

Diputaciones provinciales, concurriendo proporcionalmente las Diputaciones y Ayuntamientos. El personal y material de los establecimientos penales, así como la manutención y vestuario de los sentenciados, corresponde al Estado.— Véase, entre otras, los R. D. de 8 de Marzo de 1877, 11 de Marzo y 15 de Abril de 1886, circular de 9 de Junio de 1887, etc.

## CAPITULO V

### POLICÍA DE LA PROPIEDAD

§ 1.º—*Idea general de los servicios administrativos de la propiedad.*

1.—Pasemos á la exposición del servicio administrativo de la *propiedad*. La propiedad, como contenido de la vida y relación económicas en el individuo y en las colectividades, constituye una especie de prolongación de la personalidad á que el Estado atiende y con la que se relaciona, ocasionando servicios administrativos (1).

2.—Antes de nada conviene distinguir varias posiciones generales del Estado, frente al hecho positivo de la relación de propiedad. 1.º Puede el Estado desarrollar esta relación como relación suya, con la naturaleza para fines económicos propios—vida económica política, *Hacienda del Estado*.— 2.º Puede el Estado, en razón de su fin de ordenación jurídica, y por ser la propiedad interés jurídicamente protegible, atender á la *seguridad, claridad y desarrollo social* de las relaciones de propiedad, regulando la marcha del *deve-*

(1) Stein, *Handbuch*, II; Gneist, ob. cit., pág. 1.235; Loris, *Diritto amministrativo*, pág. 225; Persico, ob. cit., II; Meucci, ob. cit., pág. 316; Santamaría, ob. cit., pág. 668.

cho de propiedad. Y 3.º Puede intervenir aquél por su acción coactiva y su gestión económico-social en la más justa y proporcional distribución de los medios ó bienes que forman el patrimonio personal. Estas tres posiciones determinan tres distintas manifestaciones de la actividad política, y, por ende, tres posibles exigencias de servicios administrativos para hacer efectiva, por la acción jurídica de conservación del útil del Estado, la triple función de éste relativa á la propiedad. La primera posición da vida al sistema administrativo del orden económico, en sentido estricto, de la *hacienda* llamada *pública*. La segunda, al servicio administrativo de la *policía de la propiedad*. La tercera, al servicio administrativo provocado por la ingerencia social del Estado, dada su intervención en la marcha económica de las industrias, en la beneficencia, la enseñanza, etc., etc., y que suele traducirse en medidas de protección del desvalido, de atenuación de la concurrencia por virtud, las más de las veces, de una organización del impuesto y de la creación de instituciones de índole especial.

3.—En el presente caso nos referimos principalmente al servicio administrativo de policía de la propiedad basado en la misión jurídica del Estado. La necesidad de no descomponer en capítulos distintos la materia administrativa, nos obligará á estudiar, junto con los servicios de policía, otros servicios de policía también, pero por razones circunstanciales de ingerencia social, y en atención al desarrollo industrial bajo que suele manifestarse el aprovechamiento de la propiedad en determinadas formas.

4.—La acción del Estado como función general de policía respecto de la propiedad—seguridad y tutela,—es una manifestación especial del servicio de policía de seguridad.

El Estado, en efecto, cuida de los bienes de los ciudadanos, garantizándolos hasta donde es posible: 1.º, contra las usurpaciones deliberadas que, lesionando el derecho económico, pueden producirse; y 2.º, contra los pelgros y accidentes.

5.—El cumplimiento de esta misión de seguridad suscita: 1.º, servicios administrativos, por lo común á cargo de la policía de seguridad; 2.º, servicios administrativos especiales técnicos para prevenir y reprimir los efectos de inundaciones, incendios, terremotos, etc. (1); y 3.º, servicios administrativos para condicionar el resarcimiento, por virtud del *seguro*, de los daños sufridos.

6.—No es necesario detenerse á exponer el organismo oficial de estos servicios administrativos: de un lado, la Administración de la seguridad de la propiedad no implica en la estructura una distinción de órganos ó magistraturas; de otro, las medidas preventivas y represivas de los accidentes suelen ser ocupación edilicia.

7.—Prescindiendo de esta acción de seguridad de la policía administrativa, hay respecto de la propiedad otras manifestaciones más específicas, nacidas de la índole particular de la propiedad según las formas de ésta, ya por la condición y naturaleza personal del sujeto, ya á causa de la naturaleza del objeto.

8.—La propiedad en el individuo en el pleno ejercicio de su capacidad jurídica, supone el régimen normal de libertad económica, dado el criterio del derecho positivo; la propiedad del menor ó del incapacitado, determina una

(1) Estos servicios presuponen la sanción penal de los delitos contra la propiedad.

intervención tutelar. Por otro lado, la propiedad colectiva se somete á condiciones distintas, según la calidad jurídica de las personas sociales—el Estado, las provincias, los pueblos, las fundaciones, las Corporaciones libres, oficiales ó semi-oficiales (1).—Claro está: las normas que regulan la condición jurídica de la propiedad como derecho para el *fin económico* de las personas, no son de Derecho administrativo. Desde el punto de vista administrativo, importa la propiedad en estos casos: 1.º, considerada como factor económico del Estado, ó de los pueblos, ó de las Corporaciones oficiales ó semi-oficiales; 2.º, en cuanto la condición jurídica distinta de los sujetos, determina la necesidad de una intervención especial, que puede tener consecuencias administrativas para verificar aquellas operaciones que la constitución de la persona jurídica—registro de la misma, aprobación de sus estatutos—y su vida y disolución piden.

9.—Atendiendo al objeto de la propiedad, el Estado ha producido, con muy diverso alcance y sentido, legislaciones de índole muy compleja encaminadas: 1.º, á definir y dar notoriedad á la propiedad y á los derechos que ésta pueda provocar, garantizando su existencia y facilitando su movimiento; 2.º, á desenvolver las condiciones adecuadas de determinadas formas especiales de propiedades que por tradición, ó en razón de su carácter específico, entrañan una ordenación particular. El Derecho administrativo comprende en parte esas legislaciones, en cuanto se traduce la obra del Gobierno en servicios organizados para hacer efectivos

(1) Véanse en el Cód. civil, entre otros, los artículos 35 á 37, 333, 344 á 346, 745 á 748, 788, 956 á 958, 993, 994, 998 y 1.669.

los fines de protección y de ordenación jurídica de la propiedad. La tarea de definir el hecho de la propiedad, asentar sus cambios, facilitar sus transformaciones, para que la vida económica de la sociedad se verifique según el Derecho, suscita una actividad en el Estado que se traduce en la necesidad de organizar servicios administrativos—oficinas, personal, operaciones de conservación, etc.—El desarrollo de ciertas formas especiales de la propiedad que por su índole colectiva, por el modo de su aprovechamiento económico, por el carácter particular de su objeto determinan una intervención del Gobierno, ocasiona una organización indispensable de servicios administrativos—cuerpos técnicos, policía, oficinas, operaciones técnicas, etcétera.

10.—En el concepto de servicios de oficina para definir el hecho de la relación económica, en sí y en sus transformaciones, pueden citarse los *Registros* mercantiles, de últimas voluntades, notariales, de la propiedad inmueble, etc., etc. Mas de todos ellos, el que más nos importa es el *Registro de la propiedad inmueble*, tanto por el valor que éste tiene entre nosotros como oficina del Estado, cuanto por lo universal de la función que desempeña. De las ordenaciones jurídicas de las propiedades especiales, que entrañan servicios administrativos, interesa examinar: 1.º, las *minas*; 2.º, las *aguas*; 3.º, los *montes*; 4.º, la *propiedad intelectual*; y 5.º, la *propiedad de los inventos industriales*.

§ 2.º—*El Registro de la propiedad.*

1.—El Registro de la propiedad (1), organizado en el Derecho moderno (2) «como medio de hacer posible el crédito territorial (3),» es corriente considerarlo como una institución de *Derecho civil*. Es el Registro lugar de inscripción de la condición jurídica de los bienes inmuebles, donde consta el *estado civil* de los mismos; pero realmente por la función que desempeña, ya se dé al hecho de la inscripción de los actos que afectan á la propiedad un valor absoluto como medio de adquirir, ya se le dé sólo el relativo de medio de prueba de la existencia de la relación jurídica, es lo cierto que el Registro viene á ser una institución de *Derecho para el derecho* (4), pues que en definitiva por el Re-

(1) *Bibliografía*: D. H. A. Mascher, *Das Deutsche Grundbuch und Hypothekewesser*: Berlín, 1869; Verdier, *Transcription hypothecaire*: París, 1865; Galindo y Escosura, *Comentarios á la Legislación hipotecaria*: Oliver, *Derecho inmobiliario español* (tomo I); Azcárate, *Historia del Derecho de propiedad*, tomo III, pág. 231; Costa, *Reorganización del Notariado, del Registro de la propiedad y de la Administración de justicia*, 1890-93; *Reforma de la fe pública*, 1897.

(2) Naturalmente, la existencia del Registro de la propiedad, tal cual hoy se concibe, presupone la actual condición de la propiedad inmueble, bajo el dominio—capital—de las personas individuales ó colectivas.

(3) Azcárate, *ob. cit.*, tomo III, pág. 242.

(4) Aun considerada como institución capital del Derecho inmobiliario, según el concepto del sistema alemán, que con-

gistro no se producen las relaciones jurídicas de propiedad, sino que se definen, consignan, publican, prestándoles la garantía que nace de la solemnidad del *requisito* que la inscripción supone.

2.—Ahora bien: aun cuando la función del *Registro* sea esa, como implica un servicio *oficial*, su instalación, su organización y el desenvolvimiento de sus funciones, se traducen en obras administrativas, porque obras de Administración son: 1.º, resolver acerca del medio mejor de registrar la propiedad y sus modificaciones; 2.º, procurar la institución adecuada; y 3.º, prestar á esta institución los elementos necesarios para el buen desempeño de sus tareas.

3.—No importa, según esto, directamente al Derecho administrativo decidir sobre el alcance de las operaciones del Registro; pero sí le importa designar y desenvolver el régimen más adecuado de verificarlas. El interés y el destino económicos actuales de la propiedad inmueble, exigen una institución oficial: 1.º, que defina la extensión material, situación y condiciones naturales de la misma; 2.º, que fije indubitablemente el ó los propietarios y derechohabientes; 3.º, que señale de un modo claro la condición jurídica del objeto con respecto á los derechos que integran el de propiedad plena ó dominio; 4.º, que facilite las operaciones de cambio y transformación de esa condición jurídica, para que el carácter de inmueble de los bienes, no sea un obstáculo á las infinitas aplicaciones de que los bienes son suscepti-

tanta competencia trata de introducir en nuestro régimen jurídico el Sr. Oliver (*ob. cit.*), el Registro de la propiedad será en definitiva una institución que *no crea* la relación jurídica, sino que la *asegura* con una nueva relación—la del requisito formal de la inscripción del título.

bles. Prescindiendo, pues, del alcance jurídico que para los efectos procesales pueden tener las operaciones del Registro, la Administración es la llamada á organizar el servicio según las exigencias indicadas, claro es, contenidas para el caso, por el alcance de las referidas operaciones, como vamos á ver.

4.—Sabido es que los sistemas jurídicos del *Registro* pueden distinguirse según que se dé á la inscripción una fe absoluta ó incontrovertible, ó sólo una fe relativa, impugnabile. Prusia tiende resueltamente á aquel sistema, Suecia inclinábase resueltamente al segundo, sobre todo antes de la ley de 1881 (1). Pues bien: la decisión legislativa influye en el régimen administrativo de la función del Registro, á causa del distinto carácter de las operaciones que la oficina registradora tiene que verificar. No es lo mismo organizar el servicio de modo que investigue, con el auxilio del interesado, la bondad del derecho cuyo título se desee obtener, á fin de asegurarlo por entero, que organizar un Registro cuyas inscripciones no tengan valor tal.

5.—Por otra parte, aun cuando el Derecho administrativo no es el llamado á resolver sobre si debe ó no darse un valor absoluto á la inscripción en el Registro, sin embargo, relacionando la misión ideal del Registro con las exigencias del destino económico *actual* de la propiedad inmueble, cabe decidir que una administración bien constituída se compagina muy bien con el sistema que tiende á dar á la inscripción todo su valor, garantizándola siempre, al efecto de que ni el tercero de buena fe ni el propietario paguen faltas que no deben ser las imputables en caso de fraude.

(1) Azcárate, ob. cit.; Oliver, ob. cit.

6.—Ahora bien: admitida la misión propia del Registro, el servicio, desde el punto de vista administrativo, implica las siguientes operaciones: 1.ª, estudio, investigación técnica y circunstanciada de la condición material del inmueble cuyo título se solicita; 2.ª, fijación clara y terminante de su actual condición jurídica; 3.ª, consignación expresa de ambas; 4.ª, organización del Registro en oficinas públicas de garantía de los títulos expedidos; 5.ª, otorgamiento de cédulas convenientemente dispuestas para que el destino económico del derecho de propiedad pueda cumplirse plena y fácilmente. Todo esto supone, por otra parte, la formación de dependencias oficiales con personal adecuado, material suficiente y estipendio económico, por obra de la Administración. El ideal que la función jurídica del Registro propone en este caso á la Administración, es que presta el servicio de suerte que la seguridad de las relaciones de propiedad sea efectiva y su transformación fácil.

7.—Ese ideal, se dice (1), realizado en parte en Alemania y en Polonia por medio de un sistema de obligaciones territoriales constituídas sobre los inmuebles, expedidas por establecimientos de crédito que se han creado bajo los auspicios del Gobierno, y negociables como las acciones de los ferrocarriles ó cualesquiera otros efectos públicos, y de un modo más completo por el sistema de *Registration of title, sistema Torrens*, australiano de origen (2). En este sistema, la importancia de la organización administrativa

(1) Véase Costa, *Crédito agrícola* en el *Boletín de la Institución libre de enseñanza*, tomo VII, pág. 103.

(2) Torrens, *An Essay of land by Registration*; Brikdale, *Le Système Torrens en Angleterre*, 1890; Costa, l. c.; Oliver, ob. cit., pág. 871.

del servicio es grandísima. Se comprenderá con sólo fijarse en qué consiste: «¿Queréis—lice M. Donnat,—colocar una propiedad bajo el régimen Torrens? (1). Pues es preciso empezar por enviar á la *oficina del Registro*—centro administrativo, según mi concepto—un plano y una descripción de la misma. Peritos en materia de leyes la examinan, cual si tratasen de comprarla. Luego se publican anuncios, que además se comunican á los propietarios vecinos. Si se produjesen reclamaciones, se ventilan ante los Tribunales á costa del propietario. Inmediatamente que los derechos resulten claros, la oficina inscribe sobre un registro matriz el título de la propiedad, enumerando en él todas las cargas que la gravan; y una vez hecho esto, os envía el duplicado con la fotografía del plano original. A partir de ese momento, la propiedad queda garantida por la Administración contra toda reclamación ulterior; si alguna se produce, la Administración sostiene el proceso é indemniza á los lesionados en caso de condena.» Por otra parte, este sistema simplifica las operaciones ulteriores del Registro: la propiedad se transmite por el endoso del título, limitándose la intervención oficial á certificar la identidad de las firmas y la autenticidad del título. La división de una propiedad se verifica reemplazando el título y su plano por tantos títulos y planos como sean las nuevas partes (2).

(1) *La politique experimentale*, pág. 101.

(2) Vigente este sistema en Australia del Sur, lo han adoptado desde 1855 Queensland, Nueva Gales del Sur, Victoria, Tasmania, Australia occidental, Nueva Zelanda, Colombia británica, Isla Fidji, Iowa, en los Estados Unidos, llevándose á cabo importantes trabajos para instalar un sistema análogo en otros países, como en Argelia, Inglaterra, Bélgica, etc. De to-

8.—Refiriéndonos á España, el servicio administrativo de la propiedad inmueble hállase regulado como parte integrante de la llamada *legislación hipotecaria*, designación impropia, ya que no se trata sólo del *derecho de hipoteca* (1). No debemos detenernos aquí á exponer el valor jurídico de la *inscripción*: de un lado, ni los tratadistas están conformes sobre su alcance, ni la jurisprudencia ha llegado á definirlo completamente (2), y de otro, como ya se dijo, no importa al Derecho administrativo decidir tan grave cuestión jurídica. Lo que sí interesa, como indicación primera general, es consignar que por la legislación hipotecaria se ha tendido, en primer lugar, á favorecer el crédito territorial; pero al desenvolver los preceptos que tal propósito

das suertes, si no el sistema Torrens, el régimen alemán, que, según el Sr. Oliver, responde á los mismos principios, se va propagando por toda Europa, dándose el caso de que si España fué acaso la primera en inclinarse hacia ese principio, se ha estacionado de tal suerte, que todos nos han ido dejando atrás. En el año 1890 se produjo por el señor Conde de San Bernardo una proposición de ley encaminada á afirmar la legislación hipotecaria «sobre la base inicial del sistema conocido con el nombre de *Acta Torrens*.» El Sr. Oliver conceptúa innecesaria tal reforma tan radical, porque cree que «el aludido sistema tropezaría con iguales ó mayores obstáculos que el natural complemento y perfeccionamiento de nuestra Ley hipotecaria.» Sin poder discutir con detenimiento el caso, desde luego afirmo que la reforma del Registro se impone entre nosotros, pues nada más imperfecto que la manera cómo hoy se encuentra organizado y cómo funciona este servicio, hartamente desprovisto de las condiciones que una buena administración exige.

(1) Véase Azcárate, ob. cit.; Oliver, idem.

(2) Oliver, ob. cit., tít. III, cap. I.

imponía, todas las leyes (1) han tenido que construir un régimen de *Derecho inmobiliario* en el sentido de dar publicidad, fijeza, claridad y seguridad á las relaciones de propiedad, todo lo cual ha determinado la formación oficial, central y territorial de un servicio del Estado, cuya organización es la siguiente:

9.—El servicio de seguridad y policía, en cierto respecto, de la propiedad inmueble en España, es el *Registro de la propiedad*. Los Registros de la propiedad forman un organismo dependiente del Ministerio de Gracia y Justicia, en la Dirección general de los Registros (de la propiedad, civil y del Notariado). La Dirección es un centro burocrático, constituido por el Director general, el Subdirector, los oficiales y auxiliares, según lo dispuesto en la ley de 21 de Diciembre de 1869 y reglamento de 8 de Febrero de 1870 (títulos VIII y X respectivamente). El personal de la Dirección, inamovible, se recluta por oposición, verificándose el ingreso por la última plaza de las de auxiliares, y proveyéndose las vacantes de las demás por ascenso. La Dirección general es la encargada de la parte ejecutiva de la legislación: á ella compete todo lo referente al cumplimiento de los trámites administrativos para provisión de Registros vacantes, resolución de expedientes gubernativos que se propongan contra las calificaciones de los títulos hechas por los Registradores, la formación y publicación de los estados de movimiento de la propiedad, y la vigilancia é inspección de los Registros de la propiedad del reino (véanse los arts. 265 á 267 de la L. y 240 y siguientes del Regl.)

10.—Los Registros son oficinas públicas, instaladas por lo regular en las cabezas de partido judicial y destinadas á recibir la inscripción de la propiedad inmueble, reflejando en sus libros su estado y condición jurídica. (Véase el título IX de la

(1) Véase LL. de 8 de Febrero de 1861 y de 21 de Diciembre de 1869, y Regl. de 29 de Octubre de 1870.

L. y IX y XI del Regl.) Cada Registro de la propiedad se lleva en libros foliados y rubricados por el Juez de primera instancia respectivo ó el municipal delegado, uniformes según lo dispuesto por el Ministerio, numerados por orden de antigüedad, y que contendrán las inscripciones ó anotaciones preventivas, cancelaciones y notas de todos los títulos sujetos á inscripción, según los artículos 2.<sup>o</sup> y 5.<sup>o</sup> de la ley. Cada finca tiene su registro particular, en asiento numerado. Los libros se forman de ordinario por términos municipales: hay en cada Registro un libro *Diario* para el asiento de presentación de títulos (tít. VI de la L. y VI del Regl.) Los Registros son oficinas abiertas al público, siendo sus libros públicos también para cuantos tengan interés conocido en averiguar el estado de los bienes inmuebles y derechos reales inscritos. Hállase la publicidad confirmada por las certificaciones que deben y pueden expedir los Registradores (tít. IX de la L. y IX del Regl.) Los Registros de España, como centros burocráticos de importancia distinta, merced á las condiciones del término jurisdiccional que sus libros comprenden, hállanse clasificados en cuatro categorías: de primera, segunda, tercera y cuarta clase, atendiendo á los productos obtenidos en cada Registro durante los dos últimos quinquenios. Rige actualmente la clasificación del Real decreto de 10 de Julio de 1893. Los Registros se proveen siguiendo la distinción de las vacantes en tres turnos: uno para la antigüedad y mejor clase entre los Registradores; otro para la simple antigüedad, y otro para el mérito. No habiendo Registradores efectivos que soliciten los Registros de cuarta clase, el Registro se provee en el aspirante á quien le corresponda, según el orden de numeración resultante de las oposiciones que se hubieren verificado. (Tít. X de la L. y XI del Reglamento.—Véase el R. D. de 17 de Noviembre de 1890.)

11.—Todo Registro está á cargo de un Registrador, con los oficiales y auxiliares que necesita, nombra y retribuye. Los Registradores los nombra el Ministro de Gracia y Justicia, ingresándose en el Cuerpo por oposición en la condición y categoría de aspirante á Registros. Los Registradores son empleados públicos: para serlo, es preciso tener más de veinticinco

años y ser abogado; el cargo es inamovible, exige fianza, siendo el Registrador responsable civilmente, de un modo especial, de todos los daños y perjuicios que ocasione, según el art. 313 de la ley, aparte de la responsabilidad disciplinaria, especial también, y de la general como funcionario público. (Tít. XI de la L. y XI del Regl.) La retribución del Registrador se hace efectiva por el sistema del pago de honorarios, con arreglo á Arancel. (Tít. XII de la L. Arancel de 22 de Diciembre de 1887.)

### § 3.<sup>o</sup>—Servicio administrativo de las minas.

1.—Desde dos puntos de vista principales puede tener que relacionarse la Administración con las minas (1), hasta constituir su tratamiento jurídico, en parte, una rama del Derecho administrativo: en primer lugar, á causa de la condición de las substancias minerales, en cuanto constituyen un objeto de propiedad especial que da lugar á operaciones que implican un servicio en la Administración; y en segundo lugar, por ser las minas base ó motivo de una forma de explotación industrial que pide un régimen de policía el cual se traduce en un servicio administrativo. La unidad del objeto, las minas, determina la unidad del régimen jurídico-administrativo, por lo que no hay necesidad de tratar aquí, en la policía de la propiedad, de la primera

(1) Hingenhau, *Manual de Derecho de minas*: Viena, 1855; Festenberg Packisgh, *Der Deutsche Bergbau*: Berlín, 1886; Stein, *Handbuch*, vol. II, pág. 622; Gneist, ob. cit., págs 756, 964; L. Aguilon, *Legislation des mines française et étrangère*, 3 vols.: París, 1886; Ferrand Giraud, *Code des mines et des mineurs*, vol. III: París, 1887; Batbie, *Traité* cit., §§ 446 y siguientes; Ducrocq, ob. cit.; Hauriou, ob. cit., pág. 793; Say, *Dictionnaire* cit., vol. II, artículo *Mines*, por A. Renouard; R. Klostermann, *Industrie mineraria* (en el *Manual* de Schönberr, trad. ital.); De Gioannis, *Trattato de Legislazione mineraria*; Poggi y Mazzucchi, *Delle Legislazione mineraria*, 1864; Loris, ob. cit., pág. 240; Azcárate, ob. cit., III, pág. 211; Santamaría, ob. cit., pág. 586; Sánchez de Ocaña, *Legislación y jurisprudencia de Minas*, 1890-1892; *Reglamento de policía minera*; Freixa, *Legislación de minas*, 1887; Posada, ob. cit.