

La Hacienda pública y el Registro de la Propiedad

Embargos ineficaces sobre derechos imaginarios. Inscripciones adquisitivas de derechos desconocidos. Necesidad de urgentes remedios en beneficio de la Hacienda pública y para salvar el prestigio de la Administración y el del Registro de la Propiedad

De ignorante y mal avenida con sus intereses tildaríamos a la persona que, pretendiendo conocer la titulación o estado de dominio de una finca, para contratar sobre el mismo, o para proceder contra él o contra su titular, acudiese a tal fin al Catastro u otros Registros fiscales, prescindiendo de la fuente natural en que consta o en que se publica el estado jurídico de los inmuebles. Si lo que antecede no ocurre nunca cuando de particulares se trata, sí les sucede, en cambio, y en muchos casos, a las entidades oficiales, personas jurídicas, y especialmente a una, la más importante y privilegiada de todas: al Estado. Aunque esto parezca a primera vista absurdo, ya que el Estado tiene a su servicio, y para su representación y defensa en todos los órdenes, tantos organismos o cuerpos técnicos, es así en realidad. Para demostrarlo concretamente, aunque lo sea en un aspecto parcial, vamos a tomar los datos precisos del vigente Estatuto de Recaudación en la parte relativa al llamado expediente, procedimiento ejecutivo o procedimiento administrativo de apremio; pero limitándonos sólo, en honor a la brevedad, al cobro forzoso de la contribución territorial. Con ello no sólo quedará demostrado nuestro aserto, sino que, al mismo tiempo, verán la luz pública algunas de las «pintorescas» conse-

cuencias que la práctica nos muestra con tan harta frecuencia. Advertimos que los artículos que citemos sin más aditamentos, son del aludido Estatuto.

I

EMBARGO DE BIENES INMUEBLES (1)

Llegado el caso de que un Recaudador de Hacienda tenga que proceder al embargo del dominio o posesión de tales bienes, se darán forzosamente (artículo 92, párrafo 2.º) una de estas dos hipótesis: O que aquél conozca o le conste la existencia de dichos bienes con sus precisas circunstancias descriptivas, o que no posea tales datos, y, por tanto, tenga que procurárselos.

El primer supuesto es el menos frecuente, ya que no es de presumir que el Recaudador posea un archivo de las fincas de su zona, si bien conozco algún que otro caso de Recaudadores que, para desdicha del Fisco por cierto, tienen de antemano, y utilizan, copias del catastro de rústica. De ordinario sólo se presenta este supuesto en contados casos, de que pueden servir como ejemplo estos: En el del deudor que señala los bienes que hayan de embargarse (artículo 87), ya que es de creer que, al usar de tal derecho, tan desconocido como poco utilizado, facilite los datos descriptivos. Con más frecuencia ocurre en los llamados piadosamente «expedientes convenidos» (expedientes simulados, si es que las cosas deben designarse por sus propios nombres), cuyo abuso, por cierto, con la secuela de daños para el Tesoro público, no se ha podido cortar aún ni con la novedad de las subastas ante los Jueces municipales.

De ordinario, refiriéndonos ya sólo al procedimiento «auténtico», se está en el caso de la segunda de las hipótesis apuntadas, y por ello el instructor del procedimiento ha de cumplir la exigencia, y derecho al mismo tiempo (artículo 92 citado), de requerir a las Comisiones de Evaluación, Conservadores de los Catastros, etcétera, para que expidan certificación de los bienes que posean (sic) los deudores con todas sus características.

(1) Sólo nos referimos a los que lo son en sentido estricto: edificios y solares, heredades o parcelas.

Con estos datos, que completan a los demás que ya obran en poder del Recaudador (relativos al deudor, causa y cuantía del débito, etc.), éste practica el embargo, y como la única forma del mismo, cuando de inmuebles se trata, es su anotación preventiva en el Registro de la Propiedad, ha de librar para ello el correspondiente mandamiento al Registrador respectivo.

Se ha de ajustar en tal menester (artículos 92 y 156, letra D.) al modelo número 19 de los que acompañan al citado Estatuto, y en aquél existe la casilla sexta con este epígrafe: «derecho del deudor sobre el inmueble». Si el Recaudador fuese un jurisperito que quisiera cumplir escrupulosamente su cometido, no le sería posible, en el supuesto tan frecuente en que estamos, rellenar ese hueco o casilla, pero, como no sucede así, y como además ha de salir del mal paso de algún modo, inserta pomposamente, bajo el indicado epígrafe, la palabra «dueño» o la de «dominio». En algunos casos se emplean impresos que carecen de ese encasillado, pero siempre proceden del mismo modo los Recaudadores.

Preséntanse los mandamientos en el Registro de la Propiedad y son contadísimos los casos en que las fincas embargadas pueden identificarse con alguna de las de aquellas oficinas. Unicamente si se trata de edificios sitos en poblado, la identificación se hace en algún que otro caso, aunque nunca de un modo perfecto, y por cierto que la pista, para ello, nos la da un dato al que la legislación hipotecaria concede bien poca importancia: el número de la casa. Lo normal o corriente, especialmente si los datos se tomaron del Catastro de rústica, es que la identificación no sea posible, a pesar del cuidado, cautela y hasta paciencia (que hay que tenerla para buscar lo que de antemano se sabe no se ha de encontrar) del Registrador. Este, en el caso de no parecerse la finca a ninguna de las de su Registro (es el único supuesto a que nos seguiremos refiriendo, por ser el que interesa a nuestro estudio), suspende la anotación preventiva de embargo ordenada, por el defecto subsanable de no encontrarse inscrito el dominio o posesión de la finca, al menos tal como se describe (acostumbra a añadir la lógica prudencia de tal funcionario) en favor del deudor ni de otra persona. En su lugar se extiende la llamada anotación de o por suspensión en el libro especial destinado a tal fin y por el plazo de duración de sesenta días hábiles, y al pie del mandamiento se inserta la corres-

pondiente nota. A continuación de ésta ha de librarse la certificación del estado de cargas e hipotecas de la finca, tan innecesaria como es de suponer en estos casos.

Si por la calidad de los materiales que se emplearon es posible colegir la poca o mucha consistencia de una edificación, por esos embargos, primera piedra de una posible venta o adjudicación, podremos adivinar lo que sucederá después.

SUBASTA DE LAS FINCAS

Como especie de diligencia preparatoria de la misma se ordena al Recaudador (artículo 112) que requiera al deudor para que aporte el título de propiedad. Si éste no se presenta, aquel funcionario ha de librar al Registro de la Propiedad un nuevo mandamiento para que se expida certificación en relación «de lo que respecto a los bienes resulte».

Aquí ya, por lo visto, el autor del Estatuto (lo mismo que el de la anterior Instrucción de Apremios) se dió cabal cuenta de qué se estaba construyendo sobre cimientos falsos y para reforzar el armazón procesal se acude al Registro de la Propiedad en demanda de auxilio; pero esto ya es tardío e inútil, pues en dicha oficina, salvo en el caso de que después del embargo se haya inscrito el dominio o posesión de las fincas de que se trate, no constará, en relación a las mismas, más antecedentes que aquella enteca anotación de suspensión, y esto si para tal fecha no está ya caducada. Prueba palmaria de la inutilidad de tal certificación es la de que de ordinario no se reclama.

La falta de título inscrito de dominio (o de posesión debe entenderse también) ha de ser suplida, si hemos de creer lo que ordena el último precepto citado, por los medios establecidos en el título XIV de la ley Hipotecaria (Informaciones judiciales de dominio o de posesión). Esta medida, de realizarse, la recibiría con alegría el deudor, ya que para él, en realidad, sería una prueba de altruismo en todo caso, y especialmente en aquel en que no fuese el verdadero dueño o poseedor de las fincas; pero no suceden así las cosas, pues el mismo Estatuto, contradiciéndose a sí propio, dispone después en contrario, esto es (artículo 157, letra D), que

hay que continuar, hasta ultimarlos, el expediente sin solucionar esa falta de titulación, y lo ratifica, además, en otro precepto (artículo 204), en que establece que la adjudicación de fincas a la Hacienda pueda inscribirse aunque carezcan en absoluto de inscripción previa.

Es visto, por cuanto antecede, que el dominio o posesión sobre que gira tal procedimiento no tiene más fundamento jurídico que el de figurar las fincas a que se refiere, amillaradas o catastradas, a nombre del deudor en un Registro netamente fiscal y con base tan desmoronable, se sacan a subasta. Publícanse los edictos para la misma, y con tal profusión, que en muchos casos se envían hasta a los casinos, bares y cafés. En los anuncios se consigna que los títulos de las fincas o las certificaciones supletorias estarán de manifiesto en la oficina recaudatoria hasta el día de la subasta y se advierte que los licitadores han de conformarse con ellos sin que tengan, por tanto, derecho a exigir ningunos otros.

Con estos antecedentes, en los casos a que nos seguimos refiriendo no es difícil pronosticar el resultado de tales subastas: ausencia absoluta de licitadores. Es natural y lógico que así suceda. «Quien tiene un tío en Granada—dice un refrán andaluz—, no tiene nada»; pues quien hubiese una finca en esas condiciones, tendría aún menos, ya que, después de pagar precio, impuestos, honorarios y demás gastos, si lograba identificar la finca sobre el terreno, que no es empresa fácil, tendría que pleitear para desahuciar al poseedor de la misma, que es muy posible no fuera el mismo ejecutado, todo ello por su cuenta y riesgo, ya que la Administración le abandona a sus propias fuerzas una vez que le otorgó la escritura de venta.

ADJUDICACIÓN DE «FINCAS» A LA HACIENDA

Desierta la subasta por falta de licitadores o de posturas admisibles, el ejecutor (artículo 125) dicta providencia en que se declara hecha la adjudicación a la Hacienda; hace entrega después del expediente a Tesorería (artículo 203), la que con la mayor actividad y minuciosidad lo examina y subsana los defectos, si los hay, lo aprueba, y a su vez lo pasa para su censura a la Intervención, quien,

con su conformidad, lo devuelve a Tesorería y ya ésta expide una certificación en que se han de contener estos particulares: la providencia íntegra de adjudicación, que fué la que vimos tenía que dictar el Recaudador; nombre y apellidos del deudor y la descripción de las fincas. Esta certificación es el título inscribible en el Registro de la Propiedad y tiene (artículo 204) la eficacia suficiente para producir la inscripción de «los inmuebles» adjudicados, tanto respecto de los inscritos a nombre del antiguo «tenedor» (sic), cuanto de los que no lo estén a nombre de persona alguna.

El Registrador de la Propiedad (artículo 205), así que reciba la expresada certificación, inscribirá a favor del Estado «la finca o fincas» de que se trate y la devolverá diligenciada a la Delegación de Hacienda; ésta la une al expediente respectivo, el cual ha de pasarlo ya a la Administración de Rentas públicas. Aquí puede decirse termina el expediente ejecutivo propiamente dicho; pero es preciso añadir que la citada Administración ha de proceder inmediatamente a la incautación de las fincas, a inventariarlas, a atender a su administración hasta el momento de su venta en subasta pública (¡otra subasta!), y además ha de cuidar se amillaren a nombre del Estado (artículo 206). La incautación material corre a cargo del respectivo Recaudador, asistido de un concejal delegado del Alcalde, y ambos han de extender y suscribir el acta correspondiente.

II

Quedan expuestas brevemente las partes fundamentales del procedimiento de apremio administrativo en el aspecto que a nuestro estudio interesa. Hemos visto la interminable serie de diligencias, providencias, mandamientos, certificaciones que se han de extender, expedir o cumplir, y el trasiego de esos expedientes de unas a otras oficinas y funcionarios. ¿Cuál es el resultado, preguntamos ahora y en relación a los casos a que nos hemos concretado, de tantas idas y venidas y de tantas vueltas y revueltas? Positivamente, y hablando en términos generales, ninguno.

A la Hacienda pública sólo perjuicios le reportan tales ejecuciones. Una vez hecha la adjudicación de fincas, deja de percibir el importe de los recibos, no sólo de los que son base de la ejecu-

ción, sino los de vencimiento posterior (artículos 203 y 207). Ha de abonar directamente el importe de los recargos, dietas y los demás gastos de expediente (artículo 206), y si bien, al parecer, se reintegra de ellos, puesto que, como dice el mismo precepto, los recibe por medio de las fincas adjudicadas a su favor, esto, como dice un personaje de una célebre comedia, es «poesía» o pura ficción. En efecto: cuando en la práctica se intenta, que no siempre sucede, la incautación material de las fincas, se observa, de ordinario, al menos tratándose de rústicas descritas por el Catastro, que es un hecho de imposible realización. Cuando llega esa hora, los encargados de realizarla se encuentran con la sorpresa, que ya va dejando de serlo por la repetición de casos, de que no es posible descubrir la finca en el pago o sitio de que se trate, y, por tanto, que es una finca fantástica e imaginaria; que no tiene realidad más que en el papel de los planos y cédulas catastrales. Como son miles y miles las adjudicaciones de esa índole que anualmente se practican, es fácil suponer el enorme perjuicio que sufre el Tesoro y con él el ridículo en que queda la Administración pública.

Los aludidos expedientes, además, trastornan por completo nuestro régimen hipotecario. Prescindamos de la oposición entre el Estatuto (lo mismo que las anteriores instrucciones de apremios) y el artículo 20 de la ley Hipotecaria, y en la que ha prevalecido el primero a pesar de la previsión del artículo 38 del Reglamento hipotecario. Prescindamos también de que en las aludidas certificaciones de adjudicación a la Hacienda se omite también el título de adquisición del deudor apremiado, cuyo requisito es preciso, y más cuando se trata de una inscripción primera o primordial, sea de dominio o de posesión. Tratemos sólo de precisar, en los casos estudiados, la naturaleza del derecho que se gravó con la anotación de embargo y que después se adjudica a la Hacienda.

Vimos que los Recaudadores, en los mandamientos, le llaman dominio; pero esto será una afirmación gratuita si no viene en su apoyo un precepto legal.

También observamos que el Estatuto de Recaudación llama a los deudores «poseedores» y «tenedores» de las fincas.

La ley del Catastro de 23 de Marzo de 1906 (artículo 37) dispone que, cuando transcurran diez años de la aprobación del catastro parcelario, la cédula de inscripción en el mismo tendrá todo el va-

lor real y jurídico de un título real. Ante esto debemos tener en cuenta :

1.º Que, a pesar del tono enfático del precepto, no tendrá aplicación nunca en cuanto contradiga al Registro de la Propiedad, ya que de otro modo quedaría éste desbordado, al menos en cuanto al dominio y posesión, que no es poco, y sustituida una institución netamente jurídica por otra fiscal, que en el aspecto de los derechos inmobiliarios no ofrece garantía alguna, ya que en ella no existe la calificación jurídica para la admisión de los derechos, sus altas y sus bajas, en las que sólo se exige la justificación, a lo sumo, del pago de derechos reales.

2.º Que tampoco se deduce del precepto si ese título, de tanta realeza y juricidad, es de dominio, posesión o de qué derecho se trata.

3.º Y que no siempre es de aplicación el repetido precepto.

Acudamos a la jurisprudencia de nuestro Centro directivo a ver si nos da alguna luz sobre este asunto. La única doctrina que conozco aplicable al caso es la de la resolución de 18 de Septiembre de 1926, cuyos fundamentos y decisión se dan por reproducidos en las de 22 y 23 de los mismos mes y año. Aunque el caso discutido en dichas resoluciones fué el de si era precisa la previa inscripción en las adjudicaciones, tantas veces repetidas, en favor de la Hacienda, se desvió la cuestión y se resolvió en definitiva sobre la naturaleza del derecho inscribible. La primera de dichas resoluciones sienta, en cuanto a este punto, esta doctrina: En su último considerando sostiene que del conjunto de preceptos que regulan esta especial materia (que entre otros que se citarán eran los de la anterior Instrucción de Apremios análogos a los del vigente Estatuto) se desprende que, si están inscritos los bienes, se sobreentendiendo solicitada la inscripción de la adjudicación como transferencia de la propiedad, y, en el caso contrario, pedida la inscripción del certificado suscrito por el Tesorero, en el concepto de *titulus possessionis*, es decir, como documento capaz de producir una inscripción primordial de posesión. En el considerando anterior se afirma que cabe perfectamente, dentro de las ficciones jurídicas, la declaración de que el Estado, por el solo hecho de la adjudicación formalmente decretada, ha entrado en posesión de los bienes que hubiesen sido objeto del procedimiento de apremio. Apoya la Di-

rección ese su raro criterio (a más de en la Instrucción citada) en los artículos 24 y 38 del vigente Reglamento hipotecario; pero resulta: que el primero no se refiere a las repetidas adjudicaciones, sino al medio privilegiado de que disfrutaban el Estado y otras entidades para inscribir la posesión de sus bienes por una simple certificación posesoria y sin tener que recurrir a la información judicial, y precisamente entre los artículos que dedica el citado Reglamento, entre los cuales está el antes aludido, se encuentran el 26 y el 28, que exigen, como es lógico, se exprese la especie legal y condiciones del derecho que haya de inscribirse, y su omisión la consideran como defecto, y, en cambio, ese requisito se omite siempre en las certificaciones de adjudicación de que nos ocupamos. El otro artículo que se cita, el 38, si bien se refiere a las tan repetidas adjudicaciones, no resuelve nada sobre ese punto, sino que sólo pretendió, según dijimos, no fuesen vulneradas por las disposiciones recaudatorias las hipotecarias.

Este es uno de los contados casos, dicho sea en su honor, que la doctrina de nuestro Centro directivo no trae el pleno convencimiento a nuestro ánimo. El Registrador, para calificar e inscribir, ha de valerse de estos elementos: del título cuya inscripción se pretende, de los antecedentes del Registro y de los preceptos legales aplicables. Y si bien en el asunto que estudiamos falta el segundo, hay que buscar el apoyo de los otros. En el título-certificación de la adjudicación a la Hacienda no se hace siquiera la más pequeña alusión al derecho de que se trata, porque no es exigido ese dato ni por el Estatuto ni por sus modelos oficiales y sólo se habla de adjudicación de «fincas» o de «inmuebles». Tampoco existen disposiciones hipotecarias especiales para el caso. Y, en cambio, nos encontramos que las de carácter general (artículos 9.º y 21 de la ley Hipotecaria) exigen, con el mismo carácter y sin excusa alguna, que en todo título y en toda inscripción, que no es más que un extracto de aquél, se expresen la naturaleza, extensión y condiciones del derecho de que se trate. Por ello, y dada la importancia de tales certificaciones de adjudicación, que son el vehículo para producir en el Registro una primera o primordial inscripción, primera piedra o base, a su vez, del historial jurídico-hipotecario de las fincas, pudiera, o mejor, debiera el Registrador negarse a practicar tales inscripciones. No sucede así de ordinario,

y ante las nebulosidades que la cuestión presenta es frecuente observar en nuestras oficinas: que unas veces se inscribió en favor de la Hacienda el dominio, tal vez porque se tuvo en cuenta que el dominio fué lo que se gravó con la anotación del embargo, y que por ello sobre tal derecho giró todo el procedimiento; que otras veces, por estas o aquellas causas, sólo se inscribió la posesión, y que, en otras ocasiones, ya porque se soslayara la cuestión, por querer ceñirse simplemente al título, o ya por descuido, se limitó el Registrador a inscribir «la finca». Por cierto que en cuanto a esté último caso he conocido una de sus célebres consecuencias. Pedida certificación para acreditar si era dominio o posesión lo que un particular, que había adquirido de la Hacienda, tenía inscrito, el Registrador se vió en el grave apuro que es de suponer; pues si se atenía a los términos de la inscripción, como es obligado, tenía que dejar malparada nuestra institución y en otro caso se exponía al error. ¿Deben permitirse estas cosas en una institución de la seriedad del Registro? Bueno que en las anotaciones de que se trata se dé poca importancia a la cuestión citada de si es dominio o es posesión el derecho que ha de ser gravado, entre otras razones, porque no hay que consignarlo en el libro especial de embargos, pero en las inscripciones es absurdo que no se sepa, cuando menos, qué es lo que se inscribe. Claro que de cualquier forma las fincas que ingresan en el Registro en esas condiciones no son viables para el crédito. El régimen de nuestras oficinas sufre también con tales expedientes un grave quebranto. En muchas llega hasta la tercera parte el trabajo que proporcionan, y, por tanto, a la tercera parte también los gastos por personal y material. Hay que hacer varias búsquas de fincas por los índices de las mismas, mas como en éstos no puede tenerse absoluta confianza, por falta de planos ó de un buen catastro; es preciso también acudir a los índices de personas, con lo que se duplica un trabajo que a la postre resulta infructuoso. Añádase a ello el que los mandamientos y adjudicaciones no suelen presentarse espaciadamente, sino por centenares (lo que por cierto es un verdadero abuso) y se tendrá una idea aproximada del trastorno y daño que con esos expedientes sufrimos los Registradores en nuestra cotidiana función.

Para terminar, y puesto que estamos anotando hechos raros, señalemos otro tan anómalo que quizá por él y otros semejantes

haya que dar la razón a los que sostienen que nuestro país es el de los viceversas. Es frecuente que, en tales ejecuciones, el único que salga beneficiado sea el mismo ejecutado o deudor a la Hacienda. La anotación de embargo, especialmente si se trata de fincas rústicas descritas por el Catastro, es muy corriente que no cause alarma siquiera en el ánimo del deudor, porque éste sabe de antemano que, en caso de adjudicarse las fincas a la Hacienda, la incautación de ellas no llegará a intentarse, o que, si se intenta, no habrá posibilidad material de que se lleve a cabo. He conocido varios casos en que el deudor apremiado tenía inscrito en el Registro de la Propiedad el dominio o posesión de varias fincas y ninguna de ellas eran las comprendidas o gravadas con el embargo. Este, por tal causa, era completamente ineficaz para dicho deudor, quien podía seguir disponiendo de sus derechos reales inscritos sin que la anotación de tal embargo le afectase ni a él ni a los terceros adquirentes. La adjudicación de fincas a la Hacienda, en tales casos y en otros parecidos, la recibe el deudor, no con indiferencia, sino con verdadera fruición, pues le libra o le alivia de la carga fiscal, ya que queda dispensado del pago de los recibos de contribución, tanto de los que son causa del expediente de apremio, como de los de vencimiento posterior. Claro que esto va en perjuicio de los demás contribuyentes, que tenemos que sufrir por fuerza las consecuencias en el reparto de las cargas fiscales.

III

Por todo lo expuesto se advertirá la urgente necesidad de poner remedio a tal estado de cosas, no sólo en beneficio de la Hacienda, sino por prestigio de la Administración pública y hasta del Registro de la Propiedad.

No es solución adecuada la de prescindir de los Registros fiscales y atenerse sólo al contenido de nuestro Registro de la Propiedad; de un lado, porque no es misión de éste dar a conocer las fincas en su aspecto físico y a fines fiscales y económicos, y de otro, porque siendo voluntaria la inscripción, no figuran en él todas las fincas. Además, con ello quedaría desnaturalizado el carácter peculiar de nuestra institución, pues, como dijeron los notables

autores de la Exposición de motivos de nuestra ley Hipotecaria del 61, si bien los Registros de la Propiedad deben ser un auxiliar de la acción fiscal, no debían nunca ser absorbidos por ella.

El ideal sería una revisión a fondo de los Registros fiscales, especialmente del Catastro, para ponerlos en primer lugar de acuerdo con la realidad física de las fincas, y después, o al mismo tiempo, reconciliarlos con el Registro de la Propiedad, con el que siguen por completo divorciados; pero esta empresa, de la que tanto se ha hablado y escrito ya, deberá ser de tal envergadura, como ahora está de moda decir, que cada vez se ve más lejos la posibilidad de su realización. ¿Qué medidas provisionales, pero eficaces y de inmediata realización, pudieran y debieran adoptarse para remediar los males apuntados? Los altos organismos administrativos de la Hacienda pública son los encargados de contestar y resolver, con la urgencia que la importancia del caso requiere y con el apoyo de nuestro flamante Colegio de Registradores, en el aspecto hipotecario del problema.

J. RUIZ ARTACHO,
Registrador de la Propiedad.