

Una reforma necesaria

El Título I del Reglamento Hipotecario

I. PLANTEAMIENTO

El artículo 2 de la Ley Hipotecaria, fundamental en el sistema registral, ha sido objeto de grandes críticas por los comentaristas. Por su tono imperativo, por sus redundancias, por la heterogeneidad de su contenido. No es cosa de volver sobre ello, que es lugar común en la doctrina. Al tratar indiscriminadamente de bienes sujetos a inscripción, de títulos inscribibles o de derechos que acceden al Registro, parece justificar aquellas críticas. Bien es verdad que tampoco los autores son unánimes al indicar qué es lo que se inscribe. Para dar una opinión más, podríamos decir que en el Registro se inmatriculan las fincas, se registran los títulos y quedan inscritos los derechos. Pero aun admitiendo esta pluralidad doctrinal, el citado artículo 2 ciertamente pudo hallar una redacción más precisa.

Pues bien, las anteriores críticas y vacilaciones forzosamente habrán de volcarse a los numerosos artículos del título I del Reglamento Hipotecario, que vienen a ser el desarrollo normativo de aquel artículo 2. Concretamente, los artículos 4 al 32 del texto reglamentario adolecen de aquellos defectos que la doctrina encontraba en el correlativo de la Ley.

Dejando a un lado los tres primeros artículos del título I del Reglamento y los 33 al 38, que se ocupan de materias distintas, el núcleo central, formado por los 4 al 32, no puede resultar más abigarrado. Aunque se ocupa fundamentalmente de los derechos inscribibles, trata a veces de aspectos más bien formales, que pudieron tener mejor encaje en el título siguiente, sobre la forma de la inscripción. Así ocurre, entre otros, en los artículos 8, segunda parte, y 31, a que luego nos referiremos.

Por otra parte, a aquella impresión de abigarrado contribuye no poco

la reforma del Reglamento Hipotecario de 1959, que tan hondamente afectó al título I. Al suprimir o refundir artículos, al introducir otros nuevos de contenido original, forzosamente habría de distorsionar el contorno reglamentario. Siendo así que, por lo demás, la reforma no pudo ser más necesaria y, en general, acertada.

Si lo hasta aquí dicho tiene carácter genérico, otras críticas más específicas y de fondo podrían hacerse a partes concretas del título I del Reglamento, objeto de nuestra consideración. Los artículos dedicados a la inscripción de bienes del Estado son una muestra inmejorable de esto. Aquí puede decirse sin temor a errar que la actual redacción clama por la reforma.

A comentar algo ese punto y otros tres bastante concretos de dicho título I van destinadas estas líneas. Que, en definitiva, pretenden probar cómo bastan quince años para que una reforma quede anticuada o necesitada de complemento. El comentario se cerrará con unas observaciones de tipo sistemático, de las que, en general, tan necesitada está nuestra legislación hipotecaria y, en concreto, el título I de su Reglamento.

II. BIENES Y DERECHOS EXCEPTUADOS DE INSCRIPCION

A) *Planteamiento general*

Tras sentar el artículo 4 del Reglamento que los bienes son inscribibles cualesquiera que sean sus propietarios, el 5 enumera determinados inmuebles exceptuados de inscripción.

Pues bien, fácilmente se ve que frente a los números 1, 2 y 4, que excluyen determinados inmuebles en razón a la naturaleza de su dominio, lo cual también puede predicarse del número 4, relativo a los templos, en cambio, el número 3 añade las servidumbres legales, donde la excepción tiene otro fundamento. Aquí no son bienes determinados, sino toda una gama de derechos (aquellas servidumbres), los eliminados de registración.

Por ello resultaría mucho más armónico el precepto si se limitara a los citados números 1, 2 y 4. Es más, con tal limitación, el artículo 6, que sigue inmediatamente, cobraría sentido más pleno. Pues el cambio de naturaleza o destino donde puede darse es en esos bienes de dominio público o en los templos, que son susceptibles de tener otro destino o afectación. No, en cambio, en las servidumbres legales, que en tanto la Ley subsista mantienen su naturaleza.

Entonces el número 3 del artículo 5 necesitaría otro enclave. Y tal sería el artículo 9. Pues así como el 8 y el 7 enumeran los derechos reales susceptibles de inscripción, el 9 completaría el cuadro con la parte negativa. Por un lado, expresando la no inscripción de los derechos personales (que es el contenido actual). Por otro, al enumerar aquellos derechos reales que, pese a esta naturaleza, no necesitan el acceso al Registro. Y aquí encajarían las servidumbres legales. Ciertamente, la enumeración podría completarse con las limitaciones del dominio, servidumbres aparentes que hieren los sentidos u otros supuestos que menciona la doctrina. Pero lo fundamental es este nuevo enclave sistemático de tales excepciones, que quedarían así separadas de aquellos otros bienes excluidos de inscripción, de los que se seguiría ocupando el artículo 5.

B) El caso de los bienes del Estado de servicio público

El número 1 del artículo 5 se ocupa de los bienes de dominio público del Estado. Precisamente por no distinguir excluye igualmente a los de uso y servicio público. Y en ello hay una evidente diferencia con los bienes de las Corporaciones Locales, donde el número 2 (reformado en 1959) sólo excluye los inmuebles de dominio y uso público.

Ante criterio tan dispar, ¿tiene fundamento hoy la excepción respecto a los bienes estatales de servicio público? El problema es especialmente agudo en cuanto a los edificios que albergan los organismos públicos y a los que la Ley de Patrimonio del Estado atribuye carácter demanial.

Sin embargo, no se ve inconveniente en que tales edificios sean inscritos en el Registro de la Propiedad. Recordemos cómo se pronunciaba la exposición de motivos del Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 sobre inscripción de bienes del Estado: «No hay necesidad de inscribir los bienes de uso público general... ni es indispensable que estén señalados con un número en el Registro para que sea notorio su estado civil. Debe, pues, renunciarse a la inscripción de todos estos bienes, pero no a la de aquellos cuyo estado no sea tan conocido, por más que se hallen también amortizados con destino a algún servicio público. Los edificios ocupados con este objeto por la Administración... deben inscribirse, toda vez que podría dudarse de la pertenencia de muchas de ellas.»

No es, pues, extraño que modernos administrativistas, entre los cuales hay que recordar a GARRIDO FALLA, se inclinen por la inscripción de tales edificios públicos. El ejemplo de la legislación local, mucho más moderna, puede ser decisivo.

Y, finalmente, la propia legislación de Patrimonio del Estado abonaría tal inscripción. El artículo 85 del Reglamento de 5 de noviembre

de 1964 prescribe la misma para los bienes del Estado y no exclusivamente del Patrimonio del Estado. Y del artículo 109, relativo a la adquisición de inmuebles, podría obtenerse argumento favorable a tal inscripción.

Con todo, para que la reforma fuera prudente y más bien en el sentido de que en cuanto a tales edificios públicos la excepción de inscripción es una no necesidad, pero no una imposibilidad, al número 1 actual del artículo 5 del Reglamento se podría añadir: «Los edificios donde estén instalados los organismos y servicios públicos podrán, sin embargo, inscribirse en el Registro correspondiente.»

III. UNA REFERENCIA A LAS CONCESIONES

De éstas se ocupa el artículo 31 del Reglamento, dentro del título I, y los 60 a 72 del propio texto, dentro del título II, dedicado a la forma y efectos de la inscripción. Precisamente por el carácter formal, la mención del artículo 31 a que el título inscribible es la escritura pública o el documento de concesión podría ir al título II indicado.

Así, el artículo 31 debía destacar más que la concesión es inscribible como tal y como figura que abre folio registral. Con lo cual cobraría más sentido el siguiente párrafo, que comienza «sin perjuicio de practicar después...». Se distinguiría así entre lo fundamental y las obras complementarias de la concesión. Desde luego, el régimen detallado de inscripción de las distintas formas de ésta debería quedar para los artículos 60 y siguientes.

Por cierto, que al dedicarse el párrafo 1 del artículo 31 a sentar la inscripción de la concesión en sí podría completarse con una matización de cuáles son las concesiones que tienen acceso al Registro de la Propiedad. Ciertamente han de referirse a bienes inmuebles, pero qué se entiende por concesión no es tema totalmente claro.

En tal sentido puede prestar una ayuda considerable la Resolución de la Dirección General de los Registros de 18 de abril de 1969. Pues delimitaba la concesión del permiso, licencia o figuras afines. Son afirmaciones fundamentales: que pueden tener acceso al Registro «todas aquellas que por sus características y efectos puedan ser consideradas como verdaderas concesiones administrativas». Y más adelante: «Sólo pueden tener acceso al Registro aquellos actos administrativos que generan en favor del interesado un verdadero derecho real oponible a terceros y que vinculan a la Administración durante un determinado plazo.»

Con aquella distinción apuntada al principio y con estas precisiones que introduce el Centro Directivo, el precepto reglamentario sobre la concesión podría cobrar mucho más relieve y precisión.

IV. LA INSCRIPCION DE BIENES DEL ESTADO

Antes citábamos el Real Decreto de 6 de noviembre de 1863. Desde entonces datan los preceptos que el actual Reglamento Hipotecario dedica a la inscripción de inmuebles del Estado. No puede extrañar que al cabo de más de cien años tal normativa esté totalmente desfasada. Como testigo de ello, CAMY, al abordar tal regulación, ha de proclamar que todos esos artículos han quedado totalmente inservibles. El expone la materia siguiendo la actual legislación de Patrimonio del Estado.

Y es que no sólo tales artículos 17 al 24, comprimidos por la reforma de 1959, están anticuados, sino que, lo que es más grave, responden a una legislación desamortizadora, cuyos criterios están absolutamente superados en la actual normativa de Patrimonio del Estado. Lo que no implica que canonicemos todo lo que ha establecido esta nueva regulación.

Ante disparidad tan total sólo cabe entender sustituidos dichos artículos 17 al 24 por los 85 al 90 del Reglamento a la Ley de Patrimonio del Estado. Ciertamente modesto alcance tendría la reforma del Reglamento Hipotecario si se limitara a transcribir aquellos preceptos del texto de 1964. Pero entre eso y mantener la actual normativa, incompleta y anacrónica, no cabe opción. Por supuesto, la labor reformadora podría no limitarse a la transcripción; pero tampoco es el objeto de estas líneas detallar el posible contenido de la misma, sino destacar su necesidad.

Como, a su vez, el artículo 86 del Reglamento de Patrimonio del Estado se remite al 18 del Hipotecario, habría que asumir su contenido, lo que no encierra mayor dificultad. Por otra parte, al ser bastante completa y moderna la normativa sobre aquel Patrimonio, algún precepto del Reglamento Hipotecario podría remitirse a aquélla en lo no regulado expresamente en éste.

Y en cuanto a la inscripción de bienes de las Corporaciones Locales y de la Iglesia habría que remitirse a la legislación respectiva (la de Régimen Local y el Concordato), sin perjuicio de que de forma supletoria fuera aplicable lo establecido para la inscripción de los bienes del Estado. Tampoco aquí podemos descender a detalles.

V. INSCRIPCIONES EN EXPEDIENTES DE APREMIO

Si los artículos 17 al 24 están clamando por la reforma, no puede decirse menos de los 25, 26, 27, 28 y 29, que son los últimos de los que vamos a ocuparnos.

Del 25 parece innecesaria la mención a los embargos, pues éstos se materializan mediante anotación preventiva, estudiada en otro lugar. Podría mantenerse en cambio la declaración de que, en materia de adjudicación de bienes en expedientes gubernativos, se aplicaran supletoriamente las normas sobre recaudación de tributos.

En el artículo 26, reformado en 1959, el párrafo tercero sobre cesión de inmuebles traía causa de la Ley de 27 de diciembre de 1956. Al estar agotada su vigencia, el precepto tendría mejor encaje en el artículo 29, al que después no referiremos. Sobre los demás párrafos del artículo 26, hoy hay que estar a lo dispuesto en el Reglamento de Recaudación de 1968.

Los artículos 27 y 28, sobre anulación de ventas de bienes del Estado, están aquejados también de anacronismo. Porque se basan en un sistema, el de las leyes desamortizadoras y el de la Instrucción de ventas de bienes del Estado de 1903, en el que, mientras el comprador no estaba en la pacífica posesión de la cosa, la competencia para resolver todas las incidencias correspondía a la Administración. El acuerdo de la Administración activa era reclamable en vía económico-administrativa (no en balde se trataba de un ingreso de la Hacienda Pública), y después en vía contenciosa.

Este régimen está totalmente superado en la actual legislación de Patrimonio del Estado. Aquí, al no establecerse nada en contra, el conocimiento de todas aquellas incidencias corresponde a los Tribunales ordinarios, pues se trata de materia típicamente patrimonial. Con ello, los artículos 27 y 28 resultan absolutamente impensables.

Sin embargo, esos preceptos que directamente nada resuelven, al estar basados en criterios hoy desaparecidos, sí que pueden tener aplicación en materia de recaudación por débitos fiscales, pues en los expedientes de apremio sigue dándose la competencia de la Administración para restablecer el imperio de la Ley, aunque hubiera precedido la enajenación del inmueble. Sobre ello nos remitimos a nuestra obra sobre lo económico-administrativo, sin que la aparición del nuevo Reglamento de Recaudación altere fundamentalmente lo que aquí sentábamos.

Claro que si esto es así, los artículos 27 y 28 debían redactarse de

nuevo, para que directamente se refirieran a lo que puede ser su materia. Desde luego, el 28 sobre la quiebra habría de desaparecer. El 27 podría dedicarse a regular la anotación preventiva, cuando se instruyere expediente o reclamación para pedir la nulidad de la venta con que termina el procedimiento de apremio. Y el 28 se destinaría a la inscripción de tal anulación por resolución administrativa firme; cuando el bien hubiera pasado a tercero se aplicaría el artículo 82 de la Ley, cual prescribió la reforma del Reglamento de 1959 al modificar el artículo 27 actual.

Finalmente, el artículo 29 podrá seguir regulando el retracto de fincas adjudicadas a la Hacienda por débitos fiscales. Mas, como la Ley de 27 de diciembre de 1956 está superada y no hay noticias de otra que la sustituya, el precepto puede conservarse con el carácter de norma supletoria, en defecto de lo que pudiera disponer la que en cada caso concediera tal retracto.

VI. CONSIDERACIONES SISTEMATICAS

Se ha dicho que la claridad es la cortesía del intelectual. Pues bien, una buena sistemática, si no es la claridad misma, ayuda notablemente a que ésta se de. En tal sentido es ejemplar la nueva redacción del título preliminar del Código civil. Aun prescindiendo de la mejora de contenido, el solo hecho de distribuir su materia en cinco capítulos ya contribuye decisivamente al mejor entendimiento y aplicación de esa parte de nuestro primer cuerpo legal.

Y si eso ocurre en este título de dieciséis artículos, mucho más habrá de suceder en el I del Reglamento Hipotecario, con número mucho mayor de artículos. La distribución en capítulos ya supondría una primera ventaja.

Supuesto lo anterior, pensamos que hasta seis capítulos podrían estructurarse en tal sentido. El primero, dedicado al Registro de la Propiedad, abarcaría los artículos 1, 2 y 3 actuales, de materia bien delimitada.

El capítulo II podría denominarse: Bienes inscribibles y exceptuados de inscripción. A él pueden pasar los artículos 4, 5 y 6 actuales. Si bien en cuanto al 5 eliminando el número 3, relativo a las servidumbres legales, por las razones expuestas en el apartado II de este trabajo.

El capítulo III, con el epígrafe de derechos y actos inscribibles, es ciertamente el más extenso. Una primera sección, dedicada a los principios generales, puede formarse con los artículos 7, 8 y 9. Si bien en

este último se incluiría el número 3 del artículo 5, junto a los otros derechos exceptuados de inscripción, cual en su momento exponíamos. La segunda sección, sobre supuestos especiales, comprendería los artículos 11 y 12, sobre capellanías y deslindes; 16, derecho superficie; 30, inscripción de montes, y 31, sobre concesiones administrativas en general. Finalmente, una tercera sección puede formarse con los artículos 10 (sentencias relativas a la capacidad civil), 13 y 15 (arrendamiento y derecho de retorno) y 14 (sobre inscripción del contrato de opción). Son supuestos en que lo inscrito no es propiamente un derecho real.

El capítulo IV regularía especialmente la inscripción de bienes del Estado y de Corporaciones. Aquí se contempla el sujeto titular. Ya decíamos en el apartado IV que los ocho artículos, 17 al 24, podían sustituirse por los correlativos 85 al 90 del Reglamento de Patrimonio del Estado. Para mantener igual número, cabría introducir dos preceptos: uno de remisión en general a tal normativa de Patrimonio; otro, en fin, aplicando supletoriamente lo estatuido para los bienes del Estado, a los de la Iglesia y Corporaciones Locales o institucionales.

El capítulo V puede denominarse Inscripciones en expedientes de apremio o de expropiación forzosa. En este caso el criterio delimitador está en el origen de la adquisición. Sobre los expedientes de Recaudación, el contenido lo darían los artículos 26, 27, 28 y 29, con las modificaciones sugeridas en el apartado V de este trabajo. El artículo 25 podría sentar la aplicación supletoria de las normas anteriores a las demás adjudicaciones en expedientes gubernativos. Cerraría el capítulo el actual artículo 32 sobre los expedientes de expropiación forzosa.

Finalmente, el capítulo VI puede tener la rúbrica de Título inscribible. Documentos auténticos. Comprende lógicamente los artículos 33 al 38, que son un desarrollo de los 3 y 4 de la Ley. Todavía el artículo 38 debía anteponerse al 37, pues la materia de éste es la propia para cerrar todo el capítulo.

VII. CONCLUSION

Una reforma hipotecaria es ciertamente deseable. No hay que olvidar que nuestra Ley, aparte sus treinta años de antigüedad, es fruto del arrastre y herencia de leyes anteriores mucho más viejas. Su sistemática y contenido padecen muchas veces por ello.

Pero mientras tal obra se acomete, labor ciertamente delicada, el Reglamento Hipotecario puede ser el vehículo para introducir las reformas

más urgentes o convenientes, siempre que no desborden el flexible marco legal.

A esa finalidad más modesta iban dirigidas estas reflexiones. Sin entrar de lleno en el sentido y redacción concreta de tales reformas, sí han querido destacar: la necesidad que de ellas sufre el título I de dicho Reglamento, las mejoras que podrían lograrse con meros retoques de sistemática, y la conveniencia imperiosa de modificar partes completas de su regulación que han quedado totalmente anacrónicas. Todo esto y algunas sugerencias de contenido técnico han sido el objetivo de estas líneas.

Sólo querríamos que ellas fueran de alguna utilidad en esa labor que empezamos por bautizar como «una reforma necesaria». Con esto quedaríamos recompensados.

PEDRO LUIS SERRERA CONTRERAS

Abogado del Estado