

La inscripción de bienes locales en el Registro de la Propiedad y la exención del pago del Impuesto de los Derechos reales

por

ALBERTO VERA FERNANDEZ-SANZ

Secretario de Primera Categoría de Administración Local

SUMARIO: Introducción.—La obligatoriedad de inscripción de bienes locales en el Registro de la Propiedad.—La ley de 21 de julio de 1960. Problemas que plantea.

En el presente trabajo se emplean las siguientes abreviaturas:

- R. E. V. L. = Revista de Estudios de la Vida Local.
- R. A. P. = Revista de Administración Pública.
- L. H. = Ley Hipotecaria.
- R. Crít. D. Inm. = Revista Crítica de Derecho Inmobiliario.
- R. F. = Reglamento de Funcionarios de Administración Local.
- R. B. = Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- L. R. L. = Ley de Régimen Local.
- R. H. = Reglamento Hipotecario.
- C. C. = Código Civil.
- Rev. Gral. Leg. = Revista General de Legislación y Jurisprudencia.
- R. D. R. = Reglamento del Impuesto de Derechos Reales.
- L. R. J. = Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

INTRODUCCION

Dentro de la varia problemática que tanto en la doctrina como en la práctica plantean los llamados patrimonios locales, ocupan un lugar destacado por su importancia y trascendencia las medidas arbitradas por la Ley para la defensa y recuperación de los bienes que integran dichos patrimonios.

La importancia del tema viene insoslayablemente avalada tanto por el número de conflictos que en la práctica administrativa y jurisdiccional se plantean como por la atención que merece dicho tema a los estudiosos de los problemas de Administración local. A este respecto hemos de citar los interesantes trabajos que sobre el particular se han publicado, tanto enfocándolo de modo general como desde las diversas perspectivas que cada particularidad pone de manifiesto (1).

Ahora bien, incidir sobre temas ya tratados por autorizadas plumas no implica, creemos, falta de originalidad ni resta interés a lo que se pretende exponer. Sirvanos de justificación lo afirmado en otro lugar por el Profesor Entrena Cuesta, de cuyo joven, pero brillante magisterio, somos deudores en muchos aspectos, utilizando una gráfica frase de Giovanni Papini (2).

Vamos a estudiar someramente el problema siempre de actualidad e interés de la inscripción registral de los bienes de las Entidades locales y la exención del pago del impuesto de Derechos reales que, para el acceso al Registro, se otorga tanto a las escrituras públicas como a las certificaciones expedidas por los Secretarios de Administración local con el fin de inmatriculación.

(1) Vid. MORENO PÁEZ: «Reivindicación del patrimonio municipal», R. E. V. L., núm. 95, 1957, págs. 677 y ss.; GONZÁLEZ BERENGUER: *El Patrimonio municipal, su recuperación y defensa*, Madrid, 1961.

(2) «Pudiera temerse por ello que la publicación de un nuevo trabajo sobre el tema hiciera acreedor a su autor a ser incluido en el grupo de los cultivadores de la jurisprudencia escolástica tan finamente fustigada por SANTI ROMANO. Ante esta posible crítica conviene recordar las palabras con que otro italiano, PAPERINI, justificaba el título de la última de sus obras aparecidas antes de su muerte: "No es verdad que todo haya sido dicho y que todos los libros hayan sido escritos; en la Naturaleza, en la Humanidad, en la Historia y en el Arte existen aún muchos ángulos por iluminar, muchos puntos por aclarar, muchas directrices espirituales por descubrir y por poner en evidencia"». ENTRENA CUESTA: «Consideraciones sobre la teoría general de los contratos de la Administración», R. A. P., núm. 24, 1958, pág. 40.

Es una realidad patente la importancia de las medidas arbitradas por la Ley y Reglamentos para la defensa de los patrimonios locales. A nadie que tenga un contacto de tipo profesional con la Administración local, y más aún, a los funcionarios de los Cuerpos Nacionales, se ocultan los enormes perjuicios que a los Ayuntamientos se irrogaron con las disposiciones desamortizadoras adoptadas a lo largo del siglo XIX que acarrearón la total supresión o reducción al máximo de los bienes que para los Municipios suponían una considerable fuente de riqueza.

Véase sobre este punto el interesante estudio de Martín-Retortillo Baquer (3) donde se destaca el impacto de la desamortización sobre los patrimonios locales.

Pues bien, como reacción a esa política decimonónica el citado autor mantiene una posición que no dudamos en suscribir en toda su extensión: «Se trata fundamentalmente de que el Estado promueva en la medida de lo posible, la conservación, consolidación, y, allí donde proceda, el rescate de estos patrimonios municipales mediante los mil medios de que dispone. Así, por ejemplo, el Patrimonio Forestal del Estado podría jugar en este punto un papel decisivo» (4).

Dentro de estos medios de que dispone el Estado y a los que Martín-Retortillo se refiere, creemos que ocupan un lugar importante la facilitación del acceso al Registro de la Propiedad de los bienes municipales y provinciales, con todas las ventajas, privilegios y presunciones a su favor que ello supone, mediante la exención del pago de determinados impuestos estatales. En el caso que nos ocupa, concretamente, el impuesto de Derechos reales (5).

(3) «Problemas de los Municipios rurales», en *Problemas políticos de la Vida Local*, 1961, págs. 290 y ss.

(4) MARTÍN-RETORTILLO BAQUER: *Loc. cit.*, pág. 302.

(5) Podríamos encuadrar estas exenciones, dentro de los medios de fomento, como auxilios indirectos para facilitar a las Corporaciones el cumplimiento de sus fines. Vid. GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho administrativo*, vol. II, Madrid, 1960, pág. 293. Según otros autores seguidores del Derecho administrativo francés, la exención juega en algunos casos el papel de subvención como *subvention per manque a depenser* o por ahorro de gasto. Vid. VILLAR PALASI: «Las técnicas de fomento y apoyo al precio político», R. A. P., núm. 14, 1954, pág. 16.

La obligatoriedad de inscripción de bienes locales en el Registro de la Propiedad.—En la legislación local, por primera vez la Ley municipal de 1935 disponía en su artículo 153 que «para seguridad de su patrimonio, las Entidades municipales tendrán facultad y obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, mediante certificación que con relación al inventario aprobado por la Corporación respectiva expida el Secretario con el visto bueno del Alcalde, la cual será inscribible y producirá iguales efectos que escritura pública».

Posteriormente, tanto la legislación local como la hipotecaria, han recogido y perfilado el mandato contenido en el artículo 153 citado de la Ley municipal.

El R. B. prescribe la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de los bienes inmuebles y derechos reales siendo suficiente, a tal efecto, certificación que, con relación al Inventario, expida el Secretario con el visto bueno del Alcalde. En los casos en que no existiera título inscribible de dominio se estará a lo que disponen los artículos 206 L. H. y 303 R. H. Este precepto es desarrollo del artículo 199 L. R. L.

Y por su parte, el artículo 206 L. H. dispone que los Municipios, así como las Provincias, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos. Cabe preguntarse por qué dentro de un sistema registral como el español en el que no rige el principio de obligatoriedad de inscripción, ésta se impone como preceptiva cuando de bienes locales se trata.

La razón, como ya hemos dicho, se encuentra en pretender beneficiar al máximo los patrimonios locales y así evitar el posible ejercicio de acciones por particulares contra las Corporaciones al amparo del artículo 41 de la L. H. (6).

Esta obligatoriedad impuesta por el legislador, cabe considerarse como un ejemplo de tutela administrativa que llega incluso a la bo-

(6) Vid. GOÑZÁLEZ PÉREZ: «El proceso del artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los montes catalogados», R. Crít. D. Inm., enero 1950, págs. 30 y ss.

nificación en un cincuenta por ciento de los honorarios de los Registradores (7).

Consecuente con todo este espíritu de tutela que late en la vigente legislación, se imponen unas obligaciones, tanto a los Secretarios como a los Registradores. A los primeros compete, según el R. F., el promover las medidas necesarias a fin de solicitar la inscripción de los Registradores de la Propiedad, y a éstos el artículo 35 del R. B., les impone la obligación, cuando conociesen la existencia de bienes no inscritos, de ponerlo en conocimiento de la Corporación respectiva y caso de que ésta no procediese a la inmatriculación en el plazo señalado lo hará saber a la Jefatura Provincial del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales a fin de que adopte las medidas correspondientes.

La Ley de 21 de julio de 1960. Problemas que plantea.—Como un eslabón más de la cadena de disposiciones dictadas para facilitar la inscripción de los bienes locales en el Registro de la Propiedad, se sancionó en 21 de julio de 1960 una Ley cuyo preámbulo se expresaba en los siguientes términos: «la conveniencia de facilitar a los Ayuntamientos en particular y a todas las Entidades locales en general, el cumplimiento de la obligación de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes inmuebles y derechos reales sobre ellos constituidos que integran su Patrimonio... aconseja establecer algunas modificaciones en la Ley de 21 de marzo de 1958 en consonancia con los diversos títulos y situaciones jurídicas en que tales bienes puedan hallarse, a fin de que las certificaciones precisas para dicha inscripción vengan exentas del impuesto de Derechos reales...»

En contra de lo que podía suponerse, la mencionada Ley no ha

(7) Dentro del concepto de tutela administrativa, término que en opinión de VALLINA VELARDE («La desconcentración administrativa» pág. 108, R. A. P., número 35, 1961) no es muy afortunado, dan MASPETIOL y LAROCQUE como «conjunto de poderes limitados concedidos por la ley a una autoridad superior sobre los agentes descentralizados y sobre sus actos con un fin de protección del interés público», creemos que caben no sólo considerar las figuras clásicas, como las autorizaciones, aprobaciones u otras medidas de control (Vid. GARRIDO FALLA: *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, Madrid, 1950, págs. 176 y ss.), sino también estas otras manifestaciones de medios que tienden a la protección del interés público de los entes descentralizados territorialmente.

dado en muchos casos los resultados apetecidos y lo que, como veremos en el texto legal, parece un principio declarativo general, en la práctica, y por la interpretación que se le ha dado por algunas Abogacías del Estado, ha quedado reducida a raros supuestos, creando con frecuencia equívocos, confusiones y pugna entre disposiciones de distinto rango, con perjuicio, siempre, para los intereses de las Corporaciones.

El primer problema que nos plantea esta Ley que comentamos, es su delimitación objetiva, es decir, a qué bienes o clase de bienes dentro de los diferentes grupos que establecen tanto la L. R. L. como el R. B., se refiere.

La primera solución si nos atenemos a la letra de la Ley, se reduciría a contestar que puesto que la Ley no distingue y se refiere a «los bienes inmuebles y derechos reales que integran el Patrimonio», el problema se desplazaría a definir qué se entiende por Patrimonio, y la respuesta a esta pregunta nos daría contestada la primera.

Conocido es el doble significado del término Patrimonio, desde un punto de vista lato y otro estricto (8).

Según el primero, dentro del concepto Patrimonio se incluyen todos los bienes y derechos sin distinción de su naturaleza pública o privada. De acuerdo con el segundo, por Patrimonio se entiende exclusivamente aquellos bienes y derechos que las Corporaciones poseen como personas jurídicas de derecho privado y sometidos al régimen de derecho común.

El primer criterio parece ser el seguido por el R. B. en su artículo 1 que intenta dar una definición comprensiva del Patrimonio: «El Patrimonio de las Entidades locales estará constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenezcan»

En un sentido estricto se refiere el artículo 2 del R. B., al referirse a una categoría concreta de bienes, los patrimoniales, dentro de los que se incluyen los comunales y los de propios.

El primero de estos dos criterios apuntados hay que destacarlo, aunque la Ley no distinga, atendiendo a razones de pura lógica. En efecto, la finalidad de la Ley es declarar la exención estableciendo modificaciones en la legislación de Derechos reales. Pues bien, esta declaración, estimamos que no era necesaria en aquellos casos para los que existía con anterioridad a la Ley de 21 de marzo de 1958 y

(8) Vid. GARRIDO FALLA: *Tratado...* cit., vol. II, págs. 426 y 427.

al R. D. R., un régimen de exención de tributos al Estado en base a la propia naturaleza pública de ciertos bienes como es el caso de los bienes de dominio público y los comunales, a tenor de lo que dispone la L. R. L., tanto en su artículo 188 como en el 673, párrafos 1 y 4. El primero de estos preceptos se expresa así: «Los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, y los comunales, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a tributación del Estado», y el segundo, concretando al caso que nos interesa: «Lo Ayuntamientos, Diputaciones, Cabildos insulares, Entidades locales menores, Agrupaciones y Mancomunidades, estarán exentas de contribuciones e impuestos al Estado». Y en su párrafo 4.º especifica: «En el impuesto de Derechos reales, por los actos y contratos en que intervengan, siempre que con arreglo a la Ley les fuese imputable el tributo, y a las adquisiciones de bienes de cualquier clase que realicen por donación, herencia o legado».

La redacción de estos dos artículos es clara, tajante, no puede inducir a dudas o interpretaciones erróneas ni necesita de otras leyes posteriores para su aclaración.

A otra solución a la pregunta del ámbito objetivo de la Ley de 1960 se puede llegar si atendemos a la cualidad de los bienes para ser susceptibles de inscripción.

Si la mencionada Ley pretende declarar una exención para facilitar el acceso al Registro de determinados bienes, sólo podrán ser declarados exentos aquellos que puedan ser inscritos.

En este punto forzoso es hacer una somera referencia a la conocida polémica doctrinal iniciada en 1925 desde las páginas de la *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* a raíz de la publicación de un trabajo original de Jerónimo González (9) que si bien se refería a los montes de las Entidades públicas en general, puede considerarse aplicable a los bienes de las Corporaciones locales, sean o no sean forestales (10).

Don Jerónimo González opinaba que los bienes de dominio público no debían tener acceso al Registro puesto que no precisaban de la protección registral, dado que gozaban de una protección admi-

(9) GONZÁLEZ, Jerónimo: «Sobre la inscripción de montes públicos», R. Crft. D. Inm., 1926, págs. 275 y ss.

(10) MORENO PÁEZ: «En torno a la inscripción de bienes municipales», R. Crft. D. Inm., agosto 1955, núms. 328-329, pág. 562.

nistrativa suficiente, al contrario de lo que ocurre con los bienes patrimoniales.

Por el contrario, Alcalá Zamora (11) mantenía la necesidad de inscripción de los montes públicos por ser éstos uno de los más importantes factores de riqueza de las villas y pueblos que debía ser protegida registralmente (12). Mas recientemente, González Pérez en las páginas de la misma Revista ha vuelto sobre el tema estudiándolo a la vista del Derecho vigente llegando a la conclusión de que el criterio del legislador no es otro que declarar excluidos de inscripción todos los bienes de dominio público y también por analogía de régimen los bienes comunales. Sin embargo, opina González Pérez, con razón, que aunque este sea el criterio legal, «otra cosa es que se estime que tal criterio carezca de fundamento, censurándose la no inscribibilidad de los bienes de servicio público» (13).

(11) ALCALÁ ZAMORA: «Algo más sobre la inscripción de montes públicos», R. Crít. D. Inm., 1925, págs. 401 y ss.

(12) GONZÁLEZ PÉREZ (*loc. cit.* pág. 31) resume la posición de ALCALÁ ZAMORA, la cual se funda en «la naturaleza especial de los mismos «montes catalogados» que no permite considerarlos como otros bienes típicos de dominio público, ya que la propiedad forestal es la más parecida, la menos diferenciada en las zonas administrativa y civil».

(13) GONZÁLEZ PÉREZ: «Inscripción de bienes municipales», R. Crít. D. Inm., mayo 1951, págs. 368 y 369: «El artículo 15 R. H. emplea una fórmula imperativa: «los bienes inmuebles y los Derechos reales que pertenezcan al Estado y Corporaciones civiles y se hallen exceptuados o deban exceptuarse de venta se inscribirán en los Registros de la Propiedad...». Ahora bien, no todos los bienes municipales son susceptibles de inscripción; el propio R. H. exceptúa de la inscripción a los bienes de uso público de las Provincias y de los pueblos incluidos en el párrafo 1. del artículo 344 del C. C. (art. 5, 2, R. H.). La interpretación de este precepto redactado cuando la clasificación de los bienes municipales se encontraba en el Código civil plantea un interesante problema una vez publicada la L. R. L. al haber modificado aquella clasificación. Ha de entenderse que sólo están exceptuados de la inscripción los bienes de uso público definidos en el artículo 194 de la L. R. L. ¿O están excluidos todos los bienes de dominio público? En realidad, éste es el criterio del legislador como lo demuestran las siguientes razones: 1) Que al referirse a los bienes del Estado, el núm. 1 del artículo 5 R. H. exceptúa no sólo a los bienes de uso público, sino a todos los de dominio público «ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza o a las necesidades de la defensa del territorio». 2) Que si al referirse a los bienes de los pueblos y Provincias se alude únicamente a los de uso público se debe a que entonces el legislador civil sólo se refiere a estos

Roca Sastre mantiene el criterio de que teniendo la L. H. por objeto regular el comercio jurídico inmobiliario, todos aquellos bienes que se hallen fuera del comercio de los hombres, como son los de dominio público y comunales, están excluidos de inmatriculación (14), si bien advierte que aquellos bienes adscritos a un servicio público tanto estatal como local pueden y deben tener acceso al Registro al considerarlos incluidos en el artículo 16 del R. H., según el cual, los inmuebles exceptuados de venta por la legislación desamortizadora se inscribirán en el Registro de la Propiedad (15).

A la vista de tan autorizadas opiniones podemos concluir de la siguiente forma: los bienes inmuebles de propios, ya sean rústicos o urbanos, sin discusión, deben ser inscritos en el Registro de la Propiedad; respecto de los de dominio público, distinguimos entre los de servicio y uso público. Los primeros, pese a ser bienes «extracomercium», al carácter público de los mismos y como dice Gar-

bienes de dominio público (arts. 341 y 343 C. C.) a diferencia de la clasificación de bienes de dominio público estatales contenida en el artículo 344.

3) Que el R. H. como norma de Derecho registral hubo de ajustarse a la legislación sustantiva civil sin poder modificarla, pero una vez modificada ésta ha de adaptarse a la misma. Por tanto, si la L. R. L. ha modificado el C. C. admitiendo dentro de los bienes de dominio público municipales a los de servicio público que se definen en el artículo 195 L. R. L., ha de interpretarse incluyendo en el número 2, artículo 5, R. H., a todos los bienes de dominio público de análoga manera a como se incluye en el número 1 a todos los bienes públicos estatales. Este es el criterio legal. Otra cosa es que se estime que tal criterio carece de fundamento, censurándose la no inscribibilidad de los bienes de servicio público, ya que en una Casa Consistorial o en un mercado no se dan las razones que justifican la exclusión de la inscripción de los bienes de dominio público en general.

Respecto de los montes mantiene GONZÁLEZ PÉREZ (*El proceso del artículo 41 ...*, cit., pág. 31) que «si se siguiese la tendencia de considerar bienes de dominio público a los montes públicos no enajenables, nos encontraríamos con que al disponer el artículo 5 R. H. exceptuados de la inscripción a los bienes de dominio público, habría que interpretar la disposición del artículo 30 como una excepción a la regla general o bien tendríamos que entender que el R. H. parte de considerar a los montes públicos como objeto de propiedad privada y, por tanto, sujetos a inscripción por no entrar en juego el artículo 5.

(14) ROCA SASTRE: *Derecho hipotecario*, Barcelona, 1948, tomo II, página 191.

(15) ROCA SASTRE: *Loc. cit.*, tomo III, pág. 210.

cia Ormaechea (16), haber sido creado el Registro para la propiedad privada, pueden y deben ser inscritos. Los segundos, es decir, los de uso público, opinamos, de acuerdo con Moreno Páez (17), considerarlos excluidos de inscripción. Los bienes comunales son susceptibles de inscripción según el artículo 5.º, apartado 2, del R. H.

La experiencia nos aconseja a ser en este punto lo más extremados y exigentes posible para evitar los torpes «manejos lindantes con el Código penal y las roturaciones arbitrarias» de quienes al amparo de los «fáciles portillos abiertos por el artículo 205 de la Ley Hipotecaria» y del procedimiento del artículo 41 han sustraído gran parte de las riquezas pertenecientes a villas y ciudades (18).

Volviendo al punto inicial de nuestro estudio, estimamos que los bienes a que se refiere la Ley de 21 de julio de 1960 son los bienes de servicio público, los comunales y los de propios. Ahora bien, como dicha Ley lo que dispone es la exención del impuesto de Derechos reales y tanto los bienes de servicio público como los comunales, según hemos visto más arriba, están por la propia legislación local exentos de tal impuesto, tenemos que concluir que la Ley de 1960 tiene que quedar referida exclusivamente a los bienes de propios. Pues bien, a pesar de lo que tanto la legislación local como la Ley de 1960 disponen, alguna Abogacía del Estado, como antes apuntábamos, ha hecho caso omiso de la declaración de exención que en las mismas se contiene y apoyándose en el artículo 36, apartado 8, del Reglamento del Impuesto de Derechos reales de 15 de enero de 1959 han girado las liquidaciones correspondientes a las certificaciones expedidas según dispone el artículo 206 de la L. H. y 303 a 307 del R. H.

Según el citado artículo 36 del R. D. R.: «se liquidarán por el concepto de información, excepción hecha de las referidas a bienes del Estado, las certificaciones expedidas a los efectos del artículo 206 de la Ley Hipotecaria y a las disposiciones de su Reglamento cualquiera que sean las autoridades que las expidan».

(16) GARCÍA ORMAECHEA: «Catálogo de montes públicos y Registro de la Propiedad», Rev. Gral. Leg., 1922, págs. 122-128.

(17) *En torno...*, cit., pág. 579.

(18) MORENO PÁEZ: *Loc. cit.*, pág. 562. Vid NÚÑEZ RUIZ: «La Ley de montes de 1957 y el Registro de la Propiedad», R. E. V. L., núm. 94, 1957, págs. 536 y ss.; PÉREZ JOFRE DE VILLEGAS mantiene también la susceptibilidad de los bienes de servicio público para ser objeto de inscripción

Este precepto es al parecer contrario a lo que disponen los artículos 188 y 673 de la L. R. L. y Ley de 21 de julio de 1960 ambas de rango superior y, por tanto, de acuerdo con el artículo 23 de la L. R. J. sería nulo, ya que la Administración no puede dictar disposiciones contrarias a las leyes. De aquí que aun no distinguiendo el artículo 36, la doctrina le haya interpretado atendiendo más que a su letra a su espíritu, cuando de la letra se infieren interpretaciones contradictorias a disposiciones de superior rango.

Así Bas y Rivas (19) refiriéndose al mencionado precepto afirma: «dice el precepto que estas certificaciones estarán sujetas al impuesto cualquiera que sea la autoridad que las expida; pero, sin embargo, cuando se trate de Corporaciones locales y provinciales, habrá que tener en cuenta lo ordenado por la Ley de Bases de 17 de julio de 1945 (hoy Ley de Régimen local, texto refundido) a pesar de que el precepto que hoy nos ocupa no hace tal salvedad».

Esta postura nos parece, además, la correcta, conforme no ya con la legislación local sino con el propio R. D. R. para lo que basta atenerse a su artículo 6, C, 2. Dicho artículo declara que «disfrutarán asimismo de exención en las condiciones que a continuación se detallan para cada caso, los Ayuntamientos, Diputaciones, etcétera, para la adquisición a título oneroso en que recaiga directamente sobre los mismos la obligación del pago del impuesto». Si para los actos onerosos se declara la exención, con tanta más razón ha de considerarse reconocida por los meros actos de las Corporaciones locales (como es el expedir una certificación del Inventario), en los que únicamente se hace constancia o fe de la pertenencia de determinados bienes, casi siempre desde tiempo inmemorial, sin que conste que haya precedido acto adquisitivo. Si precisamente el medio de inmatriculación del artículo 206 de la L. H., viene a suplir la falta de título escrito de dominio, el cual, caso de existir, determinaría la exención de acuerdo con el artículo 6, C, 2 del R. D. R., no alcanzamos a comprender la diferenciación de régimen tributario para estos dos procedimientos que, si bien uno de ellos, el del artículo 206, es supletorio del regulado en los artículos 205 de la L. H. y 289-302 del R. H., ambos tienden a la misma finalidad: el acceso de los bienes al Registro.

Otro de los problemas que plantea la tan repetida Ley de 21 de

(19) BAS Y RIVAS: *Impuesto de Derechos reales y transmisión de bienes*, tomo I, pág. 363.

julio de 1960 es la exigencia de ciertos requisitos que se consideran necesarios para que los beneficios de la exención puedan entrar en juego.

El artículo 1 de la citada Ley declara exentas las certificaciones cuando se «justifique mediante copia legalmente expedida de documentos que se hallen en archivo o dependencia del Estado, que los bienes a que las certificaciones se refieren se hallaban de hecho en poder de la Entidad local con anterioridad a 1 de enero de 1930».

¿Qué documento es o puede ser este al que la Ley se refiere?

Si se trata de un título adquisitivo y de él hay justificante que obre en archivo o dependencia del Estado nos parece absurdo que en base al mismo se declare la exención puesto que o bien dicho título al ser presentado en la dependencia estatal tuvo que ser objeto de la correspondiente liquidación o bien fue declarado exento, por lo que en ambos casos sobra una nueva exención.

Ahora bien, lo que exige la Ley es la justificación de la posesión por más de treinta años, lo cual únicamente puede probarse documentalmente cuando no se trata de título adquisitivo mediante los correspondientes Libros Inventarios de Bienes municipales o provinciales en los que deberán figurar incluidos los bienes de que se trate.

La dificultad de este requisito ha significado en más de una ocasión motivo de preocupación para el funcionario por cuanto no se acertaba a comprender a qué documento «que obrase en archivo o dependencia del Estado» se refiere la Ley. Como decimos es en los propios Inventarios donde hay constancia de los bienes.

Pero la simple aportación de certificación con relación al Inventario, documento público que da fe en otros aspectos, no es título suficiente según la Ley de 1960 para declarar la exención, puesto que como ya hemos señalado exige la aportación de documento que obre en archivo o dependencia del Estado por el que se acredite que los bienes a que la certificación se refiere se hallaban de hecho en poder de la Corporación hace más de treinta años.

La dificultad de que antes hablábamos creemos que podría solucionarse de la siguiente forma:

En el caso de los montes públicos no es difícil la aportación de documento, puesto que estos deberán figurar incluidos en el correspondiente Catálogo, el cual es un auténtico registro que se lleva en dependencias del Estado y, por tanto, aportando una copia certifi-

cada con relación al Catálogo en la que se acredite la posesión del monte en cuestión con anterioridad a primero de enero de 1930, se cumple el requisito marcado por la Ley.

Tratándose de otros bienes locales que no sean montes, el problema se complica pues no suelen figurar, como en el caso de los montes, incluidos en archivos, registros u oficinas estatales, bastando únicamente, ya lo hemos dicho antes, para su identificación de hecho y de derecho el que figuren registrados en los correspondientes Inventarios.

Sin embargo, podríamos encontrar una solución al amparo de lo que dispone el artículo 31, párrafo 1, del R. B. Dispone dicho artículo que los Inventarios serán autorizados por el Secretario de la Corporación con el visto bueno del Presidente de la Corporación, y una copia del mismo y de sus rectificaciones será remitida al Gobierno civil. Ya en la Ley municipal de 1935, se disponía que del Inventario y de sus rectificaciones se remitiese copia a la Sección provincial de Administración local para su custodia y fines estadísticos. Es decir, que cumpliendo este precepto nos encontramos con un medio de acreditar el extremo a que se refiere la Ley de 21 de julio de 1960 puesto que se puede aportar copia legalmente expedida que acredite que en los archivos de las Secciones provinciales de Administración local o en los Gobiernos civiles (ambas son dependencias del Estado) se encuentra copia de los Inventarios en los que figuran incluidos los bienes de que se trata de la respectiva Corporación.

Se dirá que este remitirse a la copia de un documento municipal como es el Inventario es acudir a una justificación de segunda mano que, por más, ha de coincidir con el original y que de suyo debía bastar con este. Pero lo cierto es que la aportación del Inventario o certificaciones del mismo no les basta a las Abogacías del Estado, según la letra de la Ley, para declarar en su caso la exención. No se nos oculta la loable intención de la Ley de 21 de julio de 1960, pero también es cierto en nuestra opinión que debía haber sido más amplia en sus declaraciones en beneficio de las propias Corporaciones. Así se hubieran evitado casos en los que alguna Corporación se ha encontrado con motivo de habersele girado liquidaciones por impuesto de Derechos reales para inscripción de bienes patrimoniales por una cantidad que superaba la tercera parte de su Presupuesto de Ingresos.

¿Qué remedios caben contra las liquidaciones giradas para los casos en los que de acuerdo con la Ley procede declarar la exención?

A este respecto es conveniente recordar la Circular de 13 de marzo de 1961, número 11-C, de la Jefatura Superior del Servicio de Inspección y Asesoramiento de las Corporaciones Locales por la que se comunicaba que «ante las constantes consultas que las Corporaciones elevan sobre modo de proceder cuando se les practican liquidaciones por las diversas oficinas de la Hacienda pública del Estado que consideran contrarias a las exenciones concedidas en la Ley de Régimen local vigente, y para cuyo pago muy a menudo carecen de consignación presupuestaria, esta Jefatura estima que, con independencia de las actuaciones encaminadas a procurar se dicte una aclaración de carácter general respecto a la vigencia de las exenciones concedidas en favor de las Corporaciones locales en los artículos 8, 673 y 674 de la Ley de Régimen local, conviene que tales Corporaciones pongan los medios jurídicos pertinentes en defensa de los intereses que les están confiados:

a) Impugnar en tiempo y forma las liquidaciones que se les giren cuando con ellas se contravenga lo establecido en los artículos antes citados, que otorgaron beneficios fiscales a las Corporaciones locales.

b) Oponerse a que se les conceptúe como defraudadores y se les liquide con multas y recargos, pues aparte razones de tipo doctrinal, lo prohíbe el artículo 115, ap. C., de la Ley de Presupuestos de 26 de diciembre de 1957.

c) Utilizar los procedimientos específicos que se hallan establecidos en cada impuesto para que quede en suspenso el pago del importe de la liquidación y atenerse en todo caso a la prohibición legal de hacer pagos sin consignación en Presupuestos y a lo establecido en el párrafo 3 del artículo 661 de la Ley de Régimen local».

De acuerdo con el contenido de la Circular, las Corporaciones deberán impugnar los actos liquidatorios siempre que sean contrarios a las exenciones que la Ley dispone, primero en vía económico-administrativa y caso de desestimarse en esta vía su pretensión, en todo o en parte, acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa a lo que vienen obligadas en virtud del mandato del artículo 370 de la L. R. L. (20).

(20) Sobre este punto puede consultarse el interesante y claro comentario de RODRÍGUEZ MORO en R. E. V. L., 1961, y en *El Consultor de los Ayuntamientos*, 1962, núm. 2, pág. 49.