

DR 19 59

Carrera Derecho, Asignatura Derecho Civil III, título La inscripción de los bienes del Estado, autor Guadalupe Hernández Gil, fecha de grabación 17 de mayo de 1983 y fecha de emisión 1 de junio de 1983. Hoy vamos a tratar de la inscripción de los bienes del Estado. Sabemos que dentro de esta categoría de los bienes del Estado existen dos grandes grupos de bienes.

Por una parte los bienes patrimoniales y por otra parte los bienes de dominio público, que son bienes que están afectos a una utilidad pública y están sometidos a un régimen especial de protección. Pues bien, la ley hipotecaria en su artículo segundo, al enumerar los títulos inscribibles en el registro de la propiedad, tras declarar una serie de títulos inscribibles, como los títulos translativos o declarativos de dominio de los inmuebles o derechos reales, o los títulos en que se constituyan, reconozcan, transmitan, modifiquen, no extingan derechos de usufructo, uso, habitación, enfiteusis, hipoteca, censos, servidumbres y otros cualesquiera reales, se refiere, en último lugar, en el número sexto, a los títulos de adquisición de bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las leyes o reglamentos. En este mismo sentido, se manifiesta el artículo cuarto del reglamento hipotecario y, a continuación, el artículo quinto exceptúa de la inscripción, como veremos más adelante, a los bienes de dominio público.

Por lo tanto, hay que tratar separadamente de las relaciones entre registro y bienes patrimoniales del Estado y de las relaciones entre registro y bienes demaniales. En primer lugar, nos vamos a referir a los bienes patrimoniales. La regulación de la inscripción de estos bienes se recoge en la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 y en la ley y en el reglamento hipotecario.

En cuanto a los casos en que se produce esta inscripción, el artículo 42 de la Ley de Patrimonio establece que el Ministerio de Hacienda, a través de sus servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes registros a nombre del Estado los bienes y derechos de éste que sean susceptibles de inscripción. Tiene presente, por lo tanto, la exclusión del artículo quinto del reglamento hipotecario. Además, son inscribibles también las cesiones gratuitas de inmuebles del patrimonio del Estado, los deslindes administrativos que se realicen en las fincas del Estado ya inscritas, si no se hubieran inscrito, se procederá antes a la inscripción de las mismas.

También son inscribibles los bienes inmuebles que el Estado adquiera por medio o a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado. La Ley de Patrimonio del Estado igualmente impone a los registradores de la propiedad la obligación de, en caso de que conozcan la existencia de bienes inscribibles que pertenezcan a ese patrimonio del Estado y que no se encuentren inscritos, lo pongan en conocimiento del Ministerio de Hacienda. En relación con la forma de inscripción de estos bienes patrimoniales, es decir, de los medios a través de los cuales van a tener acceso al registro, existen varios supuestos.

Así tenemos, en primer lugar, el caso de que exista título inscribible de la propia del Estado o de

la Corporación. En este caso, se presentará el título en el registro, se exigirá una inscripción de dominio a favor del que resulte dueño y la inscripción se realizará según las normas generales, es decir, según las normas que resultan también aplicables a los particulares. Pero también cabe el supuesto de que no exista tal título inscribible.

En este caso, el artículo 18 del ramo hipotecario se remite a un procedimiento especial, a un procedimiento de acceso privilegiado que se encuentra recogido en el artículo 206 de la ley hipotecaria y concordantes. Este precepto establece que el Estado, la provincia, el municipio y las corporaciones de derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquel, y aunque la ley no lo diga tan bien, es evidente que también hay que incluir aquí a las comunidades autónomas, cuando carezcan de título escrito de dominio podrán inscribir el de los bienes inmuebles que le pertenezcan mediante una certificación que se emite por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los bienes de los mismos y en la cual se va a expresar el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos. Los efectos de esta inscripción se recogen en el artículo 207 de la ley hipotecaria y consisten en que precisamente esa inscripción no va a producir efectos sino contra tercero hasta que no hayan transcurrido dos años de la fecha de la misma.

El reglamento hipotecario contempla también la posibilidad de que estas certificaciones estén en contradicción con algún asiento no cancelado o bien se refieran a fincas o a derechos reales que coincidan en algún detalle con los que ya estén inscritos. En este caso se suspenderá la inscripción por el registrador, se extenderá anotación preventiva cuando lo pida el interesado y se remitirá copia de estos asientos contradictorios a la autoridad que emitió las certificaciones quien a su vez podrá comunicarlo al juez de primera instancia del lugar de los bienes que procederá a comunicarlo también al titular de la inscripción contradictoria. Si en el plazo de 20 días no aparece este titular, el anotante podrá pedir ya la inscripción del dominio.

Pero además también tienen acceso al registro las operaciones de agrupación, división y segregación de fincas del Estado mediante traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifican. Y en la misma forma serán constar en el registro los cambios de inscripción de bienes del Estado que se produzcan bien de un ministerio a otro o bien dentro de un mismo departamento ministerial cuando cambien de servicio o cuando cambien de organismo. Hemos visto que el artículo 206 de la ley hipotecaria se refiere también, es aplicable no sólo al Estado sino también a los municipios.

Pero en relación con los municipios existe una posibilidad en relación con sus bienes de acceso al registro, una posibilidad especial, un procedimiento absolutamente original criticado unánimemente por la doctrina. Este procedimiento se recoge en el artículo 199 de la ley de régimen local y también en el artículo 35 del reglamento de bienes de las corporaciones locales. El primero de estos artículos impone la obligación a los municipios de inscribir en el registro de la propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales y declara, suficiente a tal efecto, y este precisamente es el procedimiento especial que decíamos, que bastará, será suficiente una certificación que con relación al inventario aprobado por la respectiva

corporación, expida el secretario con el vistogruno del alcalde, certificación que se dice expresamente producirá iguales efectos que una escritura pública.

Se trata realmente de un caso en el que el secretario del ayuntamiento alcanza funciones notariales. Pero existen también una serie de categorías especiales de bienes que cuentan con un régimen propio, este es el caso de los bienes comunales, en relación con los mismos hay que decir que es clara la posibilidad de inscripción al calificarse de patrimoniales por la legislación local. Tenemos también el caso de los montes catalogados que para algunos tienen una cierta naturaleza de manial y en relación con los mismos existió una gran polémica entre Alcalá Zamora y Jerónimo González acerca de la conveniencia o no de la inscripción para triunfar la tesis del primero de la conveniencia de la inscripción que se seguirá primero por la jurisprudencia y que después recogerá la vigente ley de montes, la ley de 8 de junio de 1957 que declara aplicable precisamente el artículo 206 de la ley hipotecaria y solución que después se va a incorporar también al reglamento hipotecario con la reforma del 17 de marzo de 1959.

Otros bienes especiales son los bienes del patrimonio nacional, es una categoría especial, es una categoría que López Rodó ha calificado como una auténtica dependencia del dominio público y que en cuyo artículo sexto de la ley vigente, de la ley de 16 de junio de 1982 se califican de inalienables, de imprescriptibles, de inembargables, todas ellas típicas de los bienes de dominio público pero al mismo tiempo este artículo sexto establece la obligación de inscribir estos bienes del patrimonio nacional en el registro de la propiedad como bienes de titularidad estatal. Pasamos ya así a la inscripción de los bienes de maniales a las relaciones entre el registro de la propiedad y los bienes de maniales. Decíamos al principio cómo el artículo cuarto del reglamento hipotecario reconoce la posibilidad de inscripción de los bienes del Estado, cómo también se contempla en el artículo segundo de la ley hipotecaria y cómo inmediatamente al artículo cuarto del artículo cinco del reglamento hipotecario introduce una limitación, una limitación de la que se deduce que el régimen de inscripción de bienes del Estado se refiere exclusivamente a los patrimoniales, precisamente el artículo cinco señala expresamente que quedan exceptuados de inscripción en primer lugar los bienes de dominio público a los que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de defensa del territorio.

En segundo lugar, este artículo quinto del reglamento se refiere a los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial. Este precepto no se refiere por lo tanto a los bienes de servicio público municipales, por lo cual un sector de la doctrina entiende que estos bienes sí podrán ser objeto de inscripción. Y en tercer lugar, contempla las servidumbres impuestas por la ley que tengan por objeto la utilidad pública o comunal.

El artículo sexto de la ley hipotecaria establece también el caso de que si alguno de estos bienes que están exceptuados o parte de él cambia de destino y adquiere por lo tanto el carácter de inscribible, se llevará efecto su inscripción según las normas generales. El artículo

sexto se refiere también al caso contrario, es decir, cuando un bien patrimonial adquiere la naturaleza edemania y, por lo tanto, queda exceptuado, se hará constar esta circunstancia simplemente por nota marginal. Pues bien, en relación con este tema de las relaciones entre el registro y el demanio, siguiendo a parejo, se observan dos grandes grupos de cuestiones.

Por una parte, si realmente el artículo cinco del reglamento hipotecario lo que contiene es una prohibición de acceso al registro o se trata simplemente de una dispensa. A favor de la tesis de considerarlo como una prohibición, se alega que la exclusión actúa como una prerrogativa más de los bienes demaniales que resuelve el problema práctico de acceso al registro de bienes exceptuados al primar siempre el carácter demanial. Al ser imposible su acceso, las inscripciones en estos casos serán absolutamente nulas.

En este sentido, tenemos, por ejemplo, la sentencia de 3 de junio de 1974 que dice expresamente que una inscripción registral no puede convertir lo que es dominio público en propiedad privada y que es nulo cualquier título de propiedad sobre el dominio a favor de un particular y también será nulo el asiento registral en que así consta. En el mismo sentido, Roca Sastre señala que estos bienes demaniales llevan en su destino la propia garantía de inatacabilidad e inmunidad, lo cual hace superflua la inscripción. Pero, a favor de la tesis de la dispensa y, por lo tanto, a favor de la tesis de la posibilidad de acceso al registro de los bienes demaniales, se recuerda la situación anterior a la reforma de 1915 del reglamento, que es precisamente la que introduce el carácter de exceptuados de estos bienes.

En 1863 se estableció la dispensa de inscripción de los bienes demaniales. Se fundaba esta dispensa precisamente en el carácter ostensible que tenían la mayoría de los bienes demaniales en ese momento y carácter ostensible que ahora no tienen por lo menos todos los bienes, sino precisamente al contrario. De aquí que sea necesario replantearse el tema de la inscripción de los bienes demaniales, como señala también Parejo.

También se citan a favor de la dispensa las excepciones a la no inscripción que afectan a esos bienes de servicio público del demanio local a los que antes nos referíamos a la vista de la exclusión o, por lo menos, de la no mención por el artículo 5. Y también se cita el régimen especial de inscripción de esos bienes para algunos para demaniales, como son los bienes ya citados del patrimonio nacional o los montes catalogados. El segundo gran grupo de cuestiones que afecta a estas relaciones registro-demanio está constituido precisamente por qué efectos va a producir la inscripción registral del dominio público cuando, a pesar de todo, se produzca. Hay que distinguir varios supuestos.

En primer lugar, tenemos el caso de que la inscripción se produce a favor de la Administración. Entonces, se generaliza la solución del artículo 6º del reglamento para los casos en que un bien patrimonial queda afectado y, por lo tanto, exceptuado, lo cual se hace constar, como decíamos, por simple nota marginal. Sería excesivo proceder a la desmatriculación del bien.

En segundo lugar, la inscripción se puede haber producido a favor de particulares. Tales inscripciones son sumamente frecuentes. A través de ellas aparece el registro como un medio

para que los particulares consumen y consoliden usurpaciones del dominio público que se producen, sobre todo, en materia de montes, en materia de vías pecuarias y zona marítimo-terrestre.

Los efectos se analizan en relación con dos aspectos o con dos cuestiones, la posesión y la propiedad. En relación con la posesión, si el particular es el que indebidamente posee, la Administración tiene dos mecanismos de protección. Uno puede utilizar la recuperación por sí misma de la posesión, que se recoge en el artículo 55 del reglamento de bienes de las corporaciones locales y que extiende a cualquier tiempo frente a los bienes patrimoniales en los cuales la recuperación posesoria sólo se puede utilizar durante el plazo del año.

Y, por otra parte, la Administración puede utilizar la potestad de desviende. El particular se encuentra protegido por el artículo 1 de la ley potecaria y por el artículo 38 de la ley potecaria, que establece una presunción de posesión a todos los efectos legales. Y, por lo tanto, aquí se produce un choque entre dos protecciones o entre dos privilegios posesorios, uno de imanante de la inscripción y otro de imanante del carácter de manial.

Pues bien, en este choque, la tesis mayoritaria de la jurisprudencia de la doctrina hace triunfar él al registro. Se estima que, ante todo, hay que respetar la situación registral, que sólo posteriormente y en la vía que proceda podrá discutirse la cuestión de fondo. Esta vía es el ejercicio de la acción reivindicatoria, único camino que le queda a la Administración.

Pero también puede ocurrir que sea la Administración la que indebidamente posee. En estos casos, el particular va a quedar protegido con carácter general por la posibilidad siempre de ejercer la acción reivindicatoria, por el camino de la protección interdictal y también va a poder utilizar un procedimiento especial y sumario que es el del artículo 41 de la ley potecaria. La posibilidad de esta vía fue confirmada por la jurisprudencia, seduce los propios términos del artículo 41 de la ley potecaria, ya que son rotundos, habla de todas las acciones reales procedentes de derechos inscritos y permite utilizarla contra cualquiera, siempre que no tenga título inscrito.

También aquí va a triunfar el registro, teniendo la Administración que acudir a la acción reivindicatoria, donde podrá alegar el pretendido carácter de manial de los bienes. No obstante, hay una excepción que es la del artículo 10 de la ley de montes del 57, según la cual la inclusión de un monte en el catálogo otorgará la presunción de su posesión por el patrimonio forestal del Estado o ICONA o por la entidad pública a cuyo nombre figure, sin que esta posesión pueda ser combatida ante los tribunales de justicia por medio de interdictos o procedimientos especiales dentro de los cuales se encuentra, evidentemente, el del artículo 41 de la ley potecaria, como luego reconocerá el reglamento de montes. En relación con la cuestión de propiedad, la protección del titular registral se basa en el artículo 34 de la ley potecaria y la protección de la Administración se sigue fundamentando en el carácter de manial.

Aquí va a triunfar de nuevo la protección del titular registral según la tesis mayoritaria de la

Jurisprudencia Contextual Administrativa, de la Jurisprudencia Civil y según también la tesis mayoritaria de la Doctrina. No obstante, existen autores que precisamente por sostener que se trata de una prohibición de acceso al registro sostienen que siempre triunfará el carácter de manial y hay una tercera solución, que es la solución de parejo, quien distingue los bienes dentro del dominio público, los bienes ostensibles que están dispensados de inscripción y los bienes de dominio público no ostensibles respecto de los cuales propuna, por lo menos de ley referenda, la necesidad de inscripción.