

La nueva legislación de Régimen Local y el Registro de la Propiedad

INSCRIPCIONES DE BIENES DE LAS CORPORACIONES LOCALES: ADQUISICIONES

Como regla general y básica se dispone por el artículo 85 del Texto Refundido de legislación del Régimen local:

Las Entidades locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, siendo suficiente a tal efecto la certificación que, con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación, expida el Secretario, con el visto bueno del Alcalde o Presidente, que producirá iguales efectos que una escritura pública.

Este precepto tiene un contenido casi programático, siendo incluso en ese aspecto demasiado sucinto, además de omitir casi todas las situaciones inmobiliarias y registrales en que puedan encontrarse esas Corporaciones. Complementándolo con otras normas legales, fundamentalmente con las de la legislación hipotecaria, podemos considerar los diversos supuestos, que después pasaremos a tratar.

A su vez, el artículo 36 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto de 13 de junio de 1986) dispone:

1. Las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria.

2. Será suficiente, a tal efecto, certificación que con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación expida el Secretario, con el visto bueno del Presidente de la Corporación.

3. Si no existiera título inscribible de dominio se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 a 307 de su Reglamento.

4. Los Registradores de la Propiedad, cuando conocieran la existencia de bienes de Entidades locales no inscritos debidamente, se dirigirán al Presidente de la Corporación, recordándole el cumplimiento de lo dispuesto por el párrafo 1 del presente artículo.

5. Los honorarios de los Registradores por la inmatriculación o inscripción de bienes de las Entidades locales se reducirán a la mitad.

Este precepto parece que ha querido desarrollar y completar el del Texto Refundido, si bien lo ha verificado con poca fortuna.

La exégesis del mismo la realizaremos posteriormente al tratar de la inscripción de los bienes adquiridos por las Entidades locales. No obstante, hemos de destacar ahora que la idea de atribuir a los Registradores de la Propiedad la función de estimular la inscripción de los bienes de las Entidades locales figuraba ya en el artículo 35 del anterior Reglamento de Bienes de estas Entidades, pero con una mayor operatividad. En el precepto actual, la actuación registral es sólo la comunicación de un hecho. En el anterior era un compelimento a la inscripción. En aquel precepto, transcurridos tres meses desde la comunicación sin que se hubiera presentado en el Registro título suficiente para la inmatriculación o inscripción, el Registrador «lo pondrá en conocimiento del Jefe Provincial del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento para que prevea lo procedente» pero al desaparecer en el precepto actual esta segunda instancia, más compelidora, la actuación registral pierde fuerza y queda limitada a eso, a una simple noticia o recordatorio, pese a que en el artículo 20 de este Reglamento de Bienes se recoja como un requisito más del inventario individualizado de los bienes inmuebles de las Entidades locales: «k) Signatura de inscripción en el Registro de la Propiedad, en caso de que fuera inscribible».

BIENES INSCRIBIBLES Y NO INSCRIBIBLES

El Registro de la Propiedad tiene como objeto recoger el historial jurídico de los derechos reales sobre los bienes inmuebles.

Ello implica que el inmueble objeto del derecho real ha de ser susceptible de aprovechamiento individual exclusivo, lo cual no es posible en los inmuebles que están extracomercio. Por lo que no podrán tener acceso al Registro los bienes extra comercio no susceptibles de ser objeto de un derecho real.

Esta idea básica la recogen los artículos 4 y 5 del Reglamento Hipo-

tecario, que, en cuanto a los bienes de las Corporaciones locales, después de reconocer en el primero su inscribibilidad, la limita en el segundo al excluir de inscripción e historial registral a «los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial»; con lo que en virtud del contenido del primero de aquéllos y del principio *inclusius unus exclusio alterius*, serán inscribibles en el Registro todos los demás bienes de esas Corporaciones.

Para precisar todo ello, cumpliendo a la vez la remisión realizada por el precepto transcrito, ha de realizarse la siguiente clasificación de los bienes de los Ayuntamientos, con expresión de su posible situación registral:

1) Bienes de dominio público destinados al uso público local, como los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización general cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local (artículos 79 de la Ley de Bases, 74 del Texto Refundido y 2 y 3 del Reglamento de Bienes), los cuales no pueden ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad (art. 5 del Reglamento Hipotecario y Resolución de 24 de noviembre de 1964).

2) Bienes de dominio y servicio público destinados al cumplimiento de servicios de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas Consistoriales, Palacios Provinciales y todos aquellos edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte y, en general, cualquiera otros bienes destinados directamente a la prestación de servicios públicos o administrativos (arts. 79 de la Ley de Bases, 74 del Texto Refundido y 2 y 4 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales), todos cuyos bienes son susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad (arts. 4 y 5 del Reglamento Hipotecario), si bien no por ello son susceptibles de ser enajenados (arts. 80 de la Ley de Bases y 5 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

3) Bienes pertenecientes al común de vecinos, cuyo aprovechamiento y disfrute se efectuará preferentemente en régimen de explotación colectiva, salvo que en base a normas consuetudinarias los Ayuntamientos y las Juntas vecinales —esta clase de bienes no se da en las provinciales— estimen otra cosa (arts. 79 de la Ley de Bases, 75 del Texto Refundido y 3 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales), siendo inscribibles estos bienes en el Registro (art. 4 del Reglamento Hipotecario), si bien tampoco pueden ser enajenados (arts. 80 de la Ley de Bases y 5 del

Reglamento de Bienes de Entidades Locales). Teniendo hoy la peculiaridad de ser considerados como uno más de los bienes de dominio público, o sea, un bien de dominio público y aprovechamiento por el común de vecinos (arts. 2 y 5 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

4) Bienes de propios o patrimoniales, los cuales son los que siendo propiedad de la Entidad local no están destinados al uso público ni afectados a algún servicio público, pudiendo constituir fuentes de ingresos para el erario de la Entidad (arts. 80 de la Ley de Bases, 76 del Texto Refundido y 6 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales), siendo plenamente inscribibles en el Registro (art. 4 del Reglamento Hipotecario), enajenables e hipotecables, rigiéndose por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado (arts. 80, 2, de la Ley de Bases; 79 a 83 y 180 del Texto Refundido, y 6 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales). Hay que precisar que, según el artículo 7 del Reglamento de Entidades Locales, tienen el carácter de bienes patrimoniales las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables, en las formas y con los requisitos que determina ese precepto.

MODIFICACION DE SU CALIFICACION

Las cuatro clases de bienes antes expresados son susceptibles de que se les modifique su destino y, por ende, su calificación jurídica, bien mediante expediente al efecto o bien automáticamente, dándose lugar a esta última actuación cuando se trate de proyectos de obras y servicios o de la adscripción de un bien patrimonial a un uso o servicio público por más de veinticinco años (arts. 81 de la Ley de Bases, y 3, 2, y 8 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

Esas modificaciones de la calificación jurídica de los bienes de las Corporaciones tendrán un variado reflejo registral según los casos.

Si la modificación consiste en que el bien destinado al dominio y servicio público o comunal, o de propios, adquiriera la naturaleza de bien de servicio y uso público, se procederá a su desinmatriculación, para lo cual bastará extender al margen de su última inscripción la oportuna nota marginal (párr. 2.º, art. 6, del Reglamento Hipotecario).

Cuando estemos en el caso contrario, o sea, un bien de dominio y uso público que pasa a tener la cualidad de cualquiera de los otros tres grupos, se procederá a inmatricularlo con el carácter que tenga en virtud de la modificación, en la misma forma que lo serían los bienes cuya característica adquiere (párr. 1.º, art. 6, del Reglamento Hipotecario, y Resolución de 27 de febrero de 1984), pero sin que sea posible realizarlo mediante

una nota marginal al efecto, en base a que ya estuvieron antes inmatriculados (Resolución de 31 de enero de 1980).

Cuando la modificación se refiere a que un bien comprendido en cualquiera de los tres últimos grupos pasa a tener el carácter de algún otro de ellos mismos, ha de entenderse que se procederá a practicar la oportuna inscripción al efecto, análogamente a lo que para los bienes del Estado (en situación no actual) determina el párrafo 3.º del artículo 18 del Reglamento Hipotecario.

En todo caso, y salvo el supuesto de desafectación de unos bienes comunales a esa finalidad, a que se refiere el artículo 78 del Texto Refundido, la alteración jurídica de los bienes demaniales compete al pleno de la Corporación, adoptando el voto favorable de «la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación» (ap. k) del art. 22, apartado g) del 33 y 1 del párr. 3 del art. 47, todos de la Ley de Bases, y art. 8 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

INSCRIPCION DE LAS ADQUISICIONES POR ENTIDADES LOCALES

Como idea básica hemos de tener en cuenta lo que se dice en el artículo 1 del Texto Refundido, respecto a que los Municipios y Diputaciones tienen plena capacidad jurídica para adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes.

Si la Corporación local o provincial adquiriese el dominio o un derecho real inmobiliario para destinarlo a bienes de propios, ese contrato difícilmente podrá tener el contenido y la finalidad de los contratos administrativos, en los que la Administración interviene con imperio y no como una persona jurídica más. Unicamente estaremos en ese último caso cuando adquiera por apremio fiscal o por expropiación forzosa.

Por ello, en las tres normas legales —Ley de Bases, Texto Refundido y Reglamento de Bienes— no se dicta ninguna especial sobre ello, debiendo estarse a la general recogida en los apartados 2.º del artículo 80 de la Ley de Bases y del 6.º del Reglamento de Bienes, en los que se indica que «los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado». La única especialidad radicará, como en cualquier persona jurídica, en quien la represente y cuáles sean los requisitos de capacidad para ello.

a) *Representación de los Entes locales*

La representación de los Entes locales está precisada por la legislación. Las Diputaciones provinciales son representadas por su Presidente (apar-

tado *b)* del párr. 1.º del art. 34 de la Ley de Bases), pudiendo delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las excluidas por su legislación, entre cuya exclusión no se encuentra la de comparecer en las escrituras públicas de compra o de venta de inmuebles, de una manera genérica en los miembros de la Comisión de Gobierno y de una manera específica en favor de cualquier otro Diputado (arts. 34, 1, *b)*; 34, 2, y 35, 3, todos de la Ley de Bases). Sin que en esta materia quepa que actúen por sí las Entidades locales menores (art. 38 del Texto Refundido).

La representación de los Ayuntamientos corresponde a sus Alcaldes (artículo 31, 1, *b)*, de la Ley de Bases), quienes podrán delegar sus funciones, salvo las expresamente prohibidas, entre cuyas prohibiciones no se encuentran las aquí consideradas de comparecer en escrituras públicas para adquirir o enajenar inmuebles (art. 21, 2, de la Ley de Bases), en los miembros de la Comisión de Gobierno, y donde no exista, en los Tenientes de Alcalde, sin perjuicio de las delegaciones especiales que para cometidos específicos pueda realizar en favor de cualquier Concejal, aunque no pertenezca a aquella Comisión (arts. 21, 3, y 23, 4, de la Ley de Bases).

Todo ello sin perjuicio, en cuanto a ambos Entes, de la facultad de sustitución del Alcalde, en los casos de vacante, ausencia o enfermedad, por los Tenientes de Alcalde (art. 23, 3, de la Ley de Bases), y el que en los mismos casos será sustituido el Presidente de la Diputación por un Vicepresidente (art. 35, 4, de la Ley de Bases), como asimismo de la representación de cualquiera de ellos por un mandatario civil, pues no se trata de un acto de *jus imperium*.

b) Capacidad

En cuanto a la capacidad, ambas autoridades no la tienen íntegramente por sí mismas, teniendo que serle complementada. Así se declara como atribuciones del Pleno municipal «la adquisición de bienes y derechos del Municipio y la transacción sobre los mismos, salvo que las competencias estén atribuidas expresamente por la Ley a otros órganos» (art. 23, 1, *a)*, del Texto Refundido), reiterándose lo mismo en cuanto a las Diputaciones (artículo 28, 1, *c)*, del Texto Refundido). Plenos que habrán de celebrarse en la Casa Consistorial o en el Palacio Provincial respectivo, salvo caso de fuerza mayor (art. 49 del Texto Refundido). Bastando para la aprobación de estas adquisiciones la mayoría simple, o sea, la de que los votos afirmativos sean más que los negativos, dado que la legislación no exige ninguna mayoría especial (art. 47 de la Ley de Bases).

c) *Asientos y documentos*

Las inscripciones de estas adquisiciones son las normales de la legislación hipotecaria. Por eso se dice por el artículo 24 del Reglamento Hipotecario: «Siempre que el Estado o las Corporaciones civiles adquieran algún inmueble o derecho real, los Delegados de Hacienda, Autoridades o Directores Generales de los ramos bajo cuya dependencia hayan de administrarse cuidarán de que se recojan los títulos de propiedad, si los hubiere, y de que en todo caso se verifique su inscripción». Idea que, con poca fortuna en su desarrollo, se recoge expresamente para las Entidades locales en los artículos 85 del Texto Refundido y 36 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, a la vez que aquel precepto hipotecario constituye el desarrollo del número 6.º del artículo 2 de su Ley, el cual declara inscribibles los «títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan» a las Corporaciones civiles.

Queda por dilucidar cuál sea el documento hábil para ello, dada la desafortunada redacción de los artículos 85 del Texto Refundido y 36 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, que se acentúa si nos fijamos en que todo el título de aquél referente a los bienes, así como el correspondiente de la Ley de Bases, están redactados en consideración a los Ayuntamientos, si bien hayan de aplicarse también a las Diputaciones, dado que se utiliza a veces en ellos el término «Entidad local», y este término, según el artículo 3 de la Ley de Bases, comprende tanto a los Municipios como a las Provincias y las Islas del Archipiélago Balear y Canario, aparte de otras Entidades más que asimila a las enumeradas.

Dicen los preceptos que hemos transcrito al principio del presente, de una parte, que esas certificaciones de los inventarios de bienes de las Entidades locales, libradas por el Secretario con el visto bueno del Alcalde o del Presidente, «producirá iguales efectos que una escritura pública», y asimismo, que ellas son «suficientes» al efecto de inscribir en el Registro de la Propiedad los «bienes inmuebles y derechos reales» de la Entidad local, siendo ambas afirmaciones incomprensibles.

En el precepto parece que se contraponen el término bienes inmuebles al de derechos reales, lo cual sólo puede implicar que se contraponen el derecho real de propiedad a todos los demás derechos reales, o sea, a los limitativos del dominio. Esto así, resulta que es absolutamente imposible reflejar en el Registro un derecho real limitativo en virtud de una de esas certificaciones, pues por mucho que se fuerce la interpretación educadora de ellas con las escrituras públicas, en la certificación administrativa ni comparece el titular del derecho gravado ni existe consentimiento alguno de su parte para que surja el gravamen. La certificación administrativa

es uno de los documentos auténticos a que se refiere el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria como susceptibles de admisión en el Registro; pero la incomparecencia en ella del titular del derecho gravado impide el calificar su capacidad, como exige el artículo 18 de esa Ley, y al mismo tiempo, esa incomparecencia originará la falta del consentimiento para la constitución del gravamen por parte del titular del predio gravado, contra la tajante exigencia del párrafo 1.º del artículo 20 de dicha Ley Hipotecaria. Faltando así todas las bases jurídicas para apreciar la existencia de un derecho real limitativo. Lo cual impide una interpretación extensiva del precepto del Texto Refundido. A mayor abundamiento, el artículo 20 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales sólo es inteligible si se parte de la idea de que lo básico y certificable es el dominio, y lo subordinado, los demás derechos reales, exigiendo así que conste en el inventario la naturaleza del dominio, a la vez que los derechos reales constituidos a su favor o que graven la finca.

Como observación final hemos de recordar que las Resoluciones de 12 de diciembre de 1953 y 24 de noviembre de 1960 expresaron que los derechos reales en cosa ajena han de recaer sobre inmuebles inscritos, pues aquéllos no pueden abrir folio registral, conforme dispone el artículo 7 de la Ley Hipotecaria, teniendo además que prestar su consentimiento para su constitución y acceso al Registro el dueño del inmueble gravado, conforme ordena el artículo 20 de la misma Ley, salvo lo que resuelvan en su caso los Tribunales de Justicia, todo lo cual no concurre en las certificaciones de dominio, que son sólo medios supletorios de inmatriculación, utilizables ante la carencia de título inscribible.

En esa resolución se recoge también el límite a la otra afirmación nuestra sobre estas certificaciones administrativas. La de que ellas sólo son utilizables como medio de inscripción de los bienes de las Entidades locales cuando se trate de inmatricularlos y para ello se «carezca de título escrito de dominio», como en forma imperativa dice el artículo 206 de la Ley Hipotecaria. Pues si bien, salvo en algunas cancelaciones, nuestro sistema civil e hipotecario se muestra causalista, recogiendo en la inscripción una operación jurídica sobre un derecho real inmobiliario, realizada en base a un negocio jurídico (art. 2 de la Ley Hipotecaria), cuando se trata de inmatriculaciones admite expresamente algunas excepciones, y así, junto a la inmatriculación «mediante título de su adquisición», autoriza la inmatriculación de situaciones jurídicas de propiedad, no de negocios jurídicos, a través del expediente de dominio o de la certificación administrativa, pero con una limitación en cuanto a estas certificaciones, la de que la Entidad local (o la de otras personas jurídicas que puedan utilizar ese medio) carezca de título escrito de dominio, o «si no existiera

título inscribible de dominio», como dice el artículo 36, 3, del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, pues, como dijo la Resolución de 12 de diciembre de 1953, antes citada, estas certificaciones fueron introducidas en nuestra legislación por los Reales Decretos de 19 de junio de 1863 y 11 de noviembre de 1864 con carácter de supletorias, según los artículos 5 y 6, y para el caso de que no existiera título escrito de propiedad, carácter que conservan claramente en los artículos 206 de la Ley y 17, 18 y 303 del Reglamento. Preceptos todos que no pueden ser derogados por una forzada interpretación de otra norma legal, máxime cuando ésta se recoge en un Real Decreto (sin homólogo en la Ley de Bases), que según el artículo 1, 2, del Código Civil no tiene validez contra lo que dispone una norma de rango superior, cual es la Ley Hipotecaria.

d) *Adquisiciones en procedimientos fiscales*

Es parca la legislación de Entidades locales respecto a esta materia, si bien con la remisión que en ella se hace tengamos bastante para estructurar todo el procedimiento de apremio.

Se señala en ella que estas Entidades locales nombrarán Recaudadores y Agentes ejecutivos, los cuales tendrán «la condición de funcionarios» (artículo 193 del Texto Refundido), si bien habrá de tenerse en cuenta la Disposición Transitoria novena del Texto Refundido, expresiva de que «los actuales Recaudadores contratados podrán continuar en el ejercicio de sus funciones de agentes ejecutivos durante la vigencia de los contratos establecidos, los cuales podrán ser prorrogados de mutuo acuerdo, en tanto las Entidades locales no tengan establecido el servicio con arreglo a lo prevenido en esta Ley, o bien tratándose de Municipios, Mancomunidades u otras Entidades locales o Consorcios, no lo tenga establecido la Diputación como forma de cooperación al ejercicio de las funciones municipales»; que las certificaciones de débitos expedidas por los Interventores tendrán la fuerza ejecutiva de las sentencias judiciales (art. 194 del Texto Refundido), y que toda la gestión y recaudación corresponde a la Tesorería, realizando su fiscalización el Interventor (art. 193 del Texto Refundido). Determinándose además en lo fundamental, que las normas de gestión serán las expresadas «en la Ley General Tributaria y la legislación estatal reguladora de la materia», a la cual hemos de atenernos en cuanto al contenido de la presente, pero limitándonos a la última parte del procedimiento de apremio fiscal, o sea, a la adjudicación de la cosa al Ente local apremiante.

Ha de tenerse también en cuenta que las escasas normas de procedimiento de apremio de esta legislación de Régimen local no contradicen ni son incompatibles con las del Reglamento General de Recaudación de

14 de noviembre de 1968 y con las de la Instrucción General de Recaudación y Contabilidad de 24 de julio de 1969, que exponremos, por lo que ellas siguen vigentes conforme al apartado e) de la Disposición Derogatoria de la Ley de Bases de Régimen Local.

El párrafo 1.º del artículo 173 del Reglamento de Recaudación (no los dos párrafos restantes que son incompatibles con la legislación de Entidades locales) expresa «que para la efectividad de las deudas tributarias no satisfechas en período voluntario, las Entidades locales, los Organismos autónomos y demás Entes públicos utilizaron la vía de apremio». Añadiéndose por el artículo 178: «Cuando en la subasta de bienes inmuebles no haya habido postores y hubiere, por tanto, que resolverse sobre adjudicación de bienes en pago del débito, se seguirá el procedimiento regulado en el título II de este libro, entendiéndose que la Entidad u Organismo acreedor será el adjudicatario y sustituye al Delegado de Hacienda y a la Dirección General del Patrimonio del Estado a efectos de resolver sobre la adjudicación de los bienes de que se trate».

Hemos de precisar, como aclaración a lo dicho, que los párrafos del Reglamento de Recaudación que apostillamos como no aplicables a los procedimientos de apremio por las Entidades locales, al resultar incompatibles con otros preceptos de la peculiar legislación de estas últimas, no es por ello que hayan quedado derogados. El artículo 230 del Texto Refundido de la legislación de Entidades locales, al especificar los impuestos municipales, precisa que están a cargo del Estado, con la colaboración de las Corporaciones locales, la gestión de los impuestos municipales: Contribuciones Territoriales, Rústicas, Pecuarias y Urbanas, y las Licencias Fiscales de Comerciantes, Industriales, Profesionales y Artistas. Y sólo respecto a esos impuestos se podrán dar las situaciones prevenidas, tanto en esos párrafos como en la regla 115 de la Instrucción de contraposición, con lo que son aplicables a los impuestos locales, si bien no hemos de olvidar que la gestión corresponde al Estado.

Pasando ya a la adjudicación al Ente local apremiante, de conformidad con los artículos 157 y siguientes y 177 del Reglamento de Recaudación y de los concordantes de la Instrucción, podemos sintetizar las actuaciones procedentes en los extremos siguientes:

1.º Si en las subastas de los bienes no existieran postores, los Recaudadores remitirán el expediente de apremio, con esa indicación, a la Tesorería del Ente local, para que con el informe del Secretario determine si se han observado las prevenciones legales, mandando subsanar los defectos.

2.º Resultando que está bien tramitado o subsanados los defectos de esa orden, la Tesorería someterá al Alcalde o Presidente su propuesta

de adjudicar los bienes al Ente local por un valor igual al débito perseguido, pero sin que ese valor exceda de las dos terceras partes del valor tipo en la segunda subasta. Habiéndose determinado ciertas peculiaridades legales cuando existan cargas o gravámenes preferentes al derecho del Ente apremiante.

3.º Acordada la adjudicación, se devolverá inmediatamente el expediente al Recaudador, quien lo presentará al Juez que presidió la subasta al día siguiente al de su recibo, con el fin de que la autoridad judicial dicte auto de adjudicación al Ente local apremiante, con cancelación de la anotación a favor del mismo, así como de los demás asientos que deban cancelarse.

4.º Devuelto de nuevo el expediente, junto con el auto judicial aludido, se pasará a Intervención para su censura.

5.º Recibido el expediente después de esa actuación, se expedirá por la Tesorería del Ente local una certificación por triplicado, dado que al no tratarse de adjudicación al Estado, no se requiere el enviar copia de ella a la Dirección General del Patrimonio del Estado (art. 178 del Reglamento de Recaudación), con el contenido que se dirá. Y sin que dado lo preciso del artículo 159 del Reglamento de Recaudación, pueda aplicarse hoy el inciso final del párrafo 2.º del artículo 26 del Reglamento Hipotecario, el cual, cuando el apremio se debiera a una Entidad local, entendía que la certificación tendría que expedirse por el Alcalde o el Presidente y no por el Tesorero.

6.º La certificación contendrá los siguientes extremos:

a) Auto de adjudicación al Ayuntamiento o Diputación apremiante, dado por el Juez correspondiente.

b) Nombre y apellidos del deudor. Requisito de gran importancia si se considera que ellos son indispensables para apreciar la validez de las notificaciones hechas personalmente en estos expedientes (Resolución de 4 de octubre de 1918). Sin requerirse, por otra parte, hacer constar el título de adquisición del deudor (Resolución de 13 de abril de 1915). Siendo importante señalar que si existieren discordancias entre los nombres y apellidos consignados en los distintos apartados del documento, incluso con enmiendas y raspaduras no salvadas en debida forma, habrá de considerarse que ello constituye una falta subsanable de la certificación (Resolución de 10 de julio de 1913).

c) Término municipal donde radique la finca.

d) Descripción de las mismas y de los gravámenes a que estuvieren afectas, pero sin que nada de ello pueda sustituirse con una referencia a otros documentos (Resolución de 27 de agosto de 1941).

- e) Importe del principal del débito, detallando los ejercicios y conceptos a que correspondan.
- f) Suma total de los recargos y costas devengadas en el procedimiento.
- g) Valor de adjudicación de la finca.
- h) Prorratio que, en su caso, se hubiere practicado en la liquidación definitiva del expediente.
- i) Fecha de aprobación del expediente y censura del mismo por el Interventor.
- j) Y expresión de que éste ha sido examinado por el Secretario (que respecto a los Entes locales entendemos que ha de sustituir al Abogado del Estado que lo realiza respecto de los apremios por la Hacienda).

Una de estas certificaciones se entregará al deudor, al que servirá como documento liberatorio de su débito. Otra copia se presentará en la correspondiente Oficina Liquidadora del Impuesto de Transmisiones para que le pongan la nota correspondiente a ese Impuesto. La cual entendemos que habrá de presentarse también en la Oficina del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos, cuando proceda dada la naturaleza del inmueble adjudicado, pues en otro caso no podría inscribirse la adjudicación al determinarlo así el artículo 361 del Texto Refundido, si bien conviene indicar que el artículo 353 del mismo declara exentos de ese impuesto a la Provincia a que el Municipio pertenezca y al Municipio de la imposición, sin poderse repercutir, por tanto, el impuesto contra el deudor embargado, conforme dispone el artículo 354, 1, c), de aquel Texto Refundido.

La certificación original, junto con la copia donde figuren las notas referentes a los impuestos antes dichos, se presentará por el Recaudador el Registro de la Propiedad correspondiente para que una vez realizadas por este último las operaciones que procedan, se archive la copia en el Registro y se devuelva el original, con la nota de despacho, al Tesorero de la Entidad local (art. 159 del Reglamento de Recaudación y regla 98 de la Instrucción). Debiéndose tener muy en cuenta que si los bienes están inmatriculados, la inscripción procedente será una de transmisión de dominio, en tanto que si no lo estuviere, «la certificación» tendrá la eficacia suficiente para producir la «inmatriculación a nombre» de la Entidad local «de los inmuebles adjudicados» (art. 159, 4, del Reglamento de Recaudación y regla 98, 5, de la Instrucción). Con lo cual no se necesitará pasar primeramente los bienes adquiridos al inventario municipal o provincial de ellos para después librar la certificación que pudiera dar lugar a la inmatriculación. El procedimiento de la legislación fiscal es más rápido e incluso está dotado de mayores garantías y menos limitaciones.

e) *Adquisiciones para dedicar los bienes al dominio público*

Esta situación es sencilla y evidente. El párrafo 2.º del artículo 6 del Reglamento Hipotecario dispone: «Si un inmueble de propiedad privada o parte del mismo adquiere la naturaleza de alguno de los enumerados en el artículo anterior (se refiere a los no inmatriculables, como son los bienes de las Entidades locales dedicados al dominio y uso público), se hará constar esta circunstancia por nota marginal».

El medio más usual de las adquisiciones de bienes para destinarlos al dominio público será la expropiación forzosa, respecto a la cual se determina por el artículo 3 del párrafo 4 del Reglamento de Expropiaciones Forzosas de 26 de abril de 1957, que «cuando expropie la Provincia o el Municipio corresponde, respectivamente, a la Diputación Provincial o al Ayuntamiento en pleno adoptar los acuerdos en materia de expropiación», los que cuando se refieran a bienes inmuebles necesitarán una declaración de utilidad pública con los requisitos que, según los casos, determina el artículo 11 de este Reglamento.

A los efectos registrales, la expropiación se inscribirá a la vista del acta de ocupación y pago, salvo que la Administración y el particular expropiado convengan en la adquisición de los bienes objeto de ella libremente y por mutuo acuerdo (art. 24 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954). Si bien hay que considerar que no se inmatriculará el documento expropiatorio si por él el bien expropiado adquiere la condición de bien de dominio público (art. 62, 2, del Reglamento de Expropiación Forzosa), y que si estuviese inscrita la finca expropiada, al adquirir el bien este carácter de bien de dominio público en virtud de la expropiación, procederá, en su caso, no la inscripción, sino la nota registral desinmatriculadora, a que se refiere el artículo 6 del Reglamento Hipotecario.

De hecho, este pase de un bien de propiedad privada al dominio público, cuando él se destine a formar parte de una vía pública, se realiza en la generalidad de los casos en forma más simple. Se lleva a efecto ello con ocasión de cualquier transmisión de la finca, «renunciando» el titular a una parte de su cabida, pues, como ya se dijo en la Resolución de 28 de abril de 1927, es válida esa actuación y se funda no ya sólo en el número 4.º del artículo 513 del Código Civil y número 5.º del artículo 546 del mismo, sino especialmente en el artículo 82 de la Ley Hipotecaria, que permite la cancelación de las inscripciones en virtud de documento auténtico en que exprese su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiera practicado el asiento. Tesis que se refuerza por el artículo 6, 2, del Código Civil, que permite la renuncia de los derechos

reconocidos por la Ley —el de propiedad en estos casos— siempre que no contraríe el interés o el orden público o perjudique a tercero. A lo que hemos de añadir que se trata de una renuncia abdicativa, no de una traslativa, ya que ésta no es realmente una renuncia, sino una cesión.

Generalmente, esta renuncia abdicativa de una parte de la cabida de la finca, se la matiza diciendo que ello se debe a que ha pasado a ser vía pública, y esta manifestación de la finalidad de una actuación jurídica, o sea, esta manifestación de intenciones, es ajena al negocio jurídico, el cual está regido por causas genéricas y no por intenciones concretas de las partes. Sin embargo, cuando la manifestación se refiera concretamente a que esa superficie ha pasado a un Ayuntamiento, porque el titular de la finca ha abierto en ella una calle, respecto de la cual expresa que es tal y que forma un vial más de la población, no estaremos ya ante una renuncia abdicativa, sino ante otra traslativa, por tratarse de la cesión de todo el vial al Ayuntamiento, arrogándose con ello una facultad que sólo a éste compete para que surta efectos oficiales y que incluso podría hacer que incidiera esa renuncia en ser contraria al interés público. Por todo ello no se admitió como válida esa creación unilateral y privada de vía pública, por la Resolución de 15 de junio de 1901.

INMATRICULACION DE BIENES POSEIDOS POR ENTIDADES LOCALES

La inscripción inmediata a la adquisición por el Ente local o la inmatriculación en algunas adquisiciones por débitos fiscales ha sido objeto del apartado anterior; ahora vamos a ocuparnos del acceso al Registro de los bienes inmuebles poseídos por aquellos Entes y que por una u otra causa no están inscritos debiendo serlo.

Si lo no inscrito fuese un derecho real sobre cosa ajena, habrá de ser inscrito en la forma ordinaria y mediante los documentos apropiados para todos ellos. Y si el dominio gravado con aquéllos no estuviera inscrito, se tendría que proceder por el Ente local en la forma prevista por el artículo 312 del Reglamento Hipotecario.

Las certificaciones administrativas de dominio, a que se refieren los artículos 85 del Texto Refundido y 36 del Reglamento de Bienes, no son vehículo hábil para inscribir derechos reales en cosa ajena. Las Resoluciones de 12 de diciembre de 1953 y 24 de noviembre de 1960 ya determinaron que los derechos reales en cosa ajena no dan lugar a la apertura de folio registral, según dispone el artículo 7 de la Ley Hipotecaria, y que los gravámenes sobre inmuebles inscritos exigen para tener acceso al Re-

gistro el que preste su conformidad con ellos el dueño del inmueble gravado, como exige el artículo 20 de la misma Ley.

Si el derecho no inscrito fuere uno de dominio, pero referente a una finca que ya constara inmatriculada en el Registro, habrá de inscribirse aquél en virtud de la documentación ordinaria para cualquier sujeto de derecho, e incluso en el caso de que no se tuviese la totalidad de la documentación necesaria para continuar el tracto registral, se tendría que acudir por los Entes locales a los procedimientos hipotecarios normales para reanudación del tracto. La Resolución de 19 de enero de 1960 ya expresó con acierto que la función de las certificaciones administrativas (de los artículos 206 de la Ley Hipotecaria, 85 del Texto Refundido y 36 del Reglamento de Bienes) son solamente inmatriculadoras, careciendo de virtualidad para otras funciones, como las cancelatorias de asientos vigentes y las de reanudación del tracto sucesivo interrumpido. Precisándose en la Sentencia de 11 de junio de 1963 que sólo puede inmatricularse lo que no lo esté.

Cuando el derecho real no inscrito sea el de dominio de inmuebles por un Ente local sobre finca no inmatriculada, es cuando el asiento precedente será el de inmatriculación, pero una inmatriculación para la que habrá de precisarse el documento que pueda originarla, dado que respecto a este peculiar asiento es cuando la legislación hipotecaria admite varias excepciones a sus principios básicos: una, la de admitir que ella, la inmatriculación, se origine bien en un título que recoja uno traslativo del dominio: venta, herencia, etc., o bien en otro que recoja una situación jurídica, como la de tenencia de una titularidad dominical, y otra, admitir con plenitud, frente a los títulos judiciales o notariales, los administrativos que reflejen el contenido de un inventario, no el de un negocio jurídico bien directa o bien indirectamente.

La posibilidad de que el Ente local acuda a un expediente de dominio como medio inmatriculador es algo evidente, pues ellos tienen plena personalidad. A él se acudirá por el Ente local, cuando quiera que la inmatriculación de su derecho no quede mediatizada por lo dispuesto en el artículo 207 de la Ley Hipotecaria, el cual suspende los efectos hipotecarios contra terceros de la inmatriculación durante el plazo de dos años, siempre que ella se base en una escritura pública o en una certificación administrativa de dominio. No utilizándose ese medio inmatriculador del expediente de dominio, la Administración podrá escoger entre los dos restantes. La certificación es un medio excepcional, y así, el artículo 36, 3, del Reglamento de Bienes determina en redacción que exime de todo comentario: «Si no existiera título inscribible de dominio se estará a lo

dispuesto en los artículos 206 de la Ley Hipotecaria y 303 a 307 de su Reglamento».

Los preceptos citados por el del Reglamento son de dos órdenes: Unos, los reguladores del contenido de la certificación y de la competencia para darla. Otros, expresivos de las actuaciones registrales en el caso de faltas documentales o de contradicciones con otros asientos. Pero como este segundo grupo se refiere a actuaciones posteriores a las que venimos considerando en este trabajo, nos limitaremos al examen del primero de esos grupos de normas.

Hemos de destacar, en primer lugar, quién tiene competencia para librar la certificación administrativa de dominio, de la que después trataremos, y frente a la norma demasiado general del artículo 304 del Reglamento Hipotecario, que la atribuye primeramente al funcionario a cuyo cargo estuviere la administración o custodia de los bienes, salvo que por no ejercer autoridad pública o no tener facultad para certificar pasase al superior jerárquico más inmediato que pueda hacerlo, ha de prevalecer el precepto más concreto del apartado 2 del artículo 36 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales (Real Orden de 13 de junio de 1986), que determina: la «certificación» del inventario ha de ser expedida por «el Secretario con el visto bueno del Presidente de la Corporación»; disposición que recoge lo ya dicho por el artículo 85 del Texto Refundido (Real Decreto de 18 de abril de 1986).

La certificación en sí ha sido regulada con cierto detalle por el artículo 303 del Reglamento Hipotecario, conforme al cual:

«Para obtener la inscripción con arreglo al artículo 206 de la Ley, cuando no exista título inscribible, el Jefe de la dependencia a cuyo cargo esté la administración o custodia de las fincas que hayan de inscribirse expedirá por duplicado, siempre que por su cargo ejerza autoridad pública o tenga facultad de certificar, una certificación en que con referencia a los inventarios o documentos oficiales que obren en su poder y sin perjuicio de los demás extremos exigidos por la legislación administrativa aplicable, se haga constar:

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

2.º La naturaleza, valor, condiciones y cargas del derecho real inmatriculable de que se trate y las de la finca a que se refiere la regla anterior.

3.º El nombre de la persona o Corporación de quien hubiese adquirido el inmueble o derecho cuando constare.

4.º El título de adquisición o el modo como fueron adquiridos.

5.º El servicio público u objeto a que estuviese destinada la finca.

Si no pudiera hacerse constar alguna de estas circunstancias, se expresará así en la certificación y se indicarán las que sean».

Las certificaciones se extenderá en papel del sello de oficio y quedará minuta rubricada en el expediente respectivo.

Precepto que recoge algunos datos del inventario del bien inmueble en la Entidad local correspondiente, dado que el artículo 20 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales expresa al efecto:

«El inventario de los bienes inmuebles expresará los datos siguientes:

- a) Nombre con que fue conocida la finca, si tuviere alguno especial.
- b) Naturaleza del inmueble.
- c) Situación, con indicación concreta del lugar en que radicare, de la finca, vía pública a que diere frente y números que en ella le correspondiera, en las urbanas, y el paraje con expresión del polígono y parcela catastral, si fuera posible, en las rústicas.
- d) Linderos.
- e) Superficie.
- f) En los edificios, características, noticia sobre su construcción y estado de conservación.
- g) Tratándose de las vías públicas, en el inventario deberán constar datos necesarios para su individualización, con especial referencia a sus límites, longitud y anchura.
- h) Clase de aprovechamiento en las fincas rústicas.
- i) Naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, patrimoniales o comunales.
- j) Título en virtud del cual se atribuyere a la Entidad.
- k) Signatura de inscripción en el Registro de la Propiedad en caso de que fuere inscribible.
- l) Destino y acuerdo que lo hubiese dispuesto.
- m) Derechos reales constituidos a su favor.
- n) Derechos reales que gravaren la finca.
- ñ) Derechos personales constituidos con la misma.
- o) Fecha de adquisición.
- p) Costo de la adquisición, si hubiere sido a título oneroso, y de las inversiones efectuadas y mejoras.
- q) Valor que correspondería en venta al inmueble.
- r) Frutos y rentas que produjere».

Finalmente, y dentro aún de lo referente a la inmatriculación de bienes de los Entes locales, si se tratare de montes catalogados, propios de uno de ellos, la certificación administrativa para su inmatriculación se expedirá por la Administración forestal, expresando en ella la Entidad pública a quien pertenece el monte y a favor de la cual se va a realizar la inmatriculación (arts. 11 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 y 70 y siguientes de su Reglamento de 22 de febrero de 1962); cesando así, en cuanto a ellos, la facultad de los Secretarios de los Entes locales para expedirlas.

MODIFICACIONES EN LOS BIENES DE LOS ENTES LOCALES

Expuestas al principio las modificaciones en el carácter jurídico de estos bienes y, por tanto, en su destino o base de este carácter, vamos a analizar ahora las modificaciones de los bienes en sí mismos, siempre que ello no suponga alguna forma de enajenación.

Esas modificaciones radicarán generalmente en la accesión por edificación, excesos de cabida y agrupaciones y segregaciones, todo ello siempre que con las mismas no se involucre a la vez un cambio del carácter público, comunal o de propios de la finca de que se trate.

La nueva legislación de los Entes locales no contiene norma al efecto. Sólo se dice en el artículo 38 del Texto Refundido, que «las Entidades locales de ámbito territorial inferior al municipal tendrán las siguientes competencias: a) La construcción, conservación y reparación de fuentes, lavaderos y abrevaderos». Y como estas actuaciones no se incluyen entre las reservadas a la Junta o Asamblea vecinal por el artículo 41, podrá realizarlas por sí solo el Alcalde pedáneo, conforme al apartado e) del artículo 40, pero bien entendido que el estar facultado para realizarlas no implica el tener también facultad para disponer del metálico necesario para ellas; para esto se requieren mayores exigencias legales. Podríamos así concluir diciendo que esta facultad de realizar edificaciones concedida al Alcalde pedáneo corresponderá con mayor razón a los Alcaldes ordinarios y a los Presidentes de la Diputación, a quienes en general les corresponderá ejecutar los acuerdos administrativos referentes a las modificaciones de que aquí se trata, las cuales sólo son actos de administración cualificada, o sea, actos de administración realizables sólo por el titular dominical. Determinada la capacidad, en cuanto a cuál sea el documento para ello, habrá de estarse al normal para la modificación de que se trate, sin admitirse ninguno específico para estos Entes, pues, como dijeron las Resoluciones de 20 y 23 de noviembre de 1972, las certificaciones administrativas de dominio no son vehículo hábil para lograr la inscripción de

los excesos de cabida, sino que los medios para ello son sólo aquellos a que se refiere el artículo 200 de la Ley Hipotecaria.

Aparte de ésta, más bien indicación que norma, sólo tenemos el apartado 1 del artículo 33 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, que con gran generalidad dispone: la rectificación del inventario se verificará análogamente y en ella se reflejarán las vicisitudes de toda índole de los bienes y derechos durante esa etapa.

ENAJENACION Y GRAVAMEN DE BIENES DE LOS ENTES LOCALES

Las cuestiones comprendidas en este apartado requieren dos afirmaciones previas.

En primer lugar, ha de considerarse que, según el artículo 80, 1, de la Ley de Bases: «Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno». Precepto transcrito literalmente en el artículo 5 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales. Con ello, si el bien gravado o enajenado no está inscrito como bien propio de una Entidad local, sino como uno de los otros tres grupos, el Registrador denegará la operación. Para su validez habrá de alterarse la calificación jurídica, pasando a ser la de bien de propios, apto ya así para enajenarlo o gravarlo.

La otra afirmación es la de que ha desaparecido respecto a estos bienes la legislación desamortizadora, por lo que han quedado inoperantes los artículos 20, 21, 22 y 23 del Reglamento Hipotecario, y todo ello desde hace ya bastante tiempo. Incluso últimamente y respecto al Estado y a la Iglesia, por la cláusula derogatoria de la Ley de Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964. Por ello no se concibe el que en cualquiera de las reformas legislativas realizadas en ese Reglamento desde esa última fecha no hayan sido suprimidos los preceptos que a ella se referían en el Reglamento Hipotecario.

Algunas contadas citas, de las sesenta y nueve que se recogen para su derogación expresa por la citada cláusula, se refieren concretamente al Estado o a la Iglesia, pero ello no implica que las disposiciones derogadas se refieren sólo a esas personas jurídicas, y a que únicamente se derogara la legislación desamortizadora en cuanto a ellas. Todas las Leyes de ese orden se referían también, entre otras personas jurídicas, a los Entes locales, pues la desamortización se realizó de una manera conjunta en cuanto a los bienes del Estado, Provincia y Municipio, siendo aquél el que enajenaba los bienes desamortizados de los tres Entes.

El «Manual de Desamortización Civil y Eclesiástica», publicado en

1879 por la redacción de *El Consultor de los Ayuntamientos*, resumiendo en su introducción las cerca de setecientas disposiciones legales que en él se recogen, dice: «La calificación general que se ha venido dando a los bienes mandados desamortizar ha sido la de bienes nacionales, es decir, bienes pertenecientes o correspondientes a la Nación»; pero ello no es exacto: «Bajo ese título y para los efectos de la desamortización se han reunido los bienes raíces y derechos reales de propiedad exclusiva y absoluta del Estado adquiridos en virtud de título legítimo y especial, los bienes y predios rústicos y urbanos, censos, foros y cargas pertenecientes a las Corporaciones eclesiásticas, congregaciones pías, institutos monásticos, etc., y, por último, los de las Corporaciones civiles, como los de propios y comunes de los pueblos...».

Esos bienes (dice en la pág. 20), a los que se añadió por la Ley de 1855, ampliando «la desamortización a los bienes de las Provincias y de los Pueblos propios y comunes», se han ido vendiendo desde esa fecha, por lo que en la de la obra, año 1879, afirmaba «que actualmente son ya pocos los bienes de los pueblos que quedan por vender», si se exceptúa el ramo de montes, y desde luego los exceptuados expresamente de ser desamortizados según esas normas. Habiendo venido después la Ley de 21 de julio de 1876 a fijar definitivamente la suerte de los bienes de propios y comunes de los Pueblos, disponiendo que se les liquide y pague a los mismos.

Pero no se requiere para apreciar esa derogación de las Leyes desamortizadoras el estudio del fárrago de disposiciones al efecto. Basta fijarnos en que salvo las excepciones concretas, siempre se han considerado como desamortizables los bienes comunales, y si esto continuara siendo aún así, sería absurda, por contrapuesta, la exigencia del artículo 80, 1, de la Ley de Bases de 1985 de que ellos son inalienables, inembargables e imprescriptibles, pues la desamortización implica enajenación. Precepto que con idéntica redacción figuraba ya en el artículo 94 del Reglamento de Bienes Municipales y Provinciales de 27 de mayo de 1955: «Los bienes de dominio público y los comunales mientras conserven su respectivo carácter serán inalienables, imprescriptibles e inembargables». Y el que, a su vez, fue también transcripción casi literal del artículo 188 de la Ley de Régimen Local de 16 de diciembre de 1950, la cual era el Texto Articulado de la de 17 de julio de 1945, que determinaba esa misma exigencia en su Base 19.

Entrando ya en los requisitos y circunstancias necesarios para estas actuaciones jurídicas, señalaremos, en primer lugar, que la representación del Ayuntamiento o la Diputación a esos efectos es la general que expusimos en el apartado a) del epígrafe sobre adquisiciones al principio del

presente, incluso respecto a las delegaciones de ella y los apoderamientos. Sólo hemos de añadir que previstos en el artículo 41, 2, del Texto Refundido, que «los acuerdos de la Junta o Asamblea vecinal sobre disposición de bienes y operaciones de crédito y expropiación forzosa, deberán ser ratificados por el Ayuntamiento respectivo»; cuando esto ocurra, la representación de la Junta o Asamblea vecinal competirá al «Alcalde pedáneo, órgano unipersonal ejecutivo de la Entidad local» (art. 39 del Texto Refundido), dado que dicho «Alcalde pedáneo tendrá las atribuciones que la Ley señale al Alcalde», pero «circunscritas a la administración de su Entidad».

Fijada la representación, la esfera de actuaciones de que aquí tratamos y dentro de las que pueden moverse estas personas, se señalan taxativamente por los artículos del Texto Refundido y del Reglamento de Bienes de Entidades Locales que a continuación transcribimos:

«Art. 79. 1. Toda enajenación, gravamen o permuta de bienes inmuebles habrá de comunicarse al órgano competente de la Comunidad Autónoma. Si su valor excediera del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la Corporación requerirá, además, autorización de aquél.

2. Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente, salvo a Entidades o Instituciones públicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro» (Texto Refundido, que se reitera en el art. 109 del Reglamento).

Del contenido del precepto puede deducirse: a) Que si el valor de lo enajenado, gravado o permutado no llegase al 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto, «habrá de comunicarse» la enajenación, etc., o sea, el acto ya realizado, pues no se precisa el que lo comunicable sea un propósito de enajenación, gravamen, etc. b) Que si el valor excediese de aquella cantidad se requerirá «autorización» de la Comunidad Autónoma, anterior así al otorgamiento del negocio jurídico, pues en el precepto no se habla de confirmación, aprobación, ratificación u otra actuación posterior. c) Que los requisitos para que proceda una cesión gratuita se los configura como determinantes para realizarla, pero no como condicionantes de la cesión en sí, y cuyo incumplimiento posterior provocaría la resolución de la cesión, máxime cuando no se señala tiempo de duración de esos fines, lo cual, dado el carácter de duración indefinida de la Entidad beneficiaria, configuraría una prohibición perpetua del cambio de los fines contraria a nuestro ordenamiento. Hay que añadir que es también requisito básico para las cesiones gratuitas el acuerdo al efecto de

la Corporación por mayoría absoluta del número legal de sus miembros, previo el expediente que detalla el artículo 110 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales.

«Art. 80. Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario.» Precepto del Texto Refundido que, con ciertas variantes, se recoge en el artículo 112 del Reglamento de Bienes.

No hay necesidad de indicar que el precepto se refiere a las enajenaciones a título oneroso, pero no a las donaciones, las que por ser de inmuebles habrán de regirse en el orden documental sólo por la regla del artículo 633 del Código Civil, de que se otorguen mediante escritura pública y sean aceptadas en la misma forma por el donatario. Ni tampoco habrá que indicar que no será aplicable esa exigencia a la cesión temporal de uso y al derecho de vuelo a que se refiere el artículo 82, que luego transcribimos.

«Art. 81. Cuando se trate de enajenaciones o gravámenes que se refieran a monumentos, edificios u objetos de índole artística o histórica, será necesario el informe previo del órgano estatal o autonómico competente de acuerdo con la legislación sobre Patrimonio Histórico y Artístico» (Texto Refundido copiado en el art. 117 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

La remisión que hace a la «legislación sobre Patrimonio Histórico y Artístico» no la comprendemos, pues si se quisiera referir de una manera genérica a todo lo referente a la historia y arte nacional lo hubiera puesto con minúsculas. La utilización de mayúsculas es para referirse así a la legislación concreta que existió con esa denominación. Además, hoy la «Ley del Patrimonio Histórico Español» de 25 de junio de 1985, en su Disposición Derogatoria, y entre otras disposiciones, lo hace de la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre defensa, conservación y acrecentamiento del «Patrimonio Histórico y Artístico» y de la Ley de 22 de diciembre de 1955 sobre Conservación del «Patrimonio Histórico y Artístico». Quizá por ello se ha rectificado el precepto al trasladarlo al Reglamento, poniendo con minúsculas ambas palabras para referirse así a conceptos y no a denominación de una Ley.

A mayor abundamiento, en el orden reglamentario, la Ley —hoy vigente— del «Patrimonio Histórico Español» (de 25 de junio de 1985) determina en su Disposición Transitoria primera que «en tanto se elaboran

las normas precisas para el desarrollo y aplicación de la presente Ley, se entenderán vigentes las de rango reglamentario que regulan el Patrimonio Histórico y Artístico Español». Vigencia transitoria condicionada al desarrollo reglamentario de la Ley, que ha terminado ya, pues ese desarrollo (susceptible de otro complementario posterior) se ha llevado a cabo por el Real Decreto de 10 de enero de 1986, que en su Disposición Derogatoria lo hace, entre otras, y aparte de la derogación que su misma publicación supone, del Reglamento de la Ley del Tesoro Artístico Nacional de 16 de abril de 1936, modificada por Decreto de 15 de junio de 1972.

«Art. 82. 1. No implicarán enajenación ni gravamen las cesiones de parcelas de terrenos del patrimonio municipal a favor de vecinos braceros, aunque el disfrute de éstos haya de durar más de diez años, ni las que se otorguen a vecinos para plantar arbolado en terrenos del mismo patrimonio no catalogados como de utilidad pública.

2. Dichas cesiones habrán de ser acordadas por el Ayuntamiento Pleno con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

3. Los vecinos cesionarios se harán, en su caso, dueños del arbolado que cultiven, y durante los cinco años primeros podrán acotar las parcelas plantadas para preservarlas de los ganados. Si esta acotación perjudicara aprovechamientos comunales y hubiera reclamaciones de vecinos, quedará en suspenso la cesión hasta que sobre ella recaiga nuevamente acuerdo del Ayuntamiento Pleno» (Texto Refundido transcrito en el art. 116 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

Continuando con las imprecisiones jurídicas, se recogen aquí dos cesiones que se perfilan como completamente distintas. El precepto es transcripción literal del artículo 195 de la anterior Ley de Régimen Local (Texto Refundido) del 24 de junio de 1955, y ambos merecen idénticos reproches, así como el 116 del actual Reglamento de Bienes de Entidades Locales que lo repite.

En primer lugar, se recoge una declaración que ha de calificarse de pura utopía. «No implicarán enajenación ni gravamen» las cesiones de parcelas a que alude. Dice que no serán enajenaciones, pero los beneficiados con ellas tienen un uso exclusivo e incluso pueden cercar la parcela. Que con esa frase se quiera indicar que no existe por la Entidad local un desprendimiento definitivo de más o menos facultades dominicales, lo admitimos, pero esa afirmación, con ese contenido, ¿para qué? Ya determina el precepto los requisitos previos para esa cesión, configurándolos como análogos a los de una enajenación o gravamen, pero que según él no lo será.

En segundo lugar, rehúye denominar los derechos que concede, ¿por qué? Concede un derecho real de vuelo al cual ha de aplicarse toda la normación de él, salvo las especialidades que expresa el precepto. Y un derecho real de uso, que parece no tener la limitación del párrafo 1.º del artículo 524 del Código Civil, aunque sí la prohibición de enajenar que estatuye el artículo 525 del mismo, pues parece basarlo en la exigencia de una determinada cualidad del cesionario, e incluso basa esa prohibición en la declaración de que el arbolado es propio del cultivador, lo cual no sería necesario indicar si no se partiera de la base de que todo el contenido del derecho de vuelo que no sea el indicado no es enajenable.

De todas formas, el contenido del precepto y del de su precedente apenas si se habrá aplicado en su ya largo período de vigencia.

«Art. 83. El arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades locales se regirá en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación, por las normas jurídico públicas que regulen la contratación» (Texto Refundido, y con mayor desarrollo el art. 92 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales).

Finalmente, la capacidad para realizar las actuaciones que aquí nos ocupan no la tiene por sí solo el representante del Ente local. Este ejecuta, pero no decide. Para esto último, y además de lo determinado en los varios artículos antes transcritos, se tendrán en cuenta los siguientes requisitos al efecto.

Dispone la Ley de Bases en su artículo 22:

«1. El Pleno integrado por todos los Concejales es presidido por el Alcalde.

2. Corresponden en todo caso al Pleno las siguientes atribuciones:

.....

l) La enajenación del patrimonio.

ll) Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

m) Las demás que expresamente le confieran las Leyes.»

Y, a su vez, determina la misma Ley de Bases en su artículo 33:

«1. El Pleno de la Diputación está constituido por el Presidente y los Diputados.

2. Corresponde en todo caso al Pleno:

.....

h) La enajenación del patrimonio.

.....

k) Aquellas atribuciones que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.

l) Las demás que expresamente le atribuyan las Leyes.»

Entre las disposiciones comunes a todas las Entidades locales, del Texto Refundido de la legislación de Régimen local tenemos que destacar:

«Art. 46. 1. Los órganos colegiados de las Entidades locales funcionan en régimen de sesiones ordinarias de periodicidad preestablecida y extraordinarias, que pueden ser, además, urgentes.

2. En todo caso, el funcionamiento del Pleno de las Corporaciones locales se ajusta a las siguientes reglas:

a) El Pleno celebra sesión ordinaria, como mínimo, cada tres meses y extraordinaria cuando así lo decida el Presidente o lo solicite la cuarta parte, al menos, del número legal de los miembros de la Corporación. En este último caso, la celebración del mismo no podrá demorarse por más de dos meses desde que fuera solicitada.

b) Las sesiones plenarias han de convocarse, al menos, con dos días hábiles de antelación, salvo las extraordinarias que lo hayan sido con carácter urgente, cuya convocatoria con este carácter deberá ser ratificada por el Pleno. La documentación íntegra de los asuntos incluidos en el orden del día, que deba servir de base al debate y, en su caso, votación, deberá figurar a disposición de los Concejales o Diputados, desde el mismo día de la convocatoria, en la Secretaría de la Corporación.

c) El Pleno se constituye válidamente con la asistencia de un tercio del número legal de miembros del mismo, que nunca podrá ser inferior a tres. Este quórum deberá mantenerse durante toda la sesión.

En todo caso, se requiere la asistencia del Presidente y del Secretario de la Corporación o de quienes legalmente les sustituyan.

d) La adopción de acuerdos se produce mediante votación ordinaria, salvo que el propio Pleno acuerde, para un caso concreto, la votación nominal. El voto puede emitirse en sentido afirmativo o negativo, pudiendo los miembros de las Corporaciones abstenerse de votar.

La ausencia de uno a varios Concejales o Diputados, una vez iniciada la deliberación de un asunto, equivale, a efectos de la votación correspondiente, a la abstención.

En el caso de votaciones con resultado de empate, se efectuará una nue-

va votación, y si persistiera el empate, decidirá el voto de calidad del Presidente.»

«Art. 47. 1. Los acuerdos de las Corporaciones locales se adoptan, como regla general, por mayoría simple de los miembros presentes. Existe mayoría simple cuando los votos afirmativos son más que los negativos.

.....

3. Es necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación para la adopción de acuerdos en las siguientes materias:

.....

d) Cesión por cualquier título del aprovechamiento de bienes comunales.

e) Concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto.

.....

k) Enajenación de bienes, cuando su cuantía exceda del 10 por 100 de los recursos ordinarios de su presupuesto.

l) Alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales o comunales.

ll) Cesión gratuita de bienes a otras Administraciones o Instituciones públicas.

m) Las restantes materias determinadas por la Ley.»

«Art. 49. Las sesiones se celebrarán en la Casa Consistorial o en el Palacio Provincial que constituya la sede de la respectiva Corporación. En los casos de fuerza mayor podrán celebrarse en edificio habilitado al efecto.»

«Art. 50. De cada sesión se extenderá acta por el Secretario de la Corporación o, en su caso, del órgano correspondiente, haciendo constar, como mínimo, la fecha y la hora de comienzo y fin, los nombres del Presidente y demás asistentes, los asuntos tratados, el resultado de los votos emitidos y los acuerdos adoptados. En las sesiones plenarias deberán recogerse sucintamente las opiniones emitidas.»

«Art. 51. Serán nulos los acuerdos adoptados en sesiones ordinarias sobre asuntos no comprendidos en su convocatoria, así como los que se adopten en sesiones ordinarias sobre materias no incluidas en el respectivo

orden del día, salvo especial y previa declaración de urgencia hecha por el órgano correspondiente, con el voto favorable de la mayoría prevista en el artículo 47, 3, de la Ley 7/1985, de 2 de abril.»

«Art. 54. 1. Será necesario el informe previo del Secretario, y además, en su caso, del Interventor o de quienes legalmente les sustituyan, para la adopción de los siguientes acuerdos:

a) En aquellos supuestos en que así lo ordene el Presidente de la Corporación o cuando lo solicite un tercio de sus miembros con antelación suficiente a la celebración de la sesión en que hubieren de tratarse.

b) Siempre que se trate de asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial.»

Tendremos también en cuenta que siendo obligatoria la forma de la subasta pública para estas enajenaciones, gravámenes, etc., conforme al apartado *h)* del artículo 24 del Texto Refundido, corresponderá al Alcalde «presidir las subastas y concursos para ventas, arrendamientos...», y según el apartado *b)* del artículo 29 del mismo Texto Refundido, es el Presidente de la Diputación quien ha de «presidir las subastas y adjudicar provisionalmente el remate».

Aunque no de una manera directa, se refieren indirectamente a la enajenación o gravamen de los inmuebles de las Entidades locales el artículo 180 del Texto Refundido, que dispone en su apartado 2: «Las transacciones y arbitrajes previstos en el artículo 39 de la Ley General Presupuestaria requerirán, cuando afecten a derechos de las Haciendas de las Entidades locales, el acuerdo del órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente que tuviera asumida esa competencia».

Y el artículo 182 establece, a su vez, en su apartado 1: «Las deudas contraídas por las Entidades locales no podrán ser exigidas por el procedimiento de apremio, a excepción de las aseguradas con prenda o hipoteca, no pudiendo ninguna autoridad ni Tribunal despachar mandamiento de ejecución ni dictar providencia de embargo contra bienes y derechos de dichas Entidades».

Consideración especial requiere la enajenación de parcelas sobrantes.

Determina al efecto el artículo 7 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales como concepto de ellas:

«Art. 7. 1. Se clasificarán como bienes patrimoniales las parcelas sobrantes y los efectos no utilizables.

2. Se conceptuarán parcelas sobrantes aquellas porciones de terreno

propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento no fueren susceptibles de uso adecuado.

3. Para declarar un terreno parcela sobrante se requerirá expediente de calificación jurídica, en la forma que previene el artículo siguiente y con la excepción que señala su número 3.

4. Se considerarán efectos no utilizables todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario.»

Y se establece, por último, en el artículo 115 del mismo Reglamento, como requisitos de la enajenación de estas parcelas:

«Art. 115. 1. Las parcelas sobrantes, a que alude el artículo séptimo, serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos.

2. Si fueran varios los propietarios colindantes, la venta o permuta se hará de forma que las parcelas resultantes se ajusten al más racional criterio de ordenación del suelo, según dictamen técnico.

3. Si algún propietario se negara a adquirir la parcela que le correspondiere, la Corporación podrá expropiarle su terreno del modo dispuesto para la regulación de solares, a cuyo efecto será preceptivo, en cada caso, el dictamen técnico pertinente.

BUENAVENTURA CAMY SÁNCHEZ CAÑETE
Registrador de la Propiedad