

En torno a la inscripción de los bienes municipales

SUMARIO: I. Bienes municipales; a) Definición, b) Clasificación, c) Integración en la unidad patrimonial, d) Asesoramientos técnicos sobre enajenaciones y modificación del Patrimonio municipal.—II. Inscripción de los bienes municipales; a) Polémica tradicional, b) Su regulación en las leyes locales, c) Regulación en las leyes hipotecarias.—III. Efectividad de las inscripciones; a) Efectos de la inscripción, b) Momento de la eficacia plena.—IV. Insuficiencia del mandato administrativo en cuanto a inscripción.—V. Importancia de la inscripción de los bienes municipales.

I. BIENES MUNICIPALES

En contra del sistema seguido por los legisladores de la República, que plasmó en la Ley Municipal de 31 de octubre de 1935, en cuyo artículo 1.º se trataba de encontrar una fórmula abstracta encaminada a definir el Municipio (1), los legisladores del actual Estado español han huído de elucubraciones inútiles, y determinado únicamente en el artículo 1.º de la Ley Articulada por Decreto de 16 de diciembre de 1950 (2): «El Estado español se halla integrado por las Entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en provincias.»

Ahora bien, el hecho de que el legislador de 1950 rehuse la definición, no quiere decir se haya apartado de las directrices tradicionales de nuestras Leyes municipales, en cuanto a la atribución

(1) Ley de 31 de octubre de 1935, artículo 1.º: «El Municipio es una asociación natural de personas y bienes, constituida por las necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado.» Esta definición fué objeto de enconada discusión entre los comentaristas de la Ley, siendo sus más decididos defensores los partidarios del Municipio como asociación natural, frente a los que consideran al Municipio como un *hecho social*.

(2) Adopta el legislador de 1950 el sistema de considerar al Municipio en abstracto, porque, como dice algún tratadista, es, en definitiva, la

al Municipio de fines y medios, y en este sentido se establece que: «corresponde a los Ayuntamientos el gobierno y administración de los intereses públicos» (3), y, en su consecuencia, aparte de «tener plena capacidad jurídica con sujeción a las leyes», podrán «adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes...» (4), dejando a un lado la enumeración de las restantes facultades, por ser las enunciadas las que específicamente se refieren al fin de este trabajo.

Queda sentada la premisa de la posibilidad de los Municipios de adquirir y ostentar la titularidad dominical de toda clase de bienes, y, por tanto, preciso el establecimiento de un régimen legal en orden a la perfecta definición, clasificación, integración y regulación de los mismos, y en este sentido lo establece, en el capítulo VI, título IV, del libro primero, la citada Ley Articulada de Régimen Local.

a) *Definición*.—Al igual que respecto a la definición de Municipio omite la Ley la definición de lo que es un bien municipal (5), y a las que nosotros no vemos inconveniente alguno de definir con aquella definición de DE BUEN (6): «Todo lo que existe en la naturaleza, útil, utilizable o apropiable, es en sentido jurídico un bien», añadiendo que «pertenezcan a Entidad municipal», para cuya definición nos guiamos por la enunciación que para el Patrimonio de las Entidades municipales (7) establece la propia Ley, aunque también podrían ser definidos diciendo que «son aquellos destinados al cumplimiento de los fines públicos peculiares de la Entidad municipal a que pertenecen», teniendo en cuenta los conceptos que el legislador ha establecido en los artículos 5.º, 6.º y 182 de la Ley.

Insistimos. Consideramos, no obstante este intento de definición, que ella no es precisa, porque aparte de las dificultades de encontrar una fórmula que en el orden doctrinal logre el acatamiento unánime de las autoridades en la materia (8), en fin de cuentas el

Ley la que ha de señalar la configuración jurídico-política del mismo, sin que para ello pueda influir una u otra definición.

(3) Artículo 5.º de la Ley Articulada por Decreto de 16 de diciembre de 1950.

(4) Artículo 6.º de la misma Ley.

(5) El artículo 182 habla de su integración en el Patrimonio, el artículo 183 establece la clasificación.

(6) DEMÓFILO DE BUEN, «Derecho civil común», Madrid, 1936.

(7) Artículo 182.

(8) ABELLA, «Régimen Local», Madrid, 1951, pág. 301.

Municipio será, por encima de discusiones especulativas, lo que la Ley disponga. Y es así porque, como muy bien observa ABELLA (9), siempre se ha exagerado en cuanto a los términos descriptivos al definir el Municipio, o sea, que no resultó tarea fácil ni completamente lograda la demostración de la asociación natural o el hecho social, y si esto ocurre en cuanto a la Entidad municipal titular de los bienes, el concepto de éstos necesariamente ha de estar afectado por aquellas inevitables inconcreciones.

b) *Clasificación.* — Si en el orden de definición podría objetarse la falta de la Ley, no sería factible hacerla en cuanto a la clasificación, minuciosamente establecida en los artículos 183 a 187, en los que también se enumera una definición para las distintas categorías de bienes (10).

Siguiendo esta clasificación y definiciones, el comentarista ABELLA (11) establece un cuadro sinóptico de la mayor claridad, que hemos creído necesario reproducir aquí:

Bienes municipales (Base 19 y arts. 183 a 187).	De dominio público (art. 183)	De uso público (art. 184)	Los comprendidos en el artículo 344 del Código civil; esto es, los caminos vecinales, plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas costeadas por los pueblos.
		De servicio público (art. 185)	Los que el Municipio destina al cumplimiento de fines de interés público, como maderos, escuelas, mercados, lonjas, Consistorios, etc.
	Patrimoniales (art. 183) ...	De <i>propios</i> son aquellos que por su naturaleza o conveniencia circunstancial no se aprovechan comunamente, sino que sus productos se destinan a satisfacer necesidades del Municipio (finca, montes explotados o arrendados, heredas, edificios, etc.) (art. 186).	<i>Comunales</i> , los bienes cuyo aprovechamiento se realiza gratuita y vecinalmente (montes no arrendados ni explotados, dehesas, pastos, leñas, etc.) (art. 187).

(9) Obra citada.

(10) Para la definición de los bienes de uso público municipal, se remite el artículo a lo dispuesto en el 344, párrafo primero, del Código civil.

(11) Obra citada. Esta clasificación es la que cuenta con mayor número de adeptos entre los municipalistas.

Esta clasificación, exactamente la determinada en la Ley, nos da una idea suficiente para poder adentrarnos hacia lo que constituye el motivo principal de nuestro trabajo, y, por ello, no creemos necesario insistir (12).

c) *Integración en la unidad patrimonial.*—Antes de seguir adelante y para concretar nuestro propósito en cuanto a la perfecta determinación de los bienes municipales, hemos de tratar el importante aspecto de su integración. Los bienes municipales están integrados en el Patrimonio municipal (13), porque no puede existir el órgano administrativo si no existe el patrimonio administrable que traiga como una necesaria consecuencia la utilidad de constitución de la Entidad municipal de que se trate, base física indispensable para el establecimiento de aquélla.

Estatuye el artículo 182 de la Ley: «El Patrimonio de las Entidades municipales lo constituye el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenecen», de cuya definición deducimos que el Patrimonio municipal está integrado por tres conceptos a saber:

1) *Conjunto de bienes.*—Estos, por lo que respecta al Municipio, se enumeran en los artículos siguientes y, en general, se entiende por bienes todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, como muebles o inmuebles (artículo 333 del Código civil).

2) *Derechos.*—Responden a la clásica distinción de reales, personales (de la persona jurídica) y económicos, que contribuyen a formar la Hacienda municipal, según los artículos 429 y 431 de la Ley.

3) *Acciones.*—También las acciones son su sustancia (potencia o derecho), y con sus accidentes (modos de ejercitarlas), etc., concurren a la integración del Patrimonio municipal.

Tiene el Patrimonio municipal un reflejo en la vida económico-administrativa de las Entidades municipales, constituyendo lo que

(12) Los antecedentes legales de esta clasificación los encontramos, en la Partida tercera, título XXVIII, Ley IX y Ley X, del título y Partida anteriores; en la Ley Municipal de 1877, en sus artículos 72, 73, 75 y 85; Estatuto Municipal, artículos 157, 159, 216 y 314; Ley Municipal de 1935, en sus artículos 94, 147 a 156, y en la Base 19 de la Ley de 17 de julio de 1945.

(13) Los antecedentes legales de la regulación del Patrimonio, aparecen en el artículo 310 del Estatuto Municipal, y 21 a 28, ambos inclusive, del Reglamento de Hacienda Municipal, de 23 de agosto de 1924. También en los artículos 147 a 156 de la Ley de 31 de octubre de 1935, y en la Ley de Régimen Local, artículos 182, 429, 431, 646, 772, e Instrucción 81 de las de Contabilidad para las Corporaciones Locales.

recibe la denominación de inventario, que viene a ser una especie de Registro de la Propiedad Municipal y al que tanta importancia debemos otorgarle por el rango que le han concedido las disposiciones hipotecarias que posteriormente hemos de estudiar (14).

La integración de los bienes en el Patrimonio municipal no tiene lugar, administrativamente, si no es por su inclusión en el inventario valorado de todos los bienes y derechos que pertenecen a la Corporación local respectiva. Ello es de la mayor importancia, porque en la necesaria conexión que hemos de encontrar entre los preceptos de la Ley de Régimen Local y las disposiciones hipotecarias, la mayor garantía de las certificaciones administrativas que pueden producir inscripción en el Registro nos vendrán dadas por la que a su vez suministre el registro administrativo que lleva en sí el inventario municipal, si se observa la letra de los mandatos que lo regulan; y que anteriores disposiciones (15) tan convenientemente establecieron.

Es el inventario una relación detallada de todos los bienes y derechos que pertenecen a una Corporación local, dice el artículo 200 de la Ley (16), y es en el artículo 22 del Reglamento de Hacienda Local, de 23 de agosto de 1924, dado como consecuencia del Estatuto de 8 de marzo del mismo año, donde con mayor precisión se establece la forma en que ha de llevarse a cabo (17), y tan minuciosa y acertadamente lo hacen que, cumplidas sus instrucciones, se habría dado un gran paso hacia la perfecta identificación, indispen-

(14) Nos referimos a los artículos 206 y 207 de la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946, y los 303 a 307 de su Reglamento, de 14 de febrero de 1947.

(15) Es de señalar, por su perfecta regulación, el artículo 22 del Reglamento de 23 de agosto de 1924; dice así:

«Todos los bienes, derechos y acciones que constituyen el Patrimonio municipal deberán estar catalogados y valorados, y, siempre que sea posible, deberán existir planos de plantas y alzados de los edificios y los parcelarios, que determinen gráficamente la cabida y lindero de los inmuebles rústicos, con referencia a vértice de triángulo de tercer orden, o topográficos, o a puntos culminantes o fijos de los terrenos»

«En el inventario, que comenzará con los bienes inmuebles, y con referencia a hojas-extractos de titulación, se determinará el nombre, situación y demás circunstancias de las fincas; carácter, linderos, extensión y forma geométrica de la planta; el título de propiedad o posesión que ostente el Ayuntamiento y origen del mismo; gravámenes y derechos existentes y su valoración en el día del inventario; destino, rentas que producen y nombre del arrendatario o usufructuario»

(16) Véase el párrafo primero de la nota anterior.

(17) Quedan enunciadas en la nota 15, como consignadas en el artículo 22 del Reglamento de 23 de agosto de 1924:

sable para poner en necesario acuerdo la realidad de los bienes municipales con su situación registral, que tantos problemas plantea a los administradores y a los juristas, creando situaciones que no obedecen a otra causa que a una falta de integración de la totalidad de los bienes en el Registro de la Propiedad, hecho señalado por insignes tratadistas desde antiguo (18), y por cuya solución nosotros hemos abogado, por creerla del mayor interés para la acertada defensa del Patrimonio municipal, hacia el que constantemente miraron una pléyade de gentes siempre dispuestas a apropiarse de lo escasamente defendido (19), con evidente perjuicio de la Corporación propietaria de los bienes.

c) *Disposición sobre los mismos.*—En principio corresponde al Alcalde, al que hemos de considerar como órgano gestor, aparte de las facultades que como jefe de la Administración municipal le confiere la Ley, como encargado de ejercitar todas las facultades de administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente, y las que esto le delegue (20), y porque específicamente entre las atribuciones que, como consecuencia de lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley, le señala el número 10 del artículo 121 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones locales, está la de *administrar y fomentar el Patrimonio municipal*; pero existen las excepciones a esta regla general en cuanto a la enajenación, como consecuencia de las atribuciones que el apartado 5.º del artículo 122 del Reglamento de Organización, etc., confiere al Ayuntamiento pleno para *resolver expedientes de enajenación o adquisición de bienes y derechos del Municipio.. y transigir*

(18) Polémica que tuvo lugar en esta Revista, en los números correspondientes a los meses de enero, marzo y mayo de 1925, entre don Jerónimo GONZÁLEZ y don Niceto ALCALÁ ZAMORA. GARCÍA HORMACHEA, sobre este mismo punto, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Madrid, 1946, se muestra partidario decidido de la necesidad de la inscripción.

(19) En nuestra tesis doctoral, aún inédita, defendemos la necesidad de la inscripción como una medida más de garantía para la acertada defensa del Patrimonio municipal, y la importancia del tema nos viene dada por el hecho de haberse convocado el Premio Nacional Calvo Sotelo 1953, para premiar un trabajo sobre Administración Local, sobre el tema «Defensa del Patrimonio Municipal», aún sin adjudicar.

(20) Los antecedentes los encontramos en la Ley del 77, artículos 74, 77, 112 a 114, 169 y 170. Estatuto Municipal, en los artículos 192 a 195. Ley de 1935, artículos 82 a 85.

é imponer gravámenes con arreglo a las leyes (21), mandato que no hace sino reproducir el contenido en la Ley.

Para la Comisión permanente reserva el artículo 123, número 11, del antes citado Reglamento, *la enajenación de las parcelas sobrantes de la vía pública*, que también le atribuye el artículo correlativo de la Ley (22).

De intento hemos silenciado entre las atribuciones que la Ley señala en sus artículos 121, apartado c), y 122, apartado h), respectivamente, al Ayuntamiento y a la Comisión permanente, el aprovechamiento de bienes comunales, como una facultad de disposición, porque ello ha llevado a los tratadistas a entender que el primero de los preceptos legales habla de regulación, y el segundo, aunque también emplea la voz regulación, debería emplear *ejecución*, porque en un buen orden de cosas, como opina ABELLA (23), la regulación de los aprovechamientos comunales corresponde al Pleno, mientras que la ejecución de aquellos acuerdos que pueden traducirse en contratos, adjudicaciones, formación de padrones, etc., a la Comisión permanente, a cuya solución llega el comentarista, no sólo por el estudio de los procedentes legales (24), sino incluso por el texto del proyecto de articulación (25), solución que por nuestra parte consideramos acertada, y en plena armonía con las atribuciones que corresponden a cada uno de dichos órganos (26).

d) *Asesoramientos técnicos sobre enajenaciones y modificación del Patrimonio municipal*.—La importancia cada día mayor que en los Municipios va adquiriendo la gestión económica, incluso rebasando la esfera de lo político, ha llevado al legislador de las actuales normas vigentes en la vida local a dar entrada en los expedientes relativos a modificación del Patrimonio municipal al informe técnico del funcionario que, por mandato de la Ley (27), es el jefe de los servicios.

(21) Artículo 121 de la Ley de Régimen Local.

(22) Artículo 122 de la misma Ley.

(23) ABELLA, «Régimen Local», Madrid, 1951, pág. 265.

(24) El Estatuto, en sus artículos 153 y 159, establecía claramente que el Pleno debía acordar las reglas para dichos aprovechamientos, y la Permanente ejecutar el disfrute. A idéntica conclusión podemos llegar interpretando los artículos pertinentes de la Ley de 1935, artículos 105 y 106.

(25) Base 13; apartado c), grupo I. y el apartado h), grupo II.

(26) El proyecto de articulación disponía: «La resolución de las incidencias que surjan en la aplicación de los planes de aprovechamiento de los bienes comunales, aprobados por el Ayuntamiento pleno en uso de sus atribuciones...»

(27) Artículo 344 de la Ley de Régimen Local.

económicos de la Corporación y asesora a ésta en materia económica y financiera, así como a los Servicios municipalizados y Empresas de economía mixta dependientes de la misma.

La Regla 9.^a de las Instrucciones de Contabilidad, verdadero conjunto de normas procesales en materia económico-administrativa y financiera, establece que corresponde al Interventor (28), preceptivamente...

h) *Informar en los expedientes relativos a modificaciones del Patrimonio de la Corporación.*

¿Tiene alguna importancia este esporádico precepto, más regla procesal que mandato sustantivo? Indiscutiblemente que la tiene. En primer lugar, las Corporaciones deben consignar en los expedientes de enajenación, adquisición o cualquier otra modificación del Patrimonio, el informe, con carácter preceptivo del Interventor, y ello, aparte de poder influir notablemente en la resolución, en cuanto a enajenaciones, por el carácter tuitivo que tiene la autorización contenida en el artículo 189 de la Ley de Régimen Local, para los bienes cuyo valor en venta exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación, puede producir la denegación de ésta por los organismos encargados de concederla (29), y aun en el caso de no estar comprendidos los posibles bienes enajenables en los que necesitan autorización, siempre pone un límite a posibles irregularidades que posteriormente pueden calificar desfavorablemente la actuación de la Corporación que tomó el acuerdo.

Pero no dice la Regla de las Instrucciones cuál ha de ser el sentido del informe, ni tampoco el objeto de la posible advertencia, y ello hay que deducirlo de los diferentes preceptos que pueden ser infringidos por el acuerdo municipal que motive la enajenación o modificación del Patrimonio. Debe informarse sobre la procedencia o no de la enajenación, modificación o adquisición en su caso, sobre si la

(28) En relación con la Regla 1.^a de las mismas; artículos 148 y 156, Reglamento Funcionarios.

(29) La autorización debe de ser concedida por el Ministerio de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, siempre que el importe de los bienes en venta exceda del 25 por 100 del Presupuesto ordinario de la Corporación, aunque en aquellas de menor importe debe darse cuenta también al Ministerio de la Gobernación.

Sobre este extremo, sobre el peligro que entraña al no revisarse con criterio objetivo las valoraciones del Patrimonio municipal, hemos hecho ver en nuestra tesis doctoral la posibilidad de enajenarse bienes municipales con un valor actual muy superior al 25 por 100 del Presupuesto ordinario, al figurar en inventario precios anteriores a los valores actuales.

misma puede tener una repercusión posterior en la buena marcha de la Corporación, sobre si el proyecto de modificación puede dificultar el normal desarrollo presupuestario de la misma y la forma de remediar, en su caso, tales dificultades, llegando, en el caso de no encontrar una solución, hasta la advertencia de ilegalidad en la forma y en los casos previstos en las disposiciones contenidas en la Ley y Reglamentos (30).

La disposición que comentamos supone un paso más en el deseo del legislador de poner coto a una política de enajenaciones de toda índole y por los procedimientos más peregrinos de gran parte de lo que en otros tiempos, en la época gloriosa del Municipio medieval, constituyó una importante fuente de riqueza, y la base económica del desarrollo de una indiscutible prosperidad nacional.

II. LA INSCRIPCIÓN DE LOS BIENES MUNICIPALES

Desde antiguo viene manteniéndose la necesidad o innecesidad de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes municipales, aunque bien la polémica en torno al tema se centró preferentemente en los montes públicos «catalogados», por ser éstos, por sus especiales condiciones y situación, fácil presa para un mal social que tuvo origen en lo que se dió en llamar *roturaciones arbitrarias* que han sustraído, mediante manejos lindantes con el articulado penal, como bien dice SUREDA (31), gran parte de la riqueza perteneciente a villas y ciudades.

Como decimos, la polémica se ha centrado en torno a los montes públicos, pero es que han sido y son, los montes públicos, los que constituyen el más importante factor de la riqueza de los Municipios españoles, y, desde luego, la porción más importante de los bienes patrimoniales (32), tanto en los llamados de propios como en los comunales, adoptando las distintas facetas que los mismos pueden presentar.

Ahora bien, no existe inconveniente alguno en aplicar lo dicho por los eminentes juristas que mantuvieron la discusión a toda clase de bienes municipales; si bien han sido los montes de propios y

(30) Artículo 413 de la Ley, en relación con el número 3, artículo 100, del Reglamento de Funcionarios.

(31) Honorato SUREDA, «Derecho procesal hipotecario», Palma de Mallorca, 1947, Edit. Aetermitas.

(32) Clasificación del artículo 183 de la Ley de Régimen Local.

comunales (33) los más afectados, los más perjudicados por la falta de inscripción, ello no quiere decir que los demás bienes rústicos, ya que para los urbanos resulta más difícil, hayan sido beneficiados por esta falta de inscripción en el Registro de la Propiedad.

Pero la culpa no ha sido del legislador hipotecario; la culpa, porque culpa, y grave, ha sido el no reflejar en las Leyes municipales el mandato consagrado posteriormente por la Ley de 31 de octubre de 1935, hay que consignarla íntegramente en el haber de los municipalistas que olvidaron las disposiciones de Leyes de Partidas y Fueros (34), y se dejaron influir por los nefastos principios de las leyes desamortizadoras, que a su vez los recibieron de las corrientes liberalistas de la época.

Es por primera vez en la Ley de 16 de diciembre de 1950, articulando la de 17 de julio de 1945, cuando se establece la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes inmuebles y derechos reales de los Municipios; pero como posteriormente veremos (35), los legisladores de 1935 dieron el primer paso para el mandato de la Ley de 1950.

a) *Polémica tradicional*.—En torno a la posibilidad de la inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad, se planteó, en 1925, una interesante polémica en la que, por una parte, el maestro don JERÓNIMO GONZÁLEZ (36) afirmaba que el dominio público no necesitaba la protección registral, mientras que ALCALÁ ZAMORA (37) se inclinaba por la opinión de que la inscripción en el Registro era uno de los medios más eficaces para defender la riqueza forestal, habida cuenta de que, por la especial naturaleza de los montes, que no permite considerarlos como otros bienes típicos de dominio público (38) (buques de guerra, fortalezas) y por ser la propiedad forestal, la más parecida, la menos diferenciada en las zonas administrativa y civil

(33) Aurelio GUAITA, «Régimen Jurídico Administrativo de los Montes», Santiago, 1951.

(34) Las contenidas en las Leyes de Partidas, y entre otros, en el Fuero de Cuenca.

(35) En el siguiente capítulo, b) Regulación en las Leyes locales.

(36) Jerónimo GONZÁLEZ, «Sobre la inscripción de montes públicos», en REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, 1925, I, págs. 275-78.

(37) Niceto ALCALÁ ZAMORA, «La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad», REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, 1925, I, págs. 61-69, y mismo autor y Revista, págs. 401-6, «Algo más sobre la inscripción de los montes».

(38) Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, «El proceso del artículo 41 de la Ley Hi-

Partidario de la posición de don JERÓNIMO GONZÁLEZ es también GARCÍA HORMACHEA (39), quien sostiene la no inscripción de los montes públicos por el carácter público de los mismos, y por haber sido creado el Registro de la Propiedad para los bienes pertenecientes a la propiedad privada únicamente.

Desacertada nos parece la opinión de GARCÍA HORMACHEA, y fácilmente rebatible. El artículo 343 del Código civil establece que «los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales», explicando a continuación el artículo 344, que «son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales; las plazas, calles, fuentes y aguas públicas; los paseos...», según el párrafo primero, mientras el segundo afirma: «*Todos los demás bienes que unos y otros posean son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales*» (40). Pues bien, aun en forma más contundente, el artículo 345 establece: «Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, de la Provincia y del Municipio, los pertenecientes a los particulares, individual o colectivamente» (41).

Indiscutible que los bienes municipales excluidos de la enumeración del párrafo primero del artículo 344, son bienes patrimoniales, e indiscutible también que los bienes patrimoniales del Municipio tienen el carácter de bienes de propiedad privada, cuyo carácter, ya de por sí sin necesidad de posterior explicación, les da acceso al Registro por el mismo argumento que GARCÍA HORMACHEA pretende esgrimir como contrario.

Analicemos más. El párrafo segundo del artículo 344, dice: «...salvo lo dispuesto en leyes especiales...», y las leyes especiales contenidas en la Legislación sobre Montes públicos, en los Reales decretos de 19 de junio y 6 de noviembre de 1863, 11 de noviembre de

potecaria y los montes públicos catalogados». REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO. Enero 1950, págs. 30-42

(39) Rafael GARCÍA HORMACHEA. «El Catálogo de Montes públicos y el Registro de la Propiedad». *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*. Madrid, 1926, págs. 122-28, tomo 149.

(40) Dice GUARDA, obra citada, que el Reglamento de la Ley Hipotecaria hace caso omiso de la Ley de Régimen Local de 17 de julio de 1945, Bases 19 y 47, derogatoria, en potencia al menos, del artículo 344 del Código civil.

(41) Los bienes patrimoniales son definidos en el artículo 183 de la Ley Articulada, de 16 de diciembre de 1950

1864, 1 de febrero de 1901 y las Reales órdenes de 9 de octubre de 1908 y 17 de noviembre de 1924, y el Reglamento Hipotecario vigente, en su artículo 30, y en el 42 del de 1915, ordenan la inscripción y señalan la forma de proceder a ella. Es, como dice GUAITA (42), que todo el razonamiento de GARCÍA HORMACHEA cae por su base si se piensa que tanto los patrimoniales del Estado como los de la Provincia y Municipio, no son bienes de dominio público.

La inscripción fué defendida vigorosamente por NICETO ALCALÁ ZAMORA (43), porque si bien es cierto, argüía, que ésta no rescataría nada de lo perdido, evitaría para el futuro no pocas usurpaciones. La propiedad es netamente civil y el Registro puede protegerla. ALCALÁ ZAMORA, a su paso por el Ministerio de Fomento en 1917, elaboró un proyecto de Real decreto sobre inscripción de Montes, previendo para una etapa posterior la imprescriptibilidad de los mismos. La tesis de ALCALÁ ZAMORA es de idéntico sentir a la de MAÑUECO (44), hasta el punto de que llega a afirmar «*que se inscriban los montes, esa es su salvación*»

Hemos dicho al principio de este apartado que JERÓNIMO GONZÁLEZ y GARCÍA HORMACHEA son de contrario parecer, y para ello se fundan, el primero, en que la propiedad del Estado no es un derecho real corriente y que la *propiedad pública* (45) no necesita del Registro para nacer, desenvolverse o morir, porque es intransferible e imprescriptible, con título o sin él. Para el segundo, la inscripción de montes no sirve para nada, los montes se encuentran suficientemente protegidos por la presunción posesoria y el largo plazo de prescripción.

Para GUAITA (46), las objeciones que puedan hacerse a la eficacia de la inscripción de los montes del Estado —y en este caso a la de los bienes municipales— son oponibles asimismo a las de cualquier otro inmueble. Ciertamente que la eficacia ha de ser menor, y la que, como dice GARCÍA HORMACHEA, el Catálogo tiene por sí gran

(42) GUAITA, obra citada, pág. 97.

(43) Trabajo citado en la nota 37.

(44) Gabriel MAÑUECO, «Prescripción de los montes públicos», REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, 1925, I, págs. 571-89.

(45) Entiende GONZÁLEZ PÉREZ, trabajo citado en la nota 38, «El insigne maestro —se refiere a don Jerónimo GONZÁLEZ— empleaba el término *propiedad pública*, que hoy es desechado por la generalidad de la doctrina administrativa, por ejemplo, GASCÓN y MARÍN, «Tratado de Derecho administrativo», 8.ª edición. Madrid, 1943, I, pág. 373 y sigs.

(46) GUAITA, obra citada, pág. 99.

fuerza para acreditar la posesión ; pero nuestro Derecho permite, y la realidad lo demuestra, que los particulares pueden llevar a prescribir los montes —punto que olvidan JERÓNIMO GONZÁLEZ y GARCÍA HORMACHEA—, y precisamente en no pocas ocasiones partiendo del Registro.

Se dirá —continúa GUAITA— que, de todas formas, el particular, si no tiene treinta años el monte, de poco le servirá la inscripción de la posesión que haya podido obtener a su favor en el Registro, y que si lo tiene ya efectivamente treinta años, no le hace falta la inscripción para prescribir el monte, puesto que la información no es el único modo de acreditar la posesión (47)

Creemos, con dicho autor, que los que tal puedan objetar olvidan que puede el particular inscribir sin haber poseído, y causar el consiguiente perjuicio a la Administración, y que, si ésta tiene inscrito el monte, queda cerrada en absoluto al particular la vía registral para adquirir, mediante prescripción, la propiedad de aquél.

Así lo ha entendido el Tribunal Supremo en una serie de Sentencias (48), entre las cuales merece citarse la de 9 de noviembre de 1945, por la que se declara que, inscrita la posesión de un monte por un particular y convertida tal inscripción en otra de dominio, en nada perjudica ello a la Administración ; pero si tal vende a un tercero que inscribe también, logra éste para su derecho inscrito la plena protección de la fe pública registral, lo que no ocurriría de haber inscrito en primer lugar la Administración. Que ello no pone a la Administración a salvo de todo riesgo es evidente, pero también lo es que en toda clase de bienes puede darse idéntico fenómeno respecto a sus inscripciones.

Con el establecimiento del proceso hipotecario del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, se señala aún un mayor peligro para los bienes municipales en general y, en especial, a los amparados por el Catálogo de Montes, porque a tenor de diversos Decretos de la Presidencia del Gobierno, resolviendo cuestiones de competencia, entre otros, los de 3 de noviembre de 1949, conceden a los particulares la posibilidad de acudir a este procedimiento especial y privilegiado, para dirimir *cuestiones de propiedad*, sustrayendo por este procedi-

(47) Obra y pág. citadas en el anterior.

(48) Sobre este extremo nuestra tesis doctoral, ya citada, y el considerando en el que se dice : *« la presunción del Catálogo de Montes »*, primero de la Sentencia, citado en el texto.

miento del conocimiento de la jurisdicción administrativa importantes cuestiones, en las que tan decisivo papel podía jugar la Administración, y señalando que al enfrentarse al titular inscrito contra el monte catalogado no se da la circunstancia de enfrentarse el Catálogo oficial contra un simple hecho, sino que se enfrentan dos registros oficiales, y la *presunción del Catálogo de Montes, que prevalece al enfrentarse con un hecho posesorio, no puede hacerse prevalecer también sobre el Registro de la Propiedad, tan reforzado, además, en los artículos primero y treinta y ocho de la vigente Ley Hipotecaria*, interrumpiendo un procedimiento normal de actuaciones de pretensiones fundadas en un derecho registral. Hasta tal punto se señala esta nueva dirección legislativa, que PUJOL GERMÁ (49) advierte el hecho de la debilitación de la posesión de la Administración forestal a partir de la vigente Ley Hipotecaria de 1946, como consecuencia del procedimiento del artículo 41 de la misma y el artículo 137 del Reglamento de 1947, proponiendo el autor citado debería incluirse, o bien adicionar, el artículo 137 del Reglamento Hipotecario de 1947: «un precepto disponiendo que, a los efectos de las demandas de contradicción del procedimiento regulado por el artículo 41 de la Ley, se equipararían las certificaciones de inclusión de los montes en el Catálogo, a las inscripciones que resulten practicadas a favor del contradictor en el Registro de la Propiedad».

Llamaba GUAITA (50) la atención sobre la gravedad que suponía el contenido de los Decretos de la Presidencia, y la doctrina de que el Catálogo de Montes, que no acredita más que la posesión, ceda ante el Registrador de la *Propiedad*; pero ni las observaciones de PUJOL GERVÁ, ni las de GUAITA han tenido eco en las decisiones de la Presidencia, y últimamente, por D. de 28 de octubre de 1954, aparecido en el «B. O. del Estado» de 2 de noviembre de 1954, no solamente se insiste en la doctrina de los Decretos de 3 de noviembre de 1949, sino que se llega a resaltar e insistir en la procedencia del procedimiento del artículo 41, como juicio de propiedad, empleando la técnica de las disposiciones administrativas, afirmando que el hecho de la posesión que la inclusión en el Catálogo lleva implícito será valorada por el juzgador en juicio procesal con los demás elementos de prueba (51), y, en nuestro entender, la declaración de mayor im-

(49) PUJOL GERMÁ, «Montes públicos; cuestiones acerca de su propiedad y posesión», *Administración práctica*, abril de 1950 págs. 100-102.

(50) Obra citada, pág. 102.

(51) Considerando al proceso hipotecario como un auténtico juicio de

portancia de este último Decreto es la de hacer resaltar la absoluta independencia del proceso del artículo 41, con los recursos administrativos. Decimos esto, porque se determina *que el hecho de que los particulares no reclamasen contra el deslinde, dando lugar a su aprobación, y el no haber intentado contra el mismo el oportuno recurso contencioso-administrativo, no es óbice para que se declare la competencia en favor de los Tribunales, aunque tales elementos de juicio podrán posteriormente ser tenidos en cuenta por el juzgador*. Ello viene a reforzar, si cabe más, la tesis de la necesidad de la inscripción de los montes públicos, como un medio de garantía y protección (52).

b) *Su regulación en las Leyes locales*.—Hasta la Ley de 31 de octubre de 1935, no existía un precepto contenido en una de las llamadas Leyes locales, que estableciese la necesidad o la posibilidad de inscripción de los bienes municipales en el Registro de la Propiedad, aunque anteriormente hemos señalado que la Legislación Especial de Montes (53), y el Reglamento Hipotecario de 1915, no solamente autorizaban la inscripción de los montes, sino que la regulaban.

Ni el Estatuto Municipal, ni el Reglamento de 14 de julio de 1924, sobre Obras, Servicios y Bienes municipales, apareció, disposición alguna que estableciese la inscripción ni como mandato, ni como posibilidad, aunque se dió un gran paso en favor de la propiedad municipal al establecer la derogación de las leyes desamortizadoras para los bienes municipales (54).

Por vez primera, como anteriormente hemos indicado, se incluyó en la Ley de 31 de octubre de 1935 el artículo 153, que dice así:

«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

propiedad, empleando la terminología de la Legislación Forestal, entre otros el Decreto de 1901.

(52) Se determina idéntica doctrina en el Decreto de 1 de febrero de 1950.

(53) Reales decretos de 19 de junio y 6 de noviembre de 1863, 11 de noviembre de 1864, 1 de febrero de 1901; las Reales órdenes de 9 de octubre de 1908 y 17 de noviembre de 1924, y el Reglamento Hipotecario, como norma complementaria.

(54) Artículo 5.º del Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.

cual será inscribible y producirá iguales efectos que una escritura pública» (55).

Para tratadista tan especializado como ABELLA (56), sólo elogios merece la inclusión en el articulado de la Ley del precepto calificado, y al mismo tiempo elevar la facultad a la categoría de obligación; pero entendemos que los términos *facultad* y *obligación* de inscribir no son muy acertados, porque la facultad se atribuye a la Entidad local, mientras que la obligación viene dada por el mandato de la misma Ley, lo que en sí resulta una contradicción que posteriormente es aclarada en el tajante precepto contenido en el artículo 199 de la Ley de 16 de diciembre de 1950.

Hemos llegado a la actual regulación; el artículo 199, inmediatamente antes citado, establece:

«Los Municipios deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario con el Visto Bueno del Alcalde, certificación que producirá iguales efectos que una escritura pública.»

Si analizamos ambos preceptos, encontramos que el segundo contiene, con respecto al primero, la enorme ventaja de haber sustituido las frases *facultad* y *obligación* por la palabra *deberán*, que en forma indiscutible contiene un terminante mandato, sin posibilidad de eludir, aunque la cerrazón mental de algunos ponga dificultades y observe dilaciones en su cumplimiento.

Entendemos que, inmediatamente que la Ley de 1950 entró en vigor, deberían las Entidades municipales —y en esto también existe diferencia entre la Ley de 1935 y la de 1950, porque la primera habla de Entidades municipales y la segunda de Municipios (57)— haber procedido a inscribir todos aquellos bienes y derechos reales que constaran en el inventario de su Patrimonio; pero hasta ahora, no solamente no la han hecho con carácter general, sino que la excepción precisamente parece ser lo contrario. Dejaremos de tocar aquí este punto, porque es objeto de otro de los apartados de este trabajo.

(55) Decía ABELLA, comentando tal precepto, «que sólo elogios podía merecer una tan acertada disposición». «Ley Municipal comentada». Madrid, 1935. Edit. *El Consultor de los Ayuntamientos*

(56) Referencia anterior

(57) Sin duda por el diferente criterio que ha informado cada una de las dos Leyes a que nos referimos.

c) *Regulación en las Leyes hipotecarias.*—Antes que el legislador municipal hubiese caído en la cuenta de la necesidad de la inscripción de los bienes municipales, aparte de las disposiciones de Legislación forestal, ya señaladas (58), el Real decreto de 11 de noviembre de 1864 estableció el precedente del Reglamento Hipotecario, de 6 de agosto de 1915, quien reguló el procedimiento en sus artículos 24 al 30, ambos inclusive, los que han pasado a los artículos 303 a 307, ambos inclusive, del Reglamento de 14 de febrero de 1947; y a los artículos 206 y 207 de la Ley Hipotecaria, había la Legislación del Estado previsto la posibilidad de la inscripción de los bienes de propiedad de las Entidades municipales.

Sin pararnos en antecedentes, ya enumerados, los preceptos que nos interesan son los vigentes, contenidos en los artículos 206 y 207 de la Ley Hipotecaria, y 303 al 307 del Reglamento para su aplicación (59).

Determina el artículo 206 que el Municipio que carezca de título inscrito podrá inscribir el de los bienes inmuebles que le 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. Y el artículo 207, que la inscripción de inmatriculación practicada en virtud del anterior mandato no surtirá efecto respecto a tercero hasta transcurridos dos años a partir de su fecha.

Encontramos una contradicción entre los preceptos hipotecarios y los municipales. En la Ley de Régimen Local se habla (60) de que la certificación que ha de servir de base a la inmatriculación debe ser extendida por el Secretario, en relación con el inventario de bienes formado por la Corporación respectiva. En el precepto co-

(58) Véase nota 53.

(59) Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1946 y Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947. No creemos necesario reproducir los artículos.

(60) Artículo 200, cuyo texto está en desacuerdo evidente, no ya con las disposiciones hipotecarias, sino con otras disposiciones de Régimen local, entre ellas la Regla 13 de las Instrucciones de Contabilidad, que dice: «Las certificaciones que hayan de expedirse con referencia a los libros y documentos de Contabilidad, Presupuestos y Cuentas, serán autorizadas por el Interventor, de orden y con el Visado del Presidente», en relación con la 6.ª, que determina: «La función contable será realizada bajo la dirección del Interventor...», y el artículo 161 del Reglamento de Funcionarios, quien determina corresponde al Interventor como Jefe inmediato de los servicios económicos: 6.ª, llevar un libro de inventario descriptivo de los bienes, valores y derechos de la Corporación, así como de sus recitaciones anuales y comprobaciones.

rrativo de la Ley Hipotecaria, se dice que la certificación ha de ser librada por el funcionario que tenga a su cargo la administración de los bienes objeto de inscripción, y el artículo 303 del Reglamento aclara que la certificación deberá extenderla el *jefe de la dependencia a cuyo cargo esté la administración o custodia de las fincas que hayan de inscribirse*. Corresponde este cargo al Interventor, funcionario responsable de la gestión económica, por diferentes razones, entre las cuales es la más importante la de ser el que tiene a su cargo llevar el libro inventario descriptivo de los bienes que comprenden el Patrimonio (61), y la de señalar la Regla 2.^a de las Instrucciones de Contabilidad: *Será jefe inmediato de todos los servicios económicos el Interventor de Fondos, y la Regla 1.^a, que: La gestión económica de las Entidades locales tendrá por objeto la administración de los bienes, rentas...*

De todas formas, es interesante, puesto que complementa el único precepto de la Ley de Régimen Local, el artículo 303 del Reglamento Hipotecario, en cuanto determina las condiciones precisas que debe reunir la certificación, a saber:

Primero. La naturaleza, situación, medida superficial, linderos, denominación y número en su caso, y cargas reales de la finca que se trate de inscribir.

Segundo. La naturaleza, valor, condiciones y cargas del derecho real de que se trate, y la naturaleza, situación, linderos, nombre y número en su caso de la finca sobre la cual estuviera aquel impuesto.

Tercero. El nombre de la persona o Corporación de quien se hubiere adquirido el inmueble o derecho, cuando constare.

Cuarto. El título de adquisición y el modo como fueron adquiridos.

Quinto. El servicio público u objeto a que estuviere destinada la finca.

También determina se haga constar en la certificación mencionada si no se tiene noticias de alguna de las circunstancias especificadas en los apartados precedentes.

(61) La Regla 63 de las Instrucciones de Contabilidad indica cuáles han de ser los bienes, derechos y acciones, especificados en los artículos 200 y 760 de la Ley, y creemos necesario hacer referencia al artículo 22 del Reglamento de Hacienda Municipal, de 23 de agosto de 1924.

Entendemos que el solitario precepto de la Ley de Régimen Local ha debido ser complementado, o cuando menos haciendo referencia expresa a los pertinentes artículos de la Ley y el Reglamento Hipotecarios. La Ley y Reglamento datan, la primera, de 1946; el segundo, de 1947, y aunque la Ley de Bases de la de Régimen Local es de 17 de julio de 1945, lo cierto es que hasta el 16 de diciembre de 1950 no fué articulada, y ya en esa fecha debieron recibirse los preceptos hipotecarios, o por lo menos consignar que la inscripción tendría lugar en la forma y condiciones previstos en aquéllos. Sin embargo, los comentaristas a la Ley, tanto ABELLA (62) como MARQUÉS (63) y BARROS MARTÍNEZ (64), acuden a los preceptos hipotecarios como único medio de establecer una acertada regulación de la inscripción de los bienes municipales, cuyo procedimiento omite, en cuanto a datos de la certificación, la Ley de Régimen Local.

Bien es cierto que los preceptos referentes al Patrimonio, especialmente los anteriores a las Leyes de 1935 y 1950, establecían una minuciosa regulación para la determinación en cuanto a sus características de los bienes que componen aquél (65); por lo que tal vez se haya pensado que unos preceptos que datan del Estatuto (66) y del Reglamento de Hacienda, dado para la ejecución del mismo, y recordado en la Ley de 1935 ya deberían haber sido cumplidos, aunque tal suposición resulta aventurada.

III. EFECTIVIDAD DE LAS INSCRIPCIONES

Conocida ya la forma de redactar y contenido que debe tener la certificación expedida por el funcionario competente, hay que entrar a determinar el momento en que la inscripción tiene lugar. Para ello es necesario estudiar determinados supuestos.

Presentada la certificación en el Registro, puede contener todos los requisitos establecidos en el artículo 303 del Reglamento Hipotecario, en cuyo caso el Registrador debe inscribir conservando uno de los ejemplares duplicados de la certificación. Si no tiene la misma

(62) ABELLA, «Régimen Local», Madrid, 1951.

(63) MARQUÉS CARBÓ, Luis, «Ley de Régimen Local», Barcelona.

(64) ELÍAS BARROS MARTÍNEZ, «Derecho Local de España», Madrid, 1951.

(65) El citado artículo 22 del Reglamento de Hacienda Municipal de 1924.

(66) Dado el 8 de marzo de 1924.

todos los requisitos precisos, devolverá la certificación advirtiendo el defecto, después de extender el asiento de presentación y sin tomar anotación preventiva. En este caso, se extenderá nueva certificación en que se subsane la falta advertida o se haga constar la insuficiencia de los datos necesarios para subsanarla, sin perjuicio, en su caso, del correspondiente recurso gubernativo si el Registrador insistiese en su calificación (67).

Puede ocurrir que las certificaciones administrativas de dominio estuvieren en contradicción con algún asiento no cancelado, o se refiriesen a fincas o derechos reales (68), cuya descripción coincida en algunos detalles con las fincas o derechos ya inscritos, en cuyo caso los Registradores no verificarán la inscripción solicitada, mientras el Juez de Primera Instancia no declare, mediante auto, inscribirle tal certificación.

Así, el artículo 306 del Reglamento Hipotecario establece que entonces los Registradores suspenderán la inscripción solicitada, extendiendo anotación preventiva si la pidiera el interesado, y remitirán copia de los asientos contradictorios a la autoridad que haya firmado aquellas certificaciones. Dicha autoridad, si lo estimare procedente, comunicará al Juez de primera instancia del Partido en que radique el inmueble, cuanto acerca de éste y su titular arroje el expediente administrativo, acompañando la copia del asiento remitida por el Registrador. 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 declarando o no inscribible tal certificación.

Para ROCA SASTRE (69). «En estos casos se produce un supuesto en que el Registrador duda acerca de si la finca está o no inmatriculada, y, a fin de evitar una doble inmatriculación, el Reglamento remite la resolución del problema de identificación de la finca al Juez de primera instancia». En este punto el Reglamento vigente no hace más que reproducir, incluso con sus deficiencias técnicas, lo que el artículo 29 del Reglamento Hipotecario de 1915 establecía respecto de las certificaciones posesorias.

(67) Artículo 305 del Reglamento Hipotecario.

(68) ROCA SASTRE («Derecho Hipotecario», tomo II, págs. 445-446. Barcelona, 1948) estima que sobra la referencia a derechos reales, porque no cabe la inscripción de éstos, limitados o desmembrados.

(69) Ramón María ROCA SASTRE, obra citada, pág. 446.

Nada dice dicho autor, ni tampoco lo encontramos en SUREDA (70), la forma en que ha de sustanciarse el expediente «sobre identificación de dichas fincas», ya que, en definitiva, lo que ha de decir el Juez en el auto declarando haber o no lugar a la inscripción, es si entre las fincas existe la identidad total o parcial que el Registrador ha creído encontrar. En la mayoría de las ocasiones la certeza sobre este hecho sólo podrá llegar al ánimo del Juez mediante la práctica de las pruebas que las partes propondrán y serán practicadas dentro de los términos que el mismo Juez señale, y para ello entendemos debe ser de aplicación, por analogía, lo dispuesto en el artículo 281 del título VI del Reglamento Hipotecario, aunque bien las pruebas pudieran reducirse a las propuestas por la persona que, según el asiento contradictorio, pueda tener algún derecho sobre el inmueble, ya que para la Corporación representada por la autoridad que expide la certificación, debe acompañarse «cuanto acerca del inmueble y de su titular arroje el expediente administrativo», aunque tampoco puede existir inconveniente se proponga por dicha autoridad toda la prueba que pueda dar mayor luz en el asunto, y también por interpretación analógica del artículo 282 del mismo cuerpo legal, no se admitirá a la «persona que pueda tener algún derecho sobre el inmueble» otra posición, ni otras pruebas, que aquellas encaminadas a probar la identidad de su finca con la que pretende inscribirse, y por tanto, la improcedencia de acceder a la inscripción solicitada.

Esto nos plantea un problema. ¿Puede el Juez que ha de declarar sobre la identidad de una y otra finca, y consiguiente inscripción, declarar al considerar la finca inscribible, y disponer la cancelación de las anotaciones contradictorias en la misma forma que para los expedientes de dominio por reanudación del tracto sucesivo puede hacerlo a tenor de lo dispuesto en el artículo 286 del Reglamento? Entendemos que no. El Juez, en este caso, debe resolver sobre la contradicción entre los datos de la certificación que pretende inscribirse, con algún asiento no cancelado, y, en su consecuencia, o no existe la contradicción, y debe declararse la procedencia de la inscripción solicitada por medio de la certificación de dominio, o, por el contrario, si existe, debe denegarla sin serle dado entrar en otro campo que la Ley quiere reservar para otro procedi-

(70) Honorato SUREDA, «Derecho procesal hipotecario», Palma de Mallorca, 1947.

miento más adecuado. No hay posibilidad, por tanto, de decidir sobre un extremo que el legislador ha silenciado y que contradice el espíritu y deseo de la Ley de dejar, únicamente, a la resolución judicial la facultad de decidir sobre la inscripción, sobre su procedencia a la vista de esa posible contradicción de derechos.

Una vez practicada la inscripción, bien por decisión propia, bien por decisión del oportuno auto del Juez de primera instancia, devolverá uno de los ejemplares de la certificación de dominio con la nota correspondiente y conservará el Registrador, en archivo, el otro ejemplar de la misma, según dispone el artículo 307 del Reglamento Hipotecario.

Quédanos por tratar un aspecto únicamente, respecto la decisión judicial. ¿Puede practicarse la inscripción como consecuencia del auto del Juez de primera instancia, si la parte a la que se dió audiencia apela del mismo? Entendemos que ello no es posible. No puede practicarse dicha inscripción en el caso de que la parte a quien se dió audiencia apela del auto dictado por el Juez.

Nuestra creencia no es caprichosa. Contra el auto resolviendo se inscriba o no la certificación, cabe, sin necesidad del previo recurso de reposición (71), apelación a tenor del artículo 382 de la Ley adjetiva en materia civil, y apelación en ambos efectos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 383 y caso 3.º del artículo 384 del mismo cuerpo legal (72), sin perjuicio, claro está, de lo dispuesto en el artículo 385, y en el caso de tal apelación, se produce el desplazamiento de la jurisdicción al Tribunal de alzada, según dispone la Sentencia de 29 de febrero de 1896, y, por tanto, es la resolución que por éste se dicte la que en definitiva dará o no lugar a la inscripción, si bien mientras tanto quedará vigente la anotación preventiva, si la pidió el interesado, a tenor de lo dispuesto en el artículo 306 del Reglamento Hipotecario.

a) *Efectos de la inscripción.*—Para ROCA SASTRE (73), los efectos de los asientos de inmatriculación practicados en virtud de estas certificaciones administrativas de dominio, sufren los mismos condi-

(71) Artículo 376 de la Ley de Enjuiciamiento civil.

(72) Establece el primero la posibilidad de la admisión de la apelación en ambos efectos, para cuando se determine se admita libremente, o cuando concretamente lo disponga la Ley, y el segundo, la procedencia en dos efectos cuando el auto o resolución impugnada cause un perjuicio irreparable a la parte, o ponga fin o término al juicio haciendo imposible su continuación.

(73) Ramón María ROCA SASTRE, obra citada, pág. 446.

cionamientos de todos los asientos de inmatriculación en general, aparte de los específicamente establecidos en el artículo 207 de la Ley Hipotecaria.

Referente a los asientos de inmatriculación en general, los efectos son restringidos, porque el principio de la fe pública registral no despliega sus efectos protectores en favor del *inmatriculante* en ningún caso, ni de los *adquirentes* del mismo durante los dos primeros años de vigencia de ciertos asientos inmatriculadores, como afirma ROCA SASTRE (74).

Respecto del titular inmatriculante, la fe pública registral no actúa nunca en su provecho por faltarle uno de los requisitos para tal protección, consistente en haber adquirido el derecho «de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo», según establece el artículo 34 de la Ley.

Al no reunir esta circunstancia, sigue diciendo ROCA SASTRE, el tercer adquirente deja de ser mantenido en su adquisición, conforme resulta de dicho artículo 34, y, por consiguiente, el verdadero dueño, caso de que el inmatriculante sea sólo un propietario aparente, podrá reivindicar la finca inmatriculada o ejercitar una acción de rectificación registral. Igualmente queda a salvo el ejercicio de una posible acción confesoria, caso de que la finca inmatriculada se inscriba haciendo caso omiso de un derecho real o gravamen que pese realmente sobre ella.

Por otra parte, en relación con los terceros adquirentes de bienes, matriculados por ciertos medios, se suspenden, por el plazo señalado de dos años, en cuanto a los efectos que la fe pública registral despliega normalmente a favor del tercer adquirente que reúne las condiciones necesarias para la protección registral.

Es, como dice ROCA SASTRE (75), que el Registro no responde a ningún tercer adquirente (aunque reúna los requisitos exigidos para merecer la protección de la fe pública registral) de que el titular inmatriculante que transfiera o grave sea el verdadero dueño; de modo que si este inmatriculante es un dueño o titular aparente, y el dueño real dentro de dicho plazo reivindica la finca inmatriculada, o impugna la titularidad del inmatriculante, entonces la reivindicación, invalidación o ineficacia de tal titularidad, arrastra las posteriores adquisiciones.

(74) ROCA SASTRE, obra citada, pág. 446

(75) Obra citada.

Esta prevención está íntimamente relacionada con la sospecha del legislador de que el que llega al Registro por ciertos medios inmatriculadores no lo hace con una titularidad dominical verdadera, y ante la posibilidad enunciada toma tales precauciones, y advierte a todos que durante el plazo que señala quedan los posibles adquirentes sin la protección registral que ampara a los que adquirieron acogidos al precepto del artículo 34 de la Ley.

b) *Momento de la eficacia plena.*—Hemos previsto la posibilidad de impugnación de las inmatriculaciones derivadas de las certificaciones administrativas de dominio, durante el plazo de dos años que señala el artículo 207 de la Ley. Es hasta entonces, hasta que transcurran los dos años, el período en el cual el que se considere afectado deberá entablar la acción, bien reivindicatoria, sobre inexactitud registral, y hasta confesoria en los casos enunciados anteriormente, sin que pueda excepcionarse contra las mismas la protección registral. Pasado este momento, cesa la suspensión y el asiento inmatriculador adquiere su plena efectividad, por haber transcurrido el plazo que el legislador ha considerado suficiente para que el diligente padre de familia impugne lo que a su posible derecho está perjudicando.

Pero, ¿desde cuándo ha de contarse el momento para el transcurso de esos dos años? Entiende ROCA SASTRE (76) que el plazo de dos años debe contarse desde la presentación del título inmatriculador al Registro, en conformidad con el artículo 24 de la Ley, aun contra la letra del artículo 207.

La Sentencia de 28 de junio de 1941 parece establecer la doctrina de que hasta la presentación de la demanda dentro de dos años, pero ROCA SASTRE entiende que, para mayor seguridad del que adquiere pasados los dos años, parece no podrá afectarle una demanda no anotada preventivamente antes, aunque lo fuera, en cuanto a su planteamiento, dentro de dicho plazo.

Entendemos que lo correcto sería que la demanda no anotada preventivamente no produjese efectos en cuanto a terceros adquirentes luego de transcurrido el plazo de dos años. El que demanda lo hace porque entiende que su derecho se ve amenazado por la inscripción al amparo del artículo 206 de la Ley Hipotecaria; es decir, por una situación registral que, de no ser impugnada, pue-

de perjudicarlo; pues bien, la buena fe aconseja no sólo impugnar la situación que perjudica, sino advertir a posibles adquirentes, mediante la anotación derivada del artículo 42, 1.º de la Ley; la impugnación de la inscripción practicada como consecuencia de la certificación administrativa de dominio, ya que en caso contrario da lugar a que el adquirente considere se ha cumplido la condición resolutoria, que en sentir de la Resolución de 26 de junio de 1933 envuelven esta inscripción.

IV. INSUFICIENCIA DEL MANDATO ADMINISTRATIVO EN CUANTO A INSCRIPCIÓN

Hemos apuntado lo menguado del mandato administrativo que contiene el artículo 199 de la Ley de Régimen Local. Es cierto que empleando un término imperativo manda *deberán inscribir*, pero posteriormente no se desarrolla en los Reglamentos dados para la misma precepto alguno en tal sentido.

Verdad es que el legislador se ha visto desbordado por la complejidad de los problemas que abarca el cada día más importante tráfico local. Verdad, el innegable esfuerzo que ha supuesto elaborar una extensa Ley, y unos difíciles Reglamentos, que han venido a llenar una necesidad que se hacía inmediata por el avance de la Legislación y por la evolución social, pero en este punto han seguido los precedentes de los Reglamentos del Estatuto. El de 14 de julio de 1924, llamado de «Obras, Servicios y Bienes Municipales», no contiene ni una sola disposición sobre bienes. Los dos primeros títulos corresponden a la enunciación; son destinados a obras, y a servicios el tercero, el que debería haber regulado los bienes municipales, trata de la expropiación por causa de utilidad pública.

Ahora bien, para el legislador de 1950 se hace precisa una regulación de los bienes municipales, no sólo por la enorme importancia de ellos, sino para poner digno colofón a la obra comenzada. Concretamente, en este punto, en la inscripción, que sólo cuenta con el solitario precepto del artículo 199, tiene que establecer la forma de llevar a una perfecta concordancia los preceptos hipotecarios que ya hemos señalado en este trabajo con los preceptos locales, porque, de lo contrario, pueden presentarse serias dificultades en la inscripción de dichos bienes propiedad de los Municipios. Lo

referente a la obligatoriedad, dando o estableciendo un plazo para que el mandato se cumpla. Determinación de quien ha de ser, el funcionario que debe extender la certificación que determine la inscripción, y, en su caso, referencia a los preceptos hipotecarios que la regulan.

Esto, en el aspecto de buscar una perfecta concordancia entre una y otra Legislación que hoy, desde luego, no existe, por los motivos apuntados a lo largo de este trabajo, y en otros aspectos tan interesantes, como lo es el de establecer normas para que los inventarios y la inclusión de bienes en la relación de Patrimonio, se hiciesen con bases de realidad; es decir, dando a los bienes su verdadero valor para evitar que, mediante argucias del peor estilo, se burlen los preceptos de la Ley, y dando a los bienes municipales una valoración que no responde a la realidad, se burle el precepto del artículo 189 de la misma, y sean vendidos, sin la autorización y el control preciso, bienes que en algunos casos pueden constituir la base de la prosperidad del Municipio propietario de los mismos.

Se ha avanzado bastante en este difícil camino, pero es que, a pesar de haber transcurrido un siglo desde las Leyes desamortizadoras, aun gravita la irresponsabilidad nacida al amparo de sus preceptos sobre la conciencia del ciudadano medio, entendiéndolo que el decir de «lo del común no es de ningún» es una acertada expresión.

No obstante las anteriores consideraciones, hemos de referirnos también a la necesaria concreción que debe existir en cuanto a qué clase de bienes deben ser inscritos, porque en todos ellos no es idéntico el problema que presenta la falta de inscripción, y ello, por la distinta consideración de unos y otros bienes.

Ya dijimos anteriormente (77), que el artículo 183 de la Ley de Régimen Local establecía dos grandes grupos de bienes: los de dominio público y los patrimoniales, dividiéndose los primeros en de uso público y de servicio público, y los patrimoniales, en de propios y comunales. Por la especial característica de los de uso público (78), no creemos de urgencia su inscripción, pues es poco corriente que caminos, calles, plazas, aguas, fuentes y paseos puedan ser inscritos por un tercero en perjuicio del Municipio, aparte

(77) En la primera parte de este trabajo.

(78) Artículo 184, Ley de Régimen Local.

de tener éste, en todo momento, medidas de carácter administrativo que pondrían fin a cualquier usurpación, dejando sin efectos prácticos la posible inscripción, aparte del carácter imprescindible de los bienes y la medida del artículo 404 de la misma Ley de Régimen Local. De idéntica forma hemos de razonar para los bienes de servicio público municipal, como son: Casas Consistoriales, Mata-deros, Mercados, Lonjas, etc., amparados por idéntico trato a los anteriores. En donde necesariamente hemos de parar nuestra atención es en los bienes de propios (79), los que pertenecen al Municipio con el carácter de patrimoniales, que, según el artículo 345 del Código civil, en relación con el párrafo segundo del artículo 344, tienen la consideración de propiedad privada, y es en este sentido en el que hemos de considerar el mandato del artículo 199 de la Ley de Régimen Local, cuando dice: «... deberán inscribir en el Registro de la Propiedad *sus bienes inmuebles y derechos reales.*» ¿A qué bienes se refiere el artículo al decir *sus bienes inmuebles*? Entendemos que la Ley quiere referirse a los bienes de *su propiedad privada*, es decir, a aquellos que le producen renta, fuente de ingresos para el erario municipal sin estar destinados al uso público, ni a la realización de ningún servicio; concretamente, a los bienes de propios, bien sean inmuebles rústicos o urbanos, y dentro de los primeros, incluso a los montes «catalogados» (80).

Y hacemos esta afirmación no en forma caprichosa, sino luego de un estudio de los antecedentes legales reguladores de todo lo referente a los bienes municipales, teniendo que acudir de nuevo al artículo 22 del Reglamento de 23 de agosto de 1924. Se dice en este precepto que todos los bienes que constituyen el Patrimonio municipal deberán estar catalogados y valcrados, y deberán existir planos de plantas y alzados de los edificios y los parcelarios que determinen gráficamente la cabida y linderos de los inmuebles rústicos. No habla para nada de calles, fuentes, paseos, plazas, que, aunque puedan tener un valor real, y lo tienen en realidad, no puede concretarse por estar fuera del comercio de los hombres y adquirir, o haber adquirido precisamente por su uso, el carácter de bienes de «propiedad pública», degámoslo con frase de Jerónimo GONZÁLEZ

(79) Artículo 186 de la misma Ley.

(80) En torno a ellos se ha centrado la polémica a que aludimos en otro lugar de este trabajo.

(81), de cuyo carácter carecen los bienes de carácter patrimonial; y por lo que GUAITA (82) rebate la argumentación de GARCÍA HORMACHEA y JERÓNIMO GONZÁLEZ (83), contra la inscripción de los bienes de propios municipales, precisamente los llamados montes públicos, que, a pesar de su denominación, tienen el carácter de bienes de propiedad privada de la entidad propietaria de los mismos, si bien su regulación y aprovechamiento están sujetos a ciertas limitaciones de tipo administrativo

Ahora bien, existe un problema que nos ha planteado precisamente el artículo 188 de la Ley de Régimen Local. En él se concede a los bienes de dominio público y a los comunales —que hasta ese momento eran considerados como bienes patrimoniales sujetos a todas las operaciones del tráfico jurídico—; la condición de inalienables, imprescriptibles e inembargables. Este precepto contiene una derogación, por lo menos en potencia, del artículo 355, porque ya los bienes comunales, aunque sin dejar de tener el carácter de patrimoniales, no pueden ser considerados como bienes de propiedad privada del Municipio, porque, aunque estando bajo el dominio de éste, tienen una afectación cual es la del aprovechamiento y disfrute por parte de los vecinos (84).

V. IMPORTANCIA DE LA INSCRIPCION DE LOS BIENES MUNICIPALES

Creemos con MAÑUECO (85), que lo que puede salvar a gran parte de bienes municipales es su inscripción. Así lo ha visto también el legislador de 1950 y ha tratado de poner remedio al estado de cosas existente con anterioridad mediante la declaración de obligatoriedad de la inscripción. Los reparos que hemos opuesto al mandato lo han sido con el deseo puesto en una perfecta organización que libere para siempre a la propiedad municipal de posibles prescripciones en su contra, y para una acertada defensa del Patrimonio municipal. El más grave mal está en la posibilidad de una inscripción por parte de persona no propietaria, cuyo derecho llegue a ad-

(81) Jerónimo GONZÁLEZ Trabajo ya citado, cuya crítica establece GONZÁLEZ PEREA en el trabajo citado en la nota 38.

(82) Aurelio GUAITA, obra citada.

(83) Trabajo citado.

(84) Artículo 187 de la Ley de Régimen Local.

(85) Trabajo citado.

quirir plena vigencia por transcurso de los plazos establecidos. Otro motivo que justifica la inscripción es la posible defensa ante las acciones ejercitadas contra el Municipio, al amparo del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, produciendo, mediante la inscripción por certificación administrativa de dominio, una doble inmatriculación, que produciría, por lo pronto, la improcedencia del procedimiento del artículo 41, aunque ello no liberase de acudir al juicio ordinario para dilucidar sobre la propiedad del inmueble doblemente inmatriculado. Puede alegarse que no es posible esta inscripción, que sería la segunda, y, por tanto, denegada por el Registrador. Este alegato queda desvirtuado por el hecho de que en la mayoría de los casos de bienes municipales inscritos por usurpadores, no existe coincidencia con los límites reales, se ha falseado la verdad, y, desde luego, no ha de darse la coincidencia que, como afirma VENTURA-TRAVERSET (86), priva al Registrador de inscribir la certificación administrativa de dominio, justificativa del derecho del Municipio al bien que pretende inscribir.

LEOCADIO MANUEL MORENO PÁEZ

Doctor en Derecho por la Universidad Central

(86) R. VENTURA-TRAVERSET GONZÁLEZ, «Problemas que plantea la doble inmatriculación de fincas y sus posibles soluciones legales», REVISTA CRÍTICA DE DERECHO INMOBILIARIO, núm. 248. Enero, 1949.