

Responsabilidad civil del Registrador

Surgen a veces en la aplicación de las leyes, a causa de su silencio o de la oscuridad y deficiencia con que fueron redactadas, cuestiones importantes, cuyo estudio se va demorando por la no necesidad, a falta de su planteamiento en la realidad, de deducir principios y reglas que con carácter general diluciden las dudas a que los preceptos legales dan margen y amolden éstos a las necesidades de la vida jurídica.

Uno de estos casos, supuesto o no, que ello no interesa, pero de trascendencia para los Registradores, se nos plantea en los términos que siguen :

En virtud de mandamiento de embargo, se extiende en el Registro una anotación preventiva de suspensión por el defecto subsanable de no hallarse inscrita la finca de que se trata ni a nombre del deudor ni al de persona alguna. Dentro del plazo de sesenta días de la duración del asiento se inscribe dicha finca, en virtud de título de dominio o posesión, en favor de tercera persona, y después de este hecho, y antes de que expire el plazo, el interesado en la anotación solicita la prórroga de la misma. El Registrador duda, piensa en la conveniencia de consultar el caso con la Superioridad ; pero ante la falta de tiempo para ello, decide por sí y deniega la prórroga solicitada, lo que da pretexto para que el anotante, sin más, entable demanda de responsabilidad civil contra dicho funcionario, demanda que suponemos admitida.

Estos son, en lo esencial, los hechos.

Y con ellos a la vista nuestro comunicante plantea los siguien-

tes problemas: ¿Es anotable la prórroga de la anotación de que se trata, o está bien denegada? ¿Nos hallamos ante un caso de materia adecuada para consulta? ¿Cabe que el que ha obtenido la prórroga, en vista de que se deniega, pueda demandar al Registrador, exigiéndole responsabilidad civil por el daño que crea haberle originado la actuación de aquél?

I

Encajada la anotación que nos ocupa en el grupo de las que tienen por exclusivo objeto no ser precursoras de una inscripción, sino asegurar el cumplimiento de resoluciones judiciales, no declaran, según la exposición de motivos de la Ley del 61, «ningún derecho, ni menos convierten en real el que no tenía antes semejante carácter»; sólo establecen un derecho con carácter eventual, «una preferencia a favor del que la obtiene sobre los que tengan contra el mismo deudor otro crédito contraído con posterioridad a la anotación». Por lo que si la propiedad no se halla inscrita en favor del embargado o no se inscribe dentro del plazo de duración de aquélla, es decir, si se desvanece el supuesto de atribuir al deudor la propiedad, la anotación preventiva de la suspensión que ha debido tomarse, con arreglo al número segundo del artículo 103 del Reglamento hipotecario, queda extinguida de oficio al transcurrir el plazo o los plazos.

Si resulta que la finca embargada se halla inscrita en dominio o posesión a favor de persona distinta del deudor, por haberla ésta adquirido con anterioridad a la anotación o aun después, pero no trayendo causa del deudor embargado, la anotación solicitada no deberá efectuarse—ninguno de los casos de excepción de esta regla son aquí aplicables—, y será denegada, a tenor del número primero de dicho artículo.

La anotación preventiva de suspensión se toma, como dice la regla segunda del artículo 103 del Reglamento, por el defecto *subsanable* de no figurar la finca inscrita a nombre de persona alguna, por lo que, cuando aun subsistente la anotación de suspensión, se inscriba la finca en favor de persona distinta del deudor embargado, es incuestionable que el defecto ya no puede *subsanarse*, pues-

to que se ha convertido en *insubsanable*, resultando evidente que no hay medio legal de prorrogar la anotación.

Además, la prórroga habrá de practicarse necesariamente en virtud de un nuevo título, extender nuevo asiento de anotación y hacer nueva presentación. Y si la finca se halla inscrita a nombre de tercero, es necesario denegar la prórroga, exactamente por las mismas razones que el citado texto legal preceptúa para el caso de que se tratara de una anotación.

Será preciso tener en cuenta que todo lo que va indicado no es incompatible con el párrafo tercero del citado artículo 170, que dispone que el Juez o Tribunal *decretará la prórroga* si creyere subsanable el defecto y probada la causa que se haya alegado por el demandante, porque al Registrador sólo le obligan los mandatos judiciales—salvo contadas excepciones ajenas al caso expuesto—si el Registro se halla al recibirlos en las mismas circunstancias en que se encontraba cuando se practicó la anotación y no hubieren variado radicalmente aquéllas mediante una inscripción y un título demostrativos de que la finca no pertenece al deudor, como había supuesto el anotante al dirigir contra ella su acción, y sí a otra persona distinta, a la que no puede originarse ni aun el mínimo perjuicio que supone prorrogar la vida de un asiento de duración limitada.

Como en realidad la anotación preventiva de suspensión ya nada asegura, puesto que ha desaparecido toda esperanza de ser el premio a la carrera de que habla dicha Exposición, y no concede una acción hipotecaria al acreedor que haya obtenido el embargo sobre la cosa mientras dure el litigio, ni impide al deudor la enajenación posterior, queda de derecho extinguido el asiento provisional practicado en previsión de que la finca se inscribiese en favor del mismo deudor, por ser en absoluto ineficaz. Y una anotación que se halla en estas condiciones negativas, que carece de toda fuerza, que tiene que ceder ante una inscripción contraria de posesión o dominio, que no puede ser aceptada como carga o gravamen a imponer por quien no es dueño, según el Registro, no es posible prorrogarla, a menos que dejen de seguir siendo básicos en nuestro sistema hipotecario los principios reconocidos en los artículos 17 y 20 de la Ley.

II

En cuanto a si es o no materia consultable, segunda de las preguntas formuladas, no sentimos la menor vacilación al contestarla en forma afirmativa.

No se trata aquí de la calificación de la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos en cuya virtud se solicita la inscripción, o de la capacidad de los otorgantes y la validez de las obligaciones de las escrituras públicas, dudas y cuestiones que, según el artículo 354 del Reglamento hipotecario, habrá de resolver el Registrador, bajo su responsabilidad, por mandato del artículo 18 de la ley, sino de las provenientes de la inteligencia y ejecución que hayan de tener determinados preceptos, tales como el del artículo 96 de la ley, que en su párrafo segundo preceptúa que el plazo de duración de esta clase de anotaciones «se podrá prorrogar hasta ciento ochenta días». Y aún va más lejos el párrafo tercero, ya citado, del artículo 170 del Reglamento, que parece imponer al Registrador la extensión de la anotación de prórroga.

III

En tesis general, toda demanda supone la existencia previa de una conculcación de la Ley, que origina, por consecuencia, la negación de un derecho, acto productor siempre de una perturbación en la vida privada, que importa mucho hacer desaparecer para que vuelva la Ley a recobrar su imperio y el derecho quede restablecido.

En esta materia de responsabilidad civil imperan diversos principios que, al tiempo que reconocen su posible exigibilidad, la limitan y condicionan en preceptos consignados de modo claro y preciso en las leyes Orgánicas del Poder judicial y de Enjuiciamiento civil.

En primer lugar, el artículo 260 de la primera declara que sólo puede exigirse responsabilidad civil a los Jueces y Magistrados cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan las leyes por negligencia o ignorancia inexcusables. Y el artículo 262 aclara que

«se tendrán por inexcusables la negligencia o la ignorancia cuando, aunque sin intención, se hubiere dictado providencia manifiestamente contraria a la ley o se hubiere faltado a algún trámite o solemnidad, mandada observar por la misma, bajo pena de nulidad». La Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de Abril de 1891 aún exige más: que se haya procedido con infracción *manifiesta* de la ley.

No creemos que el Registrador, al denegar, en cumplimiento de su deber de calificar la prórroga de una anotación, acto perfectamente ajustado a la ley, función jurisdiccional, ya que consiste en decidir concediendo o negando el derecho sobre el que los interesados controvierten, pueda incurrir en ninguna de las causas que motivan la demanda de responsabilidad. Si el Registrador no anota o no prorroga la anotación, por estimar que existe un obstáculo dimanante del Registro que lo impide, no incurre nunca en responsabilidad, según los comentaristas, salvo el caso de tener la negativa como único fundamento el capricho. Y aun entonces lo más que cabe es una corrección disciplinaria impuesta por la Dirección si se justificase la existencia de desconocimiento inexcusable de un precepto legal. En cambio, la admisión de la prórroga sí puede causar un daño de no tan fácil remedio. Y es precisamente si anota cuando el Registrador es civilmente responsable, de resultar que *notoriamente* procedía haber denegado.

Ha de tenerse en cuenta, además, que según Sentencia de 13 de Junio de 1921, cuando el acto que se supone dañoso se ha realizado en el ejercicio de un derecho no procede apreciar los daños. Y el Registrador tiene no sólo el deber, sino también el derecho de calificar.

De otro lado se hallan los artículos 904 y 906 de la ley de Enjuiciamiento civil, copia casi literal del 265 y 266 de la Orgánica citada. Según el primero, la demanda de responsabilidad civil no podrá interponerse hasta que quede terminado, por sentencia o auto firme, el pleito o causa en que se suponga causado el agravio. La denegación de prórroga de una anotación no es resolución firme, ya que contra ella cabe el recurso gubernativo. Por lo tanto, en el ínterin no se agote la vía gubernativa y termine el motivo o interés de la parte que sostenga la reclamación contra el acto del Registrador, no puede aquélla ir por el camino del juicio declarativo de mayor cuantía. Y si antes interpone la demanda, deberá el Juez

inexcusablemente, abstenerse de admitirla por faltar el requisito de no acompañar la Resolución con que la Dirección de los Registros haya puesto término a la vía gubernativa. Otra restricción es la dimanante del citado artículo 906, según el cual no puede entablarse el juicio de responsabilidad civil sin haber utilizado los recursos legales que sean procedentes o sin haber reclamado oportunamente durante el juicio. El interesado en la prórroga no puede, con arreglo a dicho terminante principio de derecho procesal, utilizar el recurso extraordinario, puesto que manifestó su conformidad con la calificación, la consintió por el mero hecho de no haber intentado contra ella en la vía ordinaria el recurso que la ley permite para reparar el agravio. «Si el recurrente—dice Manresa (1)—aunque sea el Ministerio fiscal, no reclamó durante el juicio, pudiendo hacerlo, y consintió por tanto la resolución judicial, no puede hacer uso del recurso de responsabilidad civil, como también tiene declarado el Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de Junio de 1886».

Ninguna duda puede haber respecto a que lo que llevamos dicho de Jueces y Magistrados es perfectamente aplicable a los Registradores de la Propiedad en su doble función examinadora y calificadora de los documentos que se presenten en el Registro con ocasión de practicar o negar la inscripción, rama especial de la jurisdicción voluntaria, sobre todo después de leer el interesante estudio práctico *Principio de legalidad*, del indiscutible maestro don Jerónimo González, aparecido en la página 81 del tomo II de esta Revista, y del que sólo tomamos el siguiente párrafo:

«La idea básica del Juez territorial fué abriéndose camino en los estudios hipotecarios, y el señor Azcárate, en su magistral *Historia del Derecho de propiedad*, después de contraponer al tenedor de libros de algunos sistemas hipotecarios el funcionario análogo en importancia al Juez o Tribunal que se encontraba solo o colegiado en Prusia, Inglaterra, Brunswick, Polonia, transcribe un artículo que el Registrador señor Agulló había publicado en *El Progreso*, donde se afirma que «el Registrador es un Juez que resuelve el derecho a favor de una persona determinada».

* * *

(1) Comentarios a la ley de Enjuiciamiento civil. Tomo IV, pág. 144.

Para el caso de que no se estimasen aplicables a la cuestión propuesta los preceptos examinados, y sólo se concediera a los Registradores la consideración de funcionarios públicos, tenemos la Ley de 5 de Abril de 1904 y su Reglamento de 23 de Septiembre del mismo año, dictadas para aquéllos. En el artículo 1.º, último párrafo, de dicha ley, se dice también que «se entenderá que es firme una resolución cuando no quepa contra ella recurso alguno, aunque esto proceda de no haberse interpuesto en tiempo los que la ley otorga». Y sabido es que, con arreglo al artículo 122 del Reglamento hipotecario, el recurso gubernativo «se promoverá en cualquier tiempo».

Recientemente, en 28 de Marzo de 1935, se ha dictado una Sentencia que sienta el principio de que es preciso someter a la autoridad administrativa que corresponda el conocimiento de la cuestión referente a la supuesta extralimitación en el ejercicio, de las facultades, antes de acudir a la vía judicial. Y desarrolla dicha doctrina así:

«Para que la jurisdicción civil actúe dentro de la órbita de sus facultades privativas, en orden a relaciones jurídicas nacidas al amparo de la Ley de 5 de Abril de 1904, sobre responsabilidad civil de los Concejales que formaban un Ayuntamiento por acuerdos adoptados con extralimitación de facultades, que causen perjuicio a terceras personas, es condición necesaria, previa al ejercicio de esta acción, que por quien se crea con derecho a ella se solicite y obtenga del Tribunal competente, mediante el empleo de recursos adecuados que la Ley tiene establecidos, la declaración de que en efecto hubo esa extralimitación originaria del perjuicio reclamable en vía civil, ya que a los Tribunales de esa jurisdicción no les es dable entrar a discernir si hubo o no aquel abuso de atribuciones, por ser materia ajena a su competencia, y que corresponde, cuando no hay un procedimiento singular, a los de lo Contencioso administrativo, y sólo cuando éstos se hubieren pronunciado en sentido declaratorio de la existencia o nulidad del acto generador de la responsabilidad atribuida a los que adoptaron el acuerdo, si no hubieran salvado su voto o intervención, quedará expedita la vía civil para que ante los Tribunales de este orden se puedan ejercitar con éxito las acciones adecuadas para obtener el resarcimiento de los

perjuicios causados con arreglo a las normas de la citada Ley de 5 de Abril de 1904.»

Aplicando la doctrina expuesta al caso que es objeto de estas líneas, es fácil observar que con olvido de preceptos terminantes, cual los más arriba expuestos y aplicables en todo caso, y los que emanan de dicha ley, lejos de haber sometido a la Autoridad correspondiente—aquí la Dirección de los Registros—el examen de la cuestión, referente a si el Registrador se extralimitó o no en su función calificadora al denegar la prórroga de la anotación, origen único, en su caso, de la demanda de responsabilidad, se llevaría el examen del problema a un Juez, ajeno en absoluto, como queda razonado, a su competencia. Y si, como no es probable, se admitiere la demanda y recayera sentencia adversa, podrá ésta ser tachada de extralimitación de funciones e impugnada por infracción de los preceptos que motivan este apartado.

* * *

Por otra parte, del Registro mercantil se hallan encargados los Registradores de la Propiedad, es decir, que se trata de la misma persona. Pues bien: el Reglamento por que aquél se rige, más moderno, más perfecto, más previsor, atribuye también a dichos funcionarios la función calificadora; pero no sólo los exime de responsabilidad en el ejercicio de su misión, sino que en su artículo 67 determina que cuando, por no admitirse la inscripción, los interesados propusieren demanda para que se declare la validez del título o de la obligación, no será parte en el litigio el Registrador, y los Tribunales no acordarán su citación o emplazamiento en el caso de que en tales pleitos fuere demandado. Y va más allá: llega a mandar sobreseer el procedimiento en cuanto a dicho funcionario, en cualquier momento en que, de oficio o por gestión de cualquier persona, se haga notar que contraviniendo la expresada prohibición se ha entendido el procedimiento con el Registrador.

Por último, si se argumentara, pretendiendo defender tesis contraria a la expuesta, que teniendo como tiene duración limitada el asiento que nos ocupa, de no admitirse la prórroga podría seguirse perjuicio al interesado en dicho asiento, por su cancelación de oficio, cabría contestar que absolutamente ningún daño se causa por

la denegación de una prórroga, ya que durante los sesenta días que tiene de existencia legal la anotación cabe interponer el recurso gubernativo, acto que lleva consigo, necesariamente, la continuación del asiento por quedar en suspenso los plazos y efectos hipotecarios hasta la resolución del citado recurso, según ordena el último párrafo del artículo 66 de la ley Hipotecaria.

LUIS R. LUESO,

Registrador de la Propiedad.

NOTA DE LA REDACCIÓN.—Sin perjuicio de discutir con mayor detenimiento el valor de la anotación preventiva de suspensión por falta de inscripción previa, hemos de hacer notar que esta clase de anotaciones tiene una doble función: 1.ª, adquirir cierta prelación respecto a los actos dispositivos del deudor sobre la finca objeto del gravamen, y 2.ª, ocupar, por ministerio de la ley, un puesto libre en el Registro, asegurando la futura inscripción de la misma finca. En virtud de este privilegio, deja de existir, o mejor dicho, se llena el hueco predial existente en los libros hipotecarios. Ya no puede decirse que, con arreglo al párrafo 3.º del artículo 20 de la ley Hipotecaria, será inscribible el título que, con objeto de acreditar una transferencia o carga, presente una persona distinta de la que provisionalmente aparezca como dueño y deudor en la anotación de embargo.

PROBLEMAS CONSTITUCIONALES

Por D. Adolfo García González

Tomo I: LA PROPIEDAD Y EL IMPUESTO. — Reforma tributaria y de la propiedad del suelo (agraria, minera, de aguas y urbana). Definitiva orientación del Derecho Hipotecario. Volumen de 320 páginas. Madrid, 1926, 6 pesetas al público y 5 a los suscriptores de esta Revista.

Los pedidos, al autor: Churruga, 14, 1.º B, centro izquierda
Teléfono 20200