordenación de los registros”, sino más bien la que le compete a propósito de la legislación notarial.

(iv) La competencia estatal sobre el Registro de la Propiedad Intelectual encuentra su sede en el apartado noveno del art. 149.1 CE, y no en el que se refiere a la “ordenación de los registros” (art. 149.1.8.^a CE). En aquél se reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de “legislación sobre propiedad intelectual”, aunque ello no ha sido obstáculo para que los Estatutos de Autonomía asuman competencia de ejecución de esa legislación(59). El Registro es único en todo el territorio nacional (art. 129.1 LPI), aunque las Comunidades Autónomas determinarán su “estructura y funcionamiento” en sus respectivos territorios, y asumirán su llevanza (art. 129.2 LPI). Las competencias autonómicas son escuetamente organizativas(60). Es el Estado quien determina el objeto de la inscripción, el poder calificadorio del Registrador, los recursos frente a la denegación, la publicidad

(59) V. arts. 12.4 del Estatuto del País Vasco, 11.3 del Estatuto de Cataluña, 29.2 del Estatuto de Galicia, 17.3 del Estatuto de Andalucía, 33.2 del Estatuto de la Comunidad Valenciana, 58.1. c) de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro; para Canarias, v. art. 1. a) de la Ley Orgánica 11/1982, de 10 de agosto, de transferencias complementarias. A las Comunidades Autónomas de menor techo competencial (Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León) se les transfirió la competencia de ejecución en materia de propiedad intelectual por virtud del art. 4. i) de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución. Ampliación que se ha consolidado con las reformas de los Estatutos de las indicadas Comunidades (Leyes Orgánicas 1/1994 a 11/1994, todas de 24 de marzo).

(60) Con la Ley 20/1992, de 7 de julio, de modificación de la LPI, se incrementan las competencias de las Comunidades Autónomas sobre el Registro General de la Propiedad Intelectual: si antes se limitaban a una mera toma de razón de las solicitudes de inscripción (v. la redacción originaria del art. 129 LPI), ahora se les faculta para la llevanza íntegra del Registro dentro del marco de las normas comunes de procedimiento determinadas reglamentariamente (v. Real Decreto 733/1993, de 14 de mayo). Con todo, ni siquiera bajo la normativa primitiva de la LPI de 1987 se entendió que el sistema fuera contrario a las competencias autonómicas [cfr. el Dictamen núm. 139 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, apartado IV.2, en CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, *Dictámenes 1988*, VII (1989), pág. 23].

y, de particular importancia, la presunción de existencia y titularidad de los derechos inscritos (art. 140 LPI).

(v) Asimismo, la competencia estatal sobre el Registro de la Propiedad Industrial se basa en el art. 149.1.9.^a CE, y no en el art. 149.1.8.^a CE. También aquí el carácter exclusivo de la competencia del Estado en materia de legislación sobre propiedad industrial ha convivido con las competencias ejecutivas asumidas por las Comunidades Autónomas(61). Mas el ámbito de actuación de éstas, su poder ejecutivo, es bastante más reducido que en el ámbito de la propiedad intelectual: se encuentra limitado a recibir la documentación oportuna y remitirla al Registro estatal (art. 21.5 de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, y art. 15.3 I de la Ley 32/1988, de 10 de noviembre, de Marcas). Tanto los aspectos procedimentales como los materiales son regulados por la legislación del Estado. En definitiva, como quiera que se trata de competencia ejecutiva, es el Estado el que determina, según su libre criterio, cuál es el ámbito de ejecución de las Comunidades Autónomas, más amplio en el ámbito de la propiedad intelectual que en el de la industrial.

(vi) El Registro Mercantil compete en exclusiva al Estado, aunque la jurisprudencia constitucional no tiene dicho con claridad si el título competencial en que se fundamenta es el del art. 149.1.8.^a CE (“ordenación de los registros”) o el del art. 149.1.6.^a (“legislación mercantil”). La *Sentencia 72/1983, de 29 de julio*, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno contra la Ley vasca de Cooperativas, entiende en un primer momento que, “como se deduce del criterio aplicado por la Constitución en materia de registros públicos (art. 149.1.8.^a), toda la regulación del Registro Mercantil, que incluye la determinación de los actos que han de tener acceso al mismo, es de carácter mercantil”, aunque luego señala, en el mismo Fundamento Jurídico 8.º, que la normativa vasca impugnada “es compatible con la aplicación de la legislación mercantil del Estado en materia de Registro, que es de com-

(61) Para las de mayor techo competencial, v. los mismos preceptos citados con anterioridad para la propiedad intelectual. Para las de menor techo competencial, v. art. 4. h) de la Ley Orgánica 9/1992.

petencia exclusiva del mismo (art. 149.1.6.^a CE)". Sea como fuere, lo cierto es que la materia del Registro Mercantil corresponde en su integridad al Estado(62). Así como el registro de buques y aeronaves(63).

(vii) La Ley de 5 de diciembre de 1941 modificó el Código Civil en materia de prenda sin desplazamiento de la posesión, a cuyo efecto creó el Libro de Hipoteca Mobiliaria en el Registro de la Propiedad (art. 1869 bis I). El Registro de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin Desplazamiento de la Posesión (arts. 67 a 81 de la Ley de 1954; Reglamento de 17 de junio de 1965), que sustituyó a aquel Libro, es de competencia exclusiva del Estado.

(viii) La Disposición final segunda de la Ley 19/1989, de 25 de julio, de reforma parcial y adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de sociedades prevé la creación de un Registro de la Propiedad Mobiliaria(64). Su regulación compete en exclusiva al Estado, al igual que ocurre en la actualidad con todas las moda-

(62) Está pendiente de resolución -no me consta al menos que haya habido desistimiento- el conflicto positivo de competencia 1080/1990, promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con el inciso "en lengua castellana" del art. 36.1 del Reglamento del Registro Mercantil aprobado por Real Decreto 1597/1989, de 29 de diciembre ("Los asientos se practicarán *en lengua castellana*, ajustados a los modelos oficiales aprobados y a las instrucciones impartidas por la Dirección General de los Registros y del Notariado"). Desconozco la argumentación del promotor del conflicto, pero es muy verosímil que versará no sobre la reivindicación de una -inexistente- competencia de la Comunidad Autónoma de Cataluña en materia de Registro Mercantil, sino más bien sobre la imposibilidad de que, en el ejercicio de su competencia exclusiva sobre dicho Registro, el Estado impida el uso en la oficina registral, que es una oficina pública al cabo, de las lenguas cooficiales de algunas Comunidades Autónomas (v. art. 3.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña). En esta materia, téngase en cuenta el Auto de la Sección Primera, Sala Primera, del Tribunal Constitucional 311/1993, de 25 de octubre, reproducido en la sección de *Materiales* de este mismo número de la revista, así como las consideraciones que se hacen sobre él *infra* IV. 1. c).

(63) V. la Disposición transitoria sexta del Reglamento del Registro Mercantil de 1989, y los arts. 10 y 145 a 190 del de 1956.

(64) En los siguientes términos: "Los libros de buques y aeronaves llevados hasta ahora en los Registros Mercantiles constituirán registros independientes y continuarán rigiéndose por las normas referidas a ellos, hasta que se establezca el Registro de la Propiedad Mobiliaria, en el que se unificarán los actuales Registros de Hipoteca Mobiliaria y Prenda sin desplazamiento y los libros de buques y aeronaves, y se dote al mismo de la adecuada regulación, para lo que se concede al Gobierno la correspondiente autorización".

Por su parte, la Disposición adicional de la Ley 6/1990, de 2 de julio, por la que se modifica el artículo 4 de la Ley 50/1967, de 17 de julio, sobre Venta de Bienes Muebles a Plazos, integra el Registro homónimo en el de la Propiedad Mobiliaria.

lidades registrales que quedarán sustituidas por la puesta en marcha del proyectado Registro de la Propiedad Mobiliaria (o de los Bienes Muebles, que es la denominación que le da la Disposición transitoria sexta del Reglamento del Registro Mercantil de 1989).

IV. LOS REGISTROS DE PERSONAS

1. *El Registro Civil*

a) El Registro civil es, claramente, uno de los Registros cuya ordenación compete en exclusiva al Estado(65). En la tramitación parlamentaria de la Constitución de 1931 se aludió a él de modo expreso para justificar la reserva estatal en materia de "ordenación de los registros", y tanto la vigente Ley del Registro Civil de 1957 como la precedente de 1870, al igual que los arts. 325 ss. del CC, han tenido siempre una aplicación general en todo el territorio estatal(66).

En la jurisprudencia constitucional, sobre la problemática competencial del Registro Civil versan las *Sentencias 56/1990, de 29 de marzo, y 62/1990, de 30 de marzo*. En la primera se resolvió, desestimándolo, el reproche de inconstitucionalidad dirigido por los recurrentes (en este caso, el Consejo Ejecutivo y el Parlamento de Cataluña) al art. 86.2 LOPJ, que remite a la Ley de Planta la determinación de las poblaciones en las que uno o varios jueces desempeñarán con exclusividad las funciones de Registro Civil, así como,

(65) Aunque alejado de la órbita propia del tema de este estudio, no me resisto a dejar aquí constancia de la insospechada relación entre el Registro Civil y el Derecho comunitario que ha descubierto el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 30 de marzo de 1993 (Asunto C-168/91: *Christos Konstantinidis c/ Stadt Altensteig y otros*), resolviendo una cuestión prejudicial suscitada por el *Amtsgericht Tübingen*. Para el Tribunal, el art. 52 del Tratado CEE debe interpretarse en el sentido de que se opone a que un nacional griego se vea obligado, por la legislación nacional aplicable —en este caso, la alemana sobre el Registro del Estado Civil—, a utilizar, en el ejercicio de su profesión, una grafía de su nombre que haga que éste quede desnaturalizado y que tal deformación le exponga al riesgo de una confusión de personas ante su clientela potencial.

(66) El Registro Central de Ausentes, creado por Ley de 8 de septiembre de 1939, que dio nueva redacción al art. 198 CC, se integró en el Registro Civil por virtud de la Disposición final primera de la LRC de 1957. Siempre ha tenido vigencia general en toda España.

en las ciudades en que hubiere más de un Juzgado de Primera Instancia, cuál o cuáles de entre ellos se encargarán del mismo. En la Sentencia 62/1990, por su parte, se rechazó igualmente la denunciada inconstitucionalidad del art. 27 de la Ley de Demarcación y Planta Judicial (Ley 38/1988, de 28 de diciembre), que dio desarrollo a la previsión de la Ley Orgánica del Poder Judicial(67).

En ambos casos, el razonamiento de los recurrentes partía, tomando como punto de arranque los arts. 2.2, 86.1 y 101 LOPJ, de la consideración de la llevanza del Registro Civil por parte de Jueces y Magistrados como una función *jurisdiccional*, por lo que la determinación estatal de la planta y demarcación de los Registros Civiles suponía una infracción de las competencias autonómicas asumidas en el art. 18.2 del Estatuto de Cataluña, que atribuye a la Generalidad la de “fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y la localización de su capitalidad”, así como, más genéricamente, una vulneración de la cláusula subrogatoria del art. 18.1 del mismo Estatuto, según el cual corresponde a la Generalidad “ejercer todas las facultades que las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo General del Poder Judicial reconozcan o atribuyan al Gobierno”.

Para destimar las imputaciones de inconstitucionalidad, el Tribunal advierte que “el Registro Civil, pese a estar encomendada su llevanza a órganos judiciales, no es función jurisdiccional, sino registral”, y que en tales casos los Jueces “no actúan como órganos jurisdiccionales, sino como registradores o encargados del Registro”. Así las cosas, “el título competencial aplicable viene determinado claramente por el art. 149.1.8.^a CE, que atribuye competen-

(67) El controvertido art. 27 dice así: “1. Las plazas de Jueces o Magistrados encargados con exclusividad del Registro Civil serán las del Registro Civil Central de Madrid y las demás previstas en el Anexo VI. En las poblaciones que cuenten con más de 500.000 habitantes y en aquellas otras en que se juzgue conveniente en atención al volumen de población y al alto número de actuaciones de esta naturaleza, podrán establecerse mediante Orden Ministerial otras plazas de Jueces o Magistrados encargados con exclusividad del Registro Civil.

2. En las demás poblaciones en que existan varios Juzgados de Primera Instancia o de Primera Instancia e Instrucción, ejercerán las funciones de Registro Civil los Juzgados procedentes de la conversión prevista en la disposición transitoria tercera de la Ley Orgánica del Poder Judicial que las vinieren ejerciendo en el momento de producirse la misma y, en su defecto, el Juzgado número 1. Por Orden Ministerial podrá disponerse que asuma las funciones de Registro Civil el Juzgado único que se determine”.

cia exclusiva al Estado para la ordenación de los registros e instrumentos públicos”. En esta competencia se hace entrar tanto la determinación de “la demarcación registral, como aspecto específico de esta facultad genérica de ordenación de los registros” cuanto la fijación de “qué órgano u órganos han de ejercer la función registral” (Sentencia 26/1990, FJ 31; Sentencia 30/1990, FJ 6. g).

b) Según parece, la invocación de la competencia exclusiva estatal en materia de ordenación de los Registros basta al Tribunal para desestimar los reproches de inconstitucionalidad dirigidos contra los preceptos señalados. Tal proceder es, desde luego, correcto: la “ordenación de los Registros” comprende naturalmente la determinación (ya por la propia Ley de Demarcación, ya por las Ordenes ministeriales oportunas) tanto de los funcionarios encargados de su llevanza como del ámbito territorial en que cada uno de ellos ha de desenvolver concretamente su actuación. Pero no hubiera sido inoportuno que el Tribunal, llevando a sus últimas consecuencias la premisa de que parte, hubiera declarado, además de la competencia exclusiva del Estado en la materia, la total inocuidad de los títulos competenciales invocados por las Comunidades recurrentes para justificar su competencia. También así se hubieran evitado innecesarios distinguos entre la planta y demarcación *judicial*, de un lado, y la planta y demarcación *registral (civil)*, de otro.

En efecto, como bien dice el Tribunal, la llevanza del Registro Civil por parte de los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial, tradicional en nuestro Derecho desde la Ley del Registro Civil de 1870, no convierte sin más esa tarea en jurisdiccional. Al razonamiento del Tribunal en este sentido, basado en la nítida distinción que el art. 2 de la LOPJ –y también, para los Jueces de Paz, el 100.1 LOPJ– hace entre “el ejercicio de la potestad jurisdiccional, juzgado y haciendo ejecutar lo juzgado”, de una parte, y las funciones “de Registro Civil y las demás que expresamente le atribuyan las leyes en garantía de cualquier derecho”, de otra (v. también art. 117.4 CE), cabe añadir otros argumentos en la misma dirección. Así, el Registro Civil depende de la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia (art. 9 I LRC), y los encargados del mismo, “cualesquiera

que sean los cargos o empleos que desempeñen”, deben cumplir, “para todo cuanto se refiere al Registro Civil”, las “órdenes e instrucciones” del Ministerio y de la Dirección General (art. 9 II LRC).

Semejante configuración de los encargados del Registro Civil es absolutamente incompatible con la esencia más íntima de la función jurisdiccional, caracterizada por su independencia, tanto orgánica como jerárquica (arts. 117.1 CE y 12.1 LOPJ) y la absoluta interdicción de “instrucciones” dirigidas por los órganos judiciales superiores a los inferiores (art. 12.3 LOPJ). Los Jueces encargados del Registro tienen, así, una naturaleza bifronte, en la medida en que desempeñan contemporáneamente dos funciones claramente distintas: la propiamente jurisdiccional, en régimen de independencia plena y con única sujeción a la Constitución y al imperio de la ley (art. 1 LOPJ), y la registral, de índole administrativa, con sometimiento a la Administración y a las órdenes y directrices emanadas de ella, razón por la que el recurso que cabe interponer contra las actuaciones del Juez en este ámbito no es judicial, sino “gubernativo” (arts. 29 LRC y 128 y 129 RRC), tal como se obtiene el Decreto de 10 de octubre de 1958 (no derogado, al menos expresamente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), por el que se señalan los procedimientos especiales que, por razón de su materia, continúan vigentes a la entrada en vigor de la Ley de Procedimiento Administrativo, cuyo art. 1.7 considera “procedimientos administrativos especiales”, entre otros, los regulados en la Ley y Reglamento del Registro Civil.

Así las cosas, es claro que los títulos competenciales invocados por los recurrentes no servían de ningún modo para fundamentar la inconstitucionalidad alegada. El art. 18 del Estatuto de Cataluña, que atribuye determinadas competencias a la Generalidad “en relación a la administración de justicia”, no juega obviamente cuando la cuestión se sitúa fuera de dicho ámbito: si la llevanza del Registro Civil no es cuestión incardinable en la “administración de justicia” (v. el sentido de esta locución, a los efectos de determinar el contenido de la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.5.^a CE, en la Sentencia 56/1990, FJ 6), el deba-

te resulta por completo ajeno a las competencias estatutariamente asumidas por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Si así se hubiera razonado, ninguna necesidad adicional tendría el Tribunal de justificar por qué la Comunidad recurrente no ostenta en la determinación de la planta y la demarcación registral (civil) competencia alguna: simplemente porque el Registro Civil no es administración de justicia, ni se encuentra, como se exige para la actuación de las competencias recogidas en el art. 18 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, "en relación con la administración de justicia". El esfuerzo que lleva a cabo el Tribunal Constitucional para discernir si el art. 27 de la Ley 38/1988 se refiere o no a la demarcación o planta del Registro Civil se revela como superfluo. La Sentencia 62/1990, con la intención de alejar este particular de la órbita del art. 18.2 del Estatuto, considera ("es incuestionable", dice) que afecta a la planta del Registro Civil, y no a la judicial, acaso sin percatarse de la nula relevancia de la opción, porque, como se ha notado, la materia del Registro Civil está fuera del alcance del precepto estatutario.

Conclusión que no se ve alterada por el art. 24.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, toda vez que la competencia atribuida por el citado precepto a la Generalidad se ciñe a la participación en la fijación de las demarcaciones correspondientes a los Registros de la Propiedad y Mercantiles, pero no a los Civiles (STC 62/1990).

c) Se ha planteado en sede constitucional el problema del uso de las lenguas cooficiales a la hora de practicar las inscripciones en el Registro Civil. Por medio del *Auto 311/1993, de 25 de octubre* (incluido entre los *Materiales* de este mismo número de la presente revista), la Sección primera de la Sala primera del Tribunal Constitucional inadmitió el recurso de amparo interpuesto por un ciudadano de Cataluña contra la STS, Sala 3.^a, de 26 de enero de 1993, que había estimado su pretensión de intercalar entre los dos apellidos de su hijo la conjunción "i" latina, en lugar de "y" griega, pero le había denegado la que consistía en que el primer asiento de inscripción de nacimiento se realizara en catalán, además de en castellano, negativa que, al entender del recurrente, constituía una discriminación por razón de su lengua.

En cuanto al primero de los aspectos discutidos (el uso de la copulativa "i"), la Sentencia del Tribunal Supremo supone de hecho una derogación del art. 194 II RRC, en cuanto impone que los apellidos paterno y materno se expresen intercalando la copulativa "y" (68). El precepto reglamentario se estima contrario al art. 14 CE porque constituye "una forma de discriminación por razón de lengua impedir el acceso al Registro Civil del nombre y apellidos de una persona de la Comunidad Autónoma catalana en la lengua propia de dicha Comunidad", según dijo en primera instancia la Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 30 de enero de 1989. Antes de esta fecha, la Resolución de la DGRN de 20 de octubre de 1987 había reconocido "el uso social muy difundido en Cataluña" por el que el primer apellido se separa del segundo con la conjunción copulativa "i", admitiendo que en las certificaciones en extracto y en el Libro de Familia se utilice esa partícula intercalada entre los dos apellidos (69).

En cuanto al otro particular debatido, la imposibilidad de satisfacer al recurrente en su pretensión de que el asiento registral de nacimiento en el libro correspondiente del Registro Civil sea practicado en lengua catalana, se justifica en razón de que se trata de una "cuestión meramente de ordenación, de carácter interno", sobre la que ostenta competencia exclusiva el Estado al amparo del art. 149.1.8.ª CE. Se considera que esta reserva competencial presta cobertura suficiente al art. 298.6.º RRC, que tipifica como defecto formal de los asientos "el empleo de idioma distinto del castellano". Por lo demás, aun practicada la inscripción en esta lengua, en los territorios de cooficialidad lingüística está asegurado el derecho de los interesados a obtener certificaciones del Registro Civil en lengua no castellana por vir-

(68) En lo que toca a los nombres propios, su inscripción en cualquiera de las lenguas españolas es posible desde la modificación introducida en el art. 54 LRC por la Ley 17/1977, de 4 de enero. No hay disposición análoga para los apellidos, aunque el Auto del Tribunal Constitucional 311/1993 da por hecho que también éstos pueden acceder al Registro Civil en lengua española diferente al castellano.

(69) Con esta Resolución, la DGRN superaba la doctrina contenida en la de 22 de noviembre de 1985, en cuya impugnación se encuentra el origen de la STS, Sala 3.ª, de 26 de mayo de 1993.

tud de sendas Ordenes del Ministerio de Justicia de 26 de mayo de 1988 y 20 de julio de 1989. Por estas razones el Auto 311/1993 concluye que, "dado el carácter estatal del Registro Civil, no es contrario a la CE que los asientos en él practicados, salvo el nombre y apellidos de los interesados, deban ser redactados en castellano, sin perjuicio de obtener las certificaciones de dichos asientos en cualquiera de las dos lenguas". Similar doctrina sostuvo antes la Resolución de la DGRN de 27 de junio de 1988(70).

La solución del Auto es correcta. No se puede sostener seriamente que se produce una discriminación por razón del uso de la lengua catalana si el soporte físico –o, con el correr del tiempo, informático– en que figura la inscripción original de nacimiento de un ciudadano de la Comunidad Autónoma de Cataluña se lleva a cabo en castellano, haciendo constar en catalán el nombre y apellidos del ciudadano e intercalando entre éstos una "i" latina. Y ello porque la proyección externa de la inscripción, el uso que de ella hace el interesado a través de las certificaciones expedidas por el Registro Civil, se lleva a cabo, si así lo solicita el interesado, en lengua catalana. La inscripción en castellano es ciertamente una cuestión de organización interna del Registro Civil: no se proyecta al exterior y por eso mismo no puede causar discriminación; en el tráfico jurídico, en cambio, el interesado está habilitado para valerse de certificaciones en la lengua que estime conveniente.

Lo que no impide, como es lógico, que el Estado proceda a la

(70) "El empleo del idioma catalán en las actas mismas del Registro Civil –dice la Resolución– va en contradicción con el principio implícito en la Ley y en el Reglamento del Registro Civil, y explícito en varios de sus preceptos, sobre utilización exclusiva del castellano [principio que] no puede estimarse derogado por norma alguna posterior, teniendo en cuenta el carácter estatal del Registro Civil y su deseable eficacia nacional e internacional y, especialmente, porque, una vez reconocido el derecho de los catalanes para utilizar el catalán en todas sus relaciones con el Registro Civil, no queda coartado en modo alguno su derecho porque el texto de las actas haya de redactarse en castellano, ante el deber de conocer esta lengua establecido para todos los españoles por el art. 3.1 de la Constitución". De la lectura global de la Resolución se desprende que los pasos dados por el Ministerio de Justicia y la propia DGRN en orden a facilitar el empleo del catalán ante el Registro Civil no parecen ser, para la Dirección General, consecuencias de un imperativo constitucional, sino concesiones del poder central para que "en la medida de lo posible [...] hayan procurado [...] hacer efectivo dentro del Registro Civil el principio de cooficialidad o doble oficialidad del castellano y del catalán en Cataluña".

“ordenación” del Registro Civil disponiendo que sus inscripciones originales se practiquen, allí donde exista cooficialidad lingüística, en las dos lenguas oficiales. Pero es una decisión que compete en exclusiva al Estado (art. 149.1.8.^a CE), a la que no está constitucionalmente obligado por exigencias de ningún tipo. A las Comunidades Autónomas, aun con competencia en materia de normalización lingüística, no les cabe dictar normas a propósito de los Registros cuya “ordenación” compete al Estado *ex art.* 149.1.8.^a CE.

2. *Los Registros de Uniones Civiles: iniciativas municipales*

De un tiempo a esta parte, algunas entidades locales han tomado la iniciativa de organizar en su seno un Registro de Uniones Civiles para la inscripción de las parejas de hecho⁽⁷¹⁾. Aplicando la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual los Registros afectados por la reserva estatal del art. 149.1.8.^a CE son los “referentes fundamentalmente a materia de Derecho privado”, no cabría ninguna duda acerca de la violación de la reserva en que incurren las normas municipales mencionadas, dado el carácter eminentemente privado de la materia objeto de la inscripción (uniones y desuniones personales, pactos personales y patrimoniales sobre las mismas). Por mi parte, y como quiera que la inscripción carece de efectos en el tráfico jurídico civil (ni por asomo puede tener los que son propios de los asientos del Registro Civil: arts. 327 CC y 2 LRC), sino que se trata meramente de un archivo administrativo de las uniones civiles, estimo que no

(71) Corresponde al Alcalde Vitoria-Gasteiz el dudoso honor de haber abierto esta senda (Decreto de 28 de febrero de 1994, publicado en el *Boletín Oficial del Territorio Histórico de Alava* del 11 de marzo de 1994), por la que luego han caminado otros Ayuntamientos; según informaciones periodísticas, en una enumeración que probablemente no sea exhaustiva, los de Sant Joan Despí, Elche, Getafe, Leganés, Alcalá de Henares, Algeciras, Granada y Barcelona.

(72) Un detalle: la norma municipal, que tan ampulosamente describe los nocivos efectos de la desigualdad entre las parejas matrimoniales y las uniones de hecho, acaba siendo ella misma discriminatoria. Cuando en el art. 5 dice que en el ámbito municipal de Vitoria-Gasteiz, todas las uniones no matrimoniales inscritas “tendrán la misma consideración jurídica y administrativa que las uniones matrimoniales”, resulta que se deja fuera de la equiparación, sin razón objetiva y razonable (no lo es desde luego la falta de inscripción), a las uniones no matrimoniales que voluntariamente decidan no inscribirse.

vulnera la reserva estatal sobre "ordenación de los registros"(72). Comparte esta misma apreciación el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña(73).

3. *Los Registros de personas jurídicas*

Son inexactas las opiniones de quienes entienden que la reserva del artículo 149.1.8.^a CE cubre los registros de personas jurídicas. Desde mi punto de vista, no cabe hacer ningún reproche competencial, *desde la perspectiva de ese precepto*, a las normas de las Comunidades Autónomas en materia de asociaciones(74), fundaciones(75) o cooperativas(76) que prevén y reglamentan registros en los que deben inscribirse, a unos u otros efectos, esas entidades. Las objeciones de índole competencial para estas normas podrán venir, en su caso, de la aplicación de

(73) A lo largo de la tramitación parlamentaria del Código de Sucesiones se presentaron varias enmiendas por los grupos de izquierda tendentes a la equiparación entre los cónyuges y las parejas de hecho en lo tocante al reconocimiento de derechos legítimos. La equiparación pasaba por definir con carácter previo lo que a estos efectos había de entenderse por pareja de hecho. Prever para satisfacer estos fines un registro especial de esas parejas "sólo sería competencia de la Generalidad si fuera de *mera constatación de hechos*, es decir, *sin efectos jurídicos directos*, ya que en otro caso podría suponer la vulneración de la competencia estatal del artículo 149.1.8.^a CE" [v. CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, *Dictámenes 1991/1992*, X (1993) págs. 117-118; subrayados míos].

(74) Ley del País Vasco 3/1988, de 12 de febrero, de Asociaciones; con rango infralegal hay una inabarcable normativa autonómica sobre asociaciones (para más información me permito remitir a mi *Legislación sobre Asociaciones*, Ed. Tecnos, 1994). El Dictamen núm. 172 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña dice que el Registro de Entidades Religiosas es de competencia estatal *ex art.* 149.1.8.^a CE [v. CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, *Dictámenes 1991/1992*, X (1993), pág. 121]. Es correcta la afirmación competencial, pero inexacto su fundamento: el citado Registro corresponde al Estado porque su regulación constituye, en la opción legislativa tomada por él, "desarrollo" del derecho fundamental de libertad religiosa (cfr. Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa; art. 5), y por eso son las Cortes Generales, el Estado en suma, el único habilitado para su reglamentación (art. 81.1 CE).

(75) Ley de Cataluña 1/1982, de 3 de marzo (modificada por Ley 21/1985, de 8 de noviembre); Ley de Galicia 7/1983, de 22 de julio (modificada por Ley 11/1991, de 8 de noviembre); y Ley de Canarias 1/1990, de 29 de enero. También aquí existe una considerable normativa autonómica infralegal en materia de fundaciones.

(76) Ley de Andalucía 2/1985, de 2 de mayo; Ley de la Comunidad Valenciana 11/1985, de 25 de octubre; Decreto Legislativo de Cataluña 1/1992, de 10 de febrero (modificado por Ley 14/1993, de 25 de noviembre); Ley Foral de Navarra 12/1989, de 3 de julio; y Ley del País Vasco 4/1993, de 24 de junio (derogatoria de la Ley 1/1982, de 11 de febrero).

otros títulos competenciales del Estado, pero no tomando como punto de partida la reserva estatal sobre ordenación de los registros públicos. Así, la Sentencia 72/1983, de 29 de julio, se pronuncia en favor de la constitucionalidad de la regulación dada por el País Vasco al Registro de Cooperativas, objetado por el Estado en razón de su competencia exclusiva en materia de legislación mercantil (rt. 149.1.6.^a CE), mientras que la eficacia de los actos sujetos a inscripción en el Registro de Fundaciones, tal como la regula el art. 37 del Proyecto de Ley de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General (BOCG, Congreso de los Diputados, V Legislatura, Serie A, núm. 39-1, 7 de diciembre de 1993), es de aplicación general a todo el territorio del Estado [Disposición final 1.^a, 2. a) del Proyecto] porque se considera que constituye ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de "legislación civil" (v. Exposición de Motivos del Proyecto, apartado IV), pero no en materia de "ordenación de los registros".

V. NOTARIOS Y REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD

1. *El nombramiento de Notarios y Registradores*

a) En la Sentencia 67/1983, de 22 de julio, al resolver un conflicto de competencia promovido en relación con la modificación del art. 22 del Reglamento Notarial (RN) por obra del Real Decreto 1126/1982, de 28 de mayo, el Tribunal elaboró una doctrina que, en lo sustancial, ha sido reiterada y mantenida por todas las sucesivas. La importancia de esta decisión no estriba tan sólo en haber marcado la pauta de muchas otras sucesivas, sino también por haber establecido "una primera aproximación al problema general del deslinde de las competencias[...] en materia de régimen jurídico del notariado". En concreto, se trataba de interpretar el alcance que había de darse a la competencia de la Generalidad de Cataluña recogida en el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía, según el cual los Notarios serán nombrados por la Generalidad de conformidad con las leyes del Estado.

Para el Tribunal Constitucional, “nombramiento debe entenderse como concreta designación” (FJ 3), por lo que la Comunidad Autónoma no tiene competencia en lo relativo a todo el proceso de selección culmina con la concesión a una persona de la condición funcionarial. En rigor, pues, la competencia autonómica se circunscribe al nombramiento de los Notarios que deben ejercer sus funciones en plazas demarcadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña, mientras que el Estado retiene como competencias exclusivas, en cuanto derivación del “no discutido principio de unidad del notariado” (FJ 2), la convocatoria y el desarrollo de las oposiciones y concursos, la expedición del título de notario con validez en todo el territorio estatal y el escalafonamiento general del cuerpo de notarios. De las diversas interpretaciones del término “nombramiento”, el Tribunal opta decididamente por la más estricta.

Los argumentos que conducen a esta solución son de un triple orden. En primer lugar, la diferencia entre el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de 1979 y el precepto equivalente del de 1932, que “parece indicio suficiente de la voluntad del legislador de limitar la intervención de la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con los Notarios”. En segundo lugar, el vivo contraste entre el citado art. 24.1 y el art. 23.1 del mismo Estatuto, que en relación con las plazas vacantes en Cataluña de Magistrados, Jueces, Secretarios judiciales y respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia, menciona expresamente los “concursos, oposiciones y nombramientos”. Por último, el hecho de que la Generalidad promotora del conflicto no cuestionara el art. 34 RN, también modificado por el mismo Real Decreto 1126/1982, donde se dispone que el título de Notario se expide al ingresar en el Cuerpo, por el Ministerio de Justicia, en nombre del Jefe del Estado, y que habilita para ejercer la función notarial en cualquiera de las Notarías demarcadas en el territorio español, “para las que el titular reciba el adecuado nombramiento”.

Se podrá o no estar de acuerdo con esta doctrina del Tribunal Constitucional (en la Sentencia hay un voto particular del Magistrado Excmo. Sr. D. Francisco Rubio Llorente), y las razones que la respaldan pero lo cierto es que al cuerpo de la

Sentencia no trasciende en momento alguno el art. 149.1.8.^a CE. El Gobierno de la Generalidad intentó fundar en la competencia que semejante precepto reconoce a las Comunidades Autónomas sobre su Derecho civil privativo para sostener con ese apoyo la pertenencia a Cataluña de la competencia controvertida. La pretensión era tan descabellada que el Tribunal Constitucional no se tomó la molestia de desestimarla expresamente. Pero lo curioso del caso es que el Tribunal tampoco se ve en la necesidad de acudir a ninguno de los apartados del art. 149.1 CE para justificar la raíz constitucional del “no discutido principio de unidad del notariado”; probablemente por eso mismo, por ser “no discutido”.

A mi parecer, la competencia estatal sobre el régimen de las pruebas tendentes a la obtención del título de Notario, el escalafonamiento de éstos y cuestiones de análoga naturaleza (v. gr., oposiciones entre Notarios para promoción interna) puede fundarse sin excesivos problemas en el art. 149.1.8.^a CE, pero también en el art. 149.1.8.^a CE e incluso en el art. 149.1.30.^a CE. El respaldo se puede encontrar en el art. 149.1.8.^a CE si se considera, como creo puede hacerse sin gran dificultad, que la reserva estatal sobre “ordenación de los instrumentos públicos” no comprende sólo la vertiente *material* de los instrumentos, con el alcance que le da la Sentencia 74/1989, de 24 de abril (v. *infra* VI.1), sino también la vertiente *personal*, entendiéndose por tal la concerniente al sujeto que autoriza el instrumento. De este modo, el art. 149.1.8.^a CE serviría no sólo para uniformar el régimen jurídico de los instrumentos públicos, sino también el de las personas que los autorizan, el del Notariado como cuerpo o como institución. Este concepto de “ordenación” es perfectamente defendible.

Además, si se repara en que los Notarios son funcionarios públicos (art. 1 de la Ley del Notariado de 1862), tampoco la competencia reconocida al Estado en el art. 149.1.18.^a CE sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos debe ser ajena al régimen de los Notarios. Desde esta perspectiva, el nombramiento de los Notarios, asumido como competencia propia por el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (y también por otros muchos, según sabemos), podría conceptuarse como un acto de ejecución de la legislación estatal

sobre ese tipo de funcionarios públicos que son los Notarios. Finalmente, en lo que toca al Notario como habilitado por un título para el ejercicio de una determinada profesión, el art. 149.1.30.^a CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en orden a la “regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales”, lo que justifica sobradamente que sea al poder central a quien compete la reglamentación del proceso de selección que culmina con la obtención del título de Notario.

Ante esta concurrencia de títulos competenciales justificativos del “principio de unidad del notariado”, resulta un tanto decepcionante que en su razonar la Sentencia 67/1983 se quedara bastante lejos de lograr, como se había propuesto, una aproximación al problema del deslinde competencial en materia de régimen jurídico del notariado debidamente acabada y fundamentada.

b) La *Sentencia 110/1983, de 29 de noviembre*, resolvió un conflicto de competencia, promovido nuevamente por la Generalidad de Cataluña, en relación con la provisión ordinaria de diversas Notarías vacantes. El art. 149.1.8.^a CE fue invocado por ambas partes: por la promotora del conflicto, en cuanto reconoce la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil catalán; por el Estado, en cuanto reconoce la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los instrumentos públicos. El Tribunal no se pronunció sobre el conflicto planteado por haber desaparecido la controversia competencial del mismo. Solución correcta, pues la Sentencia 67/1983 había ya solucionado el problema de la titularidad de la competencia controvertida (nombramiento de notarios), y no cabía añadir nada más.

c) La *Sentencia 56/1984, de 7 de mayo*, reproduce el mismo problema a propósito de los Registradores de la Propiedad. Por eso se reitera en sus mismos términos la interpretación dada por la Sentencia 67/1983 al art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, de modo que la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña para el “nombramiento” de los Regis-

tradores comprende solamente la concreta designación para el ejercicio de la función en una plaza determinada. La Sentencia 56/1984 vuelve a resolver el conflicto al margen del art. 149.1.8.^a CE.

Con todo, trasciende ahora al cuerpo de la Sentencia un asunto ciertamente menor que, suscitado por la Generalidad de Cataluña en los procesos anteriores, no había encontrado eco hasta ahora en el Tribunal: la relevancia que en el reparto competencial en la materia controvertida tiene la afirmación del art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de que en los concursos y oposiciones relativos a Notarios y Registradores en Cataluña “será mérito preferente la especialización en Derecho catalán”, asunto que se analiza con más detenimiento en un momento posterior (v. *infra* V. 3).

d) Hace una concreta aplicación de la doctrina de las Sentencias citadas, nuevamente a propósito de los Registradores de la Propiedad, la *Sentencia 65/1984, de 23 de mayo*, que anula determinadas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado en cuanto habían procedido al nombramiento de Registradores en demarcaciones ubicadas en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña. El Tribunal omite toda referencia al art. 149.1.8.^a CE, a pesar de que el Abogado del Estado había hecho valer la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros, ordenación en la que, a su juicio, debía incluirse sin duda el estatuto jurídico personal de los Registradores, que siempre ha sido parte integrante de las materias reguladas por todas las leyes hipotecarias.

e) La *Sentencia 82/1984, de 20 de julio*, replantea el problema del nombramiento de los Notarios, a la luz ahora del art. 10.22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. No obstante el carácter “exclusivo” con que el precepto estatutario configura la competencia autonómica en materia de nombramiento de Notarios [a diferencia, por cierto, de lo que ocurre con los restantes Estatutos de Autonomía: v. *supra* II.2.(i)], el Tribunal prescinde de esta particularidad, y, atendida la identidad de redacción entre el mencionado precepto y el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, llega a la misma conclusión que la alcanzada en la Sentencia 67/1983. Sin embar-

go, el art. 149.1.8.^a CE asume en esta Sentencia 82/1984 un papel un tanto más destacado, porque, al menos de modo implícito, el Tribunal parece admitir por primera vez que el nombramiento de Notarios está relacionado con la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos. En efecto, la Sentencia afirma que, “como indica acertadamente la representación del Gobierno Vasco, el art. 149.1.8.^a CE reserva al Estado competencia exclusiva sobre la “ordenación de los registros e instrumentos públicos”, por lo que las competencias asumidas por la Comunidad hay que situarlas en el ámbito de la ejecución de las normas estatales, interpretando la referencia a las leyes contenidas en el art. 10.22 del Estatuto de Autonomía del País Vasco en sentido material” (FJ 2). El nombramiento de Notarios se entiende aquí como *ejecución de las normas estatales sobre ordenación de los instrumentos públicos* (art. 149.1.8.^a CE); estimo que es igualmente correcto configurarlo como ejecución de las bases estatales sobre régimen estatutario de los Notarios en cuanto funcionarios públicos (art. 149.1.18.^a CE).

f) La Sentencia 84/1984, de 24 de julio, al resolver un conflicto de competencia promovido por el Gobierno Vasco en relación con una convocatoria de oposiciones libres a Notarías vacantes, reitera lógicamente el cuerpo doctrinal establecido en las Sentencias precedentes, pero alude al art. 149.1.8.^a CE —entre otros preceptos— para basar en él la competencia exclusiva del Estado en todo lo que no sea “nombramiento” de Notarios, tal como esta expresión fue interpretada por la Sentencia 67/1983. En el fondo, la 84/1984 es la *continuatio* argumental de la 67/1983: si en ésta se trazó la línea interpretativa del alcance de las competencias autonómicas en materia de nombramiento, en aquélla el Tribunal se preocupa de indicar qué preceptos constitucionales respaldan la intervención del Estado en la materia, algo que ya había quedado apuntado en la Sentencia 82/1984 con una lacónica apelación al art. 149.1.8.^a CE.

El Tribunal afirma en esta Sentencia 84/1984 que para resolver el conflicto planteado “hay que poner una vez más en relación el art. 149.1.8.^a CE, el 149.3 CE y el 10.22 del Estatuto de

Autonomía del País Vasco, pero a su vez todo el problema girará en torno al contenido que se reconozca a la expresión “nomenclamiento” con la que se acota la competencia asumida por la Comunidad, bien entendido que *las restantes concernientes a la materia y que se consideren no incluidas en esa expresión pertenecen al Estado en virtud del juego de los preceptos constitucionales antes citados*” (FJ 1; subrayados míos). Son varias las observaciones que suscita esta afirmación.

Ante todo, hay que destacar que la Sentencia no aclara expresamente cuál de las reservas estatales contempladas en el art. 149.1.8.^a CE es la involucrada en el litigio, aunque como demuestran los pronunciamientos precedentes, se trata de la que atribuye al Estado la competencia sobre ordenación de los instrumentos públicos. Sin embargo, el hecho de que, además del art. 149.1.8.^a CE, aparezca en escena por primera vez el art. 149.3 CE pone de manifiesto una cierta contradicción en la argumentación del Tribunal, pues si bien es cierto que tanto uno como otro precepto tienen por efecto común el de dar pie a la aplicación de la legislación estatal, el fundamento de esa aplicación es muy diferente en uno y otro caso. Así, si la entrada en juego de la legislación estatal se basa en el carácter *supletorio* que le reconoce el art. 149.3 CE, la competencia estatal es contingente, puesto que la asunción por la Comunidad Autónoma de competencias en la materia de que se trate tiene por consecuencia el simultáneo desplazamiento de la legislación estatal que hasta ese momento se había venido aplicando. Por contra, si se estima que el fundamento de la aplicación de la legislación estatal se cifra en que constituye una manifestación del ejercicio de la competencia *exclusiva* del Estado en materia de ordenación de los instrumentos públicos, la Comunidad Autónoma carecerá siempre y en todo caso de competencia para regular la materia en cuestión porque el listado competencial del art. 149.1 CE es necesario e imperativo, insusceptible de ser modificado por los Estatutos de Autonomía, y sometido únicamente a las eventuales leyes orgánicas de transferencia o delegación previstas en el art. 150.2 CE.

El Tribunal parece decantarse por la primera de las posibi-

lidades planteadas; el pasaje del FJ 1.º de la Sentencia 84/1984 reproducido más arriba, con una expresa referencia a las “res-tantes” competencias que se consideren “no incluidas” en el precepto estatutario, es una clara manifestación, a mi juicio, de que la última *ratio* justificativa de la aplicación de la legis-lación estatal estriba en su carácter *supletorio* en la competen-cia del Estado sobre las materias no asumidas por los Estatutos de Autonomía (art. 149.3 CE). Creo que esta tesis es inexacta. Resulta preferible, por las razones antedichas y como hizo la Sentencia 82/1984, considerar la competencia autonómica como ejecución de la legislación estatal (ya la contemplada en el art. 149.1.8.ª CE, ya la del art. 149.1.18.ª CE). La apelación al art. 149.3 CE resulta extremadamente per-turbadora.

2. Los Colegios Notariales

La Sentencia 87/1989, de 11 de mayo, versa sobre determina-dos aspectos de los Colegios Notariales. El Tribunal recuerda ahora la vertiente funcional de los Notarios para justificar que la reglamentación sobre tales Colegios corresponda al Estado con carácter exclusivo, citando en su apoyo las compe-tencias estatales exclusivas reconocidas en los apartados 8.º y 18.º del art. 149.1 CE en materia de ordenación de los instru-mentos públicos y bases del régimen estatutario de los funcio-narios públicos, respectivamente [FJ 3. a)]. Incluso se advierte que el Tribunal invoca en defensa de su tesis más el art. 149.1.18.ª CE que el art. 149.1.8.ª CE. Desde mi punto de vista, se trata de una justificación correcta, a la que únicamente cabe reprochar su tardía aparición en la jurisprudencia constitu-cional, pues según noté en un momento anterior [v. *supra* V. 1. a)], se trata de un argumento que debió haber utilizado el Tribunal desde su primer pronunciamiento resolutorio de un conflicto competencial sobre el régimen jurídico notarial en la Sentencia 67/1983, de 22 de julio.

Por tanto, la competencia estatal para regular la “actividad

pública notarial”, el “estatuto general de los Notarios”, se extiende con toda evidencia a los Colegios Notariales, cuyas peculiares características (el hecho de que esté integrado por todos los Notarios de España y de que en su organización jerárquica dependa el Notariado del Ministerio de Justicia, de la Dirección General de los Registros y del Notariado y de las Juntas Directivas de los Colegios Notariales: arts. 1 y 307 RN) se proyectan “necesariamente en el orden competencial de su regulación en términos tales que a estos Colegios no les alcanza la competencia exclusiva que para los Colegios Profesionales han asumido algunas Comunidades Autónomas, como es el caso de Cataluña en virtud de lo dispuesto en el art. 9.23 de su Estatuto” (FJ 4)(77). La determinación de los fines esenciales y las funciones atribuidas al Consejo General del Notariado, el régimen disciplinario de los Notarios y la regulación del sistema de impugnaciones en los procesos electorales para la provisión de cargos de las Juntas Directivas de los Colegios Notariales, que eran algunos de los extremos puntualmente controvertidos por la Generalidad de Cataluña (FJ 5), son por las razones antedichas de la exclusiva competencia del Estado.

3. *La valoración del conocimiento del Derecho privativo de las Comunidades Autónomas como mérito para el nombramiento de Notarios*

En la *Sentencia 120/1992, de 21 de septiembre*, el Tribunal aborda con carácter frontal una cuestión que antes había sido

(77) “Estos Colegios –dice en otro momento el Tribunal– forman parte del sistema organizativo y jerarquizado de la función pública estatal que desempeñan sus componentes y, por tanto, del régimen jurídico del Notariado”, respecto del cual la única competencia asumida por la Generalidad de Cataluña es la de nombramiento recogida en el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía, en los términos que ya conocemos. Con todo, “la no equiparación a efectos competenciales entre unos y otros Colegios no impide que se pueda aplicar a los Colegios Notariales la normativa reguladora de los Colegios Profesionales”, algo permitido por el art. 314 RN “en lo que no constituya especialidad establecida por la Ley del Notariado y su Reglamento”. Normativa que perfectamente puede ser la propia de la Comunidad Autónoma de Cataluña (Ley 13/1982, de 17 de diciembre).

resuelta sólo de modo tangencial por otros pronunciamientos: el de la valoración de la especialización en Derecho foral como mérito preferente para el nombramiento de Notarios en determinadas Comunidades Autónomas, materia regulada por el Real Decreto 2253/1985, de 22 de mayo, pero que, en el sentir de la Generalidad de Cataluña, promotora del conflicto, correspondía a las Comunidades Autónomas afectadas(78).

La doctrina contenida en las Sentencias que con anterioridad se ocuparon del asunto abogaban en favor de la titularidad estatal de la competencia controvertida. Así, para la Sentencia 56/1984, ya citada, "la apreciación de los conocimientos de Derecho catalán podrá llevarse a cabo por los correspondientes órganos encargados de evaluar los méritos de los concursantes" (FJ 4), lo que significa que el hecho de que el conocimiento del ordenamiento jurídico (y no sólo del civil) de la Comunidad Autónoma de Cataluña sea mérito preferente para el nombramiento de Notarios en el territorio autonómico(79) no lleva de suyo que sean los órganos regionales los competentes para realizar tal valoración. Doctrina que reitera la Sentencia 82/1984, también citada(80).

Con estos precedentes, no es de extrañar que la Sentencia 120/1992 resuelva el conflicto en favor del Estado. La preten-

(78) V. arts. 24.1 del Estatuto de Cataluña, 26.1 del Estatuto de Galicia, 31.2 del Estatuto de Aragón y 52.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro. No hay previsión análoga en el Estatuto del País Vasco (v. art. 10.22) ni en el de las Islas Baleares, que ni siquiera asumió competencia para el nombramiento de Notarios y Registradores. Para una crítica de esta previsión, v. J. T. BERNAL-QUIROS, "Notas sobre las repercusiones en el campo registral y notarial de los Estatutos vasco y catalán de Autonomía", *Boletín del Colegio Nacional de Registradores*, 157 (1980), pág. 366.

(79) No es nada claro que el art. 24.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña exija esa valoración también para el nombramiento de Registradores en Registros demarcados en territorio autonómico. De hecho, el Tribunal se abstiene de pronunciarse sobre este extremo en la Sentencia 56/1984.

(80) "La apreciación de conocimientos del Derecho foral vigente en la Comunidad Autónoma y de la lengua oficial propia de la misma –si fueren exigibles de acuerdo con la normativa aplicable que no es objeto del conflicto– puede llevarse a cabo por los órganos del Estado" (FJ 4). Sin embargo, como quiera que el conflicto competencial estaba planteado entre el Estado y el País Vasco, hubiera sido deseable una afirmación más rotunda del Tribunal Constitucional, toda vez que el art. 10.22 del Estatuto de Autonomía vasco no prevé siquiera que la especialización en el Derecho civil privativo de esa Comunidad Autónoma sea un mérito preferente para la obtención de una plaza de Notario o Registrador en el ámbito territorial autonómico.

sión de la Generalidad de Cataluña de basar la competencia autonómica en el art. 9.2 del Estatuto, alegando que la norma objeto de la controversia está directamente orientada a la conservación y desarrollo del Derecho civil catalán mediante la práctica notarial no podía obtener favorable acogida. Algo en lo que están incluso de acuerdo los Magistrados firmantes del voto particular (Excmos. Srs. don Luis López Guerra, don Vicente Gimeno Sendra y don Carles Viver Pi-Sunyer). La norma estatal controvertida, dice el Tribunal, “no tiene por objeto directo ese sector del ordenamiento jurídico autonómico ni interfiere, por tanto, en la competencia de la Generalidad para conservar, modificar y desarrollar su Derecho civil”, sino que se endereza a “la regulación de un cierto mérito en los concursos para provisión de Notarías en el territorio de las Comunidades Autónomas que cita, y por ello forma parte del Estatuto profesional de los Notarios, así como de su intervención en la formulación de los instrumentos públicos” (FJ 3). Tampoco regula un aspecto de ejecución referente al nombramiento de Notarios, sino que “entra en la competencia del Estado para regular el régimen de ingreso y provisión [de Notarías en Cataluña], dentro del régimen estatutario del Notariado” (FJ 4).

El voto particular, por su parte, tacha de “artificial” el distinguo entre selección y nombramiento, que lleva necesariamente a privar de contenido la competencia de la Comunidad Autónoma sobre nombramiento, y entiende que el Tribunal debía revisar la doctrina establecida en las Sentencias 67/1983, 110/1983 y 82/1984 (también en la 84/1984 y 87/1989). De donde resulta que nos encontramos con que un sector del Tribunal Constitucional considera que la doctrina que se lleva expuesta a propósito del alcance de la competencia autonómica sobre nombramiento de Notarios es incorrecta; reserva que probablemente los firmantes del voto particular hagan extensible a la doctrina elaborada, sobre idénticas pautas y con mutuas interacciones, a propósito del nombramiento de Registradores de la Propiedad. No hay, a mi juicio, ningún obstáculo (ni constitucional ni estatutario) a esta posición: se tratará únicamente de

rectificar, ampliándola, la interpretación dada al término “nombramiento” del Estatuto catalán por la Sentencia 67/1983 y su progenie.

4. *La fijación de las demarcaciones*

El primer pronunciamiento sobre este asunto viene contenido en la *Sentencia 87/1989, de 11 de mayo*, ya citada con anterioridad para otros menesteres, que resolvió el conflicto planteado por la Generalidad frente a determinado párrafo del art. 72 RN, al que se reprochó no invasión de competencias autonómicas, sino ejercicio de la competencia estatal de un modo insuficiente al no dejar aclarada la forma de participación que en esta materia corresponde a la Generalidad(81). Como en rigor no había conflicto que dirimir, ni competencia controvertida (único objeto posible del proceso constitucional de conflicto competencial), la Sentencia desestima con acierto las pretensiones de la Generalidad.

Mas no hubo que esperar más de veinte días para que el Tribunal Constitucional, con la *Sentencia 97/1989, de 30 de mayo* precisara hasta dónde llegaba o, aún antes, en qué consistía la competencia de la Generalidad de intervención en la fijación de las demarcaciones, aunque ahora fueran las registrales y no las notariales(82). Para el Tribunal, “el título competencial aplicable viene claramente determinado por el art. 149.1.8.^a CE”, pues la referencia que en él se contiene a la ordenación de los registros e instrumentos públicos comprende la facultad del Estado “para determinar la demarcación registral, como aspecto específico de esa facultad genérica de ordenación de los

(81) El apartado controvertido, en el contexto de una normativa dictada para revisar las demarcaciones notariales, afirma que “en las Comunidades Autónomas, además de lo dispuesto en los párrafos anteriores, se tendrá en cuenta lo que, en su caso, dispongan los respectivos Estatutos”.

(82) Según el art. 24.2 del Estatuto de Autonomía, “la Generalidad participará en la fijación de las demarcaciones correspondientes a los Registros de la Propiedad y Mercantiles para acomodarlos a lo que se disponga en aplicación del artículo 18, párrafo 2, de este Estatuto. También participará en la fijación de las demarcaciones notariales y del número de Notarios, de acuerdo con lo previsto en las Leyes del Estado”.

registros" (FJ 2). Por esa razón el alcance otorgado a la competencia autonómica de intervención en la fijación de la demarcación registral es realmente modesto, se diría que casi simbólico: "es innegable que una forma de participar puede consistir en suministrar informes como los aquí proporcionados por la Generalidad sobre demarcaciones registrales", y, aunque "es cierto que caben otras formas más intensas de participación [...] también lo es que la intervención en este caso realizada entra en el concepto mínimo de facultad participativa; que ese mínimo se respetó en el presente caso, como se deduce de no haberse efectuado alegación alguna en contra; y que, finalmente, la decisión última corresponde al Gobierno, como reconoce en su escrito el Abogado de la Generalidad" (FJ 3). A lo que se añade la imposibilidad de ampliar más allá de sus términos el alcance del art. 24.2 del Estatuto de Autonomía invocando otros preceptos del mismo(83).

En mi opinión, la Sentencia obra correctamente al incluir la determinación de la demarcación registral como contenido de la reserva estatal en materia de ordenación de los registros. Esta valoración es compartida por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña(84), quien al dictaminar sobre la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, afirma que la locución "ordenación de los registros" se refiere a "la organización y planta del servicio público y de la oficina registral", aspectos que incluyen la demarcación registral(85).

(83) En concreto, el por nosotros ya conocido art. 18.2 del Estatuto —al que se remite el art. 24.2—, según el cual "en relación con la administración de justicia, exceptuada la militar, corresponde a la Generalidad: [...] 2.º Fijar la delimitación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales en Cataluña y la localización de su capitalidad". Tampoco sirve a los fines perseguidos por la Generalidad recordar su competencia en materia local (art. 9.8 del Estatuto), porque "la atribución de competencias atribuida (*sic*) a la Generalidad de Cataluña en materia local no impide que, por muy relacionados que se hallen los municipios con el Registro de la Propiedad y aun con los Registros Mercantiles, se puedan perfectamente deslindar competencias distintas en materia local y en cuanto a la demarcación registral" (FJ 5).

(84) CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, *Dictámenes 1987*, VI (1988), págs. 143 ss.

(85) El art. 207 de la Proposición de Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña* de 13 de febrero de 1987) regula algunos aspectos de la inscripción en el Registro de bienes de titularidad municipal. En concreto, su tenor literal era el siguiente:

Así las cosas, el alcance de la “participación” autonómica en la fijación de las demarcaciones registrales, por restrictiva que sea, es perfectamente ajustada a nuestro sistema de reparto de competencias en materia registral.

VI. LA ORDENACION DE LOS INSTRUMENTOS PUBLICOS

1. *Las escrituras públicas: lengua de otorgamiento y criterios de interpretación*

a) El alcance de la competencia estatal sobre la “ordenación de los instrumentos públicos” fue perfilado por la *Sentencia 74/1989, de 24 de abril*, al decidir un proceso constitucional contra el art. 3 del Decreto de la Generalidad de Cataluña 125/1984, de 17 de abril, por el que se regula el uso de la lengua catalana en las escrituras públicas(86). El respaldo de la norma es localizado en las competencias autonómicas en materia de normalización lingüística, que deben procurar la satisfacción del derecho del ciudadano dimanante del art. 3 del Estatuto de Autonomía a la elección de la lengua en el otorgamiento de escrituras ante Notario.

“1. Los entes locales han de inscribir en el Registro de la Propiedad de sus bienes inmuebles y derechos reales.

2. Están libres de inscripción los bienes de dominio público y de uso general.

3. Para la inscripción de los bienes y derechos en el Registro de la Propiedad ha de aplicarse lo dispuesto en la legislación hipotecaria”.

A él se presentaron dos enmiendas: la número 285, de supresión de todo el texto del apartado 2, y la número 286, que modificaba este apartado en el sentido de que “no será obligatoria la inscripción de los bienes de dominio público de uso general”. Tanto el artículo de la Proposición como las correlativas enmiendas son adecuadas al bloque de constitucional porque el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña considera que la locución “ordenación de los registros” se refiere a “la organización y planta del servicio público y de la oficina registral y también a los efectos de la inscripción, pero no a la fijación de los presupuestos extrarregistrales para que un acto o un bien pueda acceder al Registro”. El Consejo, empero, no aclara cuáles son esos “presupuestos extrarregistrales” cuya fijación, según su criterio, no es competencia exclusiva del Estado.

(86) El precepto recurrido dice así: “Si surge alguna duda de interpretación de las escrituras públicas otorgadas en ambas lenguas oficiales, prevalecerá el texto en la lengua que los propios otorgantes hayan estipulado en la escritura. Si no hay ninguna estipulación al respecto se estará a las siguientes reglas:

El Abogado del Estado consideró que el precepto impugnado invadía la indicada reserva estatal en la medida en que las escrituras públicas no son sino una de las modalidades de "instrumentos públicos" (art. 144 RN) cuya ordenación compete al Estado. El Tribunal desestima el alegato. A su juicio, "el carácter y la finalidad de estas reglas no permite sostener que, al establecerlas, la Generalidad haya procedido a 'ordenar' los instrumentos públicos", atendido el contenido que el propio Tribunal atribuye a la competencia estatal de referencia:

"La reserva al Estado de la ordenación de los instrumentos públicos tiende al aseguramiento de un tratamiento normativo unitario y común de los documentos públicos notarialmente autorizados, y, por tanto, de las escrituras públicas, uniformando a tal fin el régimen de su naturaleza y contenido, de sus requisitos internos y formales, de su validez y eficacia y, en general, de todos aquellos aspectos que comprometan la unidad de su disciplina jurídica, de modo que una nota definitoria de las reglas ordenadoras de los instrumentos públicos y, por tanto, de las escrituras públicas, ha de ser la de servir, en relación de necesidad, al establecimiento y preservación de la uniformidad de su régimen jurídico" (FJ 5).

a) Prevalecerá el texto en el idioma catalán cuando todos o la mayoría de los otorgantes residan en Cataluña en el momento del otorgamiento.

b) En caso contrario, es decir, cuando todos o la mayoría de los otorgantes residan fuera de territorio catalán prevalecerá el texto castellano.

c) Caso de que residan dentro y fuera de territorio catalán un mismo número de otorgantes, prevalecerá el texto castellano siempre y cuando alguno de los otorgantes que residan fuera de Cataluña manifiesten su desconocimiento de la lengua catalana y su voluntad de prevalecimiento del texto en castellano. Caso de no constar estos extremos, prevalecerá el texto catalán".

La posible concurrencia del uso de ambas lenguas en una escritura pública es admitida por el art. 2 del propio Decreto en los siguientes términos: "Si no hubiese acuerdo en cuanto a la lengua, la escritura se otorgará en ambas lenguas oficiales, sin que sea necesario emplear el sistema de doble columna.

También se otorgará en ambas lenguas por voluntad conjunta de los otorgantes."

Desde esta perspectiva, la regulación autonómica impugnada no es inconstitucional porque de la operatividad de sus reglas “no se anuda consecuencia alguna que sea relevante para el régimen de la naturaleza y contenido de las escrituras públicas, ni para la disciplina de los requisitos y condiciones de validez y eficacia de las mismas”; en definitiva, porque “la unidad de regulación” de los instrumentos públicos no ha sido inconstitucionalmente atacada, como indica el FJ 5 de la propia Sentencia. A esto hay que unir otra consideración que más bien es conclusión: la competencia exclusiva del Estado sobre la ordenación de los instrumentos públicos no impide que las Comunidades Autónomas con lengua oficial propia (además, lógicamente, del castellano: art. 3.1 CE) regulen “la lengua de las escrituras públicas, que en la legislación preconstitucional pudo considerarse como aspecto de la ordenación de los instrumentos públicos, porque de lo contrario, si tal criterio se generalizara, la competencia autonómica [en materia de normalización lingüística] quedaría vacía de contenido”.

b) La Sentencia se presta a las siguientes observaciones:

(i) El concepto competencialmente relevante de “instrumento público” coincide con el expresado en el art. 144 RN; el Tribunal Constitucional equipara al “instrumento público” el “documento público notarialmente autorizado”, siguiendo precisamente las pautas del referido precepto(87). De este modo, el Título IV del RN (rubricado “Del instrumento público”) constituye ejercicio y manifestación de una competencia exclusiva del Estado. A su través se garantiza “un tratamiento normativo unitario y común” de tales documentos, o, según se dice en otros pasajes, una “unidad de su disciplina jurídica”, una “uniformidad de su régimen jurídico”, una “unidad de regulación”.

(ii) La “ordenación” de los instrumentos públicos, garantía de su uniformidad, comprende el régimen de su naturaleza, su contenido, sus requisitos internos y formales, su validez y su efi-

(87) En efecto, según el art. 144 I RN, “el instrumento público comprende las escrituras públicas, las actas, y, en general, todo documento que autorice el Notario, bien sea original, en copia o testimonio”.

cacia, así como todos aquellos aspectos cuya reglamentación eventualmente divergente menoscaba esa uniformidad. A mí no me cabe duda que esto es una precisión del contenido de la reserva competencial que versa sobre la “ordenación” de los instrumentos públicos, y por eso causa perplejidad (a la vez que un preocupante desconocimiento de sus propios precedentes) que en la Sentencia 156/1993, de 6 de mayo, al decidir sobre el ajuste a la citada reserva de la regulación de la Compilación de Derecho civil de las Islas Baleares a propósito de la intervención de los testigos en el otorgamiento notarial de testamentos, el Tribunal Constitucional afirmara que la determinación del “alcance positivo de esta competencia estatal” era un “problema hasta ahora no planteado ante este Tribunal” (FJ 5). Una apreciación radicalmente inexacta: no sólo se había planteado, sino que, con mayor arrojo del que hace gala el Tribunal en 1993, ya en 1989 se había hecho un esfuerzo apreciable para determinar el contenido de la reserva.

(iii) Si uno de los aspectos comprendidos en la “ordenación” de los instrumentos públicos es el referente a los requisitos formales de las escrituras públicas, premisa correcta de la que parte el Tribunal, la reglamentación de la lengua que ha de usarse en el otorgamiento de la escritura compete en exclusiva al Estado. No es que se trate de un elemento “que en la legislación preconstitucional pudo considerarse como aspecto de la ordenación de los instrumentos públicos”, como se dice en la Sentencia 74/1989, sino que es un extremo que el propio Tribunal considera como formando parte del concepto de “ordenación” que él mismo ofrece.

La consideración de la lengua usada en las escrituras como un requisito de éstas se desprende de la legislación notarial vigente, pues en la Sección 1.^a del Capítulo II del Título IV del RN, bajo la rúbrica “Requisitos generales”, el art. 149 RN regula este particular, posibilitando el empleo de lengua distinta a la castellana(88). Por eso no puede decirse que la presencia de varias

(88) “Cuando el documento se otorgue en territorio español en el que se hable lengua o dialecto peculiar del mismo y todos o algunos de los otorgantes sean naturales de

lenguas distintas en el territorio español fuera un hecho desconocido o ignorado por el Reglamento Notarial, de tal modo que la intervención de la Generalidad a través del Decreto 125/1984 fuera absolutamente necesaria para garantizar el uso del catalán en el otorgamiento de las escrituras públicas. La presencia en el Reglamento Notarial desde el mismo momento de su aprobación (1944) de un precepto –el art. 149 RN– atinente precisamente a esta cuestión pone de manifiesto que la intervención normativa de la Generalidad no responde realmente a la inexistencia de una previsión estatal garantizadora del uso del catalán en las escrituras públicas, sino a una valoración negativa acerca del sistema establecido por el art. 149 RN.

(iv) Si la “ordenación” de los instrumentos públicos competente al Estado, y la lengua como requisito de éstos es un elemento de “ordenación”, el Decreto de la Generalidad de Cataluña 125/1984, de 17 de abril, en cuanto determina las circunstancias de utilización de la lengua catalana en el otorgamiento de escrituras públicas (art. 2), invade la reserva estatal contemplada en el art. 149.1.8.^a CE. Lo que ocurre, paradójicamente, es que el Estado no se sintió despojado de una competencia propia por el hecho de que la Generalidad decidiera cuándo había de utilizarse cualquiera de las dos lenguas cooficiales de ese territorio en el otorgamiento de escrituras (tal es el contenido del art. 2), sino por el hecho de que la Generalidad determinara, en los supuestos de otorgamiento en ambas lenguas, cuál de las dos versiones habría de prevalecer (art. 3). Por eso el pronunciamiento del Tribunal se reduce a este último precepto, avalando su constitucionalidad (con un voto particular del Magistrado Excmo. Sr. D. Fernando García-Mon y González-Regueral), si bien es igualmente claro que los argumentos que hace valer el Tribunal en el FJ 5 dejan sentado que la opción del Gobierno de

aquel territorio sometidos a su derecho foral, el Notario, siempre que entienda suficientemente, declarándolo así, el idioma o dialecto de la región, a solicitud del interesado, redactará el instrumento público en idioma español y en la lengua o dialecto de que se trate, a doble columna, para que simultáneamente puedan leerse y apreciarse ambas redacciones, procurando que gráficamente se correspondan en cuanto sea posible, a cuyo efecto deberá tachar las líneas que por ello queden en blanco a la terminación de la columna que resulte menor”.

la Generalidad de determinar qué circunstancias determinan el uso de las lenguas coexistentes en el territorio de Cataluña no lesiona competencias estatales.

(v) Las competencias en materia de cooficialidad lingüística no pueden justificar intervenciones que afecten a las competencias exclusivas del Estado, como pone de relieve el Auto de la Sala Primera del Tribunal Constitucional 311/1993, de 25 de octubre [v. *supra* IV. 1. c) y d)], al negar el derecho a obtener la inscripción en los libros del Registro Civil en lengua catalana. Hay por lo tanto cierta discordancia sobre la valoración que merece al Tribunal el alcance de la competencia estatal sobre ordenación de los registros e instrumentos públicos en la Sentencia 76/1989, por una parte, y en el Auto 311/1993, por otra. O dicho en otros términos, un punto de equilibrio más favorable a los intereses autonómicos en la primera, y más favorable a los intereses estatales en el segundo.

(vi) El precepto que constituyó único objeto de la impugnación resuelta por la Sentencia 74/1989 (el art. 3 del Decreto de la Generalidad repetidas veces citado) no invadía la reserva competencial del Estado en materia de “ordenación de instrumentos públicos”, ni tampoco la que se refiere a las “reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas”, como con acierto concluye el Tribunal (a salvo, como se ha dicho, de la existencia del voto particular ya referenciado). Y ello por dos razones. Una de ellas es la manejada por el Tribunal: “las escrituras públicas no son ni contienen normas jurídicas”(89), y “la interpretación de los negocios jurídicos no puede confundirse a efectos competenciales con la de las normas” (FJ 4). La otra consiste en que el precepto impugnado no es una norma sobre *interpretación* del contrato escriturado ni contiene en rigor una “regla de interpretación”, sino que se encamina más bien a la determinación, a través de diversos criterios yuxtapuestos, del *objeto interpretable*, entre los dos posibles (el texto catalán o el texto castellano). Norma que, por cierto, difícilmente podrá ser cumplimentada

(89) El aserto no es totalmente exacto: basta con constatar que en no pocas ocasiones las escrituras públicas *reproducen* normas jurídicas.

cuando la interpretación de la escritura bilingüe se lleve a cabo, en sede judicial, por un órgano radicado fuera del ámbito territorial de Cataluña y, por lo tanto, no conecedor de la lengua catalana; prevalecerá entonces incondicionadamente la versión castellana.

2. *La intervención de testigos en el otorgamiento notarial de testamentos*

La *Sentencia 156/1993, de 6 de mayo*, declara que la supresión de la intervención preceptiva de los testigos en el otorgamiento notarial de testamentos que lleva a cabo el art. 52 de la *Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares* no vulnera la competencia estatal en materia de ordenación de los instrumentos públicos(90). Algún autor se manifestó en este sentido antes del pronunciamiento constitucional(91), y previamente incluso a que el legislativo balear introdujera esta novedad, al hilo de la supresión de testigos testamentarios operada en la *Compilación de Derecho Civil de Aragón* en la reforma de 1985 (art. 90), se cuestionó si la medida respetaba la reserva estatal sobre los instrumentos públicos(92). La *Ley 30/1991* hizo lo propio en el ámbito del *Código Civil*, lo que no impidió intervenciones en el mismo sentido en el marco de otros Derechos civiles, forales o especiales(93).

(90) El texto del citado art. 52 puede consultarse en *Derecho Privado y Constitución*, 1 (1993), págs. 347-348, acompañado de los Autos del Tribunal Constitucional que mantuvieron la suspensión de la aplicación del precepto mientras estuvo pendiente el proceso constitucional.

(91) Así, M. COCA, "Prólogo a la *Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares*", en *Compilaciones y leyes de los Derechos civiles forales o especiales*, 1993, págs. 157, 170, señalando que el reproche de inconstitucionalidad parte de una confusión entre los requisitos de forma del negocio testamentario con su soporte, el instrumento público.

(92) En este sentido, J. DELGADO, "El art. 149.1.8 de la Constitución y la modificación y desarrollo del Derecho foral", en *Actualización del Derecho civil vizcaíno (VI Jornadas Vizcaya ante el siglo XXI)*, 1988, pág. 49, quien tras plantearse dudas sobre la viabilidad de la norma autonómica añade: "El caso es que a nadie, al parecer, se le ha ocurrido; lo que robustece mi impresión de que, mientras se legisle reformando textos preexistentes en las *Compilaciones*, en cualquier sentido que se haga, no se encuentra oposición desde el punto de vista de la distribución estatutaria de competencias".

(93) Cfr. arts. 180 y 181 del *Código de Sucesiones de Cataluña* y 30 de la *Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco*; la ley 188 del *Fuero Nuevo* mantiene la exigencia de

La doctrina ha dicho con razón que la Sentencia 156/1993, además de instaurar artificiosamente una radical separación entre “legislación civil” y “legislación notarial”, edificada sobre los arts. 143 y 180 RN, hace una interpretación especialmente restrictiva de la competencia del Estado en materia de instrumentos públicos, pues decir que no se regula la ordenación de un instrumento público, sino que se ordena la forma del testamento (“una solemnidad o formalidad” del mismo), cuando estamos hablando de un testamento cuya forma notarial es esencial, supone separar lo que resulta intrínsecamente unitario e inescindible(94). Comparto estas apreciaciones críticas.

La Sentencia 156/1993 guarda una evidente similitud con la *ratio* argumentativa de la Sentencia 74/1989, a pesar de que ésta no es citada en ningún momento. En una y otra se afirma que la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los instrumentos públicos no puede servir para privar de competencias a las Comunidades Autónomas. En el caso de la Sentencia 74/1989, de la competencia en materia de normalización lingüística; en el de la Sentencia 156/1993, de la competencia sobre conservación, modificación y desarrollo del Derecho civil propio. La acomodación de ambas competencias sólo es posible buscando un punto de equilibrio entre ambas. En los dos supuestos el equilibrio se consigue dando a la competencia estatal un alcance restrictivo, en correlativo beneficio de la autonómica.

A las reservas manifestadas por R. Bercovitz sobre la solución adoptada por la Sentencia 156/1993 cabe unir las que en su momento expresó el Consejo Consultivo de la Generalidad de

testigos testamentarios en Navarra. V. también arts. 90 y 91.2 de la Propuesta de Compilación de Derecho civil de Galicia de 22 de marzo de 1991. El Auto del Tribunal Constitucional 106/1993, de 30 de marzo, dictado en el proceso de impugnación por el Presidente del Gobierno de la Nación de algunos preceptos de la Ley vasca mantuvo la suspensión de la aplicación del art. 30 invocando los Autos que adoptaron idéntica medida a propósito del art. 52 de la Compilación de Derecho Civil de las Islas Baleares.

(94) Sobre todo lo anterior, v. R. BERCOVITZ, “La conservación...”, cit. págs. 75 ss. Por su parte, R. DURAN RIVACOBÁ, *Hacia un nuevo sistema...*, cit., pág. 148, n. 77, continúa viendo, incluso tras la Sentencia 156/1993, “indicios de inconstitucionalidad” en la supresión de la preceptiva intervención de los testigos en el otorgamiento notarial de testamentos. La reflexión es hecha a propósito del art. 50 de la Compilación de Aragón, aunque resulta igualmente aplicable al art. 52 de la de Baleares. Desgraciadamente, no quedan explicitadas las razones de su opinión.

Cataluña al dictaminar sobre el Proyecto de Código de Sucesiones de Cataluña(95). Uno de los aspectos sometidos al parecer del Consejo fue el concerniente a la regulación del testamento ante párroco y su protocolización notarial. A diferencia de lo que ocurre con otros preceptos de Derechos civiles, forales o especiales, que se remiten a la legislación notarial sin más [v. *infra* VII. 1. f)], el Proyecto regulaba el procedimiento para la protocolización del testamento ante párroco en dos fases: por una parte, la comparecencia del párroco ante notario y la manifestación de que el pliego que presenta y entrega contiene el testamento; y, por otra parte, la autorización notarial del acto “en que hará constar el requerimiento, la identidad del testador, la entrega del testamento, y su protocolización”. El art. 102 de la Compilación se limitaba a disponer que el testamento ante párroco “se protocolizará conforme a las reglas de la legislación notarial”.

Para el Consejo, la segunda de las fases mencionadas “incide en la competencia exclusiva de ‘ordenación’ de los instrumentos públicos, que con toda claridad (dentro de la confusa redacción del precepto) el artículo 149.1.8 CE reserva al Estado”. Algunas de las previsiones del Proyecto coinciden con las normas estatales que ordenan las actas de protocolización (arts. 211 y ss. RN), pero no ocurre así con el inciso según el cual el notario hará constar “la identidad del testador”, ya que esta obligación del notario no se establece en la legislación del Estado, y, “por tanto, al imponerla el Proyecto, vulnera su competencia en materia de ordenación de los instrumentos públicos”. Estas cautelas se extienden a todas las previsiones del Proyecto concernientes a las formalidades de los instrumentos públicos testamentarios, en los siguientes términos:

“Reparos similares pueden oponerse a los artículos del proyecto –sobre los cuales con sus respectivas enmiendas no se ha solicitado dictamen– configuradores de los testa-

(95) V. Dictamen núm. 172 en CONSEJO CONSULTIVO DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA, *Dictámenes 1991/1992*, X (1993), págs. 108-110.

mentos notariales en general (art. 107, párrafo primero; art. 108; art. 109, párrafo segundo, inciso último, y art. 150), abierto (art. 111) y cerrado (art. 113, párrafos segundo, tercero y cuarto, y art. 114), así como las especialidades de otorgamiento del testamento de las personas que sean ciegas, sordas, o bien sordomudas, mudas o que no puedan ni sepan hablar y no puedan escribir pero sí comunicarse mediante un lenguaje de signos, así como de los disminuidos psíquicos habituales (arts. 115 a 119). Hemos de tener presente que, dado que estas normas no corresponden a la previa actuación del testador ni a la configuración de los tipos testamentarios, sino *al propio otorgamiento del instrumento*, el notario –de Cataluña o foráneo– podrá tener dificultades en la autorización del testamento en forma diferente a la que prevé la legislación del Estado sobre ordenación de los instrumentos públicos, con la responsabilidad que esto comportaría, de no prosperar la validez del testamento” (subrayado mío).

El Parlamento de Cataluña siguió las sugerencias del Consejo: hizo desaparecer la regulación del procedimiento de protocolización notarial (v. art. 119 I), y remitió las formalidades testamentarias a la legislación notarial (v. arts. 111 II *in fine*, 113 III y 115). Aunque mantuvo otras reglas que en rigor son parte del *processus* de otorgamiento testamento (así, arts. 111 I y 113 II, sobre la intervención del notario en el testamento abierto y en el cerrado, respectivamente).

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES A LA LUZ DE LOS DERECHOS CIVILES, FORALES O ESPECIALES

Conviene rescatar un pasaje de la *Sentencia 88/1993, de 12 de marzo*, en la que se señala la suerte que han de correr los preceptos de las Compilaciones que, vigentes a la entrada en vigor de la Constitución, resulten sobrevenidamente lesivos de alguna de las reservas exclusivas que el art. 149.1.8.^a CE atribuye al Es-

tado. Al examinar este particular, habitualmente se ha considerado, aunque no siempre de modo explícito, que el carácter preconstitucional de las Compilaciones justificaba las posibles invasiones llevadas a cabo desde sus preceptos sobre las reservas estatales. Se pensaba que la eficacia de las reservas operaría *pro futuro*, pero sin ocasionar la nulidad sobrevenida, por violación del sistema competencial, de normas que, sobre ser preconstitucionales, tenían además un origen nítidamente estatal (con la notable excepción de Navarra). Este argumento, así formulado, podía admitirse mientras las Compilaciones eran realmente preconstitucionales, pero no después, de modo que cuando las Compilaciones fueron *adoptadas e integradas* por los respectivos Parlamentos autonómicos –lo que ha ocurrido paulatinamente con todas ellas, salvo la de Vizcaya y Alava–, dejaron de ser obra del legislador estatal y pasaron a ser hijas de las Comunidades Autónomas. O dicho de otro modo: dejaron de ser leyes (estatales) preconstitucionales. Plenamente constreñidas, por lo tanto, a respetar las reservas estatales del art. 149.1.8.^a CE.

La Sentencia 88/1993 va no obstante más allá en esta apreciación y, sin dar pábulo a distinciones de índole temporal, otorga a las reservas “en todo caso” atribuidas al Estado un significado acaso mayor del esperable. En efecto, el sentido de ésta “por así decir, segunda reserva competencial en favor del Legislador estatal” –la primera es la que tiene por objeto la “legislación civil”– “no es otro, pues, que el de delimitar un ámbito dentro del cual *nunca podrá estimarse subsistente ni susceptible, por tanto, de conservación, modificación o desarrollo, Derecho civil especial o foral alguno*, ello sin perjuicio, claro está, de lo que en el último inciso del art. 149.1.8.^a se dispone en orden a la determinación de las fuentes del Derecho” [FJ 1. b); subrayado mío]. Ello significa no sólo que los artículos de las Compilaciones referidas a esas materias enumeradas en la segunda frase del art. 149.1.8.^a CE no son susceptibles de conservación, modificación o desarrollo por el legislativo autonó-

(96) Cfr. R. BERCOVITZ, “La conservación...”, cit., pág. 65, n. 69.

mico correspondiente, como con corrección se ha indicado(96), sino que, más aún, se trata de preceptos que ni siquiera están “subsistentes” una vez entrada en vigor la Constitución. O sea, que simple y llanamente han dejado de existir en razón de su desajuste al sistema de reparto competencial.

Lo que queda de este trabajo se consagra a enjuiciar, desde el título competencial del Estado en materia de ordenación de los registros e instrumentos públicos, algunas de las normas de los Derechos civiles, forales o especiales. Para emitir un parecer sobre este punto resulta irrelevante si se trata de un precepto pre o posconstitucional; unos y otros son medidos por la Sentencia 88/1993 con el mismo rasero. Es seguro que aquí no estarán todas las normas que presentan algún problema desde esa perspectiva, pero probablemente las ausentes pueden ser incluidas con relativa facilidad en alguno de los grupos normativos que se enumeran en cada uno de los epígrafes.

1. Disposiciones inocuas para la reserva competencial del Estado

Son inocuos desde el punto de vista de la reserva estatal objeto de este estudio los preceptos de los Derechos civiles forales o especiales que:

a) Contienen meras *remisiones o reenvíos a la Ley Hipotecaria*, tales como, por vía de ejemplo, el art. 241 del Código de Sucesiones de Cataluña (protección del tercer adquirente de bienes fideicomitidos frente a eventuales impugnaciones de actos dispositivos llevados a cabo por el fiduciario), el art. 332 de la Compilación de Cataluña (aplicación de los párrafos segundo y tercero del art. 157 LH a la hipoteca constituida en garantía del censal), o el art. 48 IV de la Compilación de Baleares (aplicación “en lo pertinente” del art. 15 LH para, “respecto de terceros y en garantía de legitimarios”, sujetar los bienes de la herencia al pago en metálico de la legítima).

b) Se refieren al dato de la inscripción de bienes en el Registro de la Propiedad como *momento determinante para el ini-*

cio de un cómputo temporal, ya para el ejercicio de una acción (art. 123 I de la Ley del Derecho Civil Foral del País Vasco: el derecho preferente de saca foral ha de ejercitarse en el plazo de tres meses desde la inscripción registral de la enajenación; art. 150.2 de la Compilación de Aragón: noventa días desde la inscripción para el ejercicio del derecho de abalorio), ya para la extinción por prescripción (art. 60 III de la Compilación de Baleares: el derecho de alodio se extingue por prescripción de cinco años contados desde la inscripción registral de la última transmisión onerosa del dominio útil de la finca).

c) Exigen, para la eficacia o validez de ciertos actos o negocios jurídicos, la *comunicación de datos registrales* (art. 116 III de la Ley del Derecho Civil Foral del País Vasco: en los llamamientos forales se deben hacer constar los datos de identificación registral, si la finca los tuviere), o toman la *situación registral como un presupuesto meramente fáctico* (art. 115 de la misma Ley: aunque figuren inscritos separadamente en el Registro el caserío y los pertenecidos, el tronquero que ejercite el derecho de adquisición lo hará conjuntamente sobre aquél y éstos).

d) Contemplan supuestos de *cancelación de derechos inscritos* (Disposición transitoria segunda de la Compilación de Baleares, para la cancelación de atribuciones patrimoniales en concepto de legítima inscritas por vía de reserva o afección sin consentimiento ni intervención del legitimario; Disposición transitoria segunda de la Ley catalana 9/1990, de 16 de marzo, de los Censos, para la cancelación de los censos inscritos que no hayan experimentado variación durante los últimos treinta años), cuya práctica se llevará a cabo conforme a lo previsto en la legislación estatal.

e) Prevén hipótesis de *anotación preventiva de derechos*, como hace el art. 366 II del Código de Sucesiones de Cataluña (el legitimario puede pedir anotación preventiva de la demanda de reclamación de la legítima o de su suplemento) y el art. 366 III del mismo cuerpo legal (cabe anotación preventiva del legado "si procede"; se complementa con el art. 272 I, que permite al legatario exigir al gravado la prestación de caución cuando se

trate de legados litigiosos que no puedan anotarse preventivamente en el Registro de la Propiedad). El modo de practicar la anotación será el establecido por la legislación estatal.

f) Agotan su contenido en *simples alusiones a la legislación notarial* (art. 15 II de la Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco: la redacción de documentos notariales en castellano y euskera se hará conforme se establece en el Reglamento Notarial), a la *intervención del Notario*, o la *necesidad de escritura notarial o documento público* para la validez o eficacia de ciertos actos o negocios jurídicos (por vía de ejemplo, v. arts. 33 I, 49-50, 74, 80.3, 93 I y 103.2.º de la Ley del Derecho Civil Foral del País Vasco; y arts. 15, 18.1, 21.1, 25.2, 29, 39.3.º, 52.1.º, 72.1., 72.2, 74.1, 80.1.1.ª, 86.1.1.º, 99, 111.1, 139 y 140 de la Compilación de Aragón)(97), o a la *protocolización notarial de documentos* (art. 31 de la Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco: averdado judicialmente el testamento hilburuko, se procederá a su protocolización notarial). En ningún caso se dictan normas que reglamenten directamente aspectos notariales.

g) Prevé la posibilidad de practicar asientos en el Registro Civil en virtud de *títulos admitidos por la legislación estatal*. Así, el art. 4.1. a) de la Ley catalana 7/1991, de 27 de abril, de Filiaciones estipula que el consentimiento del hombre para la fecundación asistida de la mujer-madre del recién nacido, “formalizado en documento público, es equivalente al reconocimiento de la filiación y es apto para la inscripción de la filiación en el Registro Civil”. El “documento público” a que alude este precepto no es sino el “documento auténtico” contemplado, como uno de los posibles títulos de inscripción, por el art. 23 I LRC. También vale como ejemplo de norma respetuosa con la reserva estatal el art. 2 de la Ley catalana de Filiaciones. La declaración de desconocimiento de paternidad del marido a quien la ley pre-

(97) El art. 93.2 de la Compilación de Aragón, que prevé para el caso del testamento ante capellán que “el Juzgado se constituirá ante la puerta de la Parroquia del lugar del otorgamiento”, es evidentemente inconstitucional, aunque no por lesionar la competencia exclusiva del Estado en materia de ordenación de los instrumentos públicos, sino porque es materia de la LOPJ estatal determinar cómo y dónde se constituyen los Juzgados (cfr. arts. 122.1 CE, 186 LOPJ y 313 LEC).

sume padre del nacido puede tener acceso al Registro Civil conforme a los arts. 23 I, 27 II y concordantes de la Ley del Registro Civil.

2. Disposiciones que afectan a la reserva estatal

Inciden más intensamente en la materia objeto de reserva los preceptos de los Derechos civiles forales o especiales que:

a) Señalan el modo de practicar las inscripciones en el Registro de la Propiedad, *los datos que deben acceder al Registro*. Así, es adecuado que el art. 280.1.º del Código de Sucesiones de Cataluña ordene al fiduciario, respecto a los bienes fideicomitidos, la inscripción del título sucesorio correspondiente en el Registro de la Propiedad, pero rebasa su ámbito competencial la Comunidad Autónoma cuando indica el modo en que ha de practicarse la inscripción (“insertando literalmente la cláusula fideicomisaria”), algo que sólo compete al Estado(98). El art. 30 III de la Compilación de Baleares (introducido en 1990) y la ley 231 II del Fuero Nuevo de Navarra no han ido tan lejos como el precepto catalán.

Idénticas observaciones cabe hacer a propósito del art. 7.1 de la Ley catalana de Censos, que lleva a cabo una amplia descripción de lo que debe expresar según su criterio la inscripción registral de un censo (“la clase del censo, la pensión que supone, la valoración de la finca a los efectos de redención, el laudemio y la *fadiga*, si se han estipulado, y el título de constitución”) sobrepuestas a las previstas por el legislador estatal (“junto con

(98) La eventual tacha del art. 208.1.º del Código de Sucesiones de Cataluña no queda subsanada por el hecho de que se limite a reproducir la legislación estatal, pues, por una parte, tal circunstancia no es absolutamente exacta (el art. 82 I RH dice que “se hará constar la cláusula de sustitución”, pero no demanda que se inserte “literalmente”), y por otra, aunque así fuera, si la competencia controvertida es del Estado, la inconstitucionalidad que se produce por el hecho de regular una Comunidad Autónoma una materia sobre la que es incompetente no queda reparada por el solo hecho de que la norma autonómica (incompetente) tenga el mismo contenido que la norma estatal (competente). La legislación civil *en paralelo* no está permitida por la opción foralista de nuestra Constitución (R. BERCOVITZ, “La conservación...”, cit., pág. 73; P. DE ELIZALDE, “El Derecho civil en los Estatutos de Autonomía”, ADC 1984, págs. 424-425).

las demás circunstancias exigidas por la legislación hipotecaria”). También el art. 7.2 de la Ley catalana de Censos específica, en aras de un mayor aseguramiento del principio hipotecario de especialidad, ciertos requisitos para la inscripción de agrupaciones de fincas sujetas a censo. Estimo que estas previsiones no se ajustan al sistema de reparto de competencias en la materia que nos ocupa, pues nuestras Comunidades Autónomas carecen de la facultad de dictar normas relativas a la inscripción de los derechos reales regidos por la legislación regional, a diferencia de lo que permite, en el marco de un Estado federal, el art. 949.2 del Código civil suizo.

b) Indican el *contenido de los instrumentos públicos*, como ocurre señaladamente con el art. 14 I de la Ley de Derecho Civil Foral del País Vasco: en los instrumentos públicos que otorguen los vizcaínos se hará constar su vecindad civil, su carácter de aforado o no y, en su caso, el régimen de bienes por el que se rige el matrimonio, según resulte de sus manifestaciones(99).

c) Atribuyen *nuevas funciones a los Jueces encargados del Registro Civil*, para las que no resultan habilitados según la legislación estatal ordenadora de esos funcionarios. Así, el art. 40 de la Ley catalana 39/1991, de 30 de diciembre, de la Tutela e Instituciones Tutelares, encarga al Juez del Registro Civil donde conste inscrita la tutela el recibimiento de las cuentas anuales presentadas por el tutor o, si existe, por el protutor, con la finalidad, según la Exposición de Motivos de la Ley, de

(99) El art. 14 de la Ley del Derecho Civil Foral del País Vasco fue objeto del recurso de inconstitucionalidad 2685/1992, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra varios preceptos de esa Ley autonómica. Transcurrido el plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE, el Auto del Tribunal Constitucional 106/1993, de 30 de marzo, mantuvo la suspensión de la aplicación del precepto sobre la base de los siguientes argumentos: “Han sido también impugnados dos preceptos (párrafo primero del art. 14 y art. 30) que de algún modo afectan –sin perjuicio de su definitiva calificación a efectos competenciales– al régimen de otorgamiento de los instrumentos públicos. Respecto de ellos son en todo trasladables las consideraciones que dejamos hechas más arriba, pues también aquí la seguridad del tráfico jurídico se resentiría gravemente si fueran actualmente aplicadas normas, como éstas, cuya validez constitucional ha sido puesta en cuestión. No de otro modo concluimos, ante problema análogo, en el ya citado ATC 89/1991 (Fundamento Jurídico 2.º). De otro lado, del mantenimiento de la suspensión de estas reglas no se seguirá, visto su contenido, perjuicio alguno que merezca la calificación de irreparable” [FJ 2. b)].

facilitar la consulta de las mismas a las personas interesadas y de agilizar la labor de la oficina judicial. Lo que se hace a costa de adjudicar a los Jueces encargados del citado Registro una tarea desconocida en la legislación estatal e incluso desnaturalizadora de la función institucional del Registro Civil: servir a la inscripción de hechos concernientes al estado civil de las personas (art. 1 LRC).

3. *Procesos constitucionales pendientes sobre el alcance de la reserva estatal*

Según creo, el único proceso constitucional con relevancia para el objeto de nuestro estudio que actualmente se encuentra pendiente de resolución –si es que no se ha producido un desistimiento cuya existencia ignore– es el recurso de inconstitucionalidad 1840/1989, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación contra los arts. 47.3 y 48 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 7/1989, de 8 de junio, de Medidas de intervención en materia de Suelo y Vivienda(100). No obstante su escasa fundamentación, del Dictamen emitido por el Consejo de Estado con carácter previo a la interposición del recurso (101) se desprende que el reproche de inconstitucionalidad encuentra su apoyo en que las competencias asumidas por la Comunidad Foral de Navarra sobre nombramiento de Notarios y Registradores y participación en el establecimiento de las

(100) Según el art. 47.3, se consideran infracciones a lo dispuesto en la Ley Foral “la elevación a escritura pública o la inscripción en el Registro de la Propiedad de terrenos o de viviendas sujetos a derechos de tanteo y retracto sin haberse hecho constar o acreditar debidamente la existencia de las notificaciones reguladas en los artículos 9, 10 y 14. Los Notarios y Registradores de la Propiedad autores de la infracción serán sancionados con multa entre 100.000 y 300.000 pesetas, según la gravedad del hecho”. El art. 48, complementario del anterior, atribuye al Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente la competencia para la imposición de las sanciones.

Por Auto referenciado en el *BOE* de 22 de febrero de 1990, el Tribunal Constitucional acordó levantar la suspensión de los preceptos impugnados, transcurrido el plazo de cinco meses a que se refiere el art. 161.2 CE.

(101) Dictamen núm. 53.926, de la Sección 1.ª, Administraciones Públicas, de 8 de febrero de 1990 (v. CONSEJO DE ESTADO, *Recopilación de Doctrina Legal. Año 1990*, 1992, págs. 78-81).

demarcaciones notariales y registrales (art. 52.1 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral Navarro), no comprende el régimen sancionador previsto por la Ley Foral 7/1989, cuya regulación corresponde exclusivamente al Estado.

En mi opinión, hay argumentos suficientes para entender que el recurso de inconstitucionalidad debe prosperar. Si se estima, como creo que es lo adecuado, que la doctrina sentada en la Sentencia 87/1989, de 11 de mayo, a propósito de los Notarios es también de aplicación a los Registradores de la Propiedad, resulta que el estatuto general de Notarios y Registradores, en su vertiente de funcionarios públicos (arts. 1 de la Ley del Notariado y 274 II LH), así como la regulación de la actividad pública notarial y registral, es competencia exclusiva del Estado *ex art.* 149.1.18.^a CE, y que el régimen disciplinario de unos y otros, en cuanto parte de ese estatuto funcional, es competencia exclusiva del Estado. Ello significa que los aspectos del ilícito administrativo en que puede incurrir un Notario o un Registrador, entre los que se incluyen la tipificación de la infracción, la sanción prevista y el órgano competente para su imposición, entre otros, han de ser determinados en todo caso por el Estado, sin que las Comunidades Autónomas ostenten competencia alguna sobre este particular. De hecho, alguna norma autonómica contiene prescripción similar a los preceptos impugnados de la Ley Foral 7/1989, imponiendo a Notarios y Registradores una obligación análoga, aunque sin llegar al extremo de tipificar una infracción y prever una sanción disciplinaria para el funcionario incumplidor(102).

(102) Así, art. 15 de la Ley catalana 24/1991, de 29 de noviembre, de la Vivienda: "Los Notarios y los Registradores de la propiedad exigirán, para autorizar e inscribir, respectivamente, escrituras de transmisión de viviendas, que vayan acompañadas de testimonio de la carta de garantía".

