

Dos apuntes registrales en torno a la nueva Ley de Patrimonio

SUMARIO: I. AL CABO DEL TIEMPO SOBRE LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE DOMINIO: 1. A PARTIR DE UNA ANTIGUA PROPUESTA. 2. EL FUNDAMENTAL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE PATRIMONIO. 3. COMPARACIÓN CON EL ARTÍCULO 202 DE LA LEY HIPOTECARIA. 4. SUGERENCIAS PARA EL EXPEDIENTE DE DOMINIO. 5. SUGERENCIAS PARA LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA. 6. LA POSIBLE REFORMA QUE HUBIERA SIDO DESEABLE.—**II. DISPOSICIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DE DERECHOS INSCRITOS A SU FAVOR:** 1. EL PRECEPTO INNOVADOR. 2. Los SUPUESTOS QUE ABARCA. 3. COMPETENCIA GENÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN. 4. ÓRGANO COMPETENTE EN CONCRETO. 5. PROCEDIMIENTO PARA LA RECTIFICACIÓN. 6. TÍTULO PARA LA MODIFICACIÓN REGISTRAL. 7. ALCANCE REGISTRAL DE LA RECTIFICACIÓN.

I. AL CABO DEL TIEMPO SOBRE LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA DE DOMINIO

1. A PARTIR DE UNA ANTIGUA PROPUESTA

En la *RCDI* y en el ya lejano año de 1961, el que esto escribe publicó un trabajo cuyo título era «La certificación administrativa de dominio y la reanudación del tracto sucesivo interrumpido». Allí se mantenía que a esa certificación se le debía reconocer virtualidad para reanudar el tracto, al igual que ocurre con el expediente de dominio. Precepto que se traía a colación en defensa de esa tesis era el artículo 306 del Reglamento Hipotecario. Éste prescribía que cuando la certificación expedida estuviera en contradicción con algún asiento no cancelado, el Registrador remitiría copia de éstos a la autoridad que expidió aquella, la cual podría remitir el asunto al juez de primera instancia, que, con audiencia de las partes, se pronunciaría sobre la inscripción o no de la certificación. En aquel trabajo se terminaba indicando la forma en que habían de quedar redactados los artículos pertinentes para dar entrada clara a esa eficacia reanudadora del tracto.

En edición del ROCA SASTRE posterior a aquel año 61, se recoge la sugerencia con la indicación de no resultar la misma aceptable. Y, efectivamente, la Dirección General en sus reiteradas Resoluciones negó a la certificación administrativa ese poder de reanudar el tracto interrumpido.

Con todo, a aquella certificación le esperaban tiempos mejores. Así por Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, al fundamental artículo 206 de la Ley Hipotecaria, regulador de esa certificación, se añadió un párrafo 2 de este tenor: «Mediante certificación administrativa, librada en los términos indicados en el párrafo anterior y con los demás requisitos en cada caso establecidos, podrán inscribirse la declaración de obra nueva, mejoras y división horizontal de fincas urbanas y, siempre que no afecten a terceros, las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas del Estado y de los demás entes públicos estatales certificantes». Se permite pues en esos casos prescindir de la escritura pública.

Lo anterior queda corroborado en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, Reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En el Título II, dedicado a la protección del patrimonio, el Capítulo IV trata del Régimen Registral. El artículo 36 prescribe la inscripción en el Registro de los bienes de aquellas administraciones, sean patrimoniales o demaniales. Y en el artículo 37, dedicado al título inscribible, el apartado 2 establece: «Las operaciones de agrupación, división, agregación y segregación de fincas y demás previstas en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria, de 8 de febrero de 1946, se practicarán mediante traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifiquen, o mediante la certificación prevista en dicho artículo, siempre que no afecten a terceros».

2. EL FUNDAMENTAL ARTÍCULO 37 DE LA LEY DE PATRIMONIO

Pero el precepto fundamental que motiva estas líneas es el apartado 3 de ese artículo 37 que conviene transcribir íntegramente:

«3. Además de los medios previstos en el artículo 200 de la Ley Hipotecaria, la certificación a que se refiere el artículo 206 de esta ley será título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido, siempre que los titulares de las inscripciones contradictorias o sus causahabientes no hayan formulado oposición dentro de los 30 días siguientes a aquél en que la Administración les hubiese dado traslado de la certificación que se propone inscribir, mediante notificación personal o de no ser ésta posible, mediante publicación de edictos en los términos que se expresan a continuación. Si los interesados no son conocidos, podrá inscribirse la certificación cuando las inscripciones contradictorias tengan más de treinta años de antigüedad, no hayan sufrido

alteraciones durante ese plazo y se hayan publicado edictos por plazo de treinta días, comunicando la intención de inscribir la certificación en el tablón del Ayuntamiento y en el *Boletín Oficial del Estado*, en el de la Comunidad Autónoma o en el de la provincia, según cual sea la Administración que la haya expedido, sin que se haya formulado oposición por quien acredite tener derecho sobre los bienes. En la certificación se hará constar el título de adquisición del bien o derecho y el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del mismo.

Las inscripciones practicadas en esta forma estarán afectadas por la limitación de efectos establecida en el artículo 207 de la Ley Hipotecaria».

Algunas observaciones sobre tan importante innovación. Y sea la primera que al cabo de más de cuarenta años de aquella propuesta doctrinal de 1961, ahora por vía legal se reconoce eficacia reanudadora a nuestra certificación. Se la cita junto a los otros medios del artículo 200, esto es, el acta de notoriedad y el expediente de dominio.

En segundo lugar, el precepto es bastante más flexible que el artículo 202 de la Ley Hipotecaria, relativo al expediente de dominio con virtualidad reanudadora. Porque en éste la exigencia de tres notificaciones fue considerada exagerada por parte de la doctrina. En la figura ahora regulada basta con una.

En tercer lugar, cuando en el artículo 37, apartado 3, se menciona la notificación personal o la por edictos, en este segundo caso la regulación de tales edictos se separa bastante de la frase inicial. Debió pues decirse: publicación de edictos por plazo de 30 días en el tablón del Ayuntamiento, y en el *BOE*, en el de la Comunidad Autónoma o en el de la provincia... De esa forma el precepto no se interrumpe con la referencia a los interesados no conocidos.

En cuarto lugar, resulta extraña la referencia a éstos cual la establece la Ley: «Si los interesados no son conocidos, podrá inscribirse la certificación cuando las inscripciones contradictorias tengan más de treinta años de antigüedad, no hayan sufrido alteración durante ese plazo...». La extrañeza radica en que, cual está el precepto, parece como si ante titulares desconocidos la certificación sólo pudiera inscribirse si las inscripciones de aquéllos tienen más de treinta años de antigüedad.

Y realmente el tiempo del asiento y el conocimiento o no de los titulares o sus causahabientes son cosas distintas. Puede ocurrir que en inscripciones que no lleguen a los treinta años, pero que estén cercanas a ese tiempo, se desconozca la identidad o domicilio de aquellas personas. Y no tiene sentido que para reanudar el tracto haya que esperar en todo caso a que se cumpla aquel largo plazo. Si acaso habría que adoptar las necesarias garantías, pero de haberse adoptado, aquella espera no es razonable.

En cambio el precepto pudo hacer referencia expresa a esos casos de desconocimiento del titular, herederos o causahabientes, o de ignorarse el

domicilio de los mismos, estableciendo al efecto las oportunas garantías. Porque con todos ellos debía intentarse la notificación, como hace mucho tiempo dejó proclamado ROCA SASTRE.

3. COMPARACIÓN CON EL ARTÍCULO 202 DE LA LEY HIPOTECARIA

La innovación que supone el artículo 37 de la Ley de Patrimonio choca más con lo que sobre el expediente de dominio, en su finalidad reanudadora del tracto, establece el artículo 202 de la Ley Hipotecaria que conviene transcribir en su integridad:

«Artículo 202. Los expedientes tramitados con arreglo al artículo anterior serán inscribibles, aunque en el Registro apareciesen inscripciones contradictorias, siempre que éstas tengan más de treinta años de antigüedad y el titular de las mismas haya sido citado en debida forma y no hubiere formulado oposición.

También serán inscribibles, aunque las inscripciones contradictorias sean de menos de treinta años de antigüedad, si el titular de las mismas o sus causahabientes hubieren sido oídos en el expediente.

Si el titular del asiento contradictorio de menos de treinta años de antigüedad o sus causahabientes no comparecieren después de haber sido citados tres veces —una de ellas, al menos, **personalmente**—, se les tendrá por renunciantes a los derechos que pudieran asistirles en el expediente, y éste será también inscribible».

Para las inscripciones de más de treinta años al precepto basta con que sus titulares hayan sido citados en debida forma. Y como se trata de un expediente jurisdiccional, habrá que entender que esa forma es la que hoy prescribe la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que después haremos alguna alusión.

Cuando las inscripciones no tienen más de treinta años, la ley exige que se hayan realizado tres citaciones o notificaciones, de las cuales una ha de ser personal. Con una pretendida finalidad garantista para el titular inscrito, creemos que aquí la ley exagera. Porque si verdaderamente la primera notificación que se practicó fue personal al titular, no se ve la necesidad de añadir dos más que pudieran no ser sino edictales y no suponen garantía adicional. Todavía tendría lógica pedir una citación en persona y si ésta no se logra tres de otro tipo. Pero cual está en la ley, el precepto bordea el absurdo.

A su vez, la norma sí que debió distinguir según que los titulares o sus causahabientes o herederos, pues a todos se debe citar, sean conocidos o no o tengan domicilio que se conozca o no. Para en cada caso establecer lo correspondiente.

Con independencia de lo anteriormente dicho sobre la forma en que se ha redactado el artículo 37 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, la realidad es que, si se quiso modificar la reanudación del tracto interrumpido, debió hacerse de forma conjunta para el expediente de dominio y para la certificación administrativa. Porque no tiene sentido una dualidad de régimen para algo que es común; y mucho menos que se den más facilidades a la Administración que las que se ofrecen a los tribunales de justicia.

4. SUGERENCIAS PARA EL EXPEDIENTE DE DOMINIO

Porque a su vez la actuación procesal de estos tribunales ha sido regulada recientemente en la nueva LEC de forma bien convincente. Así, por lo que se refiere al punto de la notificaciones, que es el que ahora nos ocupa, el artículo 152 en su regla 2.^a establece como forma prevista la siguiente: «Remisión de lo que haya de comunicarse mediante correo, telegrama o cualquier otro medio técnico que permita dejar en los autos constancia fehaciente de la recepción, de su fecha y del contenido de lo comunicado». Esto será lo ordinario en el caso del expediente de dominio, pues es claro que el que ha de ser citado no está representado por procurador.

La nueva LEC trata de asegurar la notificación. Y así el artículo 155, apartado 2 prevé que el demandante (en nuestro caso el promotor del expediente) deberá indicar cuantos datos conozca del demandado (en este caso la persona a citar), y que pueden ser de utilidad para la localización de éste, como números de teléfono, de fax o similares. También en la misma línea el artículo 160, apartado 2, prevé que a instancia de parte podrá ordenarse que la remisión de la comunicación se haga de manera simultánea a varios lugares.

Pero es fundamental el artículo 156 para cuando quien promueve las actuaciones no conozca el domicilio del que deba ser citado. Porque entonces el apartado 1 prescribe que el tribunal utilizará los medios oportunos para averiguar esas circunstancias, pudiendo dirigirse a los Registros, organismos, colegios profesionales, entidades y empresas relacionadas con el demandado.

El artículo 161 de la LEC regula minuciosamente la notificación mediante entrega de cédula. El apartado 3 prevé que no hallándose el destinatario, la cédula podrá entregarse a cualquier empleado o familiar mayor de catorce años o al conserje de la finca, advirtiéndole de la obligación de entrega al destinatario. El apartado 2 prevé que si dicho destinatario se niega a recibir la cédula o a firmar la diligencia, se le hará saber que ésta queda a su disposición en el juzgado, «produciéndose los efectos de la comunicación». Porque la actividad jurisdiccional no puede quedar al arbitrio de los particulares.

En los casos en que no se conozca domicilio o no sea posible la notificación por los medios anteriores, habrá de practicarse la notificación edictal.

Al efecto, el artículo 164 de la LEC prevé que la comunicación se haga fijando la copia de la resolución o la cédula en el tablón de anuncios del juzgado o tribunal. La publicidad en el boletín oficial o en periódico diario sólo se hará a instancia y a costa de parte.

Supuesto lo anterior y conforme a lo antes indicado, el artículo 202 de la Ley Hipotecaria debía modificarse en el sentido de que para que fuera inscribible el expediente de dominio si hay inscripciones contradictorias, sería suficiente que el titular de ellas hubiera sido oído en el expediente o que hubiera sido citado en forma personal, aunque no haya comparecido. Esa notificación, que vale en el nuevo artículo 37 de la Ley de Patrimonio, debe bastar también en la esfera judicial, donde la nueva regulación de la LEC ofrece suficientes garantías.

En caso de que no pueda realizarse la notificación personal o la por cédula, habría que acudir a la notificación edictal que prevé la LEC. Como ésta no exige la publicación del anuncio en el boletín oficial correspondiente, podría pensarse que, para equiparar el tratamiento al que da el artículo 37 de la nueva Ley de Patrimonio, esa notificación hubiera de realizarse también en el Boletín Oficial de la provincia. Porque así, aunque el anuncio en el tablón del Ayuntamiento se sustituya por el hecho en el del juzgado, siempre habría una publicación adicional en el boletín.

Y si se quiere extremar las garantías del expediente en el caso de inscripciones contradictorias de menos de treinta años de antigüedad, para tal supuesto podría preverse que, a falta de notificación personal, las realizadas de otra forma (por cédula a persona distinta o por edictos) habrán de repetirse otra vez.

Finalmente, el indicado artículo 202 de la Ley Hipotecaria podría prever expresamente la notificación a causahabientes o sucesores del titular, sean éstos conocidos o desconocidos, observándose las mismas garantías que antes se han enunciado.

5. SUGERENCIAS PARA LA CERTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

Lo mismo que se ha mantenido para el expediente judicial de dominio valdría para la certificación administrativa. Desde luego ésta sería inscribible, aun existiendo inscripciones contradictorias, si el titular fue oído en el expediente administrativo o si se le notificó personalmente la intención de la Administración de inscribir aquel documento. A tal efecto, el artículo 59 de la Ley 30/92 prescribe realizar la notificación por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado.

El propio artículo 59 prevé que si el interesado no se encuentra presente en el domicilio, podrá hacerse cargo de la notificación cualquier persona que

se encuentre en aquél y haga constar su identidad. Parece normal que a esta persona se le exija la edad mínima que la LEC prevé. Es también importante la prevención del apartado 3 de ese artículo 59. Cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite. Y es que también aquí la actuación de la Administración no puede quedar al arbitrio del particular.

Cuando el intento de inscribir la certificación administrativa no pueda notificarse al titular o personalmente o por entrega a otra persona, sería válida la notificación edictal mediante inserción del anuncio en el tablón del Ayuntamiento y en el boletín oficial correspondiente, que es lo que también previene el artículo 59, apartado 4 de la Ley 30/92.

Ahora bien, este precepto se refiere al tablón del Ayuntamiento del último domicilio del interesado. En cambio, en la Ley Hipotecaria y de lo que prevé la regla 3.^a del artículo 201, habría que llegar a la conclusión de que el Ayuntamiento correspondiente es el de situación de la finca cuyo tracto se pretende reanudar. Ni que decir tiene que, tanto para el expediente de dominio como para la certificación administrativa, lo deseable sería que el anuncio se fijara en los dos Ayuntamientos, el de situación del inmueble y el del último domicilio conocido de a quien se pretenda notificar.

También en la certificación administrativa y en el artículo 37 de la Ley de Patrimonio podría establecerse, para mayor garantía cuando las inscripciones contradictorias no pasaran de treinta años de antigüedad, que en ese caso, de no haberse realizado la notificación personal al titular, las practicadas de otra forma habrían de ser repetidas.

E igualmente convendría referirse a la notificación que hubiera de realizarse a los causahabientes o herederos, sean o no conocidos sus nombres y domicilios, observándose las mismas garantías que antes se han examinado.

Con lo anterior se ha sugerido un tratamiento bastante común para la inscripción del expediente de dominio y de la certificación administrativa. Para el primero se ha propuesto la mayor flexibilidad de que hace gala la Ley de Patrimonio en el artículo 37. Pero para la segunda convendría introducir algunas de las cautelas que se observan en el expediente judicial. Y en algún caso, como la notificación edictal, sumando garantías, con la hecha en el boletín oficial correspondiente, en el tablón del Ayuntamiento de situación de la finca y en el del último domicilio del interesado.

6. LA POSIBLE REFORMA QUE HUBIERA SIDO DESEABLE

Por supuesto que lo deseable hubiera sido que tal nueva y concorde regulación se hubiera introducido en la Ley Hipotecaria vigente. Para el expe-

diente de dominio con la correspondiente reforma del artículo 202. Y para la certificación administrativa mediante, añadir al artículo 206 una tercera parte con la finalidad reanudadora del tracto, en los términos que se han sugerido en este trabajo.

Por'lo que se refiere a la certificación administrativa de dominio, la regulación añadida al artículo 206 tendría su desarrollo en los correlativos artículos del Reglamento Hipotecario, cual hoy sucede.

Lo que ocurre es que el artículo 306 del Reglamento, que en nuestro trabajo de 1961 era la base para defender la eficacia reanudadora del tracto de la certificación, hoy no tendría sentido a la vista del nuevo artículo 37 de la Ley de Patrimonio o de la propuesta que hemos hecho de llevar su contenido a una tercera parte del artículo 206 de la Ley Hipotecaria.

En tal caso, aquel artículo 306 podría simplemente quedar sin contenido o establecer que, en cuanto a la calificación registral de la certificación administrativa y a los recursos que contra ella proceden, se estaría a lo previsto con carácter general en la propia Ley Hipotecaria. Y así, tras el posible recurso gubernativo ante la Dirección General, de denegarse la inscripción podría acudir al recurso judicial ante el juez de primera instancia por el cauce del juicio verbal, cual hoy se ha establecido. Con lo que ciertamente aquellas prevenciones judiciales del artículo 306 del Reglamento Hipotecario vienen a ser innecesarias. Y es que no tiene ya sentido una vista o audiencia al interesado cuando ahora se ha previsto un juicio verbal civil.

Finalmente, si esta regulación que se ha examinado fuera trasladada al seno de la Ley Hipotecaria, bastaría con que el apartado 3 del artículo 37 de la Ley de Patrimonio se remitiera, en cuanto al efecto reanudador del tracto de la certificación, a lo previsto en ese artículo 206 añadido de la Ley Hipotecaria. Todavía podía conservarse la última parte de aquel artículo 37, apartado 3, en el sentido de su remisión al artículo 207 de la Ley Hipotecaria sobre limitación de efectos de tal inscripción.

En cambio, el apartado 4 y el 5 de ese artículo 37 de la Ley de Patrimonio podrían continuar en esa sede, en cuanto regulan aspectos muy interesantes de la actuación patrimonial pública que guarda relación con el Registro de la Propiedad. Pero esa materia excede ya de la que era propia de este trabajo.

II. DISPOSICIÓN POR LA ADMINISTRACIÓN DE DERECHOS INSCRITOS A SU FAVOR

1. EL PRECEPTO INNOVADOR

La reciente Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003, número 33 de las de ese año, dedica su Título II a la

protección y defensa de ese patrimonio. Dentro de él, el Capítulo IV se ocupa del régimen registral, muy especialmente de lo relativo al Registro de la Propiedad.

Pues bien, el artículo 37, bajo el rótulo de Título inscribible que, por cierto, no es comprensivo de todo lo que el precepto establece, en sus apartados 4 y 5 trata de la materia que vamos a abordar. Por ello conviene transcribir íntegramente dichos apartados:

«4. La certificación administrativa expedida por órgano competente de las Administraciones Públicas será Título suficiente para proceder a la cancelación o rectificación de las inscripciones a favor de la Administración Pública en los siguientes supuestos:

- a) Cuando, previa la instrucción del correspondiente procedimiento en cuya tramitación será preceptivo un informe técnico, se acredite la inexistencia actual o la imposibilidad de localización física de la finca.*
- b) Cuando se reconozca el mejor derecho o preferencia del Título de un tercero sobre el de la Administración Pública en caso de doble inmatriculación, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante.*
- c) Cuando se reconozca la titularidad, mejor derecho o preferencia del Título de un tercero sobre una finca que aparezca inscrita a favor de las Administraciones Públicas, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano asesor correspondiente de la Administración actuante.*

5. La orden estimatoria de una reclamación previa a la vía judicial civil interpuesta por el interesado para que se reconozca su titularidad sobre una o varias fincas será título bastante, una vez haya sido notificada a aquél, para que se proceda a la rectificación de la inscripción registral contradictoria existente a favor de la Administración Pública».

Basta ver el contenido de los dos apartados para comprender que aquí no estamos ante un Título inscribible sino ante lo que decíamos en el enunciado de este trabajo. O mejor aún, ante la disposición que la Administración hace de la inscripción a su favor que tenía de ciertos derechos.

Tampoco los dos apartados están exentos de crítica desde el punto de vista formal. Porque parece que lo primero a decir hubiesen sido los supuestos contemplados; después el procedimiento a seguir; tras ello la resolución decisoria; y finalmente, el Título que accederá al Registro para producir la rectificación. De otra parte, en las letras b) y c) del apartado 4, se repite una frase entera, cuando hubiera sido más elegante una mera remisión.

2. LOS SUPUESTOS QUE ABARCA

En definitiva, los supuestos a contemplar del apartado 4 son, en primer lugar, el caso de inexistencia real de la finca, pues a ello viene a equivaler la imposibilidad de su localización. Que la inscripción se extinga cuando desaparezca su objeto es algo natural y que ya recibe tratamiento en nuestro derecho registral. Cabe por supuesto que esa inexistencia sea meramente parcial.

El segundo caso es el de la doble inmatriculación del inmueble, a favor de la Administración y de un tercero, cuando se entienda que la que debe prevalecer es la inscripción del último. También sobre este tema de la doble inmatriculación ha habido recientes reformas en el derecho registral a las que hay que remitirse.

Finalmente, la tercera hipótesis se refiere al supuesto en que, sin darse esa doble inmatriculación, la Administración reconoce que la finca que tenía inscrita a su nombre corresponde en realidad a la titularidad de un tercero. Viene a ser como el triunfo no judicial de una acción declarativa del dominio.

Plantean en cambio dudas las referencias que las letras b) y c) del apartado 4 hacen al mejor derecho o preferencia. Si por ello se entiende reconocer que esa finca o derecho pertenece al tercero, no hay problema. Pero si es otro el caso, una cuestión de preferencia o de mejor derecho tiene aplicación en relación a otra persona distinta de aquéllas que se enfrentan o comparan. La tercería de mejor derecho es la más clara prueba de tal afirmación.

Y si apareciera efectivamente esa tercera persona ajena a la comparación, no se ve que la Administración esté facultada para decidir preferencias que de alguna forma puedan afectar a aquélla. Porque el principio general es que en materia de prelación de derechos, la competencia para decidir corresponde a los Tribunales de Justicia. De otro lado, no cabe olvidar que los asientos del Registro están bajo la salvaguarda de dichos Tribunales. Finalmente, incluso la calificación del Registrador podría no estar conforme con esa preferencia de derechos que reconoció la Administración. Máxime con la protección jurídica que merecen los derechos patrimoniales de ésta.

3. COMPETENCIA GENÉRICA DE LA ADMINISTRACIÓN

Pero salvo esa duda, la competencia de la Administración está sólidamente afincada. Precisamente al examinarse comentarios a los artículos 27 y 28 del Reglamento Hipotecario, sobre los que después volveremos, fue enormemente ilustrativa la opinión de CAMY SÁNCHEZ CAÑETE en sus comentarios a la legislación hipotecaria. En el Tomo V de la edición de 1971, en la página 592 se reseña esta doctrina:

«La autoridad administrativa que en cada caso proceda, o sea aquélla a quien compete la instrucción de los procedimientos administrativos contra primeros y segundos contribuyentes, ejercen verdaderas funciones judiciales y las providencias tienen la misma fuerza que la de los Tribunales ordinarios, hallándose comprendidas entre aquéllas las que declaran la nulidad o rescisión de un remate, de una enajenación de finca, de la redención de un censo, o la declaración de quiebra de una subasta por no pagar el comprador el precio en los plazos correspondientes..., por lo que dichas providencias tendrán acceso, en su caso, al Registro» (RO de 25 de mayo de 1901, y RR de 9 de noviembre de 1888, 30 de abril de 1890 y 30 de abril de 1903, entre otras).

Precisamente en un lejano artículo, que el firmante publicó en la *RCDI*, sobre la necesaria reforma del Título I del Reglamento Hipotecario, se mantenía que aquellos artículos 27 y 28 de tal texto, donde tendrían verdadera aplicación es en las enajenaciones por apremios fiscales. Porque en cuanto a las enajenaciones de bienes patrimoniales, la competencia para decidir sobre las incidencias habidas correspondía a los Tribunales ordinarios.

Posiblemente aquella añeja afirmación habría que matizarla hoy a la vista de la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. En efecto, cuando el artículo 43 de la misma articula el control judicial de las potestades de la Administración, establece que para defender el derecho de propiedad u otros de naturaleza civil, los perjudicados podrán acudir a los Tribunales de dicho orden. Pero si alegan infracción de procedimiento o falta de competencia, el recurso podrán plantearlo en vía contencioso-administrativa.

Algo parecido es lo que establece el artículo 110 de la misma Ley sobre el control de los negocios patrimoniales. De sus controversias entenderán los Tribunales de orden civil. Pero la preparación y adjudicación de tales contratos se consideran actos separables, y de ellos entenderá el orden contencioso-administrativo. Queda pues claro que en materia de procedimiento cabe una vía administrativa y una competencia de la Administración (aunque el contrato sea civil), si bien los acuerdos de aquélla son revisables por lo contencioso.

En cuestiones ya de fondo, y sobre todo en materias de propiedad y derechos reales, la competencia ha sido tradicionalmente atribuida al orden jurisdiccional civil. Lo que ocurre es que antes de ese litigio, la Administración puede pronunciarse al resolver la reclamación previa al pleito civil. Y en ese ámbito claro es que podrá resolver sobre materias estrictamente civiles. Porque no tendría sentido que por un prurito competencial se obligara siempre al interesado a acudir al litigio civil cuando la otra parte está conforme en acceder a su pretensión. Y ese es el verdadero fundamento de los apartados 4 y 5 de ese artículo 37.

4. ÓRGANO COMPETENTE EN CONCRETO

El que la Administración pueda decidir no implica que quede resuelto el problema de a qué altura haya de darse esa resolución. Porque sobre esto la reciente Ley no es del todo clara. Así ocurre cuando al inicio del apartado 4 alude a la certificación administrativa expedida por órgano competente. A su vez, el apartado 5 menciona la orden estimatoria de una reclamación previa como título suficiente; y aunque la palabra «orden» se escribe en minúscula, parece que se está contemplando una resolución ministerial.

Esto concordaría con lo que establece la Ley 30/1992 en el artículo 122 sobre la reclamación previa a la vía judicial civil. Porque, según su apartado 2, en la Administración General del Estado la reclamación se planteará ante el ministro del departamento competente en razón a la materia. Pero luego el apartado 1 del artículo 124 prevé que la reclamación la resuelva el ministro o el órgano competente. Conviene examinar pues la propia Ley de Patrimonio en busca de mayor luz.

En ésta el artículo 10 establece las competencias de los distintos órganos. Así en el apartado 3, letra f), encomienda al Ministro de Hacienda acordar o autorizar los actos de disposición, administración y explotación que esta Ley le atribuye. Lo mismo prescribe el apartado 5, letra c) con relación a la Dirección General del Patrimonio del Estado. Hay pues que buscar por otro lado ante la igualdad de esos textos.

Con respecto a la enajenación de bienes inmuebles, es más claro el artículo 135 de la Ley, que en su apartado 1 proclama que el órgano competente en la Administración General del Estado es el Ministro de Hacienda, aunque la tramitación del expediente corresponda a aquella Dirección General. Y hemos traído a colación la norma sobre bienes inmuebles, pues son de este carácter los que se inscriben en el Registro de la Propiedad.

Relación con esa tramitación de los expedientes tiene el artículo 113 de la Ley, cuyo apartado 3 atribuye a la Dirección General del Patrimonio del Estado realizar los trámites conducentes a la formalización notarial de los contratos y demás negocios sobre bienes y derechos de la Administración General del Estado.

Más importancia tiene el artículo 12 de la Ley sobre actuación frente a terceros. Porque para el apartado 1, la representación de la Administración General del Estado en las actuaciones relativas a sus bienes y derechos patrimoniales corresponde al Ministerio de Hacienda, que la ejercerá a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado y las Delegaciones de Economía y Hacienda. Lo cual es independiente de la representación en juicio a que se refiere el apartado 3.

A la vista de ello, podemos plantearnos aquel problema de la competencia para resolver que indicábamos más arriba. En primer lugar, está el caso de

declararse la inexistencia actual de un bien inscrito a favor de la Administración. Entendemos que tal acto no implica una verdadera enajenación, pues no cabe que ésta exista cuando no hay objeto sobre que recaiga. Partiendo de ello y con aplicación del artículo 12 de la Ley antes transcrito, cabe defender que tal declaración pueda efectuarla la Dirección General del Patrimonio del Estado, por sus facultades ordinarias de representación. Si se mantuviera que incluso pueda decidirlo la Delegación de Economía y Hacienda, lo correcto es que fuera dando cuenta de la resolución a aquella Dirección General.

En cambio en los supuestos *b)* y *c)* del apartado 4 del artículo 37 hay que entender que la competencia para decidir corresponde al Ministro de Hacienda. Y ello porque reconocer ese mejor derecho o titularidad sobre un bien inmueble inscrito supone un acto de disposición que el artículo 135 atribuye al titular del departamento. Y si éste ha de decidir las enajenaciones a cambio de un precio, con mayor motivo cuando éste no existe, por reconocerse que el bien en realidad era del tercero. Competencia ministerial que en su caso podría estar delegada en la Dirección General del Patrimonio.

5. PROCEDIMIENTO PARA LA RECTIFICACIÓN

Por lo que respecta al procedimiento para esos actos de declaración o reconocimiento, el apartado 4 del artículo 37 prescribe que en el caso de inexistencia actual del bien será necesario un informe técnico al efecto. En los supuestos de las letras *b)* y *c)*, el informe habrá de ser del Abogado del Estado o de la asesoría jurídica correspondiente.

Desde luego el que en el caso *a)* sea necesario el informe del técnico (normalmente o arquitecto o ingeniero agrónomo), no excluye el que también sea oportuno pedir el dictamen de la asesoría jurídica. El cual siempre es conveniente tratándose de una materia de sustancia patrimonial.

A su vez, en los casos *b)* y *c)* será muchas veces conveniente que exista también el informe de los técnicos antes indicados; pues el deslinde entre las cuestiones de hecho y las de derecho nunca es tan nítido como para prescindir de esas garantías. Por lo demás, esto no supone problema alguno, pues es claro que para resolver adecuadamente un expediente será oportuno el acudir a los trámites de instrucción que garanticen la mayor probabilidad de acierto.

Trámite a que se refiere el apartado 5 del artículo 37 es la notificación al interesado del acuerdo resolutorio. Si bien ese apartado se refiere al caso de resolverse una reclamación previa a la vía civil, no hay inconveniente en que tal notificación se realice al que resulte interesado, aunque el procedimiento seguido haya sido de otra naturaleza.

Parece también normal que la resolución decisoria haya de ser firme. Porque para producir una modificación en los asientos del Registro de la

Propiedad esa condición debe requerirse a las providencias o resoluciones que la acuerden. El artículo 27 del Reglamento Hipotecario, para la anulación de ventas que hiciera la Administración, establece que la resolución que la acordase sea firme.

Bien es verdad que en los supuestos que contempla el apartado 4 del artículo 37, lo normal es que la resolución que recaiga no sea recurrida por el particular, puesto que aquélla le resultará favorable. Pero no cabe excluir el que en algún caso el reconocimiento no fuera total sino parcial, y en ese supuesto la exigencia de la firmeza seguirá teniendo todo el sentido.

6. TÍTULO PARA LA MODIFICACIÓN REGISTRAL

En cuanto al Título necesario para que en el Registro se produzcan las rectificaciones expresadas en el artículo 37, el apartado 4 alude a la certificación administrativa expedida por órgano competente, y el apartado 5 a la orden que estimase la reclamación previa a la vía civil. Creemos que el verdadero Título será en cada caso la resolución de la autoridad administrativa que haya declarado la inexistencia del bien o reconocido la titularidad del tercero. Y ello con independencia de que tal autoridad haya sido el propio Ministro o la Dirección General del Patrimonio o incluso, en su caso, la Delegación de Hacienda.

Otra cosa es que ese título se lleve al Registro mediante la oportuna certificación expedida por el órgano administrativo que tenga competencia para autorizarla. Es el sistema normal que se usa cuando estamos ante decisiones de la Administración Pública.

En la certificación contemplada en el artículo 27 del Reglamento Hipotecario, a que antes aludimos, deben consignarse una serie de datos. Por supuesto el traslado íntegro de la resolución, la constancia de su firmeza, la notificación al interesado y el informe del Abogado del Estado cuando se tratara de bienes estatales. Esas prevenciones, debidamente adoptadas, serían aplicables a la certificación administrativa indicada en el artículo 37, apartado 4, de la Ley de Patrimonio. La referencia a los informes habría de ser a los que en cada caso exige con carácter preceptivo ese apartado. Sobre la notificación al particular y necesidad de firmeza ya anteriormente nos habíamos pronunciado.

7. ALCANCE REGISTRAL DE LA RECTIFICACIÓN

En cuanto al efecto que la resolución administrativa debe causar, dependerá del objeto del procedimiento. Cuando se haya reconocido la inexistencia

actual del bien inscrito a favor de la Administración, es claro que procederá la cancelación del asiento. Lo mismo se diga cuando en supuesto de doble inmatriculación se admita que la inscripción basada en la realidad es la que ostentaba el particular.

Cuando, sin darse doble inmatriculación, se reconozca por la Administración que el bien inscrito a su favor era en realidad de la titularidad de un tercero, también procedería la cancelación del asiento de aquélla. No obstante y para supuestos en que el derecho del particular tenga relación con el de la Administración, por ejemplo, si ha usucapido el bien que era de aquélla, esa cancelación no supone que se ignore el asiento anterior; así lo ha explicado claramente ROCA SASTRE cuando trató de la transferencia del derecho a otro como causa de la extinción del asiento del titular precedente.

Antes se dijo que los acuerdos de reconocimiento del derecho del otro podrían ser de estimación parcial y no total. Supuesto que ello ocurriera y que la resolución quedara firme, en tal caso lo que se provocaría en el Registro más que una cancelación sería una rectificación. La expresión rectificación la utiliza el artículo 37 tanto en el apartado 4 como en el 5.

En ese supuesto de estimación parcial y de consiguiente rectificación del asiento que titulaba la Administración, podría pensarse en la necesidad de realizar una segregación que pusiera en concordancia el Registro con la realidad. Precisamente el apartado 2 del artículo 37 de la Ley de Patrimonio establece que esas segregaciones previstas en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria podrán realizarse mediante traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifiquen, o mediante la certificación prevista en dicho artículo, siempre que no afecten a terceros.

El concepto está en total consonancia con el apartado 2 del citado artículo 206 de la Ley Hipotecaria, adición introducida en ésta por la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, de 30 de diciembre de 1996. Según ese apartado, por tal certificación podrán inscribirse las operaciones de segregación de fincas del Estado, siempre que no afecten a terceros.

Ahora bien, no parece que ese tercero sea quien instó el expediente en el que parcialmente se le reconoció su titularidad. Si dio conformidad a tal estimación parcial y la resolución quedó firme, no se ve inconveniente alguno en que pueda inscribirse la certificación de esa segregación, cuando ésta es mera consecuencia de aquel reconocimiento.

Esto se corresponde con la solución adoptada en la doctrina cuando se trataba de la anulación de ventas hechas por la Administración. En la obra de CAMY se destacaba que tales anulaciones podían acceder al Registro cuando el bien estuviese inscrito a favor de quien adquirió de la propia Administración. No en cambio si había pasado a poder de un subadquirente; pues en tal caso el asunto habrían de resolverlo los Tribunales de Justicia.

Ello es trasladable al caso que nos ocupa. Y no sólo a los supuestos de segregación por estimación parcial, sino a cualquier otra hipótesis donde apareciere el tercero.

Porque, en los casos de doble inmatriculación o en los de reconocimiento de derecho sin darse tal circunstancia, aunque la Administración pretendiera reconocer plenamente la titularidad del petionario, podría renunciar a su propio derecho y hacer que éste fuera cancelado; pero lo que no podrá es adoptar tales decisiones respecto a derechos que, sobre la base del suyo, tuvieren otros verdaderos terceros.

Y es que para éstos jugaría plenamente el principio de que se puede disponer de lo propio, pero no de lo ajeno; y además el precepto fundamental de que los asientos del Registro están bajo la salvaguarda de los Tribunales. En cuanto a esos verdaderos terceros, sólo la jurisdicción ordinaria podría decretar la pérdida de sus derechos y tras el correspondiente proceso donde fueran parte con plenitud de garantía de defensa.

PEDRO Luis SERRERA CONTRERAS
Abogado del Estado