

REVISTA CRITICA
DE
DERECHO INMOBILIARIO

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

Año XXII

Mayo 1946

Núm. 216

La adquisición de bienes inmuebles
por extranjeros

El sentido vulgar de la palabra «extranjero»—el no nacional—, basado en una condición puramente negativa, no basta para el Derecho internacional, que buscando la esencia jurídica de este concepto, la ha encontrado en el sometimiento simultáneo a más de una soberanía, determinado por razón de las personas, las cosas o los hechos.

Si se traslada este concepto técnico al campo del Derecho inmobiliario, forzosamente han de surgir, con mayor profusión quizá que en cualquier otra rama del Derecho, multitud de modalidades y restricciones especiales, concretadas antiguamente en el clásico principio del «estatuto real», que, si bien conmovido hoy por los embates conjuntos del tiempo y de la ciencia, se encuentra latente todavía en el fondo de la casi totalidad de las legislaciones.

El Derecho español es, seguramente, uno de los más progresivos en esta materia. En contra de la negra leyenda de la intolerancia y el exclusivismo españoles, bastaría citar el sentido de protección y benevolencia hacia los extranjeros que inspiró tantas de las disposiciones del Fuero Juzgo, las Partidas, el Fuero Real y la Novísima Recopilación. Simple concreción de ese espíritu es la generosa norma sentada en el artículo 18 del Real Decreto de Extranjería de 17 de noviembre de 1852, recogida también en el artículo 27 del Código civil.

De acuerdo con tales preceptos, el extranjero puede en nuestra patria adquirir y poseer bienes inmuebles, así como gozar de los derechos que con relación a ellos conceden las leyes a los españoles. Única excepción a este principio es la que nace del imperativo, universalmente reconocido en Derecho internacional, del «orden público», concretado, según la fórmula adoptada por nuestro Código civil, en las leyes prohibitivas concernientes a las personas, sus actos o sus bienes, y las que tienen por objeto el orden público y las buenas costumbres.

La libertad adquisitiva de los extranjeros en relación con los bienes raíces ha venido evolucionando, lógicamente, a compás de los tiempos, conforme crecía el intervencionismo del Estado y se mermaba la esfera de acción del individuo, siempre que, de modo directo o indirecto, fuese opuesta al interés general. Adopta en este caso la intervención del Estado la forma de limitaciones a los derechos de adquisición, disposición y disfrute de esta especie de bienes, limitación que unas veces toma la forma de simple y rotunda prohibición y otras se concreta en la exigencia de autorización gubernativa.

Pueden clasificarse tales limitaciones en tres grupos, según que estén determinadas por la naturaleza especial de los inmuebles —fincas rústicas, minas—, por la situación de los mismos—zonas de costas y fronteras—, o por la residencia del adquirente—enajenaciones a favor de residentes en el extranjero. En realidad, todas ellas obedecen a la razón común que antes se apuntaba, la de seguridad del Estado, contemplada desde los distintos puntos de vista: social, político, económico o estratégico.

El objeto de este trabajo, cuyo interés, si alguno tiene, estribará tan sólo en significar un intento de sistematización de una materia no muy elaborada hasta hoy, será el estudio—con la brevedad inherente a la modestia de su intención inspiradora—de las repercusiones registrables de tal estado de derecho. Para ello se tratará por separado de cada una de las indicadas limitaciones genéricas y, con separación también para cada una, de los bienes, actos y contratos a que afecta, de la forma de la autorización gubernativa y de las obligaciones al respecto de los Registradores de la Propiedad.

I.—FINCAS RÚSTICAS.

Suavizando la prohibición general traída a nuestra legislación por el Decreto de 28 de julio de 1931, el de 16 de febrero de 1932 exige autorización del Gobierno para que las personas jurídicas extranjeras puedan adquirir por cualquier título, en territorio español, bienes inmuebles de carácter rústico o derechos reales constituidos sobre los mismos. El fin principal de esta prohibición fué el de prevenir obstáculos a la política social agraria proyectada por los Gobiernos de la República; se limitó a las personas jurídicas porque normalmente son las de mayor potencia económica y las de más acusada peligrosidad en el campo de las relaciones internacionales.

A) *Bienes, actos y contratos a los que se aplica la necesidad de la autorización.*—Habla el Decreto de bienes de carácter rústico, y establece que se entiende por finca rústica la que tenga dicha consideración según el Registro de la Propiedad; por excepción, el Ministerio de Justicia, previo informe del de Hacienda, puede declarar otra cosa, en casos de duda, justificada por la clase de contribución que la finca satisfaga o por su inmediata proximidad a otra finca urbana.

Ha de entenderse, en consecuencia, que, cuando se trate de fincas anteriormente inscritas en el Registro y clasificadas, como es preceptivo, de rústicas o urbanas, el Registrador deberá atenerse a la clasificación ya hecha para saber si es o no dé las comprendidas en el precepto prohibitivo, a no ser que medie decisión en contrario del Ministerio de Justicia. Si se trata de un caso de inmatriculación, el Registrador ha de hacer la calificación de rústica o urbana ateniéndose, a falta de claro criterio legislativo, a las declaraciones de la jurisprudencia; contra esta decisión cabrá al interesado el recurso de acudir a la autoridad del Ministerio, así como los demás que la legislación hipotecaria concede contra las calificaciones registrales.

En cuanto a los actos y contratos comprendidos en el Decreto, dados los términos de generalidad de su artículo 1.º, serán tanto la adquisición por cualquier título de fincas de aquella naturaleza como la constitución, transmisión o modificación de los derechos reales sobre las mismas.

Hay, sin embargo, una clase de bienes para los que el rigor es aún mayor, ya que en ningún caso pueden ser adquiridos por personas jurídicas extranjeras: los títulos hipotecarios transmisibles por endoso o al portador, en los que ha de constar de modo expreso la prohibición de que sean adquiridos por esta clase de personas.

B) *Forma de la autorización gubernativa*.—Se concede por Decreto, acordado en Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Hacienda en todo caso, y los de Agricultura y Obras Públicas cuando así proceda por razón de las cuestiones planteadas. El permiso ha de basarse en el hecho de ser necesarios los bienes de que se trate para la implantación, ampliación o modificación de una explotación o negocio agrícola, industrial, comercial o minero.

C) *Obligaciones de los Registradores de la Propiedad*.—Con una redacción que no se distingue por su claridad ni por su tecnicismo—tomada seguramente de la del artículo 20 de la Ley Hipotecaria, que se ocupa de un supuesto muy diferente—dispone el artículo 4.^a del Decreto que «los Registradores suspenderán o denegarán, según los casos, la inscripción de los títulos afectados por él, mientras no se cumpla el requisito de la previa autorización».

Como en el artículo 1.^o se ha establecido la necesidad de la licencia «previa», hay que calificar de nula, por opuesta a la Ley, cualquier transmisión verificada sin ella; y siendo nula, lo que procede es la denegación de la inscripción. Sólo podría admitirse la anotación preventiva cuando en el título se alegue haber obtenido el previo permiso y no se justifique en forma lo alegado.

II.—MINAS.

Dado el extraordinario interés que desde cualquier punto de vista tienen las minas para el Estado, ha de acentuarse en esta materia el criterio restrictivo en cuanto a los derechos que los extranjeros pueden ejercer sobre esta clase de bienes.

Ya el Real Decreto de 14 de junio de 1921 dispuso que las concesiones mineras no se otorgarían más que a españoles, y que españoles habían de ser también en las sociedades concesionarias los principales cargos directivos y, al menos, dos tercios de los

demás. La moderna legislación de minería, constituida por la Ley de 19 de febrero de 1944, adopta al respecto un criterio análogo, que cristaliza en el principio fundamental, sentado en su artículo 1.º, de que las minas son bienes de la nación, que el Estado podrá ceder para su explotación a españoles o a sociedades constituidas y domiciliadas en España; norma terminante que, sin embargo, tiene varias excepciones, derivadas, unas, de situaciones de derecho inevitables y, otras, de la distinta consideración que han de merecer las diversas clases de sustancias minerales.

A) *Bienes, actos y contratos a los que se aplican las limitaciones.*—Las sustancias del reino mineral se agrupan, según el artículo 2.º de la Ley, en dos secciones: las rocas y los minerales en sentido estricto. Las de la primera sección siguen a la propiedad del suelo, no habiendo, por tanto, que citar en cuanto a ellas restricción alguna que afecte de modo especial a los extranjeros.

Los minerales de la sección segunda no pueden ser concedidos, como se ha visto, más que a españoles, sin que se reconozca en la Ley de Minas excepción alguna a esta prohibición. Sólo los españoles pueden solicitar el permiso de investigación y la concesión subsiguiente; tratándose de sociedades, se exige, además de que estén constituidas y domiciliadas en España, que pertenezcan a españoles el 75 por 100 de su capital y los principales cargos directivos.

Quedan también prohibidas las ventas, cesiones, arriendos, subarriendos, gravámenes o cualquier otra forma de transmisión, por actos *inter vivos*, de concesión de explotación a favor de extranjeros. Pueden, en cambio, verificarse a nombre de los mismos las transmisiones *mortis causa*.

B) *Forma de la autorización gubernativa.*—No reconoce la Ley autorización alguna que haga posible, tratándose de extranjeros, la concesión o la transmisión de la misma por actos *inter vivos*. Solamente se admite el permiso especial, cuando sea aconsejado por el interés general y mediante acuerdo adoptado en Consejo de Ministros, para autorizar la pertenencia a extranjeros del capital de las sociedades mineras, hasta una proporción máxima del 45 por 100.

La transmisión por actos *mortis causa* no precisa licencia gubernativa, si bien el Estado podrá «subrogarse en los derechos del

adquirente, previa la correspondiente indemnización». Aunque expresado de una forma bien poco técnica, se trata de un caso claro de expropiación forzosa por causa de utilidad pública.

C) *Obligaciones de los Registradores de la Propiedad.*—Se reducen a denegar, en el caso de que se solicitare, la inscripción a favor de los no españoles de los actos y contratos que veda la Ley. No hay, en cambio, obstáculo alguno para las adquisiciones por actos *mortis causa*.

III.—ZONA DE COSTAS Y FRONTERAS.

Razones elementales, que no es necesario exponer, obligan a los Estados a adoptar medidas reguladoras de la adquisición por extranjeros de los inmuebles situados en la zona costera o fronteriza. En España rigen en este punto la Ley de 23 de octubre de 1935 y su Reglamento de 28 de febrero de 1936.

La norma general, comprendida en el artículo 1.^º de la Ley, es la de que es necesaria la previa autorización del Ministerio de la Guerra para la adquisición por no nacionales de fincas o terrenos situados en las zonas que en la misma y en el Reglamento se detallan, y para el establecimiento de derechos reales o construcción de obras en los mismos.

A) *Bienes, actos y contratos a que se aplica la necesidad de la autorización.*—Los bienes se determinan, como se ha dicho, por su situación ; son todos aquellos enclavados en la zona militar de referencia, que comprende en la actualidad, según el artículo 2.^º del Reglamento, la totalidad de los archipiélagos balear y de Canarias, así como la totalidad de los territorios de dominio español o de ocupación en las plazas de soberanía del norte de África, hasta los límites del campo exterior ; y en las costas del estrecho de Gibraltar y de Galicia, la porción que radica dentro de los límites concretos que el Reglamento detalla. Puede ser ampliada la zona a cualquier punto del litoral español, comprendido entre la costa y una línea aproximadamente paralela y situada a 25 kilómetros de aquélla, por decisión del Ministerio de la Guerra.

En cuanto a los actos y contratos que necesitan la previa licencia, serán la adquisición por cualquier título de las citadas fincas o terrenos, siempre que estén situados fuera de poblado y no

incluidos en sus ensanches o zonas urbanizadas, así como la constitución de derechos reales o construcción de obras.

B) *Forma de la autorización.*—Se concede por el Ministerio de la Guerra—hoy del Ejército—, solicitándose por medio de instancia cursada por conducto de los generales de división o comandantes militares respectivos, los que informarán el asunto, acompañando croquis de situación y trazado, facilitados por los interesados.

Cuando se trate de adquisición por extranjeros de propiedades situadas en islas que no se hallen en los litorales costeros indicados, serán competentes los generales de división o comandantes militares, a quienes deberán dirigir sus instancias los peticionarios.

C) *Obligaciones de los Registradores de la Propiedad.*—En atención a cuanto se lleva expuesto, sería lo lógico que se impusiera al Registrador la obligación de no inscribir ninguno de los actos o contratos que necesitan autorización sin que se acredite el cumplimiento de este requisito. Pero el Reglamento va mucho más allá al disponer en su artículo 15 que, para dar efectividad a los preceptos de la Ley, los Registradores no autorizarán venta, cambio, hipoteca «ni operación alguna» sobre fincas rústicas o urbanas enclavadas en la zona de referencia, cuando en dichas operaciones «intervenga» algún extranjero, sin la presentación del oportuno permiso del Ministerio. Una interpretación literal del verbo «intervenir» obligará a exigir la licencia aun en los supuestos de transmisiones hechas por extranjeros a favor de españoles.

Se ocupa también el Reglamento de la sanción en caso de incumplimiento de estas obligaciones por parte de los Registradores al disponer que dará lugar a responsabilidad, con arreglo a su Reglamento orgánico, a cuyo fin se dará cuenta a la Dirección General de los Registros y del Notariado para la imposición de la penalidad reglamentaria.

IV.—ADQUISICIÓN POR RESIDENTES EN EL EXTRANJERO.

No se refiere este grupo de limitaciones al extranjero en sentido estricto, sino al que reside en el extranjero, cualquiera que sea su nacionalidad, aunque, como se vió al principio, encaja también esta situación en el concepto jurídico de extranjería.

La organización económica vigente obliga al Estado a intervenir en el mercado monetario, y si esta intervención se había hecho ya efectiva en los tiempos anteriores, hubo de adquirir mucha mayor energía al advenimiento del nuevo Estado, toda vez que, perdida la casi totalidad de las reservas de metales preciosos, no se contaba en el exterior con más garantías financieras que las que significan la producción y el trabajo de los españoles.

Para la administración rigurosa de las divisas se creó un Comité, sustituido después por el Instituto de Moneda Extranjera, cuya eficacia se reforzó con la Ley de 24 de noviembre de 1938, que introdujo en nuestra legislación penal un nuevo tipo de delito: el monetario. Entre otras muchas acciones y omisiones que aquí no interesan, se incluyeron en el concepto de la expresada figura delictiva algunos actos relacionados con los bienes inmuebles, exigiéndose la autorización del Instituto, en general, para las enajenaciones llevadas a cabo a favor de personas no residentes en España, cuando en su virtud no se hubieran de obtener divisas extranjeras.

Rigen hoy en esta materia, a más de la citada Ley penal de los delitos monetarios, los Estatutos del Instituto de Moneda Extranjera, aprobados por Decreto de 24 de noviembre de 1939.

A) *Bienes, actos y contratos a que se aplica la necesidad de la autorización.*—Conforme al artículo 5.^º del Decreto últimamente citado, es necesaria la autorización del Instituto para las operaciones siguientes:

a) La venta de inmuebles de cualquier clase a favor de residentes en el extranjero, mediante precio en pesetas.

b) La cesión de bienes o derechos reales sitos en España a cambio de adquirir bienes o derechos sitos en el extranjero.

En el primer caso han de concurrir dos condiciones: residencia del adquirente en el extranjero y fijación del precio en pesetas; es indiferente que el contrato se celebre en España o en cualquier otro país, pero si fuese en nuestro territorio habrá de estar el comprador representado legal o voluntariamente, pues en otro caso se trataría de «residente» en España, no entrando, por tanto; el supuesto dentro de la prohibición. En el caso segundo, o sea; el de la letra b), no se tiene en cuenta la residencia de las partes ni el lugar del contrato.

La infracción de estas disposiciones, aparte de significar la nulidad del acto jurídico, por su oposición a la Ley, se considera constitutiva de un delito, que lleva consigo la penalidad correspondiente, pecuniaria o de privación de libertad.

B) *Forma de la autorización*.—No determinan los Estatutos los trámites precisos para la concesión de la licencia; es de suponer que deberá solicitarse mediante instancia, a la que se acompañarán los justificantes de las razones alegadas por el peticionario. La autoridad competente dentro del Instituto será la Dirección General, que puede someter el caso a la decisión del Consejo de Administración, si lo estima oportuno.

C) *Obligaciones de los Registradores*.—Tampoco se fijan tales deberes de modo expreso, pero fácilmente se deducen de todo lo dicho. Deberá denegar la inscripción que se pretenda en los casos indicados, si no se acredita el otorgamiento de la licencia correspondiente. Aparte de ello, de acuerdo con la reglas generales del artículo 79 del Reglamento Hipotecario, si del título presentado se deduce la existencia de un hecho delictivo, deberá dar cuenta, con remisión del documento o documentos, a la autoridad judicial competente, o sea, en estos casos, el Juzgado especial creado para la represión del nuevo tipo de delitos.

FERNANDO DE LAS HERAS MARTÍNEZ.
Registrador de la Propiedad.