

3. **SUSPENSION DE PAGOS.**—EN LA SUSPENSIÓN DE PAGOS ES ESENCIAL LA ACTUACIÓN DE IGUALDAD EN QUE SE HAN DE ENCONTRAR TODOS LOS ACREEDORES QUE NO TENGAN EL CARÁCTER DE PRIVILEGIADOS, Y POR ELLO, UNO DE LOS EFECTOS MÁS IMPORTANTES DE LA DECLARACIÓN EN DICHO ESTADO ES LA PARALIZACIÓN DE LAS ACCIONES INDIVIDUALES DE LOS ACREEDORES.

COMO YA DECLARÓ LA RESOLUCIÓN DE 15 DE FEBRERO DE 1962, RECAÍDA EN UN CASO ANÁLOGO AL PRESENTE, «DADA LA NATURALEZA CAUTELAR Y DE GARANTÍA QUE EL EMBARGO SUPONE, CABE ESTIMAR QUE LA ANOTACIÓN PODRÁ REALIZARSE CON EL FIN DE PERMITIR AL INTERESADO EL ASEGURAMIENTO DE SU DERECHO», PERO SIN QUE LA MISMA PERMITA LLEGAR A LA EJECUCIÓN MIENTRAS NO SE HAYA TERMINADO EL EXPEDIENTE.

Resolución de 14 de diciembre de 1971 («B. O. del E.» de 5 de febrero).

A) *Antecedentes de hecho.*—En expediente de apremio seguido contra don Enrique Pineda Montiel y su esposa, doña Isabel Lloret Ferrer, para hacer efectivos diversos impuestos fiscales, principalmente el de cuota de beneficios de los años 1967 a 1969, el Recaudador de Contribuciones de la zona I de Alicante, con objeto de asegurar el pago de los créditos de la Hacienda, que ascendían a 332.000 pesetas, más 168.000 de recargos y costas, dirigió por duplicado mandamiento al Registrador de la Propiedad de la mencionada capital ordenando el embargo de dos fincas registradas de las que eran propietarios. Presentado en el Registro, fue calificado con la siguiente nota: «No admitida la anotación de embargo a que se refiere el precedente mandamiento, uno de cuyos ejemplares queda archivado con el número 132, toda vez que según la inscripción 60, que obra al folio 2 del libro segundo de Incapacitados, aparece inscrita la declaración de estado de suspensión de pagos del deudor, don Enrique Pineda Montiel, anotación de suspensión que impide extender las de embargo ordenadas y cuya anotación de suspensión se ha hecho constar en las fincas embargadas.»

El Delegado de Hacienda de Alicante interpuso recurso gubernativo contra la anterior calificación y alegó que tanto el vigente Reglamento General de Recaudación de 14 de noviembre de 1968 como el anterior Estatuto de Recaudación, así como la Ley de Administración y Contabilidad, han venido regulando las garantías de que goza la Hacienda Pública para el cobro de las deudas fiscales; que tales garantías son en la actualidad fundamentalmente las siguientes: hipoteca legal tácita, hipoteca especial, prelación de cobros, derechos de retención y afección; que la cobranza de la deuda fiscal en relación con las citadas garantías puede

coincidir con el de terceras personas físicas o jurídicas, igualmente acreedoras del deudor común, con procedimientos ejecutivos individuales o universales; que en el primer caso, cada procedimiento seguirá su trámite independientemente, sin que pueda pretenderse una graduación conjunta de créditos, sino de individualizados y preferentes derechos de cobro; que en los procedimientos universales, no obstante las garantías establecidas a favor de la Hacienda Pública, surge una abundante problemática acerca de la continuidad de la vía de apremio administrativo al margen o fuera de aquella universalidad; que en el caso de una suspensión de pagos en relación con un mandamiento de embargo administrativo por deudas fiscales, el procedimiento ejecutivo para la efectividad de la deuda fiscal no debe quedar paralizado porque se persigan bienes para el cobro de deudas no contempladas en los artículos 37 y 38 del Reglamento de 14 de noviembre de 1968, sino en el genérico artículo 40; que esto es así porque la recaudación en vía de apremio tiene carácter exclusivamente administrativo, según proclama el artículo 93 del citado Reglamento, y no puede suspenderse sino en los casos señalados en los artículos 190 y 191 de la mencionada disposición; que un Decreto de competencia de 11 de mayo de 1932 declaró que la providencia que admita una petición de suspensión de pagos no puede impedir que la Administración utilice para el cobro de las contribuciones y demás rentas públicas los procedimientos de carácter exclusivamente administrativo, puesto que no existe ningún precepto que disponga la suspensión de los mismos, ya se inicien antes o después de haberse dictado la providencia judicial prescrita en el artículo 9 de la Ley de 26 de julio de 1922; que, por tanto, solicitada la suspensión de pagos y mientras se sustancia su expediente, no se admite por el Juzgado ninguna pretensión incidental que tienda directa o indirectamente a impugnar la procedencia de la declaración judicial o aplazar su efectividad, quedando en suspenso los embargos y administraciones judiciales constituidos sobre bienes no hipotecados ni pignoralizados y continuando con igual prevención los juicios ordinarios y ejecutivos hasta la sentencia, que no se ejecutará hasta que termine el expediente de suspensión; que todas estas prevenciones tienen por objeto defender por igual los derechos de todos los acreedores civiles, evitando que resulten especialmente favorecidos los más diligentes, sin que de los términos en que está redactado el artículo 9 de la Ley de 26 de julio de 1922 pueda deducirse que en éste se comprendan los embargos acordados en vía de apremio administrativo, porque ni proceden de la vía judicial ni con ello se pretende impugnar la declaración judicial de suspensión de pagos ni aplazar su efectividad; que el apremio administrativo es independiente de la vía judicial y no puede suspenderse por esta autoridad, salvo en los supuestos del artículo 190 del Reglamento de 14 de noviembre de 1968 y por la autoridad y órgano a que se refiere su artículo 191, y que al desembocar la suspensión de pagos en un convenio de quita o espera, o ambas cosas a la vez, y no prever tales supuestos en relación con el contribuyente la legislación fiscal, es claro que la Hacienda Pública no puede ser afectada por lo establecido en la Ley de 26 de julio de 1922.

El Registrador informó que el no ser los impuestos causantes del embargo ninguno de aquellos a los que la legislación hipotecaria y fiscal atribuyen la virtualidad de originar una hipoteca legal tácita a favor del Estado, la cuestión queda limitada a determinar la procedencia o improcedencia de la anotación de embargo a favor de la Hacienda Pública, por tributos no privilegiados con aquella hipoteca; que del mandamiento presentado en el Registro no resulta se hayan hecho las notificaciones de la providencia de apremio y de la diligencia de embargo previstas en los artículos 102 y 120 del Reglamento de Recaudación de 14 de noviembre

de 1968 a personas distintas del contribuyente deudor, a pesar de lo dispuesto en el artículo 99 del mismo Reglamento y en la regla 71 de la Instrucción de Recaudación y Contabilidad de 29 de julio de 1969, sin que el suspenso, por su situación de incapacidad, pudiera realizar ningún pago sin el concurso de los Interventores o autorización del Juez; que las notificaciones, en el procedimiento de apremio fiscal a un deudor declarado en suspensión de pagos, debieron haberse hecho, a la vez, a su representación legal; que aunque no existieran los anteriores obstáculos, el mandamiento habría debido expresar que quedaría en suspenso la ejecución, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Suspensión de Pagos, que no ha sido derogado por la vigente legislación fiscal; que no es competencia del informante determinar la prelación de créditos en una suspensión de pagos, pero debe tener en cuenta el número 2 de la regla 22 de la Instrucción de Recaudación, que otorga una tercería de mejor derecho cuando consten en el Registro derechos constituidos con anterioridad a la anotación de embargo a favor del Estado; que conforme al número 2 del artículo 44 del Reglamento de Recaudación, los mandamientos recaudatorios tendrán a todos los efectos la misma virtualidad que los que emanan de la autoridad judicial y en esta vía la ejecución de la resolución que se adopte quedará en suspenso hasta que termine el expediente previsto en la Ley de 26 de julio de 1922, según dispone su artículo 9, salvo que se persigan bienes especialmente hipotecados o pignorados, y que aunque tal suspensión de la ejecución puede parecer inoperante dado el contenido del número 2 de la regla 49 de la referida Instrucción, si se analiza su contenido resulta que su interpretación debe ser restrictiva por su carácter excepcional y además que el expediente de apremio tiene que ser previo a la suspensión, puesto que el párrafo primero dice que no se suspenderá lo que supone su existencia anterior, y el segundo, que los bienes embargados fiscalmente no se comprenderán en la masa de la quiebra, lo que implica, en su caso, que el embargo se ha practicado ya.

Confirmada la nota del Registrador por el Presidente de la Audiencia, el Delegado de Hacienda se alzó de la decisión presidencial y la Dirección confirma el auto apelado y la nota del Registrador en virtud de la siguiente doctrina.

B) *Doctrina de la Dirección General de los Registros.*—Vistos los artículos 1.923 del Código Civil, 194 de la Ley Hipotecaria y 271 del Reglamento para su ejecución; la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922; 11 y 12 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911; 71, 73, 132 y 136 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963; el Reglamento General de Recaudación de 14 de noviembre de 1968, y la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 24 de julio de 1969; la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1966, y las Resoluciones de este Centro de 15 de febrero de 1962 y 14 y 26 de noviembre de 1968.

Considerando que la cuestión planteada por el presente recurso consiste en determinar si procede extender la anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, ordenada en procedimiento de apremio por falta de pago de impuestos que no recaen directamente sobre el impueble inscrito, cuando en el Registro aparece que el contribuyente apremiado ha sido declarado en estado de suspensión de pagos.

Considerando que la situación patrimonial del comerciante declarado en estado de suspensión de pagos queda ampliamente afectada por la intervención de todas sus operaciones, que debe ordenar el Juzgado en la misma providencia en la que, con arreglo al artículo 4 de la Ley especial, se tenga por solicitada la declaración en dicho estado, y una de las limitaciones que expresamente se le imponen, conforme al artículo 6.º

de la mencionada disposición legal, es la de necesitar el acuerdo de los Interventores o autorización del Juez, si éstos no hubiesen tomado posesión de su cargo, para verificar todo pago, con posible responsabilidad penal en caso de incumplimiento, así como la sanción de nulidad para los actos que realice sin dichas intervención o autorización.

Considerando que, no obstante lo anterior, la situación del deudor suspenso dista mucho de ser una inhabilitación patrimonial que requiera el mecanismo de la representación legal, como lo demuestra el que conserva la administración de sus bienes y gerencia de sus negocios, con las limitaciones que en cada caso fije el Juzgado—artículo 6.º de la Ley—y por ello se le somete sólo a una intervención para impedirle que realice operaciones en perjuicio de sus acreedores, a diferencia de lo que ocurre en la quiebra, donde los síndicos, como consecuencia de la inhabilitación del quebrado, tienen el carácter de representantes de la masa de acreedores de la quiebra y administradores legales de su haber, según dispone el artículo 1.366 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Considerando que el artículo 99 del apartado 2 del Reglamento General de Recaudación exige que las notificaciones en el procedimiento de apremio se practiquen personándose el ejecutor en el domicilio del interesado o en el de sus representantes legales o voluntarios si los hubiese señalado previamente, por lo que, al carecer los Interventores de la condición de representantes del deudor suspenso, no parece que fuera necesario—tal como dice en su informe el funcionario calificador—notificar a los mismos ni la providencia de apremio ni la diligencia de embargo, establecidas en los artículos 102 y 120 del mismo Reglamento, pues a quien hay que requerir de pago es al mismo deudor, quien deberá poner en conocimiento de los Interventores el indicado requerimiento a fin de, en su caso, poder verificar el pago de acuerdo con dichos Interventores.

Considerando que en la suspensión de pagos es esencial la actuación de igualdad en que se han de encontrar todos los acreedores que no tengan el carácter de privilegiados, y por ello, uno de los efectos más importantes de la declaración en dicho estado es la paralización de las acciones individuales de los acreedores, en orden a la cual el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1922 establece la distinción, de una parte, entre la tramitación de los juicios, sean ordinarios o ejecutivos, que continuarán hasta que recaiga sentencia y cuya ejecución quedará en suspenso mientras no haya terminado el expediente, y, de otra, los actos de ejecución sobre el patrimonio del suspenso respecto de los cuales se dispone que desde que se tenga por solicitada la suspensión de pagos todos los embargos y administraciones judiciales que pudiera haber constituido sobre bienes no hipotecados ni pignorados quedarán en suspenso y sustituidos por la actuación de los Interventores mientras ésta subsista, todo lo cual se entenderá sin menoscabo del derecho de los acreedores privilegiados y de dominio al cobro de sus créditos.

Considerando que al no proceder los débitos fiscales por razón de los cuales se expidió el mandamiento calificado de impuestos comprendidos en los artículos 194 de la Ley Hipotecaria y 12 de la de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, carecen de la condición de créditos singularmente privilegiados y, por tanto, sin perjuicio de la prelación que les pueda reconocer la legislación fiscal, tampoco gozan, a efectos del expediente de suspensión de pagos, de la facultad que establece el artículo 15 de la Ley de Suspensión de Pagos de abstenerse de concurrir a la Junta para la aprobación del convenio, por todo lo cual, y teniendo el mandamiento a todos los efectos la misma virtualidad que si emanase de la autoridad judicial, según el artículo 44, 2.º, del Reglamento General de Recaudación, es indudable que se está en el caso del párrafo 4.º del artículo 9.º de la Ley de Suspensión de Pagos y, como ya

declaró la Resolución de 15 de febrero de 1962, recaída en un caso análogo al presente, «dada la naturaleza cautelar y de garantía que el embargo supone, cabe estimar que la anotación podrá realizarse con el fin de permitir al interesado el aseguramiento de su derecho», pero sin que la misma permita llegar a la ejecución mientras no se haya terminado el expediente, salvedad que no contiene el mandamiento calificado.

Considerando que no se opone a la anterior doctrina lo dispuesto en el párrafo 1.º del número 2 de la regla 49 de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 24 de julio de 1969, conforme al cual «el procedimiento de apremio no será acumulable a los judiciales ni se suspenderá aunque el deudor comerciante haya solicitado la declaración de hallarse en suspensión de pagos», ya que, independientemente de que la norma parece referirse a que el procedimiento de apremio sea anterior al expediente de suspensión de pagos, la denegación de la anotación no implica exigencia alguna de acumulación o suspensión, sino simplemente dar cumplimiento a lo ordenado en la Ley de Suspensión de Pagos, a fin de impedir la ejecución aislada sobre los bienes del deudor común mientras dure el procedimiento, sin que tampoco sea aplicable el párrafo segundo de la misma regla citada, que establece, «respecto de los bienes embargados en procedimiento de apremio con anterioridad a la declaración del concurso o de la quiebra del deudor, que la Administración continúe la tramitación de aquél, ya que dichos bienes no pueden comprenderse en la masa del juicio universal correspondiente», toda vez que la declaración del estado de suspensión de pagos ha sido anterior al embargo realizado en el procedimiento de apremio.

4. *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de diciembre de 1971 («B. O. del E.» de 5 de febrero de 1972).*

En el recurso gubernativo interpuesto por el Delegado de Hacienda de Alicante contra la negativa del Registrador de la Propiedad de dicha capital a extender una anotación preventiva de embargo, en virtud de apelación del recurrente.

Resultando que en expediente de apremio seguido contra la Entidad «Santiago Mayor Llinares, S. A.» (Samallisa), para hacer efectivos diversos impuestos fiscales, el Recaudador de Contribuciones de la zona I de Alicante, con objeto de asegurar el pago de los créditos de la Hacienda, que ascendían a 1.116.927 pesetas y 228.335 de recargos y costas, dirigió, por duplicado, mandamiento al Registrador de la Propiedad de la mencionada capital ordenando el embargo de dos fincas registradas que le pertenecían.

Resultando que el citado documento fue calificado con la siguiente nota: «No admitida la anotación de embargo a que se refiere el precedente mandamiento, uno de cuyos ejemplares queda archivado en el número 133, toda vez que, según la inscripción 57, que obra al folio 47 del libro 1.º de Incapacitados, aparece inscrita la declaración de estado de suspensión de pagos de la Entidad deudora, 'Santiago Mayor Llinares, S. A.' (Samallisa); anotación de suspensión que impide extender la de embargo ordenada y cuya suspensión se ha hecho constar en la finca embargada.»

Resultando que el Delegado de Hacienda interpuso recurso gubernativo contra la anterior calificación y alegó: Que tanto el vigente Reglamento General de Recaudación de 14 de noviembre de 1968, como el anterior Estatuto de Recaudación, así como la Ley de Administración y Contabilidad, han venido regulando las garantías de que goza la Hacen-

da Pública para el cobro de las deudas fiscales; que tales garantías son en la actualidad, fundamentalmente, las siguientes: hipoteca legal tácita, hipoteca especial, relación de cobros, derechos de retención y afección; que la cobranza de la deuda fiscal, en relación con las citadas garantías, puede coincidir con el de terceras personas físicas o jurídicas, igualmente acreedoras del deudor común, con procedimientos ejecutivos individuales o universales; que, en el primer caso, cada procedimiento seguirá su trámite independientemente, sin que pueda pretenderse una graduación conjunta de créditos, sino de individualizados y preferentes derechos de cobro; que en los procedimientos universales, no obstante las garantías establecidas a favor de la Hacienda Pública, surge una abundante problemática acerca de la continuidad de la vía de apremio administrativo al margen o fuera de aquella universalidad; que en el caso de una suspensión de pagos en relación con un mandamiento de embargo administrativo por deudas fiscales, el procedimiento ejecutivo para la efectividad de la deuda fiscal no debe quedar paralizado porque se persigan bienes para el cobro de deudas no contempladas en los artículos 37 y 38 del Reglamento de 14 de noviembre de 1968, sino en el genérico artículo 40; que esto es así porque la recaudación en vía de apremio tiene carácter exclusivamente administrativo, según proclama el artículo 93 del citado Reglamento, y no puede suspenderse sino en los casos señalados en los artículos 190 y 191 de la mencionada disposición; que un Decreto de competencia de 11 de mayo de 1932 declaró que la providencia que admita una petición de suspensión de pagos no puede impedir que la Administración utilice para el cobro de las contribuciones y demás rentas públicas los procedimientos de carácter exclusivamente administrativo, puesto que no existe ningún precepto que disponga la suspensión de los mismos, ya se inicien antes o después de haberse dictado la providencia judicial prescrita en el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1922; que, por tanto, solicitada la suspensión de pagos, y mientras se sustancia su expediente, no se admite por el Juzgado ninguna pretensión incidental que tienda directa o indirectamente a impugnar la procedencia de la declaración judicial o aplazar su efectividad, quedando en suspenso los embargos y administraciones judiciales constituidos sobre bienes no hipotecados ni pignorados y continuando, con igual prevención, los juicios ordinarios y ejecutivos hasta la sentencia, que no se ejecutará hasta que termine el expediente de suspensión; que todas estas prevenciones tienen por objeto defender por igual los derechos de todos los acreedores civiles, evitando que resulten especialmente favorecidos los más diligentes, sin que de los términos en que está redactado el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1922 pueda deducirse que en éste se comprendan los embargos acordados en vía de apremio administrativo, porque ni proceden de la vía judicial, ni con ello se pretende impugnar la declaración judicial de suspensión de pagos, ni aplazar su efectividad; que el apremio administrativo es independiente de la vía judicial y no puede suspenderse por esta autoridad, salvo en los supuestos del artículo 190 del Reglamento de 14 de noviembre de 1968, y por la autoridad y órgano a que se refiere su artículo 191, y que al desembocar la suspensión de pagos en un convenio de quita o espera, o ambas cosas a la vez, y no prever tales supuestos en relación con el contribuyente la legislación fiscal, es claro que la Hacienda Pública no puede ser afectada por lo establecido en la Ley de 26 de julio de 1922.

Resultando que el Registrador informó: Que al no ser los impuestos causantes del embargo ninguno de aquellos a los que la legislación hipotecaria y fiscal atribuyen la virtualidad de originar una hipoteca legal tácita a favor del Estado, la cuestión queda limitada a determinar la procedencia o improcedencia de la anotación de embargo a favor de la

Hacienda Pública por tributos no privilegiados con aquella hipoteca; que del mandamiento presentado en el Registro no resulta se hayan hecho las notificaciones a personas distintas del contribuyente deudor previstos en el Reglamento de Recaudación de 14 de noviembre de 1968 e Instrucción de Recaudación y Contabilidad de 29 de julio de 1969, sin que el suspenso, por su situación de incapacidad, pudiera realizar ningún pago sin el concurso de los Interventores o autorización del Juez; que las notificaciones, en el procedimiento de apremio fiscal a un deudor declarado en suspensión de pagos, debieron haberse hecho, a la vez, a su representación legal; que aunque no existieran los anteriores obstáculos, el mandamiento habría debido expresar que quedaría en suspenso la ejecución, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Suspensión de Pagos, que no ha sido derogado por la vigente legislación fiscal; que no es competencia del informante determinar la prelación de créditos en una suspensión de pagos, pero debe tener en cuenta el número 2 de la regla 22 de la Instrucción de Recaudación, que otorga una tercería de mejor derecho cuando consten en el Registro derechos constituidos con anterioridad a la anotación de embargo a favor del Estado; que, conforme al número 2 del artículo 44 del Reglamento de Recaudación, los mandamientos recaudatorios tendrán, a todos los efectos, la misma virtualidad que los que emanan de la autoridad judicial, y en esta vía, la ejecución de la resolución que se adopte quedará en suspenso hasta que termine el expediente previsto en la Ley de 26 de julio de 1922, según dispone su artículo 9.º, salvo que se persigan bienes especialmente hipotecados o pignorados, y que aunque tal suspensión de la ejecución puede parecer inoperante, dado el contenido del número 2 de la regla 49 de la referida Instrucción, si se analiza su contenido, resulta que su interpretación debe ser restrictiva por su carácter excepcional y, además, que el expediente de apremio tiene que ser previo a la suspensión, puesto que el párrafo 1.º dice que no se suspenderá, lo que supone su existencia anterior, y el 2.º, que los bienes embargados fiscalmente no se comprenderán en la masa de la quiebra, lo que implica, en su caso, que el embargo se ha practicado ya.

Resultando que el Presidente de la Audiencia confirmó la nota del Registrador, por razones análogas a las expuestas por este funcionario en su informe, y el Delegado de Hacienda se alzó de la decisión presidencial insistiendo en sus anteriores argumentos.

Vistos los artículos 1.923 del Código Civil; 194 de la Ley Hipotecaria y 271 del Reglamento para su ejecución; la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922; 11 y 12 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911; 71, 73, 132 y 136 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963; el Reglamento General de Recaudación de 11 de noviembre de 1968 y la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 24 de julio de 1969; la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1966, y las Resoluciones de este Centro de 15 de febrero de 1962, 14 y 26 de noviembre de 1968 y 14 de diciembre de 1971.

Considerando que este recurso plantea una cuestión idéntica, y entre las mismas partes, a la resuelta por este Centro directivo en la Resolución de 14 de diciembre de 1971, en la que declaró, de conformidad con los argumentos que en ella se recogen y en base a los fundamentos legales que se citan también en los presentes vistos, que no procede extender una anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, ordenada en procedimiento de apremio por falta de pago de impuestos, que al no recaer directamente sobre el inmueble inscrito, carecen de la condición de créditos singularmente privilegiados, y dado que en el Registro aparece que el contribuyente apremiado ha sido declarado en estado de suspensión de pagos, lo que trae consigo la situación de igualdad en que se encuentran todos los acreedores ordinarios, así como la paraliza-

ción de las acciones individuales y la suspensión de todos los embargos y administraciones judiciales, y, por tanto, aun dada la naturaleza cautelar y de garantía que el embargo supone, cabría estimar que la anotación podría realizarse con el fin de permitir al interesado el aseguramiento de su derecho, pero sin que la misma permita llegar a la ejecución mientras no se haya terminado el expediente, salvedad que no se contiene en el mandamiento calificado.

Esta Dirección General ha acordado confirmar el auto apelado y la nota del Registrador.

5. *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 16 de diciembre de 1971 («B. O. del E.» de 5 de febrero de 1972).*

En el recurso gubernativo interpuesto por el Delegado de Hacienda de Alicante contra la negativa del Registrador de la Propiedad de dicha capital, a extender una anotación preventiva de embargo, pendiente en este Centro, por apelación del recurrente.

Resultando que en expediente de apremio seguido contra don José Antonio Rubio Rodríguez para hacer efectivos diversos impuestos fiscales, el Recaudador de Contribuciones de la zona I de Alicante, con objeto de asegurar el pago de los créditos de la Hacienda, que ascendían a 344.940 pesetas, más 78.988 de recargos y costas, dirigió, por duplicado, mandamiento al Registrador de la Propiedad de la mencionada capital ordenando el embargo de dos fincas registradas que le pertenecían.

Resultando que el citado documento fue calificado con la siguiente nota: «No admitida la anotación de embargo a que se refiere el precedente mandamiento, uno de cuyos ejemplares queda archivado en el número 134, toda vez que, según la inscripción 43, que obra al folio 37 del libro 1.º de Incapacitados, aparece inscrita la declaración de estado de suspensión de pagos del deudor y propietario de las fincas embargadas, don José Antonio Rubio Rodríguez; anotación de suspensión que impide extender las de embargo ordenadas, y cuya suspensión se ha hecho constar en las fincas embargadas.»

Resultando que el Delegado de Hacienda de Alicante interpuso recurso gubernativo contra la anterior calificación y alegó: Que tanto el vigente Reglamento General de Recaudación de 14 de noviembre de 1968, como el anterior Estatuto de Recaudación, así como la Ley de Administración y Contabilidad, han venido regulando las garantías de que goza la Hacienda Pública para el cobro de las deudas fiscales; que tales garantías son en la actualidad, fundamentalmente, las siguientes: hipoteca legal tácita, hipoteca especial, relación de cobros, derechos de retención y afección; que la cobranza de la deuda fiscal, en relación con las citadas garantías, puede coincidir con el de terceras personas físicas o jurídicas, igualmente acreedoras del deudor común, con procedimientos ejecutivos individuales o universales; que, en el primer caso, cada procedimiento seguirá su trámite independientemente, sin que pueda pretenderse una graduación conjunta de créditos, sino de individualizados y preferentes derechos de cobro; que en los procedimientos universales, no obstante las garantías establecidas a favor de la Hacienda Pública, surge una abundante problemática acerca de la continuidad de la vía de apremio administrativa al margen o fuera de aquella universalidad; que en el caso de una suspensión de pagos en relación con un mandamiento de embargo administrativo por deudas fiscales, el procedimiento ejecutivo para la efectividad de la deuda fiscal no debe quedar paralizado porque se per-

sigan bienes para el cobro de deudas no contempladas en los artículos 37 y 38 del Reglamento de 14 de noviembre de 1968, sino en el genérico artículo 40; que esto es así porque la recaudación en vía de apremio tiene carácter exclusivamente administrativo, según proclama el artículo 93 del citado Reglamento, y no puede suspenderse sino en los casos señalados en los artículos 190 y 191 de la mencionada disposición; que un Decreto de competencia de 11 de mayo de 1932 declaró que la providencia que admitía una petición de suspensión de pagos no puede impedir que la Administración utilice para el cobro de las contribuciones y demás rentas públicas los procedimientos de carácter exclusivamente administrativo, puesto que no existe ningún precepto que disponga la suspensión de los mismos, ya se inicien antes o después de haberse dictado la providencia judicial prescrita en el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1922; que, por tanto, solicitada la suspensión de pagos, y mientras se sustancia su expediente, no se admite por el Juzgado ninguna pretensión incidental que tienda directa o indirectamente a impugnar la procedencia de la declaración judicial o aplazar su efectividad, quedando en suspenso los embargos y administraciones judiciales constituidos sobre bienes no hipotecados ni pignoralos y continuando, con igual prevención, los juicios ordinarios y ejecutivos hasta la sentencia, que no se ejecutará hasta que termine el expediente de suspensión; que todas estas prevenciones tienen por objeto defender por igual los derechos de todos los acreedores civiles, evitando que resulten especialmente favorecidos los más diligentes, sin que de los términos en que está redactado el artículo 9.º de la Ley de 26 de julio de 1922 pueda deducirse que en éste se comprendan los embargos acordados en vía de apremio administrativo, porque ni proceden de la vía judicial, ni con ello se pretende impugnar la declaración judicial de suspensión de pagos, ni aplazar su efectividad; que el apremio administrativo es independiente de la vía judicial y no puede suspenderse por esta Autoridad, salvo en los supuestos del artículo 190 del Reglamento de 14 de noviembre de 1968 y por la autoridad y órgano a que se refiere su artículo 191, y que al desembocar la suspensión de pagos en un convenio de quita o espera, o ambas cosas a la vez, y no prever tales supuestos en relación con el contribuyente la legislación fiscal, es claro que la Hacienda Pública no puede ser afectada por lo establecido en la Ley de 26 de julio de 1922.

Resultando que el Registrador informó: Que al no ser los impuestos causantes del embargo ninguno de aquellos a los que la legislación hipotecaria y fiscal atribuyen la virtualidad de originar una hipoteca legal tácita a favor del Estado, la cuestión queda limitada a determinar la procedencia o improcedencia de la anotación de embargo a favor de la Hacienda Pública por tributos no privilegiados con aquella hipoteca; que del mandamiento presentado en el Registro no resulta se hayan hecho las notificaciones a personas distintas del contribuyente deudor previstos en el Reglamento de Recaudación de 14 de noviembre de 1968 e Instrucción de Recaudación y Contabilidad de 29 de julio de 1969, sin que el suspenso, por su situación de incapacidad, pudiera realizar ningún pago sin el concurso de los Interventores o autorización del Juez; que las notificaciones en el procedimiento de apremio fiscal a un deudor declarado en suspensión de pagos debieron haberse hecho, a la vez, a su representación legal; que aunque no existieran los anteriores obstáculos, el mandamiento habría debido expresar que quedaría en suspenso la ejecución, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.º de la Ley de Suspensión de Pagos, que no ha sido derogado por la vigente legislación fiscal; que no es competencia del informante determinar la prelación de créditos en una suspensión de pagos, pero debe tener en cuenta el

número 2 de la regla 22 de la Instrucción de Recaudación, que otorga una tercería de mejor derecho cuando consten en el Registro derechos constituidos con anterioridad a la anotación de embargo a favor del Estado; que, conforme al número 2 del artículo 44 del Reglamento de Recaudación, los mandamientos recaudatorios tendrán, a todos los efectos, la misma virtualidad que los que emanan de la autoridad judicial, y en esta vía, la ejecución de la resolución que se adopte quedará en suspenso hasta que termine el expediente previsto en la Ley de 26 de julio de 1922, según dispone su artículo 9.º, salvo que se persigan bienes especialmente hipotecados o pignorados, y que aunque tal suspensión de la ejecución puede parecer inoperante dado el contenido del número 2 de la regla 49 de la referida Instrucción, si se analiza su contenido, resulta que su interpretación debe ser restrictiva por su carácter excepcional y, además, que el expediente de apremio tiene que ser previo a la suspensión, puesto que el párrafo 1.º dice que no se suspenderá, lo que supone su existencia anterior, y el 2.º, que los bienes embargados fiscalmente no se comprenderán en la masa de la quiebra, lo que implica, en su caso, que el embargo se ha practicado ya.

Resultando que el Presidente de la Audiencia confirmó la nota del Registrador, por razones análogas a las expuestas por este funcionario en su informe, y el Delegado de Hacienda se alzó de la decisión presidencial insistiendo en sus anteriores argumentos.

Vistos los artículos 1.923 del Código Civil, 194 de la Ley Hipotecaria y 271 del Reglamento para su ejecución; la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922; 11 y 12 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911; 71, 73, 132 y 136 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963; el Reglamento General de Recaudación de 14 de noviembre de 1968 y la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 24 de julio de 1969; la sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1966, y las Resoluciones de ese Centro de 15 de febrero de 1962, 14 y 16 de noviembre de 1968 y 14 y 15 de diciembre de 1971.

Considerando que este recurso plantea una cuestión idéntica, y entre las mismas partes, a la resuelta por este Centro directivo en la Resolución de 14 de diciembre de 1971, en la que se declaró, de conformidad con los argumentos que en ella se recogen y en base a los fundamentos legales que se citan también en los presentes vistos, que no procede extender una anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, ordenada en procedimiento de apremio por falta de pago de impuestos, que al no recaer directamente sobre el inmueble inscrito carecen de la condición de créditos singularmente privilegiados, y dado que en el Registro aparece que el contribuyente apremiado ha sido declarado en estado de suspensión de pagos, lo que trae consigo la situación de igualdad en que se encuentran todos los acreedores ordinarios, así como la paralización de las acciones individuales y la suspensión de todos los embargos y administraciones judiciales y, por tanto, aun dada la naturaleza cautelar y de garantía que el embargo supone, cabría estimar que la anotación podría realizarse con el fin de permitir al interesado el aseguramiento de su derecho, pero sin que la misma permita llegar a la ejecución mientras no se haya terminado el expediente, salvedad que no se contiene en el mandamiento calificado.

Esta Dirección General ha acordado confirmar el auto apelado y la nota del Registrador.

C) COMENTARIO.—Plantean las tres Resoluciones anteriores, que seguidamente pasamos a examinar, cuestiones similares a las que motivaron las Resoluciones de 15 de febrero de 1962 y 14 y 26 de noviembre de 1968, y como fundamental, «la de si puede practicarse una anotación

de embargo en el Registro de la Propiedad cuando en los libros del mismo figura ya anotada la suspensión de pagos del deudor embargado».

El criterio de la Dirección mostrado en los considerandos de las Resoluciones que se comentan es coincidente con el que mantuvo con anterioridad, si bien la solución que ofreció a la cuestión de fondo apuntada no se caracteriza por su uniformidad. Así, en la primera, de 15 de febrero de 1962, y respecto del problema de si es anotable en el Registro de la Propiedad, a favor de la Hacienda Pública, un embargo acordado por débitos procedentes del Impuesto sobre el Gasto en inmueble del que es titular la sociedad deudora, que aparece declarada en suspensión de pagos según los libros registrales, precisó la doctrina de que «no es obstáculo para practicarla la existencia de otra anotación judicial anterior, en que consta haberse admitido la solicitud de una empresa para que se declare a la misma en suspensión de pagos». Sin embargo, en la segunda y tercera de las citadas Resoluciones, de 14 y 26 de noviembre de 1968, ante el problema de si se puede practicar una anotación de embargo en el Registro cuando en los libros del mismo figura ya anotada la suspensión de pagos del deudor embargado, mantiene el tajante criterio de que «siendo esencial en la suspensión de pagos la situación de igualdad de los acreedores que no tengan el carácter de privilegiados, no puede practicarse en el Registro de la Propiedad una anotación de embargo cuando en los libros del mismo figura ya anotada la suspensión de pagos del deudor embargado».

De lo anterior resulta que los dos supuestos de hecho resueltos por la Dirección con diferente criterio no son análogos, sino coincidentes, pues entre ellos existen las siguientes diferencias:

1.º En cuanto a la persona del acreedor que pide la anotación de embargo. En el primer caso se trata de la Hacienda Pública, y en el segundo, de una entidad privada. Ello plantea el problema de determinar el alcance del privilegio de la Hacienda Pública para el cobro y aseguramiento de sus créditos.

2.º En el primer supuesto figura en el Registro la anotación judicial acreditativa de la solicitud de una empresa para que se la declare en estado de suspensión de pagos, mientras que en el segundo figura ya anotada en el Registro de la Propiedad la situación de suspensión de pagos del deudor embargado.

Estas variantes, en los supuestos planteados y resueltos por la Dirección General con diferente criterio, son las que vamos a examinar, ya que en el nuevo caso que ahora se presenta nos encontramos también ante la Hacienda Pública como acreedor que solicita la anotación de embargo y el subsiguiente problema de su privilegio, y ante una anotación que constata la declaración de suspensión de pagos en que ha recaído el contribuyente apremiado. Es decir, el supuesto contemplado por las tres Resoluciones que ahora se comentan puede considerarse como intermedio entre los ya resueltos con anterioridad por la Dirección General.

La primera cuestión a dilucidar es la de si el hecho de que la Hacienda Pública figure como acreedor obliga o no a atribuirle el carácter de acreedor privilegiado, y en caso afirmativo, si su privilegio consiste en que no pueda ser afectada por lo establecido en la Ley de Suspensión de Pagos de 26 de julio de 1922.

La preferencia de la Hacienda Pública se recoge en los artículos 11 y 12 de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 1 de julio de 1911, en el sentido de que en caso de concurrencia con otros acreedores tiene absoluta prelación sobre todos los demás, con excepción de los que lo sean de dominio y por prenda o hipoteca o cualquiera

otro derecho real debidamente inscrito en el Registro de la Propiedad con anterioridad a la fecha en que se haga constar en el mismo el derecho de la Hacienda. Y aun para el cobro de la anualidad corriente y la última vencida de la Contribución Territorial tiene la Hacienda prelación sobre los créditos hipotecarios.

Señala TORRES DE CRUELLS (1) que en la suspensión de pagos la vigencia de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado puede venir alterada por las disposiciones de la Ley de 1922 que la contradigan, cuyo artículo 9, párrafo último, ordena la paralización de las ejecuciones individuales sin menoscabo del derecho de los acreedores privilegiados y de dominio al cobro de sus créditos (2).

De estos textos legislativos, precisa TORRES DE CRUELLS, se deduce que las preferencias fiscales se reducen en las suspensiones de pagos a los únicos conceptos de: Contribución Territorial de la anualidad corriente y de la anteriormente vencida y los otros impuestos del Estado, provincia y municipio corresponden a la última anualidad vencida y no pagada. Todos los demás devengos o impuestos y las contribuciones devengadas antes del año que preceda a aquel en que se solicite la suspensión de pagos no pueden apremiarse mientras este proceso esté en trámite.

La Dirección General, en las Resoluciones que se comentan, mantiene un criterio similar cuando señala que al no proceder los débitos fiscales por razón de los cuales se expidió el mandamiento calificado, de impuestos comprendidos en los artículos 194 de la Ley Hipotecaria y 12 de la de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, carecen de la condición de créditos singularmente privilegiados y, por tanto, sin perjuicio de la prelación que les pueda reconocer la legislación fiscal, tampoco gozan, a efectos del expediente de suspensión de pagos, de la facultad que establece el artículo 15 de la Ley de 1922 de abstenerse de acudir a la Junta para la aprobación del convenio.

En resumen, al no ser los impuestos causantes del embargo los que originan hipoteca legal tácita a favor del Estado, la Hacienda Pública habrá de esperar a que finalice el procedimiento de suspensión de pagos, encontrándose equiparada, a estos efectos, a los particulares.

Respecto de la segunda circunstancia—figurar anotada la declaración de suspensión de pagos con anterioridad a la presentación en el Registro del mandamiento de embargo—, viene a reforzar lo antes expuesto, pues el propio Reglamento y la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 24 de julio de 1969 establece, en la regla 49, que «el procedimiento de apremio no se suspenderá, aunque el deudor comerciante haya solicitado declaración de hallarse en suspensión de pagos...», y que «respecto de los bienes embargados en procedimiento de apremio *con anterioridad* a la declaración del concurso o de la quiebra del deudor, la Administración continuará la tramitación de aquél sin que dichos bienes puedan comprenderse en la masa del juicio universal correspondiente». Precepto que forzosamente nos conduce a la interpretación de que cuando figure anotada en los libros del Registro la suspensión de

(1) JOAQUÍN TORRES DE CRUELLS: *La suspensión de pagos*, Bosch, Barcelona, 1957, página 324.

(2) El artículo 15, párrafo 3.º, de la Ley de Suspensión de Pagos señala que podrán abstenerse de concurrir a la Junta los acreedores singularmente privilegiados, los privilegiados y los hipotecarios, comprendidos en los números 1, 2 y 3 del artículo 913 del Código de Comercio, que, a su vez, remite a los artículos 1.922, 1.923 y 1.924 del Código Civil, que con relación a determinados bienes inmuebles y derechos reales del deudor establecen que gozan de preferencia los créditos a favor del Estado sobre los bienes de los contribuyentes por el importe de la última anualidad vencida y no pagada de los impuestos que graviten sobre ellos; y que con relación a los demás bienes muebles e inmuebles del deudor gozan de preferencia los créditos a favor de la Provincia y el Municipio por los impuestos de la última anualidad vencida y no pagada, no comprendidos en el artículo 1.923, número 1.

pagos debe proceder la paralización del procedimiento de apremio dirigido contra el suspenso, sin que la Administración pueda continuar su tramitación, y siempre que no se trate de créditos que atribuyan el derecho de abstención. Esta conclusión es la exigida por el artículo 9, apartado 4, de la Ley de Suspensión de Pagos, al establecer en garantía de los acreedores que «desde que se tenga por solicitada la suspensión de pagos, todos los embargos y administraciones judiciales que pudieren haberse constituido sobre bienes no hipotecados ni pignorados quedarán en suspenso y sustituidos por la actuación de los Interventores, mientras ésta subsista, con arreglo a las normas que señale el Juzgado» (3). Según se desprende de este precepto, son equivalentes solicitud y declaración de suspensión de pagos en cuanto a eficacia.

Pero la cuestión de fondo subsiste, es decir, la de si puede practicarse la anotación de embargo en el Registro de la Propiedad cuando resulte anotada la suspensión de pagos del deudor embargado, o lo que es lo mismo, si la anotación de suspensión de pagos lleva o no aparejada el cierre del Registro.

Como ya se hizo resaltar en el comentario a la Resolución de 14 de noviembre de 1968 (4), en la legislación hipotecaria la anotación de suspensión de pagos, recogida por el artículo 42-5 de la Ley, tiene por objeto la constancia de la modificación de la capacidad civil experimentada por el comerciante suspenso en cuanto a la libre disposición de sus bienes, circunstancia que reitera el artículo 142 del Reglamento Hipotecario, situado expresamente bajo el epígrafe de «incapacidad». Pero como ya se indicó en el citado comentario, no es propiamente la del suspenso una situación de incapacidad, sino también una limitación que afecta a todo su patrimonio en garantía de los acreedores, de ahí que no exista obstáculo registral para proceder a la práctica de la anotación de embargo decretada en juicio ejecutivo, que siempre estará supeditada a la anotación de suspensión de pagos anterior, equivalente en el fondo a un verdadero embargo de todo el patrimonio del comerciante suspenso. Esta supeditación creemos debe ser absoluta, en el sentido de que finalizada la situación de suspensión de pagos por convenio entre el deudor y los acreedores o por insolvencia definitiva —situación de quiebra—, la inscripción del convenio en el Registro, en cuanto se refiera a bienes inmuebles y derechos reales del deudor, y la conversión de la anotación de suspensión en anotación de quiebra se antepondrán y gozarán de prioridad respecto de los embargos anotados con posterioridad a la anotación de suspensión, por exigirlos así los principios de nuestro sistema hipotecario y la finalidad perseguida por la Ley de 1922. De todos modos sería conveniente que el Registrador, al proceder a la práctica de la anotación de embargo, consigne al pie del mandamiento que la originó la existencia de la anotación de suspensión de pagos anterior y Juzgado ante el cual se sigue el procedimiento de suspensión de pagos, con el fin de que sirva de advertencia a la persona a cuyo favor se practica el embargo y al Juez que conozca de la ejecución individual.

E. F. C.

(3) Es consecuencia lógica derivada de la naturaleza jurídica de proceso de ejecución forzosa colectiva que tiene la suspensión de pagos, el que las ejecuciones forzosas individuales queden suspendidas. Esta prohibición de ejercicio de acciones ejecutivas individuales arrancan de la providencia de admisión de la solicitud prevista en el artículo 4 de la Ley, y lo que se paraliza según la Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1899, con efecto de moratoria, en la exigibilidad, es la ejecución de las sentencias "que es incompatible con el estado de suspensión de pagos".

(4) *Revista Crítica*, núm. 473, julio-agosto 1969, pág. 1055.