

SUBVENCIONES AGRARIAS Y REGISTRO DE LA PROPIEDAD

Alfonso Candau
(Registrador de la Propiedad)

Es lo cierto que, en el lenguaje usual y en los medios de comunicación en particular, la palabra “subvención” designa un conjunto de realidades que, bajo un estricto prisma técnico-jurídico, representan instituciones muy diferentes. No obstante lo cual, como se ha puesto de manifiesto⁽¹⁾, es precisamente este sentido amplio el que venía recogiendo nuestra legislación, pudiéndose citar al respecto tanto el art. 74 de la Ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 como el art. 24 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955. Conforme al primero:

“Se entiende por subvención cualquier auxilio directo o indirecto de fondos públicos, incluso la franquicia de los derechos de Aduanas”.

Y, según el segundo:

“Se considerará subvención cualquier auxilio directo o indirecto, valorable económicamente, a expensas de las entidades locales, que otorguen las Corporaciones, y, entre ellos, las becas, primas, premios y demás gastos de ayuda personal”.

De ahí la propuesta de distinguir entre un concepto amplio y otro restringido de subvención. Para el concepto amplio se ha llegado a proponer su sustitución por el más expresivo de “ayudas” en plural, quedando el término estricto de subvención para aquellos casos en que concurren las siguientes notas:

- Se trataría de una atribución patrimonial (aunque no necesariamente dineraria).
- Se concederían a fondo perdido (esto es, sin contraprestación).
- Además, tendrían un carácter finalista, elemento esencial que afecta la concesión de la subvención.
- Finalmente, el otorgante de la subvención debería serlo un ente administrativo (o, aunque fuese una persona privada, cuando actuase por delegación,

(1) Fernández Farreres, G.: “La actividad administrativa de fomento. Los incentivos económicos. Estudio especial de las subvenciones”. En *Derecho Administrativo*. Parte Especial. Madrid, 1995.

funciones públicas) y el beneficiario de la subvención debería serlo un particular.

La vigente ley general de subvenciones, de 17 de noviembre de 2003, suministra también un concepto, lógicamente a los meros efectos de la misma, en su artículo 2, considerando que se trata de cualquier disposición dineraria realizada por alguno de los sujetos que la ley enumera (Administraciones estatal, autonómica o local) y otras administraciones públicas, dependientes o vinculadas a las anteriores en la medida en que la subvención sea consecuencia del ejercicio de potestades administrativas. Han de concurrir tres notas: a) entrega sin contraprestación, b) entrega afectada “a un determinado objetivo”, y c) fomento interés público o utilidad social o promoción de una finalidad pública.

Tratándose de ayudas en especie, la DA 5ª de la Ley remite a la legislación patrimonial, si bien, se aplica la ley, en los términos que reglamentariamente se desarrollen, cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero.

La finalidad, confesada, de la nueva ley es contemplar las subvenciones como una modalidad de gasto público, de donde se infiere la necesidad de que se ajusten a las directrices de la política presupuestaria. En el momento legislativo de promulgación de la ley se hacía especial hincapié en las leyes de “estabilidad presupuestaria”, con el objetivo de reducir, hasta llegar a su eliminación, el déficit público. Y, si desde el punto de vista económico esto es así, desde el estrictamente jurídico la Exposición de Motivos de la Ley alude también a la perspectiva administrativa, conforme a la cual las subvenciones se consideran como “técnica de fomento” de determinados comportamientos, considerados de interés general, o, incluso, un “procedimiento de colaboración” entre la Administración Pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público.

En el ámbito objetivo de aplicación de la ley se introduce un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos, como ya dijimos, la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar. Si dicha afectación existe -dice la Exposición de Motivos- la entrega de fondos tiene la consideración de subvención, con la lógica consecuencia de aplicación de la ley general.

Por eso mismo, quedan fuera del ámbito de aplicación de la ley -no son subvenciones en este sentido- ni las prestaciones del sistema de la Seguridad Social, ni las prestaciones análogas, ya que tienen un fundamento constitucional propio y una legislación específica, no homologable con la normativa reguladora de las subvenciones. Por carecer de la nota de entrega de fondos públicos no les son aplicables los preceptos de la ley a los beneficios fiscales (ni a los beneficios de cotización a la Seguridad Social).

Igualmente se excluyen de la ley los créditos concedidos por la Administración que no tengan interés o con un interés inferior al de mercado, remitiendo aquí la

ley de subvenciones a las disposiciones de la ley aplicable según su naturaleza, cuando carezcan de normativa específica. No cubre tampoco la ley general, ni los premios otorgados sin previa solicitud del beneficiario, ni las subvenciones electorales a partidos políticos o grupos parlamentarios (que se remiten también a su normativa específica).

Particular importancia, en materia de subvenciones agrarias tienen, a nadie se le oculta, las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea. Respecto de su régimen jurídica, el art. 6 de la Ley General remite “a las normas comunitarias aplicables en cada caso” y a las “normas nacionales de desarrollo o transposición de aquéllas”, si bien, en su segundo párrafo, aclara este precepto que “los procedimientos de concesión y control de las subvenciones regulados en esta ley tendrán carácter supletorio respecto de las normas de aplicación directa a las subvenciones financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea”.

El art. 18 de la Ley, al tratar de la publicidad de las subvenciones, sigue anclado en el arcaico –y carísimo– sistema de boletines oficiales, o bien en el no menos arcaico, aunque más barato, de tablones de anuncios de ayuntamientos. No obstante, al final del precepto deja abierta la posibilidad de que, por vía reglamentaria, se imponga al beneficiario la carga de “dar la adecuada publicidad del carácter público de la financiación”, pero parece que el legislador está pensando en una suerte de lo que, perdónenme la expresión, pudiéramos llamar “exponsorización”: programa financiado por fondos FEDER o por la Comunidad Autónoma N, etc.

Al tratar de la justificación de las subvenciones, el artículo 30 prevé, “en el supuesto de adquisición de bienes inmuebles”, además de los justificantes de pago... la aportación de certificado de un tasador independiente.

El artículo 46 obliga a beneficiarios, entidades colaboradoras o terceros a prestar colaboración y facilitar cuanta documentación sea requerida en el ejercicio de las funciones de control, mas no parece que esto sea predicable al servicio del Registro de la Propiedad.

Las ideas suministradas por la Profesora de la Iglesia sobre “el Registro de la Propiedad como instrumento al servicio de la propiedad rústica” me exoneran de enlazar esta primera parte de la intervención con la segunda. Isabel ya ha expuesto magníficamente las ideas-base al respecto, por lo que puedo entrar directamente en la proyección de la noción de subvención sobre el Registro. No teman un exceso de tiempo en mi exposición, porque, sentados con mejor o peor fortuna los fundamentos administrativos, el Derecho Hipotecario es extremadamente conciso en este punto, como en tantos otros.

I. AFECCIÓN DE INMUEBLES POR CONCESIÓN DE SUBVENCIONES

La concesión de una subvención para la adquisición, construcción, rehabilitación y mejora de bienes inmuebles provoca la afección del bien al pago del reintegro, para el caso en que éste deba tener lugar. Tal afección del inmueble debe tener

constancia registral a través de una nota marginal para evitar que por el juego de los principios registrales pueda llegar a ser inoperante en la práctica.

El sistema de prohibiciones legales de disponer, siendo aparentemente más sólido, es socialmente más perturbador: a) no impide que 'de hecho' el titular disponga en documento privado, que puede tener fecha fehaciente (fallecimiento de uno de los contratantes, entrega a un funcionario público por razón de su cargo, fundamentalmente por haberse liquidado el impuesto territorial); b) amortización del bien inmueble, al que se sustrae del tráfico jurídico por un período de tiempo relativamente amplio, por ejemplo, diez años; c) ficción legal de que los ciudadanos conocen el Derecho, pues, en puridad, al tratarse de una prohibición impuesta directamente por la ley, no debería tener constancia registral (*nemine licet ignorare iuis*).

El carácter más pragmático y seguro de la nota marginal nos lo revela el hecho de que es el procedimiento que utiliza la Hacienda competente para la exacción del impuesto territorial derivado de la transacción (Impuesto de Transmisiones Patrimoniales Oneriosas y Actos Jurídicos Documentados; Administración Autonómica).

Teniendo en cuenta que cualquier modificación en los derechos del titular registral precisa su consentimiento o que se haya acordado en un procedimiento seguido contra él, para que pueda practicarse la nota marginal de afección es preciso que de un modo u otro haya constancia de este consentimiento. En relación con esta cuestión advertimos dos posibilidades: que el beneficiario de la subvención sea o no el dueño de la finca que va a quedar afectada.

1. Si el solicitante de la subvención es el dueño de la finca, al solicitar la subvención podría presentar nota simple que refleje esta circunstancia. Al solicitar la subvención que lleva aparejada la afección de la finca, implícitamente está consintiendo en ella.
2. Si el solicitante de la subvención no es el dueño de la finca, no puede entenderse este consentimiento implícito. El solicitante deberá en este caso aportar al expediente el consentimiento del propietario para que la finca quede afectada, manifestado directamente ante el Registrador de la Propiedad o en documento fehaciente.

En caso de concesión de la subvención, tanto si el solicitante era propietario de la finca como en caso contrario, la entrega de la cantidad correspondiente podría quedar supeditada a la práctica de la nota marginal a instancia del beneficiario en la que se indique la afección. En tanto no haya nota marginal, no se percibirá de manera efectiva la subvención.

En cuanto al contenido de la nota marginal, debería expresar, por lo menos, el plazo de duración de la afección, la cuantía de la subvención y sujeción a los principales requisitos establecidos en la ley.

Por lo que respecta, finalmente, a la cancelación de la nota marginal, se produciría ésta, bien por el transcurso del tiempo durante el cual debían destinarse los

bienes al concreto fin para el que se concedió la subvención, o bien en un momento anterior si se acredita que se ha producido el reintegro de la subvención, con el consentimiento de la Administración concedente.

Me parece imprescindible, en todo caso, que se fije un plazo de caducidad, transcurrido el cual deba el Registrador, de oficio, cuando practique cualquier asiento sobre la misma finca o expida certificación de ella, proceder a la cancelación de la nota. De otro modo se impondría al interesado la carga desproporcionada, y los gastos innecesarios, de tener que eliminar una información registral que ya carece de sentido.