

Una apreciación injusta en la historia de nuestro sistema inmobiliario

Cuando se trata de analizar los antecedentes históricos de nuestro Derecho registral inmobiliario, es posición unánime entre los tratadistas la de hacer tan sólo una ligera alusión a las leyes tributarias de la primera mitad del siglo XIX, creadoras y organizadoras del impuesto llamado después de Derechos reales, y que tienen su culminación en el Reglamento aprobado por el Real decreto de 1845.

Pueden tomarse como ejemplo los tratados de Morell, Campuzano, Gayoso y Roca Sastre. El primero, siguiendo a Ariza y Escosura, se limita a decir que esas leyes fiscales alejaron la contratación de la Contaduría, por el deseo de los interesados de eludir el impuesto establecido: Campuzano—al menos, en la edición que tengo a la vista—no las menciona siquiera; Gayoso las enumera brevísimamente, insistiendo en la idea de que fueron contraproducentes para el Registro y olvidando citar la Instrucción de 1830; Roca, en fin, no se refiere sino al excesivo carácter fiscal que las Contadurías adquirieron en virtud de aquella legislación.

Sin embargo, contra lo que esa unanimidad de criterio pudiera hacer creer, tales disposiciones tienen una marcada trascendencia en relación con el Derecho registral; significaron en su época un paso de suma importancia hacia la madurez de la institución del Registro, y aun hoy pueden reconocerse en la legislación vigente rasgos y tendencias que deben su existencia a las mismas. ¿Cuál puede ser entonces la causa de ese desdén tan extendido en nuestra doctrina?

Pretender justificarlo alegando que apartaron la contratación del Registro y perjudicaron a la institución, sobre no tener sentido alguno, envuelve un gran error: no sólo porque en rigor técnico las leyes tributarias no afectaron a las hipotecas y gravámenes, que era lo que antes de su promulgación se sujetaba a Registro, sino también por-

que si se carga sobre ellas esa culpa habría que hacerla extensiva a la misma Ley Hipotecaria, que exige de igual modo el previo pago del impuesto de Derechos reales, siguiendo con toda fidelidad aquel precedente y sin que nadie dude por esto de su importancia para el Derecho inmobiliario; hoy, como ayer y, seguramente, como mañana, habrá titulación que huya del Registro para escapar a los impuestos transmisorios.

Y si la causa no puede ser ésta y su repetición de uno en otro tratadista se debe a que se viene aceptando como más sencillo un juicio formado sin previo análisis, habrá que buscarla, o en la creencia de que aquellos preceptos eran exclusivamente fiscales, o en la idea de que no ejercieron un verdadero influjo en la institución registral.

Pues bien: demostrar, en la medida de mis fuerzas, que ambas ideas son equivocadas, y reivindicar para esos preceptos el puesto que en realidad les corresponde en la progresión histórica del Registro de la Propiedad en España, será el objeto que me propongo en este trabajo, dentro de la brevedad a que su índole ha de sujetarlo.

Examinaré, pues, por separado cada una de esas suposiciones que acabo de calificar de erróneas.

I. *Las disposiciones de 1829, 1830 y 1845, rebasaron el ámbito puramente fiscal.*—No ha de ser necesario esforzarse demasiado para demostrarlo. El Real decreto de 1829 creó un impuesto, consistente en el 1/2 por 100 del capital, sobre todos los contratos en que se constuviere traslación de dominio de bienes inmuebles; y aunque no cabe duda que desde este punto de vista es una ley esencialmente tributaria, contiene al mismo tiempo una modalidad que sale de esta esfera para afectar de modo directo al campo del Derecho civil y, en especial, del registral inmobiliario: la de que tal impuesto sería pagadero en el acto de tomar razón de la transmisión en el oficio de hipotecas. Con este simple mandato quedó convertida la Contaduría de gravámenes que hasta entonces existía en Registro de la transmisión y gravamen de la propiedad inmueble, trayendo así una innovación trascendental a nuestro Derecho. Y no se diga que el motivo real que lo inspiró no fué otro que aumentar los ingresos del Erario, porque aunque fuese así, no se desvirtuaría en nada el influjo que, necesariamente, hubo de ejercer en el Derecho privado.

Junto con el propósito impositivo—que seguramente hubiera podido cumplirse sin necesidad de modificar de modo tan profundo la

institución registral en vigor—existe en este Decreto una marcada tendencia renovadora de las normas relativas a la Contaduría y una ampliación de fines que venía a abrir a este organismo horizontes hasta entonces desconocidos. ¿Estuvo este segundo propósito en el ánimo del legislador? Hemos de ver en seguida que en la Instrucción dictada en el año siguiente se afirma así de forma rotunda; pero, estuviese o no en su intención, el efecto causado habría sido el mismo. Téngase en cuenta, por otra parte, que, en muchas ocasiones, leyes que se estiman justamente como civiles o mercantiles han tenido móviles y concáusas complejas, que salen de la jurisdicción del Derecho privado para entrar en la esfera del administrativo, tributario, político, etc. Lo que interesa al jurista no es el pensamiento del creador de la ley, sino su efectivo contenido.

Y si se quiere un ejemplo concreto, sacado entre mil, de esa imposibilidad de clasificar los mandatos legales dentro de las distintas ramas del Derecho, atendiendo a los verdaderos fines que el legislador se propusiera al dictarlos, véase el preámpulo de la Pragmática de 1768, reconocida por todos como fundamental precedente de la ley Hipotecaria, y podrá comprobarse que uno de los motivos más importantes, tanto de esta Pragmática como de las anteriores que ratifica, estriba en el deseo de prevenir las pérdidas que ocasionaba a la Real Hacienda la frecuente quiebra de los arrendadores de rentas reales, cuando no era posible realizar las fianzas debido a las cargas ocultas a que se hallaban afectos los bienes en que se habían constituido.

Confírmase también la fácil tesis que sostengo con las mismas palabras de las disposiciones comentadas. La exposición o preámbulo del Decreto del 29 comienza diciendo: "Con la creación de los oficios de hipotecas, destinados al registro de las escrituras públicas, quiso mi augusto abuelo, el señor Don Carlos III, que constase de un modo legal si las fincas vendidas estaban o no exentas de gravámenes; beneficio importante que ya habían intentado asegurar a sus pueblos mis ilustres predecesores Don Carlos I y su madre, Doña Juana." Y esta preocupación que aquí se revela sobre la eficacia del Registro se recalca en la Real orden de 1830, que aprobó la Instrucción para aplicar y organizar el nuevo impuesto al decir en su artículo 8.º: "Estando demostrado en el mencionado Real decreto—el de 1829—que el objeto que se ha propuesto Su Majestad al dictarlo no es tanto el crear una nueva renta del Estado como el dar mayor solemnidad y legiti-

midad a los contratos y adquisiciones de propiedad, haciendo más impracticables las simulaciones y suplantaciones que hoy se experimentan .”

Por último, en el fundamental Decreto del 45, que vino a reglamentar de un modo más completo y orgánico la materia, se dedica uno de sus tres capítulos a la “Organización e incumbencia de las Oficinas de hipotecas”, conteniéndose en él, aunque sólo sea embrionarioamente, un verdadero reglamento de la institución registral.

Después de lo expuesto, estimo probado que, aunque se considere el fin impositivo como el principal de esas disposiciones, no es posible prescindir de su carácter reorganizador del organismo que nos ocupa, olvidándolas o desconociéndolas cuando se trata de fijar las vicisitudes históricas de nuestro Registro.

II. *Principales modificaciones que introdujeron en la materia registral.*—Como es sabido, la Contaduría de hipotecas, tal como fué organizada por la Pragmática de 1768, no comprendía más que los instrumentos que contuviesen especial y expresa hipoteca o gravamen sobre inmuebles. El Real decreto de 31 de diciembre de 1829 crea, según hemos visto, lo que pudiera llamarse “sección segunda” de la Contaduría, destinada a la toma de razón de las traslaciones de dominio, o, mejor dicho, según la expresión de dicho Real decreto, “ventas, cambios, donaciones y contratos de toda especie que contengan traslación de dominio directo o indirecto de bienes inmuebles”. Hasta aquí, la Contaduría ha sido nada más que un medio de publicidad de gravámenes; de aquí en adelante pasa a ser un verdadero Registro de la propiedad inmobiliaria, dando la ocasión para esa ampliación de sus fines el establecimiento del impuesto sobre las transmisiones de dominio.

Con el año 1830 nace, pues, la Contaduría bajo una nueva forma y conteniendo en sí dos instituciones que empiezan siendo distintas e independientes para fundirse a poco en una sola. Es lo que en la terminología de la época se designaba con los nombres tan poco apropiados de oficio de “hipotecas especiales” y de “hipotecas generales”, comprendiendo bajo la primera denominación la toma de razón de los gravámenes y con la segunda la de las transmisiones de propiedad. Son dos ramas distintas de un mismo tronco que, por lo pronto, por un defecto de técnica y atendiendo a su distinto origen y finalidad, se consideran divorciadas y con poca o ninguna relación entre sí. En

cuanto a la primera, el escribano titular depende de la Audiencia; respecto de la segunda, de las Oficinas de Hacienda o intendentes. Es curioso observar que la separación entre ambas ramas de la Contaduría persiste en cierto modo—representando una clara reminiscencia del Derecho anterior—en el sistema de la ley del 61, pues en ella se establecieron libros especiales de hipotecas por orden de fechas, aparte de los generales del Registro, distinción que llega hasta la reforma del 69.

En la Real orden citada de 29 de julio de 1830 se contiene la primera Instrucción del Real decreto del 29, destacando entre sus disposiciones aquella que concede efecto constitutivo a la toma de razón, privando de todo valor legal a los documentos que careciesen de este requisito (art. 8.^º) y la que establece su obligatoriedad, sujetando a la ley penal a los infractores (art. 19).

En cuanto a la forma de practicar el registro, se dispuso que se verificase en el oficio en cuyo partido estuviesen situadas las fincas o derechos que pasen a otro dominio, aun cuando el contrato o escritura se otorguen fuera de él (art. 10); se ratificó la obligación impuesta a los escribanos titulares por la Pragmática de 1768—incumplida en la práctica por la mayoría de las Contadurías—de tener uno o más libros separados para cada uno de los pueblos del partido, de modo que con distinción y claridad se tome la razón respectiva al pueblo en que estuvieren situadas las fincas (art. 12), y se estableció como condición previa a la toma de razón el pago del recién creado impuesto (art. 4.^º), conminando con graves penas a los escribanos que lo hicieran sin que el interesado presentase la carta de pago de la administración respectiva acreditativa del mismo (art. 9.^º).

En esta forma continúa llevándose la Contaduría hasta la entrada en vigor del Real decreto de 23 de mayo de 1845, que a la vez que modificó en muchos puntos el impuesto—sujetando a él todas las transmisiones de inmuebles, exceptuando de un modo expreso las hipotecas y mandamientos judiciales de embargo y fijando una tarifa aplicable a herencias y legados—refundió y reorganizó por completo la institución, poniendo así los últimos cimientos de lo que muy pronto habría de convertirse en el moderno Registro.

Como no es ésta la ocasión de hacer un análisis detenido de su capítulo II, dedicado por entero al funcionamiento de las oficinas, me limitaré a citar, por su mayor importancia, los artículos 25 y 29. Dispone el primero que el registro se llevará en libros separados, por pue-

blos y con distinción de fincas rústicas y urbanas, ordenándose sus asientos de modo que una vez registrada una finca pueden sentarse a continuación todas las mudanzas que hayan experimentado y las obligaciones a que, por un cálculo aproximado, pueda sujetarse en un período de doce años, exceptuándose de esta regla los arrendamientos, que se anotarían en libros especiales. En el artículo 29 se expresaban las circunstancias que en los asientos habían de constar, viniendo a ser, en resumen, la fecha de la escritura, el nombre del escribano autorizante, nombres y vecindad de los otorgantes o interesados, calidad o naturaleza del contrato, inmueble objeto del mismo, expresando su situación, cabida, linderos, valor y cargas, y la liquidación y carta de pago del impuesto.

Con relación a los libros, se dispuso que habían de ser foliados y rubricados en todas sus hojas por el administrador de Rentas de la provincia y por el juez de primera instancia del partido. En virtud de este Real decreto y de la Circular de 28 de agosto siguiente, fueron suministrados los libros, adoptándose en ellos el sistema de encasillado.

Pueden, en consecuencia, resumirse las modificaciones más destacadas introducidas en nuestro sistema inmobiliario por los preceptos que venimos comentando, del modo siguiente:

1.^º Ampliación del oficio de hipotecas a la toma de razón de las transmisiones de dominio (1829).

2.^º Introducción de la inscripción constitutiva, considerándola requisito indispensable para la validez legal de la transmisión de bienes inmuebles (1830).

3.^º Obligatoriedad de la toma de razón, con sanciones pecuniarias para los que omitiesen tal formalidad (1830).

4.^º Establecimiento del pago del impuesto como requisito previo a la inscripción (1830).

5.^º Organización del Registro a base de la finca como unidad hipotecaria, abriendose folio independiente para cada una de ellas (1845).

6.^º Confección de los libros registrales a base del encasillado total (1845).

De estas reformas, cuya trascendencia para el derecho registral se comenta por sí sola, la primera, cuarta y quinta, continúan hoy subsistentes, en unión de otras muchas relativas a puntos secundarios o de detalle. La segunda fué suprimida, del modo por todos conocido, en la ley del 61, que prefirió importar en éste punto criterios de legislación

ciones extrañas a sostener innovación tan radical en nuestro Derecho, no obstante hallarse ya sancionada legalmente y amparada por la fuerza del hecho consumado. Si con esta marcha atrás acertó o no, dígalo ese estado de opinión, cada vez más difundido, para el que la solución adoptada con tanta valentía por aquella Real orden constituye hoy, pasado más de un siglo, una meta que nuestro Derecho actual debe aspirar a conseguir.

En lo que se refiere a la reforma sexta, los libros encasillados tienen hoy entre nuestros profesionales gran número de partidarios que, aunque en la práctica reconozcan los inconvenientes y perturbaciones que llevarían consigo, al implantarlos en un Registro como el nuestro, organizado durante tanto tiempo a base de otro sistema, no dejan de apreciar las grandes ventajas que supondrían disponiéndolos de un modo racional y bien estudiado.

Tienen carácter meramente fiscal las reformas tercera y cuarta, y ya hemos visto cómo esta última pasó íntegra a la legislación hoy en vigor.

En conclusión: el estado legal existente en 1861, al plantearse el nuevo sistema, no fué el creado por la Pragmática de Carlos III; la Contaduría era ya, en virtud de aquellas leyes tributarias, un organismo mucho más amplio y ambicioso que el antiguo Registro de gravámenes. Y la ley Hipotecaria hubo de apoyarse en la realidad que entonces existía, recogiendo muchas modalidades ya organizadas y aceptando para el nuevo Registro gran parte de lo que la institución le ofrecía, viviendo en la práctica con plena viabilidad. No es, por tanto, admisible, en una exposición seria de los precedentes legislativos de la institución actual, saltar sin transición desde la Pragmática de 1768 hasta el Decreto de 1855, o aludir, cuando más, brevemente y con el ánimo perturbado por prejuicios a las disposiciones que hemos comentado. Entre aquellas dos fechas, estos preceptos reclaman una atención que no puede negárseles sin un empeño decidido en cerrar los ojos a la realidad. El Real decreto del 29 y sus disposiciones complementarias merecen un estudio detenido y sereno que aún no se ha hecho, y sin el cual se deja abierto un vacío en la historia de nuestro Derecho inmobiliario y se hace difícil apreciar en todos sus aspectos muchos de los mandatos recogidos después en la ley vigente y que en aquéllas tuvieron su origen y razón de ser.

FERNANDO HERAS,
Registrador de la Propiedad.