

Radical reforma para el funcionamiento del crédito territorial en la Argentina: La preanotación de hipoteca en garantía de operaciones bancarias

La reforma bancaria argentina ha afectado tan profundamente el funcionamiento del crédito hipotecario, que el sistema tradicional de proveerse de fondos estos especiales Bancos para ir atendiendo a sus sucesivos préstamos ha sido sustituido por asumir ese servicio el Banco emisor de billetes, es decir, el que ahora se llama en la técnica moderna el Banco Central. Sabido es que ese modo ordinario de proveerse de medios de pago (dinero) para atender a los préstamos que se vayan efectuando, lo han conseguido siempre estos Bancos—por ejemplo, hoy nuestro Banco Hipotecario—mediante la emisión de cédulas por un importe equivalente a los créditos que van concediendo. Es decir, que con una mano va concediendo el Banco los préstamos hipotecarios y con la otra va emitiendo cédulas cuyo importe, unido a las cantidades que por amortización semestral de los préstamos que van venciendo recibe, son los recursos con que el Banco cuenta para entregar y atender a los nuevos préstamos que concede. Y a su vez, la amortización de esos préstamos comprende, por tanto, dos partes: una es el capital prestado que se va devolviendo, y la otra son los intereses de ese capital que se adeuda. De ahí que, a medida que se va acercando el final del plazo del reintegro total del préstamo (como máximo son cincuenta años), necesariamente será mayor la parte del capital que se devuelve en esa anualidad de amortización (que está calculada en unas tablas), porque siendo ésta siempre la misma, al ser los intereses menores, cada vez falta menos capital que devolver; luego mayor será el resto del importe o anualidad de amortización que se destina al pago o reintegro del capital prestado.

Esta última parte del mecanismo financiero de los préstamos hipotecarios por la Banca Oficial Argentina sigue igual, como es lógico, en

esta reforma que estamos examinando, puesto que también allí se amortiza el préstamo por anualidades, destinando una parte de la misma al reintegro del capital y otra al de los intereses; pero lo que varía ahora es el modo de proveerse de fondos el Banco Hipotecario Argentino. Y ésta es una de las partes trascendentales de la reforma bancaria operada en ese país, dentro de la nacionalización de la misma, aunque también hay otra novedad muy importante, que examinaremos después, en cuanto crea una especie de anotación preventiva del crédito hipotecario.

La Argentina, como ha ocurrido con otros países, se decidió a una radical reforma bancaria en los primeros tiempos de la actual postguerra; pero así como en la mayor parte de esas otras naciones, a través de su discusión parlamentaria, se descubre cuál ha sido el motivo de esas modificaciones, puesto que más que a causas de tipo económico, en realidad obedecieron, en general, a factores políticos al triunfar los partidos de izquierda, que en sus programas venían anunciando, entre otras nacionalizaciones, la de la Banca, en cambio en la reforma argentina, aunque también se alegaban esas razones de tipo económico, había al mismo tiempo un afán de rescate de esa Banca para la economía nacional, singularmente de ese Banco Central (Banco emisor de billetes), por poseer una buena parte de su capital la Banca extranjera, con lo que al ser nacionalizado o estatificado por estas nuevas Leyes, quedaba eliminado el capital extranjero de su participación en el manejo de la Banca de este país. Política análoga hemos visto ha seguido el Gobierno Perón con algunas otras importantes Empresas, como así ha ocurrido recientemente con los ferrocarriles, que de manos inglesas han pasado a ser propiedad del Estado argentino.

Pero así como, por ejemplo, en Inglaterra sólo ha sido nacionalizado el Banco emisor (el Banco de Inglaterra, sin respetar siquiera el llevar cerca de tres siglos de existencia) al triunfar el laborismo, en la Argentina lo ha sido toda la Banca Oficial: el citado Banco Central (el de emisión de billetes), el de la Nación Argentina (que es el Banco Agrícola) y el Banco Hipotecario Nacional. Pero, además, tan radical ha sido la reforma de esos Bancos Oficiales, que prácticamente quedan sometidos a la voluntad y dirección del Banco Central (como si dijéramos el Banco de España), pues es el que viene a determinar el mayor o menor volumen del crédito que pueden conceder por medio de sus operaciones de préstamo, descuento, etc. Y, por otra parte, también

viene, en definitiva, a subordinarse al Banco Central la actuación del resto de la Banca. Con eso lo que se pretende sin duda es que el volumen total de medios de pago (billetes y cheques sustituyendo a éstos como dinero circulante) lo esté fijando el Banco Central y regular de esta forma, a su voluntad, la cantidad de la circulación dineraria para evitar se produzca en proporciones inadecuadas a las necesidades del tráfico y de inversiones, y de ese modo no ejerza sus dañosos efectos (inflación), sobre todo en el alza de precios. Y de tal manera llega esa absorción o dominio del Banco emisor sobre toda la Banca que, incluso, ya no podía dejarse fuera, por su volumen, al crédito hipotecario, por lo que también se somete al control del Banco Central, y para ello, como radical medida, se dispuso en la reforma que estamos examinando que quedaran *retiradas de la circulación todas las cédulas hipotecarias* (análogas a las que emite nuestro Banco Hipotecario), a pesar de la enorme suma que representaba el importe de esa circulación, extendidas por otros países y, entre ellos, España, si bien no circulaban, porque al estar en poder de españoles hacía ya tiempo que habían sido declaradas y entregadas al Instituto Español de Moneda Extranjera, ya que, por tratarse de valores extranjeros, los que, como es sabido, se decretó por el Gobierno Nacional de Burgos fueran declarados y más tarde entregados a ese Instituto, era este Centro quien podía disponer de los mismos, si preciso fuera.

Pero al privar a los Bancos argentinos de la emisión de cédulas (había en este país varios dedicados a estas especiales operaciones) se les hubiera imposibilitado para seguir realizando nuevos préstamos porque se agotarían rápidamente sus fondos. De ahí que había que buscar nueva y abundante fuente de recursos, y esto se ha salvado asumiendo el propio Banco emisor de billetes esa función de fuente de los mismos, y así se obliga a irlos facilitando, como *contrapartida* de las hipotecas que el oficialmente Banco Hipotecario vaya concediendo, ya que, en adelante, sólo a este Banco se le concede la facultad de prestar sobre inmuebles, salvo los casos en que específicamente corresponde también a los otros dos citados Bancos Oficiales: el de la Nación argentina y el de Crédito Industrial. Es decir, que a medida que este Banco va concediendo préstamos hipotecarios, el Banco Central o emisor de billetes (o sea, el genuino Banco creador de medios de pago: billetes) le va reponiendo esos mismos fondos, quedando en garantía a este último las hipotecas que se van constituyendo a favor del Hipotecario.

Realmente, lo que ha ocurrido con este nuevo mecanismo es que, en vez de quedar las hipotecas respondiendo y garantizando a los tenedores de las cédulas emitidas, como en nuestro sistema, según el Código de Comercio (artículo 208), ahora, al desaparecer o quedar retiradas éstas de la circulación, el verdadero y último prestador o acreedor es el Banco Central, porque es quien, en definitiva, entrega el dinero del préstamo a través del Banco Hipotecario, y por eso en la nueva legislación argentina se dispone que a favor suyo queden respondiendo las hipotecas, aunque los préstamos los siga haciendo directamente el Banco Nacional Hipotecario, que es como si fuera nuestro Banco Hipotecario, único oficial en nuestro país, aunque la demás Banca puede también otorgar préstamos hipotecarios, pero como superposición de garantía bancaria: de un anterior descuento o de una anterior póliza de crédito. De este modo el Banco Hipotecario argentino queda totalmente subordinado, como hemos dicho, al volumen de préstamos que le permite el Banco emisor, puesto que éste es quien le va proveyendo de fondos, el que, por tanto, viene a regular, en definitiva, como también lo hace con los demás volúmenes en los otros Bancos Oficiales, la mayor o menor cantidad de sumas que en un período determinado quiera destinar a préstamos hipotecarios, para controlar así, como hemos indicado, la suma total del crédito en el país, aumentando o disminuyendo de ese modo la cantidad de dinero circulante, buscando, sin duda, como un efecto fundamental, dar una mayor estabilidad a los precios y, por consiguiente, a toda la vida económica nacional.

Hay un otro aspecto de la reforma argentina que todavía entraña tanta o más importancia y novedad y que sin duda tiende a armonizar la rapidez de las operaciones bancarias con la menor celeridad que supone el cumplimiento de las obligadas formalidades para asegurar sólidamente esas operaciones mediante la constitución de la garantía hipotecaria. Para tomar esas rápidas medidas de aseguramiento, crea esa legislación lo que llama, "*la preanotación de operaciones bancarias con garantía hipotecaria*". El mecanismo que establece la nueva legislación argentina para asegurar con hipoteca rápida y provisionalmente estas operaciones bancarias, es realmente sencillo y expeditivo, como a continuación vamos a deducir.

En la Exposición de motivos de la Ley (de 28 de mayo de 1946) creando esta preanotación de hipoteca en garantía de operaciones bancarias—la establece para los tres citados Bancos Oficiales—se funda la

introducción de esta reforma en la necesidad de no retrasar la entrega del importe de los préstamos bancarios que se afiancen con garantía hipotecaria, y a ese efecto no esperar para la entrega del dinero a llenar las formalidades de otorgamiento de la escritura y su inscripción—aunque no se emplea siempre este mismo tecnicismo—en el Registro de inmuebles.

Para ello declara y establece esta Ley “que los Bancos Oficiales (ya hemos indicado que son tres: Banco de la Nación Argentina, de Crédito Industrial e Hipotecario Nacional, al efectuar operaciones con garantía hipotecaria, podrán disponer directamente su preanotación por oficio (equivalente a nuestra tecnología de procedimiento a las palabras “de oficio”) a los Registros inmobiliarios, a fin de conceder anticipos a sus clientes, una vez acordado el préstamo y comprobado el dominio y la libertad de disposición de la firma ofrecida” (artículo 1.º).

Obsérvese la trascendencia de este artículo en cuanto, para dar a esas operaciones bancarias garantizadas con hipotecas la celeridad que su naturaleza exige, faculta a los Bancos Oficiales para que “de oficio” decretén se tome anotación de la hipoteca, para no demorar la operación hasta que se formalice la correspondiente titulación, una vez acordado el préstamo y sin más previos requisitos que el haber comprobado que la finca pertenezca libremente al que la ofrece en garantía. Es indudable que con esta modalidad del crédito hipotecario adquiere éste gran flexibilidad para amoldarse, tanto al desenvolvimiento y sencillez con que se desarrolla el tráfico bancario, como la ventaja de que el prestatario obtenga con rapidez, si no todos los fondos que solicita, una buena parte de los mismos, y de ese modo poder luego sin apremios de tiempo ir preparando el otorgamiento de la correspondiente escritura pública. Ya hemos indicado que quizá pueda verse en esta innovación legislativa un exceso de sencillez de formalidades para la constitución de esa especie de hipoteca provisional en garantía de operaciones bancarias, y como primera cuestión que puede plantearse, sería la de la identidad de la firma de la autoridad o dirigente del Banco que ordena esa operación, pero esto podrá resolverse con la simple diligencia de la legitimación notarial de su firma, firmando y rubricando, además, los pliegos con el sello notarial correspondiente. La segunda cuestión, y más importante, sería la de la personalidad y capacidad del hipotecante, pero esto parece que, en principio, no sería caso frecuente, ya que lo normal es que hipoteque él dueño, mayor de edad, y no el caso, por

ejemplo, de menores y ausentes, que serán las excepciones, y entonces sí es más delicada esta cuestión, pero a la que también se darían soluciones.

Sigue diciendo esta Ley que "la preanotación de hipoteca originará una carga real sobre el inmueble, con privilegio especial sobre éste por el importe del anticipo, sus intereses y gastos, el que durará *cuarenta y cinco días corridos* desde la inscripción y será *prorrogable* a petición del Banco acreedor, por el mismo lapso y en la misma forma, *cuantas veces sea necesario*" (art. 2.º).

La preanotación *caducará* en cualquiera de los casos siguientes:

a) Por el mero *vencimiento* del término fijado en el artículo anterior.

b) Por el *pago* del anticipo y de sus intereses y gastos, que comunicará el acreedor (el Banco) por oficio directo; y

c) Por la *inscripción* de la escritura pública de la hipoteca que garantice el crédito total (art. 3.º).

Por consiguiente, se reducen a: la *caducidad* de esta hipoteca tanto lo establece la Ley por el vencimiento de ese plazo como por el pago y la inscripción; pero realmente, en nuestra terminología y concepto legal, sólo el primer caso, a), es de verdadera caducidad, ya que el segundo b), es de extinción por pago, y el tercero, c), que será el corriente, es propiamente de *conversión* de esa especie de anotación preventiva en inscripción, cuando se haya ultimado, por tanto, la formalización de la escritura de hipoteca y su inscripción en el Registro de la Propiedad (en la Argentina, llamados Registros Inmobiliarios).

Obsérvese con cuánta rapidez se crea en la nueva legislación argentina la constitución preventiva de la garantía hipotecaria del crédito bancario, evitando así demora en la entrega del préstamo, ínterin no se ha llegado a formalizar, cuando menos, la correspondiente escritura, ya que realmente debía esperarse a su inscripción—mayor demora—, como viene haciendo nuestro ya tradicional Banco Hipotecario, en razón a que sólo cuando está inscrita la hipoteca es cuando ésta ha nacido y se ha asegurado el préstamo.

Si este avance legislativo siempre tiene importancia, mucho más la alcanzará en la vida de los negocios dentro del tráfico bancario y mercantil, que cada día exige una mayor facilidad en su desenvolvimiento, pero sin que ello suponga olvidar en ningún momento el hacer compatible esa rapidez con las necesarias formalidades que ga-

ranticen debidamente y de una manera firme al acreedor. Por esto, una de esas fórmulas pudiera ser, en principio, esta parte de la reforma bancaria argentina y que no puede ser otra que descansando su derecho sobre la inscripción del inmueble de su deudor, que armonice siempre la seguridad de la garantía con la rapidez en el otorgamiento del préstamo de carácter bancario.

Lo cierto es que hay que ir proyectando poner en práctica en nuestra patria una mayor difusión y agilidad del crédito territorial, haciéndole llegar a todos los lugares del campo español para que su otorgamiento sea más frecuente y abundante, ya que sus ventajas son indudables y de tal modo evidencia su necesidad la vida económica, singularmente la agrícola e industrial, que basta, por ejemplo, examinar los recientes Estatutos del Banco de Crédito Industrial y se observará que establecen, como medio básico y general para conceder y asegurar sus operaciones bancarias, el de que se garanticen con hipoteca, y por eso sólo admite ese Banco garantías de otro carácter (personal, pignoraticia o mediante aval bancario) de un modo excepcional.

También viene así a proclamar esa necesidad el funcionamiento mismo del crédito para la agricultura, a pesar de que la Ley última que regula este crédito se inclina por las garantías personales; pero prácticamente, sin embargo, se observa que tiende a concederse pidiendo, en primer término, el Estado que se asegure el crédito que otorga (como máximo, 50.000 pesetas) mediante la garantía hipotecaria, pero luego resulta que como es tan deficiente nuestro sistema registral, al faltar la titulación inscrita obliga a desistir de esta garantía y sustituirla por la personal, con lo que el acreedor (en este caso, el Estado) pierde esa segura garantía real, que a la vez es más cómoda para el agricultor; en cuanto le permite alargar el plazo para la devolución del préstamo, única forma que le dará holgura y no le ahogará (como ocurre con las análogas operaciones bancarias cuando están aseguradas con crédito personal o pignoraticio, o sea, operaciones a corto plazo) al final, y más dada la variabilidad de las cosechas, y de ese modo, con plazo largo o hipotecario, habrá obtenido una cosecha media al cabo de varios años que le permita la devolución del préstamo y sus intereses.

Revela la importancia para la economía nacional tener un crédito territorial bien organizado y extendido, al observar sus beneficiosos efectos en los países que así lo poseen, como, por ejemplo, ocurre con la nación suiza, puesto que debido al buen funcionamiento de su sis-

tema registral por todo el país, es sumamente frecuente el uso del crédito hipotecario para la concesión de préstamos, y llega a tal grado, que la Banca opera allí con esa garantía, como una manera normal y corriente de realizar sus operaciones, y por eso, las operaciones de hipoteca de esa Banca constituyen una gran parte de todo su negocio en el mercado del dinero. Esta característica de la Banca suiza, utilizando la hipoteca como frecuente garantía de sus operaciones, ha servido para dar un gran auge, no sólo al mejoramiento de su limitado campo agrícola y ganadería, sino, incluso, a su desarrollo industrial. Y por ello así se observa hasta dónde llega la difusión de su crédito territorial cuando se aprecia la existencia en los cantones suizos de Bancos Hipotecarios al lado de los demás Bancos, que también operan abundantemente con esta clase de garantía real, y de tal grado suele encontrarse tan difundido esta especie de crédito, que se llega a que exista dentro de un mismo cantón un Banco Hipotecario para la propiedad urbana y otro para la propiedad rústica. Todo esto evidencia el atraso que en el funcionamiento y desarrollo del crédito territorial vive nuestro país, puesto que ni siquiera puede hablarse de las dificultades que presenta para ello la excesiva división de la propiedad rústica en España, ya que en Suiza, en su conjunto, es más frecuente el minifundio y, sin embargo, toda su propiedad figura inscrita, con lo que claramente se deduce ha de deberse a esa favorable circunstancia lo frecuente que resulta en ese país la utilización del préstamo concedido con garantía hipotecaria. Ello se debe también a la facilidad que allí se encuentra para otorgarlos en el hecho de hallarse toda la propiedad inscrita, unida a la seguridad que, además, ofrece aquel sistema registral al funcionar hermanadas la realidad jurídica de su publicidad al identificarse constantemente con la realidad física de las fincas, y para esto último ya hemos indicado en otra ocasión se daría un gran paso en ese sentido, aparte de otras innegables ventajas para los propietarios de inmuebles, si las bajas y altas de las fincas se llevaren paralelamente en los Registros a la par que se hace la liquidación y, en su caso, la inscripción de las mismas anotándose hubo rápido servicio, gratuito para el Estado (en contraste con el crecimiento de la burocracia) y cómodo para los propietarios y contribuyentes; que en una misma oficina pública les resolvía estos trámites.

LEONARDO CIMIANO
Registrador de la Propiedad.