

La certificación administrativa de dominio y la reanudación del tracto sucesivo interrumpido

I.—PLANTEAMIENTO.

1. *Bases fundamentales.*

Antes de entrar en materia vamos a exponer unas ideas generales que se considerarán como inspiradoras de la postura mantenida. Por la amplitud de aquéllas, forzosamente nos habremos de limitar a su simple enunciado, sin descender a detalles ni menos aún a consideraciones críticas o polémicas.

En primer término, cabe proclamar la conveniencia, y más aún la necesidad de que la legislación administrativa acomode sus dictados a los principios hipotecarios consagrados en el vigente régimen positivo patrio. Con ello se alude, en primer lugar, a la inconveniencia que supone el que por preceptos reglamentarios o meramente administrativos se intente derogar la regulación sustantiva hipotecaria objeto de Ley formal. (A tal efecto pueden recordarse las críticas sobre su legalidad que suscitó el Real Decreto de 20 de mayo de 1880 sobre cancelaciones automáticas de hipotecas. También puede apreciarse cómo la creación de medios

especiales para inmatricular los bienes del Estado tuvo lugar por vía administrativa). En segundo lugar, el hecho de que la legislación hipotecaria pueda considerarse materialmente como una parte del Código Civil, dado el carácter indiscutido de primer cuerpo legal que éste ostenta, aconseja suma prudencia cuando en Leyes administrativas se aborden temas relacionados con el Registro de la Propiedad y su régimen. No se trata aquí de discutir la supremacía entre el Derecho público y el privado. Por el contrario, interesa subrayar la perfecta armonía que debe existir entre ambos, como faceta de un todo unitario superior. (Cuando esta armonía es difícil, como ocurre en algunos problemas concretos planteados por la legislación de montes, surgen los litigios y la incomodidad, de los que por cierto hay reflejo en algún Decreto de competencia reciente).

Otro principio que cabe asentar firmemente es el de la colaboración que el Registro de la Propiedad presta hoy día a las funciones administrativas. No va a decirse hasta qué punto el Derecho hipotecario se ha convertido en valioso instrumento del Derecho público; ni citarse las muy variadas facetas, agraria, de defensa nacional, etc., etc., en que ello ocurre. Basta con acusar el hecho del que luego se hacen eco todos los actuales hipotecaristas.

Finalmente, no puede silenciarse lo beneficioso de la inscripción que en el Registro de la Propiedad hacen de sus bienes las Corporaciones públicas. Es, ante todo, prescripción legal que se impone al Estado, en sus distintos ramos, y a las Corporaciones Locales, en forma tal, que no pide sino su cumplimiento. Pero es que, además, esa exigencia positiva viene abonada por las ventajosas consecuencias que reporta su cumplimiento. Estos efectos favorables justifican los Reales Decretos de 6 de noviembre de 1863 y 11 de noviembre de 1864, y a ellos se remite la Real Orden de 2 de enero de 1865, cuando encarga a los Ayuntamientos que miran con preferente atención ese servicio, «por cuyo medio se evitará se susciten en lo sucesivo las frecuentes y enojosas cuestiones que suelen ocurrir entre las Corporaciones y particulares».

2. *Dificultad del desarrollo.*

Ella obedece, en primer lugar, a la existencia en nuestro Derecho de medios supletorios de inmatriculación propios de los particulares, junto a otros propios de los entes públicos; procedimientos nunca iguales, pero nunca radicalmente distintos. Es más, en algún caso se llegan a entrecruzar, como ocurrió con las informaciones administrativas de posesión, introducidas por Real Decreto de 25 de octubre de 1867, recogidas en el artículo 400 de la Ley Hipotecaria de 1869, y que derogó la Ley de 17 de julio de 1877.

Con referencia a los particulares, y aparte las informaciones administrativas antes citadas, la Ley de 1861 estableció la información posesoria y la de 1869 la información de dominio. Ambos medios coexistieron hasta la Ley de Reforma de 1944, que suprimió el primero de ellos. Esta concurrencia prolongada hará más penosas las referencias que a uno u otro procedimiento ocurran.

Por lo que respecta al Estado, la fórmula es única: la certificación administrativa. Ahora bien, la que se introdujo en 1864 fué de posesión, y con tal carácter perduró hasta la Ley de 1944, que la convirtió en certificación de dominio. La analogía entre ambas modalidades es, con todo, perfecta.

II.—TESIS.

1. *Doble función del expediente de dominio.*

A) *Enumeración,*

Prescindiendo de la constatación de excesos de cabida, esas funciones son la inmatriculadora y la de reanudar el tracto. En ambos casos son materias firmemente asentadas y sobre las que no vamos a volver.

Ahora bien, en torno a la reanudación del tracto, se suscitó la que denomina ROCA SASTRE «falsa teoría de las inscripciones contradictorias y de su cancelación». Hela aquí aludida con sus

mismas palabras: «el expediente de dominio de reanudación de tracto presupone necesariamente la existencia de asientos contradictorios, puesto que la finca de que se trata ya está inmatriculada, o sea que ya figura inscrita a nombre de persona distinta del que promueve el expediente. Precisamente por ello se pretende registrar el tracto registral interrumpido respecto del dominio de la finca inmatriculada. Pero ello se logra con cancelar la última inscripción de dominio existente...; aquí únicamente se quiere conseguir poner la titularidad dominical inscrita a nombre del nuevo titular, según el expediente de dominio, sin cancelar nada...»

Por lo demás, al citado autor nos remitimos para tan interesante punto, que sigue desarrollando magistralmente. Ahora bien, la circunstancia de que esta función reanudadora del tracto se haya prestado a equívocos, es lo que nos induce a dedicarle alguna atención, haciendo gracia, en cambio, de lo relativo a la misión de pura inmatriculación. Por otra parte, y aunque sea interrumpiendo el hilo que llevábamos del expediente de dominio, haremos previamente algunas consideraciones breves sobre dicha función reanudadora, pero referidas a las informaciones posesorias.

B) Informaciones posesorias.

Las mismas tuvieron virtualidad para reanudar el tracto desde su creación. El artículo 402 de la Ley Hipotecaria de 1869 prescribía que antes de inscribir tales informaciones los Registradores examinarán el registro para averiguar si existía algún asiento relativo al mismo inmueble que pudiera quedar total o parcialmente cancelado por consecuencia de la misma inscripción. Si tal asiento era hallado, se suspendía la inscripción de la información, pudiendo tomarse anotación preventiva, y se remitía copia de dicho asiento al Juez o Tribunal que hubiera aprobado el expediente. «El Juez o Tribunal, en su vista, comunicará el expediente a la persona que por dicho asiento pueda tener algún derecho sobre el inmueble, y con su audiencia confirmará o revocará el auto de aprobación, dando conocimiento, en todo caso de la providencia al Registrador; a fin de que en su vista lleve a efecto la inscrip-

ción o cancele la anotación preventiva» (que se hubiera tomado de la información).

El Reglamento Hipotecario de 1870 expresaba, en su artículo 332, que cuando una información posesoria estuviera en contradicción con otra posesión ya inscrita, ello no sería óbice para inscribir la primera. Este precepto se declaró derogado por la Real Orden de 28 de agosto de 1883. Según ésta, cuando se solicitase la inscripción de posesión de finca o derecho que ya aparecieran en el Registro como poseídos por otros, los Registradores deberán atenerse a las prescripciones del artículo 402 de la Ley Hipotecaria que ya hemos citado. Por tanto, sólo queda éste como punto de referencia fundamental en las consideraciones que haremos.

Citamos en primer lugar la Resolución de 4 de septiembre de 1880. En ella se presentaba una información de una finca cuya posesión ya constaba inscrita. En el caso, las titularidades no eran contradictorias, porque el promotor del expediente era heredero de la titular tabular. La duda, por tanto, consistía en si procedía inscribir la información no obstante aparecer ya tabulada la finca en el Registro. La resuelve la Dirección así: «Al autorizar el artículo 397 de la Ley al propietario que careciere de títulos de dominio escrito para que pueda inscribir su derecho, justificando previamente su posesión en expediente instruido con arreglo a lo prevenido en el artículo 398, no establece limitación alguna relativa a fincas que consten ya inscritas, bien sea por información posesoria, bien por título de dominio». Como se ve, la función reanudadora del tracto no puede concebirse con más amplitud.

En la consulta de 13 de junio de 1881 el expediente posesorio se refería a finca inscrita en dominio. Aquí la Dirección declaró esta inscripción como contradictoria de la titularidad posesoria, pese a que éstos eran los herederos del propietario tabular, porque esta cualidad de sucesores ni se había acreditado ni era susceptible de acreditarse en una información posesoria. Para inscribir el expediente se anotaría preventivamente éste por suspensión y luego se remitiría copia del asiento contradictorio al juez competente, a los efectos del artículo 402.

Ante un asiento de dominio plenamente contradictorio, la Resolución de 6 de junio de 1896 vuelve a marcar al Registrador el camino del artículo 402 de la Ley, que deja, en última instancia,

en manos del juez la confirmación o revocación de la información.

La virtualidad reanudadora del tracto de las informaciones posesorias cesó con la Ley de reforma de 1909, a partir de la cual, cuando la finca estuviera inscrita, no había lugar a la información. Los artículos 193 y 195 de la Ley reformadora, así lo consagraron.

C) *El expediente de dominio con fines reanudadores.*

La Ley de 1861 no recogía la figura. La de 1869 le dedicaba el artículo 404 de una gran sobriedad. Al llegar 1909 la información posesoria perdió su eficacia reanudadora, pues no procedía si la finca estaba inscrita; pero en este caso el interesado podría justificar su dominio acudiendo al expediente de dominio. Con ello este expediente se instaura a efectos de reanudación por vía de rebote; y el Reglamento de 1915 regularía los trámites a seguir en tal caso.

El que la finalidad reanudadora sólo la cumplieron los expedientes de dominio a partir de la Ley de 1909, y más concretamente desde el texto reglamentario de 1915, es una verdad admitida sin discusión en la doctrina. Así lo recoge ROCA SASTRE al tratar de esa institución en dos lugares distintos de su obra capital. Y en ambos se cita como apoyo la Resolución de 11 de octubre de 1915.

Puede ser de interés recoger los argumentos de aquella Resolución: 1.º Por el lugar que ocupó en la Ley de 1869, y por ser facultad concedida al propietario que careciese de título escrito de dominio, el expediente de dominio era inaplicable a propiedad ya inscrita en el Registro; por ello la Ley no previó el caso de asientos contradictorios, ni ordenó citar a los titulares, ni dió fuerza cancelatoria al auto aprobatorio del expediente. 2.º Las faltas de garantías del expediente de dominio. 3.º El anteproyecto de Ley de 11 de abril de 1864 hablaba del expediente para «traer los bienes al Registro». 4.º El Real Decreto de 10 de febrero de 1875 cita al expediente como utilizable por el propietario que careciese de título escrito.

A continuación intentamos someter a revisión dicha postura.

tradicional a base de algunas consideraciones. No abundan entre éstas las de tipo positivo y jurisprudencial; y ello por una doble razón: primero, por el poco uso que en general tuvo el expediente de dominio (basta leer la exposición de motivos del Real Decreto de febrero de 1875 para convencerse de ello); segundo, porque las preferencias para reanudar el tracto se orientaron en general hacia la información posesoria.

Desde luego, al tercer argumento de los empleados por la Resolución de 1915 no puede concederse mucha fuerza; no sólo por la falta de sanción del texto a que alude, sino también porque la frase «traer al Registro» es de la suficiente vaguedad, y en todo caso no excluyente de otra finalidad. La razón de sistemática a que se refiere el primer argumento tampoco ofrece mayor consistencia, pues ya sabemos que la reanudación del tracto no recibe un encaje correcto dentro de la Ley hasta el texto de 1946.

Aunque no se refiere al expediente de dominio, sino al posesorio, es interesante recordar la Resolución ya citada de 4 de septiembre de 1880: «... al autorizar la Ley la información de posesión al propietario que careciese de títulos de dominio escrito..., no establece limitación alguna relativa a fincas que consten ya inscritas». Creemos que la eficacia reanudatoria es aplicable también al expediente de dominio de la Ley de 1869, puesto que su artículo 404 que lo introduce tampoco establece limitación alguna.

Dicha Resolución de 1880 cita en los Vistos el Real Decreto de 10 de febrero de 1875. Este Real Decreto es enunciado en la Resolución de 11 de octubre de 1915, que venimos comentando, como inspirado en un criterio opuesto a admitir el expediente de dominio a efectos de reanudar el tracto. Pues bien, en dicho Real Decreto era lo discutido el si a través de informaciones posesorias se podían inscribir posesiones adquiridas después de 1 de enero de 1863. La solución es afirmativa; e igual se sienta para los expedientes de dominio: «Podrán inscribir el dominio adquirido, después de aquella fecha los propietarios que carezcan de título escrito y justifiquen su derecho con arreglo al artículo 404 de la Ley». Por tanto, si algo se desprende de lo expuesto, es un ambiente favorable a la inscripción en todo caso, aun estando inscrita la finca. Y ello: 1.º, por el carácter absoluto del precepto, que

no distingue (la facultad que el artículo 404 concede..., comprende a todos los propietarios en general, cualquiera que sea la fecha de su adquisición..., se lee en la Exposición de motivos del Real Decreto); 2.º, porque en todo el Real Decreto se observa un perfecto paralelismo entre el régimen de las informaciones posesorias y el de las de dominio.

Se dice, además, que la nueva finalidad de los expedientes se introduce con la Ley de Reforma de 1909 de una forma incidental y de rebote. Ello ya resulta raro. Y más extraño aún que una nueva función se atribuya a una institución sin dedicar la mínima atención a ese cambio. Más bien se compadece esa actitud con que esa virtualidad reanudadora ya estuviera insita en la información de dominio, aun cuando por causa de su rara utilización práctica no fuera lo suficientemente observada. Es muy significativo que la Ley de 1869 y la de 1909, que debían marcar dos jalones bien separados, regulen el expediente de una forma plenamente coincidente. Como antes dijimos, es lástima no haber encontrado más jurisprudencia de aquel tiempo.

Pero creemos poder citar una disposición bastante anterior a 1909, en la que se advierte la amplitud de funciones que el legislador atribuía al expediente de dominio. Nos referimos concretamente al Real Decreto de 20 de mayo de 1878. En su artículo 4.º se previó el caso de que el promotor de una información posesoria no pudiese presentar los documentos fiscales de amillaramiento, o la situación de que de estos documentos resultase claramente que quien pagaba la contribución a título de dueño era una persona distinta de la que pretendía justificar la posesión. Pues bien; en tal caso, el artículo 4.º ordenaba al Registrador denegar la inscripción «sin perjuicio de que el interesado haga uso, si lo estima oportuno, del derecho consignado en el art. 404 de la Ley Hipotecaria para acreditar la adquisición del dominio». Parece que el legislador está adelantando la fórmula que luego utilizaría en el artículo 393 de la Ley de 1909 para poner de relieve la finalidad reanudadora, tan olvidada, que siempre había tenido el expediente de dominio. Y desde luego en dicho Real Decreto de 1878 se habla de esta institución como de algo completo, sin limitación alguna, y más amplia que la información posesoria cuyas lagunas está llamada a completar.

Esta es la doctrina que con buena lógica recoge la Resolución de 24 de febrero de 1915 (anterior, por tanto al Reglamento Hipotecario de ese mismo año). «Aun concediendo fuerza cancelatoria a los preceptos del artículo 400 de la vigente Ley sobre el expediente de dominio, al efecto de anular los obstáculos que a la inscripción de éste presenten los asientos vigentes, no es lícito prescindir de la citación de los interesados según el Registro, consecuencia ineludible del principio de legitimación». La Resolución proclama que dicha citación o audiencia se deduce de los trámites prevenidos para la información posesoria, en la que aquella citación es pieza fundamental. Pues bien, esto que se dice jugando con la Ley de 1909 era también perfectamente aplicable a la de 1869. Bastaba una mera remisión al procedimiento del expediente posesorio para solventar toda la dificultad que suponía dar eficacia cancelatoria a la información de dominio.

Incluso había una base legal para tal citación que exigía la jurisprudencia registral. El artículo 333 del Reglamento de 1870 establecía que en los expedientes de dominio o de posesión, que se hubieran tramitado conforme a los artículos 397 y siguientes de la Ley, la inscripción se acomodará a las reglas que para las inscripciones en general determinan la Ley y el Reglamento, «y además expresará las circunstancias particulares que convengan a cada caso, según resulten de los documentos presentados al Registro para obtener la inscripción». Aquí vemos cómo se siguen tratando conjuntamente las informaciones de dominio y las posesorias; y el Reglamento no podía dar más facilidades para hacer constar en el Registro las citaciones o audiencias que hubiera sido preciso practicar.

De la última objeción que se hacía al expediente de dominio de efectos cancelatorios, su falta de garantías formales, algo se debatirá más adelante. Por de pronto baste decir que, aunque con un alcance más limitado, igual efecto reanudatorio tuvieron las informaciones posesorias que suponían una menor seguridad procesal. Si la garantía estaba en la audiencia del titular perjudicado ésta era la que había que asegurar; pretender lograr la defensa del tercero negando los efectos cancelatorios era tanto como matar al enfermo para librarlo de la enfermedad. Por último, si el alcance cancelatorio de inscripciones contradictorias se explica en

los términos brillantemente expuestos por ROCA SASTRE, toda objeción a que el expediente de dominio sirva para reanudar el tracto, incluso desde su creación en 1869, pierde su fuerza. Si en este trabajo se ha intentado aportar una serie de pruebas a aquella función reanudatoria es precisamente en la creencia de que en el último tercio del pasado siglo aún no había arraigado esa «falsa teoría» al respecto de que trataba Roca.

Pero sea cual fuere la opinión que se sustente para antes de 1909, después de esta fecha el expediente de dominio aparece como claro instrumento para reanudar el tracto. Máximamente cuando el Reglamento de 1915 regula la audiencia necesaria para cancelar los asientos contrarios.

Con todo la jurisprudencia siguió dubitativa. Las Resoluciones de 30 de septiembre de 1925 y 26 de marzo de 1923 parecen exigir el juicio declarativo para cancelar las inscripciones ya existentes. La de 1 de diciembre de 1921 se muestra escéptica respecto de la eficacia cancelatoria, con base en la sentencia de 21 de marzo de 1910. La Resolución de 24 de diciembre de 1917 establece que el expediente para reanudar el tracto no es susceptible de anotación preventiva; decisión que quizá fué criticada por MORELL en base a que para los casos de expediente posesorio la Ley de 1869 admitía la anotación.

Por contra, la Resolución de 24 de febrero de 1917 se limita a exigir la citación y audiencia del titular registral. Idéntica prescripción contiene la de 16 de noviembre de 1923; y aun en ésta se contiene el pronunciamiento de que, inscrito el expediente de dominio, la inscripción registral contradictoria queda sin vida y eficacia en el orden hipotecario, por lo que el Registrador debe cancelarla sin necesidad de providencia judicial al respecto.

El que esta posición permisiva, pese a sus riesgos, era la acertada lo prueba el sentido de la reforma de los Reales Decretos-Leyes de 13 de junio y 19 de julio de 1927, que sustituyeron en algún caso la audiencia al titular registral por la mera citación. Y aún es más significativo el hecho de que por Orden de 21 de noviembre de 1927 se diese a la reforma carácter retroactivo. En el mismo sentido cabe citar la modificación introducida por la Ley de 1944, con la cual la audiencia al titular registral puede ser suplida con carácter de generalidad por una triple citación.

Una postura restrictiva parece presidir toda la Resolución de 15 de enero de 1952. Pero las especiales circunstancias que en ella concurrieron justifica sobradamente la circunspección con que en tal ocasión se rodeó el alcance cancelatorio del expediente de dominio. Es, en cambio, perfectamente progresiva la doctrina contenida en la Resolución de 25 de mayo de 1948: «... la protección dispensada por nuestra legislación inmobiliaria a quienes pudieron inscribir sus títulos y dejaron de hacerlo durante mucho tiempo no ha de servir para que tal desidia impida, a quienes demostraron en el procedimiento adecuado y a juicio de la autoridad competente ser dueños de la finca, proveerse de la necesaria titulación, a fin de reanudar el tracto sucesivo y concordar los libros del Registro con la realidad jurídica; y ello sin que el auto dictado (cuyos fundamentos no puede revisar el Registrador, pues con ello invadiría atribuciones judiciales) obste para que se pueda incoar juicio contradictorio por cualquier persona que estime lesionado su derecho, conforme a lo preceptuado en el artículo 284 del Reglamento Hipotecario»

2. Analogía entre el expediente y la certificación de dominio.

A) Expediente posesorio y certificación de posesión.

Acerca de su similitud no puede caber la menor duda. Basta consultar la E. de M. del Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 que introdujo la segunda. En ella se decía que la certificación administrativa viene a cumplir las funciones de las informaciones de posesión que en «casos análogos» se ofrecían a los particulares. Pero es más tajante el texto al decir «este mismo remedio (la información) puede servir al Estado...». A su vez el artículo 6.º del Real Decreto de 11 de noviembre de 1864 decía: «Cuando no exista título escrito de propiedad...». Véase la identidad con lo prescrito para los expedientes posesorios: «El propietario que careciere de título de dominio escrito...». La cuestión entendemos es patente.

El Real Decreto de 25 de octubre de 1867, que introdujo las informaciones administrativas de posesión (mediante los docu-

mentos de los amillaramientos) y el Decreto de 10 de febrero de 1875 exponen cómo aquellas informaciones son equivalentes a las certificaciones administrativas de posesión del Real Decreto de 1864. Pero, aparte la poca vigencia que tuvieron las primeras, debe buscarse para las segundas la verdadera analogía con los expedientes judiciales de posesión, que era el modelo existente ya en la realidad cuando se dictó el Real Decreto de 1864.

También sorprende una afirmación de la Real Orden de 20 de diciembre de 1867, dictada por el Ministerio de Fomento con informe de la Sección de Estado y Justicia del Consejo de Estado. Se exponía que, aparte la certificación administrativa de posesión, cuando el Estado carezca de título podrá acudir como los particulares al expediente de posesión judicial o incluso a la información administrativa de los amillaramientos. Tal afirmación, por lo aislada que resulta y por contradecir todo el sistema del Real Decreto de 1864 de superior rango, no puede, sin embargo, ser admitida en buena doctrina.

B) *Confirmación fiscal.*

Se sitúa en cambio en la línea ortodoxa una Real Orden del Ministerio de Hacienda de 16 de junio de 1917. Se trataba de la tributación por Derechos reales de las certificaciones de posesión expedidas por las autoridades eclesiásticas. La Real Orden aclara: ninguna diferencia substancial cabe establecer entre las certificaciones administrativas y las informaciones de posesión, dado que idéntica es la finalidad que persiguen (obtener la inscripción de la posesión en el Registro de la Propiedad) y a ellas acuden las corporaciones en el mismo caso (para subsanar la falta de la titulación ordinaria por la supletoria que aquéllas representan). Para confirmar esa identidad se alude al Real Decreto de 6 de noviembre de 1863 en su E. de M. En suma, la Real Orden determina que, puesto que las certificaciones están equiparadas a las informaciones, tributen en Derechos reales por este último concepto.

Aún se promovió una aclaración por el Cardenal Primado sobre el carácter de las certificaciones que los diocesanos librasen con relación a sus inventarios. Pero el Ministerio de Hacienda, con-

forme a lo informado por la Dirección General de lo Contencioso y por el Consejo de Estado, declaró que tales certificaciones quedaban englobadas en el Real Decreto de 1864 y, por tanto, tributarían por el concepto de información, sin que hubiera méritos para derogar la Real Orden de 1917 antes citada (Real Orden de 25 de noviembre de 1919). La cuestión estaba, por tanto, zanjada.

C) *La situación actual.*

Los argumentos hasta aquí citados son válidos trasladados al tema de las analogías entre el expediente de dominio y la certificación administrativa de propiedad. Siendo idéntico su carácter de titulación supletoria y su finalidad de obtener una inscripción de dominio cabe afirmar su substancial identidad. Si alguna objeción pudiera hacerse ésta sería, *de lege ferenda*, a la Ley de Reforma de 1944 por haber atribuido a la autoridad administrativa facultades de decidir en algún modo sobre cuestiones de dominio. Pero partiendo de esa base legal la analogía no puede desconocerse.

3. *Doble virtualidad de la certificación de dominio.*

A) *Admisión.*

Si es clara la doble función, inmatriculadora y reanudadora, del expediente de dominio y patente la analogía entre éste y la certificación administrativa, surge clara también la consecuencia de otorgar aquel doble alcance a esta última figura. Como no podía ser menos es pacífica la cuestión en cuanto a la función intabuladora y más agria en cuanto a la reanudación del tracto sucesivo interrumpido. Quizá bajo las dificultades para admitir esta segunda eficacia esté también latente aquella falsa teoría sobre cancelación de asientos contradictorios que denunciaba Roca Sastre.

Para la posición negativa, basada en los artículos 20, 38 y 82 de la Ley Hipotecaria, y para su refutación al autor citado nos remitimos. Quizá la barrera más sólida de las alegadas sea el artículo 82 y sabido es las numerosas excepciones que comporta, entre las que figuran las cancelaciones dimanadas de expedientes de

dominio, de actas de notoriedad (y de certificaciones de dominio, añadimos nosotros). En definitiva, el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria pone los asientos del Registro bajo la salvaguardia de los tribunales y no en concreto al amparo del juicio declarativo; esto último podría suponer, llevado a su exageración, una petrificación de la vida tabular no deseable.

B) *Garantías.*

Llegando ya al tema de las garantías que la certificación administrativa presenta puede citarse el Real Decreto de 25 de octubre de 1867. Según éste dicha certificación ha de ofrecer igual garantía que la información judicial de posesión y constituye uno de los documentos auténticos que la Ley Hipotecaria exige para proceder a la inscripción. Pero la afirmación fundamental la contiene, como es natural, el Real Decreto de 6 de noviembre de 1863, que introdujo el procedimiento...; tiene la ventajosa diferencia, respecto a las informaciones de posesión, de que, si en éstas los particulares no pueden justificar su posesión sino con el testimonio de personas privadas, el Estado puede acreditar dicho hecho más fácilmente con documentos auténticos; documentos a los que la Ley conceptúa como títulos inscribibles y que hacen innecesaria la información testifical.

Por otro lado, los asientos contradictorios que hubieran de ser cancelados por efecto de la certificación no quedan sin salvaguarda, por cuanto su defensa queda encomendada a los propios titulares y al Juez competente. Así, siquiera sea referido a la información judicial de dominio, podía decir la Resolución de 16 de noviembre de 1923 que no se hacía ofensa al titular registral cuando había sido oído en el expediente «y a mayor abundamiento venido en las dos instancias». Y tras esa intervención judicial aún viene la posterior del Registrador. Es obvio que éste no podrá revisar los fundamentos del auto que rechace la oposición a la certificación y decrete la inscripción de ésta y la cancelación del asiento contradictorio; pero en lo referente al enlace con el titular registral y a su necesaria citación y audiencia sí que se le conceden amplísimas facultades. Y piénsese que si aquel funcionario quisiera precaverse de una cancelación rigurosa de asientos contradictorios

y deniega la inscripción, aún quedan las instancias ante la audiencia territorial y ante la Dirección General, en las que se puede contrastar al máximo la eficacia de la certificación y la oposición del titular inscrito.

III.—CONFIRMACIÓN.

Hasta aquí hemos expuesto la doble virtualidad de los expedientes de dominio y cómo, según nuestro entender, dada la identidad de cometido de éstos y de la certificación administrativa, esta última puede servir no sólo a efectos inmatriculadores, sino también para reanudar el tracto interrumpido. Lo hasta aquí asentado en bases doctrinales intentamos corroborarlo en el campo positivo.

1. *Primera fase.*

Va desde 1863 a 1897. En ella no puede citarse precepto positivo alguno que dé a la certificación de posesión efecto cancelatorio. Tanto en el Real Decreto de 1863 como en el de 1864 se habla reiteradamente de la identidad entre ese procedimiento y la información posesoria, e incluso que dicha certificación y la inscripción normal de dominio son los dos medios únicos y suficientes para que el Estado intabule sus bienes (con la salvedad rara de la Real Orden de 20 de diciembre de 1867 ya vista). A base de esa identidad de funciones con el expediente judicial de posesión podría predicarse fuerza reanudatoria de la certificación posesoria. Pero falta la disposición concreta que lo haga.

El problema, sin embargo, se presentó en la Resolución de 16 de noviembre de 1875. Presentada una certificación de posesión por la Delegación de Hacienda en ella se expresaba que el Estado carecía de título de dominio y que el bien de referencia había sido adquirido en su día por incautación. Consultados los asientos correspondientes el Registrador creyó que la certificación estaba en oposición con aquéllos, puesto que alegándose en el documento que el Estado carecía de título no sólo existía éste, sino que estaba inscrito. Entonces elevó el expediente en consulta a la Di-

rección General. Pero ésta eludió entrar en el fondo del asunto, «porque previamente había que resolver el concepto en que el Estado actúa al vender los bienes raíces de corporaciones civiles..., y esto incumbe al Registrador». Es, en cambio, enormemente significativo que el expresado funcionario diera por sentada la aplicación al caso del artículo 402 de la Ley relativo a las informaciones de posesión. Y no podía ser de otra manera.

2. Segunda fase: aparición.

La Ley de 10 de junio de 1897 admitió la legitimación de la posesión viciosa sobre terrenos públicos por parte de sus cultivadores. El Real Decreto de 25 de junio del propio año dispuso que el procedimiento terminaría expidiéndose una certificación por el Delegado de Hacienda en que constase la adjudicación, y tal certificado serviría de título inscribible en el Registro de la Propiedad. Una Real Orden de igual fecha que el Real Decreto anterior estableció que la certificación se extendería en la forma que determina el artículo 8.º del Real Decreto de 11 de noviembre de 1864.

Con estos antecedentes llegamos a la Real Orden de 28 de octubre de 1897, emanada del Ministerio de Justicia, que es fundamental en la materia. Se trataba de inscribir las certificaciones dictadas en cumplimiento de la legislación expresada en el párrafo anterior. La Real Orden dice: 1.º Que el artículo 402 de la Ley Hipotecaria establece un procedimiento que permite inscribir las informaciones judiciales de posesión contradictorias de algún asiento de dominio o posesión no cancelado. 2.º Que la Real Orden de 29 de agosto de 1893 hizo extensivo dicho procedimiento a las certificaciones posesorias que expide el Comisario Regio de Consuegra.

Pues bien, ese procedimiento se debía aplicar por analogía a las certificaciones de los Delegados de Hacienda, adjudicando terrenos legitimados cuando las mismas resulten en contradicción con algún asiento no cancelado. Y ello en cuanto que tales certificados eran el término de un expediente administrativo que ofrece tantas garantías como una información judicial de posesión.

La Real Orden dispuso: 1.º Cuando las certificaciones que expidan los Delegados de Hacienda para hacer constar las adjudicaciones hechas por el Estado, con arreglo al Real Decreto de 25 de junio último, estuviesen en contradicción con algún asiento de dominio o posesión no cancelado, los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extenderán anotación preventiva si la solicita el interesado, y remitirán copia del asiento al Delegado de Hacienda que haya expedido la certificación. 2.º Esta autoridad dirigirá comunicación al Juez de Primera Instancia del partido en que radique el inmueble, expresiva de cuanto acerca de éste y su poseedor arroje el expediente administrativo acompañando la copia del asiento remitida por el Registrador. 3.º El Juez de Primera Instancia dará vista de estos antecedentes a la persona que, según dicho asiento, pueda tener algún derecho sobre el inmueble, y con su audiencia dictará auto confirmando o revocando la adjudicación de posesión, hecho lo que el Juez y el Registrador cumplirán lo demás que ordena el citado artículo 402.

Como se ve, la eficacia reanudadora y cancelatoria de la certificación de posesión no podía quedar más claramente establecida. Se reproduce con levisimas variantes la redacción del artículo 402 de la Ley. Y es más, entre los vistos se cita el artículo 82 de la misma, que era el principal baluarte que se oponía a la admisión.

El ámbito reducido de la Real Orden permitía dudar si era aplicable en general a todas las certificaciones recogidas en el Real Decreto de 1864. Una Resolución de 11 de agosto de 1900 pareció inclinarse por la negativa: «la certificación de posesión no es inscribible, con arreglo a la doctrina de la Ley Hipotecaria, hallándose inscrito el dominio de la finca a nombre de persona distinta, siquiera ésta lo fuese el mismo deudor (de quien la Hacienda traía causa)». Pese al carácter restrictivo de la Resolución (dictada en materia de apremios) es curioso observar la última salvedad (...siquiera ésta...), que denota algo de duda en el criterio negativo del Centro. En todo caso la certificación no era inscribible por contradicciones internas que no son del caso. Que la Real Orden de 1897 sólo se aplicaba al caso concreto que la originó también parecía ser una idea latente en la Real Orden de 21 de julio de 1905; en efecto, en ésta se aludía a casos en que no podía obtenerse la inscripción a nombre del Estado por negativa del

Registrador, fundada en la Ley Hipotecaria (el tan traído artículo 82).

Pero la doctrina amplia era la correcta. Así se deduce de la Resolución de 27 de marzo de 1907. En ella se trataba de una certificación posesoria expedida por la administración de propiedades en la que se alegaba que el Estado se había incautado de las fincas en virtud de las Leyes desamortizadoras. Pues bien, el Registrador remitió copia de los asientos contradictorios al Delegado de Hacienda en cumplimiento de la Real Orden de 28 de octubre de 1897. La Dirección General, por su parte, sentó: 1.º Que procedía suspender la inscripción y dar conocimiento al titular registral conforme al artículo 402 de la Ley y a la doctrina del Centro. 2.º Que era aplicable al caso el párrafo 3.º del citado artículo 402, y por analogía lo prevenido también en la Real Orden de 28 de octubre de 1897. Toda esta doctrina nos parece correcta, con la siguiente salvedad: al caso era aplicable por analogía la Real Orden de 1897, y sólo por analogía de segundo grado el artículo 402 de la Ley. Se entreveía una leve resistencia a aquella Real Orden.

3. Tercera fase: ¿Conservación?

La Ley de Reforma de 1909 privó de fuerza reanudatoria a la información de posesión. Resultaba cuestionable la suerte que habrían de correr las certificaciones administrativas. Es sintomática al respecto una Resolución de 19 de octubre de 1910: «Las variaciones introducidas en el artículo 20 de la Ley (una de las defensas del titular inscrito) no han alterado esencialmente sus disposiciones ni el objeto y fines de éstas; por lo que no puede entenderse que la Ley de 1909 haya dejado sin efecto las disposiciones relativas a inscripción de bienes inmuebles del Estado o adjudicados al mismo, contenidas en el Real Decreto de 11 de noviembre de 1864...». Entre estas disposiciones que se reputan vigentes bien podía incluirse la Real Orden de 1897.

Pero la duda sube de punto al dictarse el Reglamento de 1915. Este reproduce en lo substancial la Real Orden de 1897, pero en su último párrafo se remite al párrafo 2.º de la regla 2.ª del ar-

tículo 393 de la Ley, que ordenaba no practicar la información si la finca ya estaba inscrita. Realmente existe una honda contradicción entre este añadido y todo el artículo 29 del Reglamento al que se adosó. Piénsese sobre todo lo extraño que resulta que la remisión se haga al párrafo 2.º de la regla citada y no a toda ella. Pues bien, el párrafo 1.º es el que establecía que cuando la finca estuviese inscrita cabía acudir al expediente de dominio ¿Por qué no se establecía esta posibilidad para el Estado? Indudablemente porque ello se oponía a una doctrina tradicional firmemente admitida. Pero entonces, ¿cómo se le cerraba el camino a la certificación administrativa?

El artículo 29 del Reglamento que intentó incorporar la tendencia progresiva de la Real Orden de 1897 fué de una gran inconsecuencia con su finalidad. La mejor crítica nos la da, unos días después de publicado el texto reglamentario, una Resolución de 27 de agosto de 1915. Ante certificaciones administrativas referentes a fincas que aparecían registradas a nombre de terceros, la Dirección General proclama que es aplicable a las mismas lo prevenido en la Real Orden de 28 de octubre de 1897 y en la Resolución de 27 de marzo de 1907, «corroboradas por lo dispuesto en el artículo 29 del novísimo Reglamento Hipotecario». O sea, que frente a un inciso exótico, y a los veintiún días de publicado, la Dirección General vuelve por los fueros de la solución lógica prescindiendo de aquel callejón sin salida.

4. *Cuarta fase: consagración definitiva.*

Al mismo tiempo que acababa con las informaciones de posesión la Ley de Reforma de 1944 introdujo la, muy importante de convertir las certificaciones de posesión en de dominio, enumerándolas entre los medios de inmatriculación. A tal medio se refiere concretamente el artículo 206 de la Ley de 1946.

Es el Reglamento de 1947 el que establece claramente el alcance reanudador de la certificación administrativa. En efecto, el artículo 306 reproduce substancialmente la Real Orden de 1897, pero ya sin restricción ni inciso perturbador alguno. Hay una ligera diferencia, y es que el auto judicial termina declarando inscribi-

ble la certificación o sentando lo contrario; por contra de la Real Orden citada, en la que, para este segundo caso, lo que el auto revocaba era la misma posesión. Es claro que si el auto judicial es negativo, se cancelará la anotación preventiva que de la certificación se hubiese tomado conforme al artículo 306. En cambio, si declara procedente la inscripción, ordenará ésta y la cancelación de las inscripciones contradictorias; entendemos que, por analogía con lo previsto en el artículo 286 del Reglamento para los expedientes de dominio, el auto deberá expresar que se ha concedido a los titulares registrales la audiencia establecida en el párrafo 3.º del artículo 306 del mismo Reglamento.

Que el procedimiento de la Real Orden de 1897, recogido en esencia por el Reglamento de 1947, es el que representa la doctrina tradicional y ortodoxa, lo prueba la Resolución de 14 de diciembre de 1953. En ésta no sólo se aplica a su supuesto clásico, sino que se hace una llamada a la analogía para hacerlo jugar en otro caso no exactamente igual. Por descontado que, superando la limitación de juego de la Real Orden de 1897 y siguiendo al Reglamento de 1915, que en este punto sí que acertó, el texto de 1947 establece el alcance reanudador de las certificaciones sin limitación de supuesto alguno.

5. *Consideración final.*

Hemos seguido la evolución del alcance cancelatorio de las certificaciones administrativas. De la misma se desprenden estas conclusiones: 1.ª Esa finalidad se halla aún en una fase poco avanzada de su desarrollo; es más, falta en muchos casos la conciencia de esa virtualidad reanudadora (igual que ocurrió bastante tiempo con el expediente de dominio); 2.ª Así como para este último la jurisprudencia hubo de acudir en un principio a las soluciones ya establecidas para las informaciones posesorias, así hoy día el alcance reanudatorio de las certificaciones de dominio puede aprovecharse de las prescripciones legalmente establecidas para el expediente de dominio.

En este sentido, la tendencia general constatada para los últimos de ir facilitando cada vez más su eficacia cancelatoria, ali-

gerando la necesidad de la audiencia, resulta perfectamente aplicable a las certificaciones administrativas. Respecto a que este proceder no suponga mengua de garantías para el titular registral, nos remitimos a lo más arriba expuesto. Piénsese que si las defensas hoy adoptadas en favor del titular de asientos contradictorios pecan de algo es de excesivas (RAMOS FOLQUÉS, *Los expedientes de reanudación del tracto, en la R. C. de D. I.*, 1952). En suma, creemos que las soluciones vigentes en el expediente de dominio tendrían perfecta aplicación a la certificación administrativa.

IV.—CONCLUSIÓN.

Ninguna podemos ofrecer mejor que exponer la forma en que habrían de quedar redactados los preceptos correspondientes de nuestra legislación hipotecaria para recoger expresamente la virtualidad reanudadora de la certificación de dominio y las garantías de los titulares de asientos contradictorios que hubieran de ser cancelados.

Al artículo 200 de la Ley podía añadirse un tercer párrafo: «También podrá reanudarse el tracto sucesivo mediante certificación administrativa de dominio, conforme al párrafo segundo del artículo 206 de esta Ley».

Dicho párrafo 2.º del artículo 206 podría decir así: «Las certificaciones expresadas en el párrafo anterior serán inscribibles, aunque en el Registro apareciesen inscripciones contradictorias, siempre que se hubiese cumplido con sus titulares los requisitos de citación o audiencia que el artículo 202 establece para los expedientes de dominio».

Finalmente, el artículo 306 del Reglamento terminaría añadiéndole un cuarto párrafo de este tenor:

«Cuando la certificación de dominio tenga por objeto la reanudación del tracto sucesivo interrumpido se procederá conforme previene el párrafo segundo del artículo 206 de la Ley; el auto que declare inscribible la certificación dispondrá la cancelación de las inscripciones contradictorias, expresando haberse cumplido los requisitos señalados en el indicado párrafo».

Acabadas estas líneas, quizá no nos quede sino una satisfacción: la de pensar que, pese a lo delicado de la materia tratada, en el desarrollo y conclusión de la misma se ha sido fiel a las bases fundamentales que se proclamaron en un principio. El acierto técnico en la línea fundamental mantenida a lo largo de este trabajo o, más aún, en las soluciones apuntadas, excedía ya de nuestro alcance.

PEDRO LUIS SERRERA CONTRERAS;

Abogado del Estado
en la Delegación de Hacienda de Sevilla.