

La actividad de las Asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario

SUMARIO: I. *Introducción.*—II. *El problema de la personalidad jurídica del Estado y de las Comunidades Autónomas:* 1. Planteamiento.—2. El concepto de persona jurídica en el Derecho privado.—3. El Estado como sujeto de derechos y obligaciones en la legislación civil.—4. La personificación de la Administración pública.—5. El Derecho administrativo patrimonial y el Estado como sujeto de los derechos y obligaciones de naturaleza económica.—6. El problema en el ámbito del Derecho autonómico.—III. *Personalidad jurídica del Estado y de las Comunidades Autónomas, y autonomía de las Cámaras legislativas en el orden patrimonial:* 1. Recapitulación crítica y soluciones de *lege ferenda*.—2. El Reglamento parlamentario, ¿vehículo de soluciones normativas?—IV. *Los Parlamentos y su autonomía en el tráfico jurídico inmobiliario:* 1. Planteamiento. La posible protección de la autonomía de las Asambleas legislativas en el tráfico inmobiliario a través del Registro de la Propiedad.—2. Naturaleza jurídica de los inmuebles de uso de los Parlamentos.—3. Acceso al Registro de la Propiedad de los inmuebles de uso de los Parlamentos.—4. El problema del titular registral en la inscripción de bienes inmuebles destinados al uso de los Parlamentos y su solución: la constancia registral de la afectación, adscripción o mutación demanial.—5. Asiento a practicar en el Registro.

I. INTRODUCCIÓN

Consecuencia del principio, básico en el Estado de Derecho, de separación de poderes, las modernas Asambleas legislativas aparecen siempre investidas de una serie de prerrogativas que garantizan su autonomía respecto a otras instancias estatales (1). Tales prerrogativas se condensan

(1) Cfr. N. PÉREZ SERRANO: *Tratado de Derecho político*, Madrid, 1976, páginas 771 y ss.; F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1984, págs. 40 y ss.; J. DE ESTEBAN, L. LÓPEZ GUERRA, E. ESPÍN y J. GARCÍA MORILLO: *El régimen constitucional español*, 2, Barcelona, 1982, págs. 73 y ss.; I. PITCHER, INMA FOLCHI, J. FERRET y J. VINTRO: «El principio de autonomía parlamentaria en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», ponencia presentada a las Jornadas de Parlamentos Autónomos, Valencia, junio 1985 (versión provisional para las sesiones de trabajo).

en los principios de autonomía reglamentaria, de gobierno interno, financiera y presupuestaria, organizativa y administrativa (2).

Dentro de la autonomía administrativa y organizativa hay que incluir la autonomía contractual, esto es, la independencia de las Cámaras para decidir la conclusión de los contratos que precisen para satisfacer sus necesidades (3).

Cuando estos contratos son de ejecución de obras o de suministro de bienes o servicios no se discute en la doctrina (4) —ni tampoco en la práctica— la autonomía total del Parlamento, que podrá concluirlos conforme a las normas específicas que para cada caso dicte el órgano parlamentario competente —normalmente, la Mesa—, sin aparecer sometido a ninguna fiscalización o control provenientes de órganos extraparlamentarios (5).

No ocurre lo mismo, sin embargo, cuando el contrato que se pretende concluir tiene por objeto la adquisición de bienes inmuebles.

Este supuesto, carente quizá de importancia hasta tiempos recientes, debido a la existencia de una sola Cámara legislativa en España, se plantea, sin duda, con la máxima intensidad tras el desarrollo del modelo autonómico de la Constitución de 1978, pues en todos los Estatutos —pese a que tal solución no deriva de la norma fundamental (6)— se

(2) El artículo 72 de la vigente Constitución española reconoce tales prerrogativas a las Cortes Generales, esto es, al Congreso y al Senado. En sentido similar se manifiestan los Estatutos de Autonomía respecto a sus respectivas Asambleas legislativas. Sobre la igualdad sustancial de la naturaleza de los Parlamentos autónomos y de las Cortes Generales, sin perjuicio de las diferencias de tratamiento constitucional, cfr. A. EMBID IRUJO: «Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico», en *Revista de las Cortes Generales*, número 3, 1984, págs. 34 y ss.

(3) Sobre la autonomía contractual, cfr. J. L. YUSTE GRIJALBA: «Le régime juridique des contrats des Parlements», en *Informations constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 91, 1972, págs. 91 y ss., con un amplio y documentado estudio de la materia en Derecho comparado.

(4) Cfr. F. SANTAOLALLA, *op. cit.*, págs. 45 y ss.

(5) No obstante, la posibilidad de someter los litigios sobre estos contratos a los jueces y tribunales está, en mi opinión, fuera de toda duda una vez promulgada la vigente Constitución. Los términos del artículo 24 de la misma conducen indefectiblemente a dicha conclusión, superando así viejos planteamientos, como los que condujeron al Tribunal Supremo, en Auto de 14 de noviembre de 1969, a considerarse incompetente para conocer del recurso contencioso-administrativo de un funcionario de las Cortes por una sanción impuesta por éstas. Sobre esta cuestión, en general, cfr. J. C. PORTIER: «Le contrôle du juge sur les actes administratifs des Assemblées parlementaires», en *L'Actualité juridique. Droit administratif*, marzo 1981, págs. 128 y ss., y M. Emile BLAMONT: «Le respect de la loi par les Parlements», *Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 16, 1953.

(6) De la Constitución sólo se deriva —art. 152.1— la existencia de Asambleas legislativas en las Comunidades Autónomas cuyo Estatuto sea aprobado por el procedimiento explicitado en el artículo 151, no en las demás, respecto a las que, sobre tal extremo, guarda silencio. En todo caso, las referencias de la Cons-

dota a las respectivas Comunidades Autónomas de Parlamentos o Asambleas legislativas a las que aquéllos reconocen, como ha señalado MUÑOZ MACHADO, «los poderes de autonormación y autoorganización que son característicos de estas instituciones en los sistemas apoyados en el llamado principio de la división de poderes» (7).

Pues bien: resulta obvio que los Parlamentos precisan de bienes inmuebles, tanto para tener en ellos su sede como para otros usos (archivos, almacenes, etc.). Poseyendo, de acuerdo con los principios mencionados, un presupuesto autónomo y gozando de autonomía en el orden contractual parece que, en hipótesis, nada debiera obstaculizar la adquisición por las Cámaras legislativas de tales bienes.

Tal afirmación, sin embargo, no pasa de ser un mero deseo de *lege ferenda*. De *lege lata* la situación es bien distinta, sencillamente porque las Cámaras legislativas no poseen personalidad jurídica. Podrá pretenderse la atribución a las Asambleas legislativas de aquella personalidad, pero es evidente que, como expresamente manifiesta el autor que con mayor claridad la ha reivindicado (8), *hic et nunc* no la poseen: ninguna norma del ordenamiento español se la atribuye.

No obstante, la solución al problema planteado no es la misma si se acoge la tesis de quienes sustentan que «la personalidad del Estado en su conjunto es sólo admisible en el seno de la comunidad de los Estados (el Estado en cuanto sujeto del Derecho internacional en su relación con otros Estados)», pero que «desde el punto de vista del ordenamiento interno no aparece, en cambio, esa personalidad un tanto mística del Estado, sino sólo la personalidad propiamente jurídica de uno de sus elementos: la Administración Pública» (9), que si se admite la opinión de que el Estado, incluso en el orden interno, goza de personalidad. Lo mismo sucede, *mutatis mutandis*, respecto de las Comunidades Autónomas y sus respectivas Administraciones.

Las Cortes Generales y, en su ámbito, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son, en expresión de SANTAMARÍA PAS-

titución a las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son siempre incidentales y aparecen con ocasión de la regulación de otras materias: incompatibilidad de sus miembros (art. 67.1), designación de senadores (art. 69.5), iniciativa legislativa (art. 87.2), elección del Presidente del Consejo de Gobierno (artículo 152.1), sistema de elección (art. 152.1) y legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad (art. 162.1.a).

(7) *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Madrid, 1984, página 56.

(8) SANTAMARÍA PASTOR: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pág. 8.

(9) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ: *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, 2.ª ed., Madrid, 1980, pág. 24.

TOR (10), «organizaciones estatales no administrativas», esto es, como explica Díez Pícazo (11), complejos orgánicos que sin duda pertenecen al Estado, pero que no se insertan en las distintas Administraciones Públicas (12). Si sólo éstas tienen personalidad, queda sin explicación posible la actividad —que de hecho se produce— de los Parlamentos en el tráfico jurídico-privado. Y si bien es cierto que la personalidad jurídica es un simple artificio creado por el Derecho objetivo con carácter *instrumental*, no lo es menos que el grado de trascendencia del mismo en el entramado del Derecho privado impide absolutamente prescindir de él, al menos mientras no se encuentre un sustituto válido.

II. EL PROBLEMA DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. *Planteamiento*

La cuestión de si el Estado posee personalidad jurídica en el orden interno ha dado lugar a una interesantísima polémica entre los tratadistas del Derecho público, de la que, siguiendo la exposición de Garrido Falla (13), pueden entresacarse las posiciones doctrinales siguientes:

a) Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico interno no hay más que una sola personalidad jurídica, la de la Administración Pública. Por lo que se refiere al Parlamento, más que como órgano del Estado, debe concebirse como «un órgano del pueblo, auténtico titular de la propiedad del poder», y por lo que se refiere a los Jueces y Tribunales, tampoco deben concebirse como órganos del Estado, sino del Derecho (14).

b) A la vista de la Constitución y de nuestro Derecho positivo, no hay ningún inconveniente doctrinal ni práctico para admitir la personalidad jurídica del Estado. Ni tampoco existe contradicción si afirmamos que la Administración, órgano de la persona jurídica estatal, es al mismo

(10) *Op. cit.*, pág. 8.

(11) «El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 6, 1982, página 115.

(12) Comparten tal condición con otros órganos constitucionales, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas o la propia Corona (en concreto, la Casa del Rey).

(13) «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español», *Revista de Administración Pública*, núm. 97, enero-abril 1982, págs. 9 y ss.

(14) E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 23.

tiempo ella misma persona jurídica, «ya que la atribución de personalidad a un órgano no es una noción nueva en Derecho público» (15).

c) La personalidad jurídica, en cuanto tal, sólo es atribuible a la Administración Pública; pero no habría ningún inconveniente en admitir una especie de personalidad jurídica sectorial o parcial (en una suerte de renovación de la teoría del fisco) a las Cortes Generales y, en general, a las diferentes organizaciones estatales no administrativas (16).

d) Tanto la Constitución como las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, en armonía con el resto de nuestra legislación vigente, permiten concluir que el Estado tiene personalidad jurídica en el orden interno (17).

e) Por último, hay que reseñar la opinión de DÍEZ PICAZO, para quien «a efectos patrimoniales *lato sensu* (demanio y patrimonio, presupuesto, responsabilidad), el Estado-aparato es la única persona jurídica, incluso en el Derecho interno» (18), pero no lo es a todos los demás efectos.

No es este el lugar para terciar en esta polémica. Únicamente interesa aquí el análisis del problema desde el punto de vista del Derecho privado, en orden, además, a resolver la cuestión de la adquisición de bienes inmuebles por los Parlamentos. Desde tal perspectiva se hace imprescindible el estudio de la legislación civil y, dentro de ella, de las normas del Derecho Inmobiliario Registral. Conocido el criterio de las mismas, será el momento de contemplar el problema desde el prisma del Derecho administrativo.

2. *El concepto de persona jurídica en el Derecho privado*

«Toda la materia —escribe FERRARA— de las personas jurídicas es un cúmulo de controversias. En este terreno todo es disputado: el concepto, los requisitos, los principios; muchos niegan hasta la existencia de las personas jurídicas, que estiman un producto de la fantasía de los juristas. Y es singular que las numerosas y cada vez más agudas y penetrantes investigaciones, en vez de aclarar el problema, lo han complicado más; la multiplicación de las teorías, el choque de las polémicas,

(15) LÓPEZ GUERRA: «La personalidad jurídica del Estado», en *Revista de Derecho Político*, núm. 6, 1980, pág. 35.

(16) SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, especialmente pág. 19.

(17) LÓPEZ RODÓ: «Personalidad jurídica del Estado», en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, especialmente pág. 65.

(18) *Op. cit.*, pág. 138.

la disparidad de las concepciones han intrincado de tal modo el tema que la visión del problema es dificultosa» (19).

Es ello cierto, y seguramente es verdad también que —como señala Cossío (20)— la personalidad de Derecho privado apenas representa más que una personalidad *hacia afuera*, una unidad de carácter externo, vinculada a la titularidad de los derechos y obligaciones. Pero no es poco tal afirmación. Permite nada menos que solventar jurídicamente una patente realidad, además de constituir —como ha puesto de manifiesto ASCARELLI (21)— un precioso instrumento para que el individuo pueda participar en varias actividades sociales, mediante la técnica de la multiplicación de *centros de imputación*, resolviendo de este modo la atribución de *diversas legitimaciones* en relación con los distintos bienes y actividades.

Por ello, es más que suficiente para comprender la esencia del concepto de las personas jurídicas la noción ofrecida por CASTÁN, para quien tales son «aquellas entidades formadas para la realización de los fines colectivos y durables de los hombres, a las que el Derecho objetivo reconoce capacidad para derechos y obligaciones» (22).

Ni qué decir tiene que tal cualidad de sujetos de derechos es absolutamente trascendental en una concepción jurídica en la que no cabe la existencia de derechos sin sujeto (23).

(19) *Teoría de las personas jurídicas*, ed. esp., Madrid, 1929, pág. 3.

(20) «Hacia un nuevo concepto de la persona jurídica», en *ADC* (1954), página 645. «Cuando en Derecho privado —escribe— atribuimos la personalidad jurídica, lo único que hacemos es atribuirle la titularidad formal o personalidad externa. Queda siempre en pie la cuestión de determinar en cada caso concreto hasta qué punto a esa personalidad exterior reconocida corresponde una personalidad interior: en qué medida existe un complejo de relaciones de coordinación y subordinación propiamente orgánico y superior a la voluntad de los individuos que integran la organización, pudiendo atribuirse a la misma junto a la titularidad la autonomía» (págs. 653 y ss.).

(21) «Personalità giuridica e problemi delle società», en *Rivista delle Società*, II-6 (1957), págs. 997 y ss.

(22) *Derecho Civil Español, común y foral*, tomo I, vol. II, 12.^a ed., Madrid, 1978, págs. 382 y ss.

(23) Otra cosa es la posibilidad excepcional de que exista una indeterminación transitoria del sujeto, que coloca al Derecho en una situación interina sometida a especial regulación. En tal caso, como señala DE CASTRO: *Derecho Civil de España*, tomo I, 2.^a ed., pág. 582, «la unidad del Derecho subjetivo se mantiene al conservar el Derecho objetivo la identidad de la situación durante el interregno abierto —que nunca permite sea muy largo— hasta la determinación del nuevo titular». Se conocen como ejemplos clásicos de estas situaciones la herencia yacente, la institución hereditaria hecha a favor de una persona aún no concebida al tiempo de abrirse la herencia, el de los derechos de servidumbre de predios abandonados y el del título al portador abandonado por su poseedor y todavía no ocupado por nadie. Cfr. CASTÁN, *op. cit.*, pág. 37.

3. *El Estado como sujeto de derechos y obligaciones en la legislación civil*

En la legislación civil es siempre el Estado —y no la Administración— quien aparece como titular de derechos y obligaciones. En efecto:

a) El Estado es titular del derecho de propiedad: artículos 339, 2.º (bienes ... «*que pertenecen privativamente al Estado*»), 340 («bienes *pertenecientes al Estado*»), 345 («Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado ...»), 351 (descubrimiento de tesoro oculto «*en propiedad ajena, o del Estado*»), 371 (las islas ... *pertenecen al Estado*) y 601 («la comunidad de pastos en terrenos públicos, ya pertenezcan a los Municipios, ya al Estado ...») del Código Civil.

b) En el artículo 351 del Código Civil se reconoce al Estado *capacidad para adquirir* el tesoro oculto por su justo precio.

c) El Estado sucede *abintestato* a falta de herederos testamentarios y legítimos (arts. 913 a 956 del Código Civil). En tal caso, «los derechos y obligaciones del Estado ... serán los mismos que los de los demás herederos» (art. 957 del Código Civil) y «para que el Estado pueda apoderarse de los bienes hereditarios habrá de preceder *declaración judicial de heredero*» (art. 958 del Código Civil), lo mismo que si se tratase de un particular.

d) Directamente se alude al Estado como persona en el artículo 1.903 del Código, que le hace sujeto de la obligación de reparación de los daños causados: tal obligación «es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder» (párrafo 1.º); «el Estado es responsable en este concepto cuando obra por mediación de un agente especial» (párrafo 5.º); «la responsabilidad de que trata este artículo cesará cuando *las personas en él mencionadas* prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño» (párrafo 7.º).

e) El Estado aparece también como sujeto del derecho real de hipoteca: artículo 1.875, párrafo 2.º, del Código Civil.

c) Es igualmente el Estado sujeto de derechos de crédito, gozando éstos de preferencia en relación a determinados bienes inmuebles y de derechos reales del deudor (art. 1.923, 1.º, del Código Civil).

Como ha señalado OTERO NOVAS, «de este conjunto de preceptos del Código Civil se desprende una clara personalidad jurídica del Estado, aunque esta personalidad no sea definida expresamente en ninguno de sus artículos. Pero obviamente, si el Estado aparece como titular de bienes (arts. 339, 340, 341, 345, 601), si es susceptible de ser declarado

responsable por virtud de obligaciones extracontractuales (art. 1.903), y si puede ostentar derechos hereditarios (arts. 913 y 956), sucediendo al difunto en sus derechos y obligaciones, aunque con ciertas peculiaridades (art. 957), en virtud del mismo título judicial por el que adquieren otras personas privadas (art. 958), resulta innecesario pedirle al Código Civil un pronunciamiento expreso sobre un punto suficientemente aclarado» (24).

Pero si ello es claro en el Código, más lo es todavía en nuestra vigente legislación hipotecaria. Sabido es que «deviene titular registral aquel sujeto que, al hacer constar en el Registro un acto jurídico, queda designado en los libros como portador de un derecho, facultad o expectativa sobre un inmueble inmatriculado» (25). Como quiera que el titular registral es siempre el sujeto de los derechos que se adquieren o declaran en el acto que se lleva al Registro, es evidente que, para ser titular, es preciso ser persona natural o jurídica.

Pues bien: de nuestra vigente legislación hipotecaria resulta con toda evidencia la aptitud del Estado —y no de la Administración— para ser sujeto de derechos inscribibles y, por tanto, la circunstancia de que es el Estado quien es titular registral. De este modo:

a) En el registro se inscriben «los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado ...» (artículo 2, 6.º, de la Ley Hipotecaria).

b) Todavía más explícito es el artículo 4.º del Reglamento Hipotecario: «serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona individual o colectiva a que pertenezcan y, por tanto, los del Estado, la Provincia, el Municipio y Entidades civiles y eclesiásticas» (art. 4.º del Reglamento Hipotecario).

c) La expresión «bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado» se repite en los artículos 17, 20 y 21 del Reglamento. En el artículo 18 del Reglamento se alude directamente a los «títulos inscribibles de la propiedad del Estado».

d) Idénticos principios se derivan de muchos otros preceptos de la Ley Hipotecaria (vgr., arts. 194 —hipotecas legales a favor del Estado— y 206 —procedimientos de inmatriculación de inmuebles a favor del Estado mediante certificación de dominio—) y de su Reglamento (arts. 26, 17 a 32, 270 y 271, 280 y 303 a 307, entre otros).

(24) *La administración financiera del Estado como sujeto de relaciones jurídico-obligacionales*, Madrid, 1978, págs. 16 y ss. En el mismo sentido, GARRIDO FALLA, *op. cit.*, págs. 10 y ss.

(25) LACRUZ-SANCHO: *Derecho inmobiliario registral*, 2.ª ed., Barcelona, 1984, página 97.

e) De lo expuesto se deduce la condición de titular registral del Estado. Explícitamente se refiere a ella el párrafo tercero del artículo 17 del Reglamento Hipotecario: «*en la inscripción a favor del Estado podrá hacerse constar ...*».

4. *La personificación de la Administración Pública*

A pesar de lo que se deduce de lo antes expuesto, ha de reconocerse que únicamente la Administración está personificada *de forma expresa* en la vigente legislación española: según el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957, «la Administración del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

Ello no obstante, parece claro que en la voluntad de los redactores de la Ley la atribución de personalidad a la Administración pasa por una cierta equiparación entre ésta y el Estado mismo. Así, se lee en la Exposición de Motivos de la Ley de 1957 que con ella «se robustece la unidad del Estado y se asegura la efectividad del principio de nuestro Derecho público según el cual el Estado constituye una única persona jurídica» (26). Tiene por ello razón, a mi juicio, GARRIDO FALLA cuando señala que «reducir la personalidad del Estado a la de la Administración no significa otra cosa que reducir la teoría a la práctica: si los actos del Estado que había que someter al Derecho y a la fiscalización jurisdiccional eran actos administrativos; si los contratos del Estado se concluían a través de sus órganos competentes —que pertenecían a la Administración Pública— y si las herencias que recibía el Estado, la administración de su patrimonio y la propia titularidad de los bienes y derechos de la Hacienda pública, se gestionaban por la Administración Pública, resulta comprensible que se terminase por olvidar la personalidad del todo (el Estado), dado el protagonismo de su parte más significativa (la Administración)» (27).

A partir de esta constatación está plenamente justificado, en mi opinión, avanzar hacia una consideración del Estado como persona jurídica (28) que supere la actual concepción, incluso manteniendo dentro de

(26) Escribe LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, pág. 62, nota 27, cuyo protagonismo en la elaboración de la LRJAE es bien conocido: «creo poder dar la interpretación auténtica al precepto si digo que lo que se quiso fundamentalmente fue reforzar el principio de la *unidad del Estado*». Cita este autor como prueba el párrafo de la E. de M. transcrito en el texto.

(27) *Op. cit.*, pág. 16.

(28) Defienden la personalidad del Estado, con numerosos argumentos extraídos de la vigente Constitución, LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, págs. 28 y ss.; LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, págs. 57 y ss., y GARRIDO FALLA, *op. cit.*, págs. 16 y ss.

aqué a la Administración, también personificada (29). No es, sin embargo, objeto de este trabajo terciar en la referida polémica, respecto a la que sólo interesa aquí recoger las observaciones siguientes:

1.^a Que, sin duda ninguna, las Cortes Generales y el Poder Judicial son órganos del Estado. Como escribe GARRIDO FALLA, el párrafo segundo del artículo 1.º de la Constitución es, a estos efectos, definitivo: «La soberanía nacional reside en el pueblo español del que emanan *los poderes del Estado*». La primera parte del precepto encierra, sin duda, la filosofía democrática sobre la legitimación del poder; pero interesa especialmente subrayar su última parte; a saber: que *los poderes son del Estado*. Lo cual es congruente con lo que se ha dicho en el párrafo anterior y que constituye las primeras palabras de nuestra Constitución: «España se constituye en un Estado ...».

«A partir de aquí, pues —concluye el autor citado— toda referencia jurídico-constitucional ha de hacerse cabalmente al Estado. Aunque sue- ne a tautología, vale decir que todos los poderes del Estado son... del Estado; que son órganos del Estado, incluso prescindiendo de que tengan o no personalidad jurídica independiente, puesto que esto es un arbitrio técnico-jurídico que no desvirtúa la afirmación fundamental» (30).

(29) Defienden esta posibilidad LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, pág. 35, y LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, págs. 62 y ss., invocando las opiniones de diversos autores.

(30) *Op. cit.*, págs. 14 y ss. Por supuesto que si no se admite la personalidad del Estado difícilmente cuadra a las Cortes Generales, al Consejo General del Poder Judicial, etc., el calificativo de «órganos». De ahí que SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 11, se pregunta: «¿De qué persona es órgano las Cortes Generales? Evidentemente, de ninguna. Estamos ante un callejón que no tiene más de dos salidas, y un tanto absurdas: o admitimos que cabe pensar en órganos que no forman parte de ninguna persona (lo que parece ser una *contradictio in terminis*) o resulta que las Cortes Generales no son un órgano. Y ¿qué son entonces?» Desde luego, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional los califica precisamente de «órganos constitucionales del Estado» (Título IV, Capítulo 3.º), junto con el Gobierno y el Consejo General del Poder Judicial (art. 73, que remite al art. 59 de la Constitución). Y desde luego, también, si se es órgano se es de una persona jurídica. Parece que la misma perplejidad que embarga al autor citado estuvo presente en los redactores de los Estatutos de Autonomía: trasladado a su ámbito el problema, optaron mayoritariamente por calificar a los respectivos Gobiernos, sus Presidentes y Parlamentos de «instituciones» de la Comunidad Autónoma (artículos 29-2 del Estatuto Catalán, 9-2 del Gallego, 9 del Valenciano, 7.º del de Canarias, 18 del de las Islas Baleares, 8.º del de Cantabria y 9.º del de Castilla-León) o, complicadamente, de «órganos institucionales» (art. 22 del Estatuto de Asturias, 20 del de Murcia y 11 del aragonés); sólo los Estatutos de La Rioja (art. 16) y Castilla-La Mancha (art. 8) osan hablar de «órganos» de la Comunidad Autónoma respectiva. En cualquier caso lo que es claro es que las Cortes Generales y los Parlamentos autónomos lo que son («órganos», «instituciones», «órganos institucionales» o simplemente —Estatutos vasco y extremeño— «poderes») lo son del Estado, aquéllas, y de las Comunidades Autónomas, estos últimos.

2.^a Que, y esto sí que es importante para el objeto de este estudio, desde el punto de vista jurídico-privado o, si se quiere, desde la perspectiva de las relaciones estrictamente jurídico-patrimoniales, no cabe duda que es el Estado, y no la Administración, quien deviene sujeto de las correspondientes relaciones jurídicas.

A justificar esta importante afirmación está dedicado el epígrafe que sigue.

5. *El Derecho administrativo patrimonial y el Estado como sujeto de los derechos y obligaciones de naturaleza económica*

Las normas del que pudiera denominarse «Derecho administrativo patrimonial» están absolutamente poseídas por la idea de titularidad *estatal* de los bienes y derechos de naturaleza económica. En las mismas es el Estado —y no la Administración— el sujeto de derechos y obligaciones.

En efecto: en el Patrimonio *del Estado* se integran bienes que son propiedad del Estado y edificios igualmente propiedad del Estado (artículo 1, 1.º, de la Ley de Patrimonio del Estado); el Estado es *titular* de derechos reales y de arrendamiento (art. 1, 2.º, LPE); igualmente *pertenecen al Estado* derechos de propiedad incorporal (art. 1, 3.º, LPE); los *bienes del Estado* son tanto los patrimoniales como los demaniales (artículos 5 y 6, 1.º, LPE); existen *fincas del Estado* inscritas en el Registro de la Propiedad (art. 16 LPE); el Estado puede *adquirir bienes y derechos* (art. 19); *pertenecen al Estado* los bienes mostrencos (art. 21); es el Estado quien *puede ser heredero testamentario y legítimo, legatario y donatario* (art. 24), quien *puede adquirir bienes* por usucapión (art. 25) y por ocupación (art. 26), y quien *puede ser adjudicatario* en pago de créditos de los que él mismo es acreedor (art. 30); sus bienes y derechos se inscriben en los Registros de la Propiedad; *precisamente a nombre del Estado* (art. 42); es al Estado a quien corresponde la posesión sobre sus bienes y derechos (art. 50); puede el Estado enajenar sus derechos reales (art. 66); existen solares del Estado (art. 67); en los juicios de reivindicación, evicción y saneamiento está sujeto el Estado a las reglas del Derecho civil (art. 70); puede el Estado ser arrendatario (art. 88); existen bienes muebles propiedad del Estado (art. 95) y propiedades incorporales del Estado (art. 96); puede el Estado adquirir títulos representativos del capital de sociedades (art. 100), gozando, en tal caso de la condición de socio (art. 103) y correspondiéndole al Estado los derechos de tal (art. 101); etc., etcétera.

El panorama que ofrece la Ley de Patrimonio, siempre considerando al Estado sujeto de derechos y obligaciones de contenido económico, se

completa con lo que al respecto establecen otras disposiciones de leyes diversas. Así, el Estado es quien toma los capitales a préstamo que —junto con los tomados por Organismos Autónomos— constituyen la Deuda Pública (art. 28 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977) y la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, puede reconocer *el Estado* —y sus Organismos autónomos— y de los derechos que se prevé liquidar durante el correspondiente ejercicio integran los Presupuestos Generales *del Estado* (artículo 48 de la Ley General Presupuestaria). También el Reglamento General de Recaudación, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1968, regula la «adjudicación de inmuebles del Estado» (Título II), alude al derecho de hipoteca legal tácita que tiene el Estado (art. 158, 3.º) y, lo que es más significativo, ordena la inscripción o, en su caso, inmatriculación en el Registro de los inmuebles adjudicados «a nombre del Estado» (art. 159, 4.º), imponiendo al Registrador de la Propiedad la obligación de practicar «los asientos que procedan a nombre del Estado» (art. 159, 6.º). La propia Ley de Contratos *del Estado*, pese a sentar la regla general de que los contratos que regula son los que «celebre la Administración del Estado con personas naturales o jurídicas» (artículo 1), define el contrato de gestión de servicios públicos como aquel «mediante el cual *el Estado* encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio» (art. 62), alude a la existencia de «sociedades de Derecho privado cuyo capital sea en su totalidad *propiedad del Estado*» (art. 62, *in fine*) y, en fin, aclara que «los Jefes de Departamentos ministeriales son los órganos de contratación del Estado y están facultados para celebrar *en su nombre* —el del Estado— los contratos» de obras, gestión de servicios y suministros» (art. 7).

¿Qué conclusión cabe obtener de los datos que anteceden? A mi juicio, sin duda alguna, que desde la perspectiva del Derecho privado y de la de las normas del Derecho administrativo que regulan actividades materiales tradicionalmente concebidas, *per se*, como pertenecientes al Derecho privado, es propiamente el Estado, y no la Administración, el sujeto de derechos y obligaciones. A tales efectos, pues, tiene el Estado la condición de persona jurídica.

No cabe duda que se produce en esta materia un entrecruzamiento de las técnicas y la dogmática procedentes del Derecho privado con las del Derecho administrativo. Y es que la historia de este último básicamente consiste en ir soltando el lastre de la herencia recibida, en sus orígenes, del Derecho común. De ahí que quepa distinguir nítidamente tres niveles de solución al problema de la aptitud para ser sujeto de derechos y obligaciones:

1.º El estrictamente de Derecho privado, visible en la regulación de la materia contenida, como ya he analizado, en el Código Civil y en la legislación hipotecaria: ni siquiera se plantea la posible existencia de la Administración como sujeto de derechos y obligaciones, atribuyéndose esta última condición al Estado.

2.º El de las normas pertenecientes al Derecho administrativo sobre materias tradicionalmente reguladas por el Derecho privado (básicamente, la Ley de Patrimonio del Estado): directamente influido por el nivel anterior pero con elementos procedentes del tercer nivel, sigue entendiendo que el sujeto de derechos y obligaciones es el Estado, limitándose la Administración Pública a la función de administrar lo que pertenece al Estado-persona.

3.º El de las normas pertenecientes al Derecho administrativo que regulan materias o categorías *procedentes* del Derecho privado que han logrado autonomía total de éste (legislación sobre contratos calificados inequívocamente como administrativos: Ley de Contratos del Estado): se configura nítidamente a la Administración como sujeto de derechos y obligaciones, aunque el «entrecruzamiento» de las materias permita algún *lapsus* en que tal condición se atribuye al Estado.

Explican GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (31), analizando el concepto de Administración en la evolución del Derecho administrativo, cómo hacia mediados del siglo XIX, los esfuerzos dirigidos a garantizar la autonomía del nuevo Derecho público, cristalizan en Alemania en una aportación capital, sin duda tomada en préstamo del pandectismo iusprivatista: el reconocimiento del Estado como persona jurídica. El Estado sería, ante todo, una persona jurídica, y esta constatación elemental permite iniciar, justificar y sostener la magna construcción de su comportamiento ante el Derecho. La personificación jurídica del Estado se erige así en el presupuesto de toda construcción jurídica del Derecho público.

El hecho de que se considere que la personalidad jurídica corresponde al Estado en su integridad y no a cada uno de sus tres Poderes, hace que éstos pierdan su sustantividad propia y se conviertan en simples expresiones orgánicas de aquél. La Administración Pública, hasta aquí, identificada con uno de los poderes orgánicos e individualizados del Estado, el Poder ejecutivo, pasa a ser considerada entonces como una *función* del Estado-persona.

La cuestión será entonces la de averiguar en qué consiste, concreta-

(31) *Curso*, cit., págs. 22 y ss.

mente, esta función de administrar dentro del cuadro de las funciones generales del Estado.

El intento de aislar una abstracta función estatal de administrar, para edificar sobre la misma el objeto formal del Derecho administrativo como disciplina, ha sido —entienden los autores citados— uno de los esfuerzos más prolongados y más sutiles en la historia de dicha ciencia —y también uno de los más baldíos—. Administrar sería acción (frente a declaración, como propia de las funciones legislativa y judicial), o acción singular y concreta, o acción organizada, o acción de conformación social, o gestión de los servicios públicos o actuación bajo formas jurídicas peculiares. El cansancio de este prolongado esfuerzo dialéctico —concluyen— se manifestó en la sorprendente adopción final de fórmulas exclusivamente negativas: administrar sería toda actuación del Estado distinta de legislar o de enjuiciar, o tesis de la «regla o cláusula exorbitante» que se limita a catalogar en el Derecho administrativo las regulaciones Estado-súbditos que salen de los moldes establecidos del Derecho privado, renunciando a una explicación uniforme de esa peculiaridad.

La superación de esta que GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ consideran auténtica «vía muerta» en la solución del problema, viene, a su juicio, a través de la configuración de la Administración como persona jurídica.

En mi opinión, parece claro, sin embargo, que, en materia jurídico-patrimonial, la legislación española circula todavía por los rieles de aquella hipotética «vía muerta». La Ley de Patrimonio del Estado, en efecto, aparece imbuída de las ideas del Estado como persona jurídica y de la Administración como función del Estado-persona.

De lo primero ya me he ocupado *supra*; de lo segundo hay pruebas evidentes a lo largo del articulado, que reserva a la Administración la función de administrar (art. 3: la administración del Patrimonio del Estado compete al Ministerio de Hacienda, que podrá proponer al Gobierno la transferencia de sus facultades a otros Organismos de la Administración del Estado) y configura las facultades de la Administración como prerrogativas (capítulo primero del título I: «Prerrogativas de la Administración»), sin duda por su carácter exorbitante respecto a los medios jurídicos propios del Derecho civil, además de delimitar la función de administrar con base en las nociones de «acción administrativa» y «actuación de la Administración Pública», sustantivos que emplea la Exposición de Motivos de la Ley de Bases de 1962 y que son, sin duda, reflejos de los diversos intentos doctrinales y legislativos por aislar aquella abstracta función de administrar.

Ocorre así que, de las dos grandes zonas polémicas en que observan los autores citados existen fricciones entre Derecho administrativo y Derecho civil, esto es, el Derecho de la organización y el Derecho patrimonial, sólo en la primera se ha producido el paso coherente que la personificación de la Administración Pública conlleva; no así en la segunda.

6. *El problema en el ámbito del Derecho autonómico*

El panorama legislativo estatal que se acaba de exponer ha sido calado, en sus líneas fundamentales, por la vigente legislación autonómica.

Por lo pronto, el artículo 152, 1.º, de la Constitución —aplicable, en principio, sólo a las Comunidades cuyo Estatuto se hubiese aprobado por la vía del artículo 151 de la norma fundamental, pero cuyas previsiones se han extendido a todas las existentes— configura «un modelo estructural que reproduce el del Estado mismo» (32). Según este precepto: «En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma...».

Explícitamente, ni la Constitución ni los Estatutos de Autonomía atribuyen personalidad jurídica a las Comunidades Autónomas. La solución adoptada en la práctica por la legislación autonómica ha sido la traslación de los criterios de la legislación estatal, atribuyendo tal personalidad a la Administración de la Comunidad con fórmulas directamente inspiradas en el artículo 1.º de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (33).

(32) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ, *op. cit.*, pág. 311.

(33) Sirva como ejemplo el artículo 44 de la Ley Foral reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de 11 de abril de 1983, a cuyo tenor «la Administración de la Comunidad Foral, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa para el cumplimiento de sus fines con

La inspiración en criterios estatales luce también en las leyes autonómicas reguladoras del Patrimonio. De este modo, éstos se debaten entre la atribución de los derechos y obligaciones que regulan a la respectiva Comunidad Autónoma (lo que implica concederles, al menos en este ámbito, personalidad jurídica) y la consideración de la Administración como persona jurídica. Opta con decisión por lo primero la Ley de 7 de diciembre de 1981, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, a la que siguen en este punto el Decreto de 18 de abril de 1983, por el que se aprueban las normas provisionales para la administración, defensa y conservación del Patrimonio de la Generalidad Valenciana, la Ley de 12 de abril de 1985, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma Gallega, y el Proyecto de Ley del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Introduce, en cambio, el elemento de la titularidad de la Administración la Ley del Patrimonio de Euskadi, de 27 de julio de 1983, criterio al que se adhiere la Ley Foral del Patrimonio de Navarra, de 17 de septiembre de 1985. En efecto, circunscribiéndonos a las dos primeras Leyes autonómicas de Patrimonio aprobadas —Cataluña y País Vasco—, estos son sus criterios:

a) Existen «bienes que son propiedad de la Generalidad» (art. 4.º, apartado a)), «derechos reales y de arrendamiento que le pertenecen» (a la Generalidad: art. 4.º, c)), «derechos de propiedad inmaterial que pertenecen a la Generalidad» (art. 4.º, d)), «cuotas, partes alícuotas y títulos representativos del capital que le pertenecen» (art. 4.º, e)) y «bienes cuya titularidad corresponde a la Generalidad de Cataluña» (art. 4.º, apartado f)); la Generalidad adquiere «en virtud de la usucapión» (artículo 8.º, 2), «puede reivindicar los bienes inmuebles retenidos o disfrutados sin título válido por entidades o por particulares», supuesto en que «corresponde a la Generalidad la prueba de su derecho» (art. 11)

personalidad jurídica única». En el mismo sentido se manifiestan el artículo 53 de la Ley de Gobierno de Euskadi, de 30 de junio de 1981; el artículo 82 de la Ley catalana de 23 de marzo de 1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalitat; el artículo 34.2 de la Ley del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de 21 de julio de 1983; el artículo 26 de la Ley del Régimen Jurídico del estatuto personal, atribuciones y organización del Presidente de la Diputación Regional de Cantabria y de su Consejo de Gobierno, de 14 de abril de 1983; el artículo 2.º del Decreto de 8 de abril de 1983, sobre régimen y funcionamiento provisional de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el artículo 2.º de la Ley del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de 18 de octubre de 1982; el artículo 65 de la Ley de 30 de diciembre de 1983, del Gobierno Valenciano; el artículo 37.1 de la Ley de 13 de diciembre de 1983, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, y el artículo 26.1 de la Ley de 20 de julio de 1983, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León.

y aceptar herencias (art. 12, 2); consecuencias todas ellas del principio general explicitado en el artículo 10 de la Ley, a cuyo tenor «la Generalidad tiene plena capacidad para adquirir bienes y derechos por los medios establecidos por las Leyes, ... y para poseerlos, así como para ejercitar las acciones y recursos procedentes en defensa de sus derechos». Y recuérdese que, según el artículo 29, 1, del Estatuto catalán, «la Generalidad está integrada por el Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo o Gobierno». Lógico es que la Ley de Patrimonio catalana atribuya también al Parlamento —y no sólo a la Administración— «el ejercicio de las funciones dominicales sobre el patrimonio de la Generalidad» (art. 6.º).

b) En cambio la Ley de Patrimonio del País Vasco —si bien por un lado afirma que «integran el Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Euskadi, o Patrimonio de Euskadi, todos los bienes y derechos que en la actualidad o en el futuro le pertenezcan, por cualquier título de adquisición» (art. 2.º, 1), se refiere a «inmuebles propiedad de la Comunidad Autónoma» (art. 7.º, 2) y a «los bienes muebles propiedad de la Comunidad Autónoma de Euskadi» (art. 8.º, 1) y especifica que los bienes y derechos del Patrimonio de Euskadi se inscribirán en los correspondientes Registros «a nombre de la Comunidad Autónoma de Euskadi» (art. 17)—, contiene la regla general de que «la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi ostenta la titularidad de los bienes y derechos del Patrimonio de Euskadi» (art. 3.º).

Es claro que la Ley catalana de Patrimonio participa nítidamente de la concepción de la Comunidad Autónoma —y no de su Administración— como sujeto de derechos y obligaciones, esto es, como persona jurídica.

¿Qué decir de la Ley de Patrimonio del País Vasco? A mi juicio, y a pesar de lo dispuesto por su artículo 3.º, cabe extraer de la misma idéntica conclusión, cuando menos desde la perspectiva del Derecho privado. La configuración de la Comunidad Autónoma como único titular registral posible (art. 17 de la Ley) parece, en este sentido, suficientemente significativa, como lo es también la consideración de aquélla como heredero, legatario y donatario (art. 39: «herencia, legado y donación a favor de la Comunidad Autónoma») y como titular de derechos de crédito (art. 40, 3: «crédito a favor de la Comunidad Autónoma»). Incluso desde la perspectiva del Derecho público, desvirtúa la propia Ley la declaración de su artículo 3.º cuando afirma que «los bienes y derechos adscritos al Parlamento Vasco pertenecen al Patrimonio de la Comunidad Autónoma, ostentando sobre ellos la Cámara las mismas

competencias y facultades que el Gobierno y los consejeros en sus respectivos casos», aseveración que carece de explicación posible si la titularidad de tales bienes es de la Administración y no de la Comunidad Autónoma en cuanto tal, puesto que las «competencias y facultades» a que alude el precepto son de naturaleza dominical y resulta absurdo suponer que el Parlamento dispone de los bienes propiedad de una persona jurídica (la Administración) de la que no es órgano.

III. PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS EN EL ORDEN PATRIMONIAL

1. *Recapitulación crítica y soluciones de lege ferenda*

El análisis de la legislación de Patrimonio, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, muestra, sin duda, una utilización predominante de las técnicas propias del Derecho privado que se observa, incluso, en el propio modo de configurar las relaciones entre el sujeto de los derechos que integran el Patrimonio (el Estado o la Comunidad Autónoma, concebidas así como personas jurídicas) y el sujeto encargado de administrar el mismo (la Administración Pública). La función de esta última no se limita, no obstante, a la mera administración: ostenta propiamente la representación del Estado en el tráfico jurídico.

La utilización de categorías propias del Derecho privado se hace así evidente, no siendo aventurado establecer un paralelismo, por ejemplo, entre el Estado y las Sociedades anónimas y entre la Administración Pública y el Consejo de Administración de estas últimas. Aquéllos son los sujetos de los derechos, éstos los administradores y representantes de la persona jurídica: si al Consejo de Administración corresponde «la administración de la sociedad» (art. 73 LSA) y también «la representación de la sociedad, en juicio y fuera de él» (art. 76 LSA), «la administración del Patrimonio del Estado corresponde al Ministerio de Hacienda...» (art. 3.º LPE) y «también compete al Ministerio de Hacienda la representación del Estado en materia patrimonial», tanto extrajudicial como judicial (art. 7.º LPE).

De todo lo expuesto se derivan, a mi juicio, las siguientes conclusiones:

1.^a Cuando los Parlamentos intervienen en el tráfico jurídico patrimonial las relaciones jurídicas subsiguientes se imputan al Estado, o a la

respectiva Comunidad Autónoma, que, cuando menos a estos efectos, tienen la consideración de personas jurídicas.

2.^a Ello no obstante, como quiera que el ordenamiento español vigente no atribuye personalidad a los Parlamentos, en determinadas relaciones jurídicas y, señaladamente, en las derivadas del tráfico inmobiliario, se hace precisa la actuación material de la Administración Pública, concebida por nuestra Legislación de Patrimonio estatal y autonómica como representante —a estos efectos— de la persona jurídica Estado (o Comunidad Autónoma, en su caso), para que éste quede vinculado.

3.^a Cuando la flexibilidad del tráfico jurídico no impone aquella actividad material de la Administración, como sucede cuando se trata de bienes muebles, o derechos de naturaleza personal, el principio de autonomía contractual de los Parlamentos basta para que las relaciones jurídicas establecidas por éstos sean imputables a la persona jurídica Estado (o Comunidad Autónoma).

4.^a En cualquier caso, se hace precisa una reglamentación jurídica del problema más respetuosa con el principio de seguridad jurídica que —dejando aparte la drástica solución de atribuir personalidad a los Parlamentos— puede consistir en:

a) Que las Leyes reguladoras del Patrimonio del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando el principio de autonomía de los Parlamentos, atribuyan de modo genérico la representación del Estado en los actos y contratos concertados por las Cámaras legislativas con cargo a su propio presupuesto a sus respectivos Presidentes o, genéricamente, a quien designen las Mesas, órganos de gobierno interior de aquéllas, declarando implícitos en tales casos las pertinentes afectaciones, adscripciones, desafectaciones o desascripciones de los bienes a las Asambleas Legislativas.

b) Que en tal legislación patrimonial se declare expresamente la vinculación de la Administración al pertinente acuerdo de realizar el acto o contrato adoptado por el órgano competente de la Cámara, cuando la naturaleza del negocio exija la actividad de la Administración Pública en tanto que representante del Estado, así como la necesidad de previo acuerdo de tal órgano para poder afectar, adscribir, desafectar o desascribir el Ejecutivo bienes de uso del Parlamento.

2. *El Reglamento parlamentario, ¿vehículo de soluciones normativas?*

Acaban de apuntarse unas determinadas soluciones normativas al problema que nos ocupa considerando el vehículo apto para su adopción la legislación de Patrimonio, sea del Estado, sea de las Comunidades Autónomas. Surge inmediatamente, así, un nuevo interrogante: ¿es que no pueden establecer tales soluciones los propios Reglamentos parlamentarios?

Prima facie parece, incluso, que si de lo que se trata es de resolver las dificultades jurídicas sustantivas que se derivan de la proclamación del principio de autonomía de los Parlamentos en el orden contractual, la norma más adecuada para ello habría de ser el Reglamento parlamentario. A ello apunta SANTAMARÍA PASTOR cuando, tras predicar la atribución de personalidad jurídica a las Cortes Generales, señala que tal atribución «podría llevarse a cabo por la vía de los propios Reglamentos de las Cámaras o del Reglamento de las Cortes Generales» (34), sugerencia que, de algún modo, ha tratado de recoger el Reglamento definitivo del Parlamento de Navarra, aprobado en su sesión plenaria de 12 de junio de 1985 (35), cuya disposición adicional tercera afirma que «el Parlamento de Navarra tendrá plena capacidad jurídica con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico», manifestando en un segundo párrafo que «el Presidente del Parlamento ostenta, a los efectos previstos en el apartado anterior, la representación de la Cámara».

No obstante existen, en mi opinión, muchos obstáculos que oponer a la posibilidad de que los Reglamentos Parlamentarios, no ya atribuyan personalidad jurídica a la Cámara, sino, incluso, a que reglamenten su actividad patrimonial externa con carácter general.

El problema de la eficacia de los Reglamentos parlamentarios pasa por la resolución de dos cuestiones íntimamente relacionadas entre sí: qué naturaleza jurídica poseen en cuanto fuentes del Derecho y qué materias pueden regular.

Ambas cuestiones vienen siendo objeto desde antiguo de una intensa polémica doctrinal (36). Desde la perspectiva negativa de su valor como norma jurídica sustancial, se ha calificado al Reglamento parlamentario

(34) *Op. cit.*, pág. 19.

(35) *Boletín Oficial del Parlamento de Navarra*, I Legislatura, núm. 21, de 20 de junio de 1985.

(36) Cfr. la acertada síntesis de J. CANO BUESO: «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, julio-agosto 1984, págs. 87 y ss.

como manifestación de un *Derecho estatutario* que vincula solamente a los miembros de las Cámaras (37), afirmándose, en parecidos términos, que «los reglamentos de las Cámaras no son leyes, sino tan sólo *resoluciones*» obligatorias únicamente para la Cámara (38), *acuerdos* (39), *prescripciones* (40) o, todo lo más, *disposiciones de pura organización o de supremacía* (41). Puede decirse, sin embargo, que tales opiniones han quedado superadas hoy por la literalidad de los textos reglamentarios en vigor, que contienen, sin duda, «normas jurídicas de diversa importancia y variada naturaleza jurídica, todas ellas fundamentales para el normal desarrollo de las funciones asignadas por la Constitución a la Cámara, y que tienen su explicación en el propio proceso histórico de formación de la institución parlamentaria» (42). No es posible, entonces, atribuir una naturaleza jurídica específica al Reglamento de la Cámara, dada la diversidad de normas jurídicas que contiene (43), pero sí que cabe afirmar su condición de Ley en sentido material (44), de modo que, como han señalado DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, «no tratándose de una Ley en sentido formal, se trata de un producto normativo del poder legislativo que contiene normas jurídicas sustantivas y

(37) Cfr. P. LABAND: *Le Droit Public de L'Empire Allemand*, París, 1900, páginas 514 y ss.

(38) Así, L. DUGUIT: *Manual de Derecho Constitucional*, 2.ª ed. esp., Madrid, 1929, págs. 395 y ss.; MAGNAN DE BORNIER: «Les résolutions des Chambres», *Revue de Droit Public*, 1982, págs. 495 y ss.

(39) Para M. HAURIOU: *Principios de Derecho público y constitucional*, Madrid, 1927, pág. 489, son «*acuerdos* parlamentarios, simples *prácticas* cuya ejecución procura cada Cámara, respecto de sus miembros, por sus propios medios y sin apelar al Juez, que no es competente».

(40) Cfr. E. PIERRE: *Traité de Droit Politique, Electoral et Parlementaire*, 6.ª edit., 1924, pág. 490.

(41) S. ROMANO: «Sulla natura dei Regolamenti delle Camere parlamentare», *Archivio Giuridico*, 1905, 3.ª serie, vol. 4.º, págs. 3 y ss. Como explica CANO BUESO, *op. cit.*, págs. 92 y ss., para ROMANO «los Reglamentos parlamentarios no forman parte del sistema general del Derecho del Estado, al que nada añaden ni del que nada derogan. Estos poderes particulares de las Cámaras, a modo de derechos de supremacía especial, los fundamenta S. ROMANO en que el Estado y, en concreto, algunos entes públicos conservan determinados derechos residuales que, sin formar parte del concepto de soberanía ni extenderse a la relación general de ciudadanía, afectan, en particular, a súbditos colocados en una especial relación de sujeción, que comporta el sometimiento a una determinada disciplina organizativa, la cual se manifiesta en la relación de la Cámara con sus miembros, su personal y cuantos entren en contacto con su actividad».

(42) J. CANO BUESO, *op. cit.*, pág. 95. Sigue en este punto a la más moderna doctrina italiana, especialmente a V. LONGI: *Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare*, Milano, 1982, págs. 10 y ss.

(43) En tal sentido, J. CANO BUESO, *op. cit.*, pág. 97.

(44) Cfr. J. CANO BUESO, *op. cit.*, pág. 96.

relevantes en el exterior de las Cámaras y cuyo origen se encuentra en la Constitución, a la que está, por tanto, vinculado y subordinado» (45).

Este origen constitucional del Reglamento, que en los de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es, además, estatutario, explica que su objeto no sea otro que el procedimiento de actuación de las Cámaras, su organización y funcionamiento, ya que Constitución y Estatutos, al referirse a los Reglamentos parlamentarios, contemplan tales como la consecuencia de las facultades de *autonormación* de la Cámara, no como consecuencia de los poderes propiamente legislativos que la misma ostenta. Lo que ocurre es que tal regulación de la vida interna de las Cámaras recae precisamente sobre éstas, que no son sino las instituciones representativas y, como tal, en sistemas democráticos parlamentarios como el español, la clave de sus respectivos sistemas institucionales, tanto estatal como autonómico, por lo que resulta absolutamente lógico que los Reglamentos, aprobados por los Parlamentos para disciplinarse a sí mismos, desplieguen efectos extraparlamentarios. Desde el punto de vista del Derecho español, no cabe ninguna duda de que la asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las demás fuentes normativas de nuestro ordenamiento a efectos de interposición del recurso de inconstitucionalidad, operada por el artículo 27, 2, de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, impide de todo punto considerar a aquéllos como *interna corporis* carentes de relevancia externa (46). Ello permite sostener que el Reglamento parlamentario puede ser el instrumento adecuado, respecto a determinadas materias, para establecer normas jurídicas sustantivas plenamente integradas en el ordenamiento y con eficacia *erga omnes* (47).

Ahora bien: la explicación última, consitutonal y estatutaria, del Reglamento parlamentario sigue siendo, como ya he señalado, el principio de autonormación de las Cámaras. En consecuencia, existe una *materia propia e inevitable* del Reglamento y una *materia posible* —aunque, a veces, igualmente inevitable— del mismo. La materia propia e inevitable viene constituida por la organización institucional y el procedimiento de actuación interno de la Cámara; la materia posible es conse-

(45) *El régimen constitucional español*, 2, Barcelona, 1982, pág. 76. No se trata de Ley en sentido formal, pues, aunque procede del Poder Legislativo, no es sometido a sanción del Jefe del Estado, ni promulgado, ni obligatoriamente publicado en el periódico oficial, ni —en los sistemas bicamerales— es aprobado por ambas Cámaras.

(46) Sobre ello, FERNÁNDEZ CARNICERO, *op. cit.*, pág. 169; CANO BUESO, *op. cit.*, página 98, y PITARCH, FOLCHI, FERRET y VINTRO: *El principio de autonomía...*, citado, especialmente pág. 35.

(47) En este sentido, PITARCH, FOLCHI, FERRET y VINTRO, *op. cit.*, págs. 35 y siguientes.

cuencia de la anterior, y consiste en la interferencia que la regulación de la vida interna de la Cámara, clave del sistema institucional que la Constitución y los Estatutos instauran, produce inevitablemente en la esfera de competencia de otros órganos o en el ámbito de autonomía de los ciudadanos.

La explicación de todo ello reside en que existe una *reserva constitucional y estatutaria de reglamento parlamentario* (48), para determinadas materias, razón por la cual tanto la Constitución (49) como los Estatutos de Autonomía (50) exigen para su aprobación y reforma una votación final sobre su totalidad que requiere mayoría absoluta. Las materias sobre las que opera la reserva del Reglamento aparecen delimitadas sobre la base de un objeto genérico —la organización y funcionamiento internos de las Cámaras— modificado específicamente por la adición de materias distintas reservadas expresamente al Reglamento parlamentario y la sustracción de materias incluidas en su objeto genérico mediante expresas reservas de Ley formal. Así, en la Constitución, cuando su artículo 87, 1, reserva al Reglamento parlamentario la regulación de la iniciativa legislativa *del Gobierno*, adiciona una materia que no forma parte de la vida interna de las Cámaras al objeto propio de sus Reglamentos; inversamente, cuando su artículo 70, 1, reserva a la Ley Electoral la regulación de las incompatibilidades de Diputados y Senadores, sustrae al Reglamento parlamentario una materia que, en principio, le es propia, lo mismo que sucede cuando el artículo 76, 2, de la norma fundamental reserva a la Ley de regulación de las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de la obligación de comparecer ante las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales.

La consecuencia de esta reserva de Reglamento parlamentario es clara: su fuerza normativa es equivalente a la de Ley, pero su ubicación en el ordenamiento jurídico «no puede verificarse en términos de jerarquía, sino de competencia» (51). De ahí que, como ha señalado RES-

(48) Se trata de afirmación común en la doctrina. Cfr., entre otros, P. BARILE: *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, 1978, pág. 155; C. MORTARI: *Istituzioni di Diritto pubblico*, I, Padova, 1975, pág. 505; CANO BUESO, *op. cit.*, pág. 98.

(49) Artículo 72.1.

(50) Artículo 27.1 del Estatuto vasco, 12.1 del gallego, 27.2 del de Andalucía, 28.1 del de Asturias, 12.1 del de Cantabria, 19.2 del de La Rioja, 27.1 del de Murcia, 14.1 del valenciano, 14.1 del aragonés, 11.2 del de Canarias, 21 del de Extremadura, 24.7 del balear, 13.2 del de Madrid y 12.4 del de Castilla-León. En el mismo sentido, el artículo 16.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

(51) DE ESTEBAN y LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, pág. 76. En el mismo sentido la generalidad de la doctrina: cfr., entre otros, CANO BUESO, *op. cit.*, págs. 97 y siguiente; CIOLO: *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 1980, página 25; SÁNCHEZ AGESTA: «La jerarquía normativa en la Constitución de 1978»,

CIGNO (52), ni las Leyes pueden en ningún caso disciplinar la materia propia de los Reglamentos parlamentarios, ni éstos pueden disciplinar materias que no les sean propias. De este modo, el Reglamento puede regular la actividad externa de la Cámara, pero no cabe duda que el criterio de competencia que le hace prevalecer frente a la Ley sólo tiene efectividad plena cuando la norma reglamentaria incide sobre su objeto material propio y específico, que no es otro que la organización y funcionamiento internos y el desarrollo de las disposiciones constitucionales o estatutarias que al Reglamento se remiten (53).

Las consecuencias que de lo expuesto se derivan para la materia que nos ocupa me parecen claras: no creo que el Reglamento parlamentario sea un vehículo apto para atribuir personalidad jurídica a los Parlamentos, ni tampoco, siquiera, para regular la actividad patrimonial externa de los mismos (54). Más allá del ámbito material constitucional

en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, tomo III, Madrid, 1979, página 1908.

(52) *Corso di Diritto pubblico*, Bolonia, 1980, pág. 265.

(53) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1983 (Sala Primera), resolutoria del recurso de amparo núm. 164/83, afirma en su Fundamento Jurídico 3 que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados a la Constitución (arts. 72, 79 y 80, entre otros), siendo el contenido propio de tales normas el regular, con sujeción a la propia Constitución, su propia organización y funcionamiento».

(54) ¿Cómo interpretar entonces normas como la contenida en la Disposición adicional tercera del Reglamento del Parlamento de Navarra? Sin duda atribuir a la Cámara «plena capacidad jurídica» equivale, en una interpretación literal, a otorgarle personalidad, pues, como ha escrito CASTÁN —*Derecho civil español, común y foral*, tomo I, vol. 2, 12.ª ed., Madrid, 1978, pág. 154—, «capacidad es sinónimo de personalidad, pues implica aptitud para derechos y obligaciones, o lo que es igual, para ser sujeto, activo o pasivo, de relaciones jurídicas». No siendo posible esta interpretación por las razones apuntadas —entre las que el argumento de la reserva de Ley foral para regular el Patrimonio de Navarra (art. 45.6 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento), ha quedado reforzado por la aprobación de dicha Ley foral, a tenor de cuya Disposición adicional primera «los bienes y derechos del Patrimonio de Navarra afectos o adscritos al Parlamento de Navarra y a la Cámara de Comptos serán administrados y gestionados por los Organos competentes de aquéllos, incluyéndose los mismos en el Inventario General de los bienes y derechos de Navarra», con lo que queda clara la personalidad de la Comunidad Foral a efectos patrimoniales—, hay que esforzarse en encontrar la más adecuada a la finalidad del precepto y al bloque de constitucionalidad. Habrá entonces que pasar por alto el significado literal y técnico-jurídico de la referencia a la «plena capacidad jurídica» y detenerse en la frase que la adjetiva: «con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico». En tal sentido la interpretación del precepto no puede ser otra, a mi juicio, que la de desarrollar, en el punto concreto de la realización de actos jurídicos, el principio constitucional de autonomía parlamentaria, de modo que permita a la Cámara realizar por sí mismo —representada por su Presidente: apartado 2— aquellos actos o negocios que el ordenamiento le permite realizar, vinculando en ellos a la propia Comunidad Foral en cuanto tal. La conclusión de contratos de prestación de servicios, obras, suministros, etc. —absolutamente normal en la práctica—, encuentra

o estatutariamente garantizado a los Parlamentos, la Ley formal es el único instrumento adecuado para disciplinar las relaciones jurídicas externas de la Cámara, de manera que, sin duda, la posible colisión o interferencia del principio de legalidad con el de autonomía del órgano representativo se salda siempre con la prevalencia del primero, solución inequívocamente implícita en la propia Constitución (cfr. art. 9.º, 3, especialmente). La existencia de una reserva de Ley —en la Constitución y en los Estatutos, respectivamente— para regular el Patrimonio *del Estado* (art. 132, 3, CE) y el *de las Comunidades Autónomas* —el subrayado me dispensa de volver sobre conclusiones ya fijadas en relación con estos conceptos—, acaba por remachar, a mi juicio de modo definitivo, la conclusión negativa.

IV. LOS PARLAMENTOS Y SU AUTONOMÍA EN EL TRÁFICO JURÍDICO INMOBILIARIO

1. *Planteamiento: la posible protección de la autonomía de las Asambleas Legislativas en el tráfico inmobiliario a través del Registro de la Propiedad*

Si, como ya se ha señalado, la carencia por los Parlamentos de personalidad jurídica independiente de la del Estado o de las Comunidades Autónomas dificulta el encaje en las categorías del Derecho privado de la autonomía de aquéllos en el orden contractual, principio éste absolutamente básico en Derecho parlamentario, no cabe duda, sin embargo, que la mayor flexibilidad del tráfico mobiliario minoriza el problema en este ámbito. Pero no ocurre lo mismo con el tráfico inmobiliario, en el que diversas circunstancias, entre las que destaca la exigencia de escritura pública (art. 1.280, 1.º, del Código Civil), dejan sin contenido práctico la teórica autonomía contractual de los Parlamentos (55).

de este modo una apoyatura legal mayor que la derivada de la genérica afirmación del principio de autonomía de la Cámara.

(55) Como escribe SANTAMARÍA PASTOR, *op. cit.*, pág. 13, «tradicionalmente los contratos se han suscrito —y vienen suscribiéndose— por el letrado u oficial mayor (hoy por los respectivos secretarios generales), en nombre de la Cámara o de la Mesa respectiva, y ejecutando acuerdos de esta última. Es evidente —y me apresuro a subrayarlo— que en este planteamiento de hecho hay una interrogante quizá la que ha motivado el que, excepcionalmente, los contratos (o actos expropiatorios) de adquisición de bienes inmuebles no se hayan efectuado por los órganos de las Cámaras, sino por el Ministerio de Hacienda en su calidad de gestor del Patrimonio del Estado; de otro modo, la realización de escrituras públicas y de las correspondientes inscripciones registrales podría verse abocada a problemas de imposible resolución».

Existe, pues, en este último campo una tensión entre dos principios opuestos:

1.º El de carencia de personalidad jurídica de los Parlamentos, consecuencia del cual, en el actual estadio legislativo, son los siguientes hechos:

a) El acuerdo de adquisición de los bienes inmuebles necesarios para que las Cámaras legislativas puedan desarrollar su actividad ha de ser adoptado, en el ordenamiento español, por el órgano competente de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma (56).

b) La realización de los trámites conducentes a la formalización notarial de los contratos consecuencia de los acuerdos de adquisición mencionados compete igualmente al Ejecutivo, lo mismo que ostentar la representación del Estado o de la Comunidad Autónoma en el otorgamiento de las escrituras públicas correspondientes (57).

c) En la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad, caso de que proceda, el titular registral de los bienes objeto de adquisición para uso de las Cámaras legislativas es el Estado o la Comunidad Autónoma, en su caso (58).

2.º El de autonomía e independencia del Parlamento respecto a las demás instancias estatales y, particularmente, frente al ejecutivo. Conforme a este principio debe afirmarse sin lugar a ninguna duda:

a) Que para que el Estado —a través de sus órganos competentes— adquiera *para* el Parlamento un bien inmueble, es absolutamente

(56) La adquisición a título oneroso de bienes inmuebles por el Estado se acuerda por el Ministerio de Hacienda (art. 54 de la Ley de Patrimonio del Estado), a no ser que el Consejo de Ministros transfiera la competencia a otro Departamento o que la adquisición se lleve a cabo al amparo de la Ley de Expropiación Forzosa. La adquisición de tales bienes en las Comunidades Autónomas que han regulado la materia (Cataluña, Galicia y País Vasco) se acuerda, en principio, por el Consejero de Economía y Finanzas de la Generalitat, por el Consejero de la Junta a propuesta de la Consejería interesada y por el Consejero de Economía y Hacienda del Gobierno Vasco (arts. 13, 18 y 41 de las respectivas Leyes de Patrimonio y art. 10 del Reglamento de desarrollo de la Ley catalana). En idénticos términos se pronuncian el Proyecto de Ley núm. 1/85 del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (cfr. *B. O. de las Cortes de Castilla-La Mancha*, 23 de mayo de 1985, págs. 653 y ss.) y la Ley Foral del Patrimonio de Navarra, de 17 de septiembre de 1985 (art. 8).

(57) El artículo 107 de la Ley de Patrimonio del Estado atribuye tales funciones a la Dirección General del Patrimonio del Estado. El artículo 10.2 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Patrimonio de la Generalitat lo hace igualmente al Director General de Patrimonio.

(58) Artículo 9.4.º de la Ley Hipotecaria.

indispensable que el legislativo exprese su voluntad en tal sentido —normalmente, a través del pertinente Acuerdo de la Mesa—, principio que debe afirmarse siempre, pero, sobre todo, cuando la adquisición del inmueble se hace con cargo al Presupuesto de la propia Cámara (59).

b) Que, en cualquier caso, es preciso asegurar que cuando un bien inmueble ha sido destinado al uso del Parlamento no puede ser cambiado su destino sin el consentimiento del propio Parlamento (60).

De los dos problemas importantes que subyacen en lo hasta ahora expuesto, el primero —esto es, el carácter necesario pero no suficiente de la declaración de voluntad del Parlamento dirigida a la producción del efecto jurídico de la adquisición del bien para la satisfacción de sus propias necesidades— viene solucionándose en la práctica adoptando un primer acuerdo de adquisición del inmueble la Cámara, el cual se remite por ésta al Ejecutivo para que éste adopte una segunda resolución, coincidente con la solicitud de aquél, única capaz de producir el efecto jurídico deseado. Pero la cuestión que aquí nos ocupa es la segunda: supuesto que el inmueble ha sido adquirido para uso del Parlamento, ¿qué protección dispensa el ordenamiento para que sea ese y no otro el destino del bien?

Como ya se ha analizado anteriormente, las normas del Derecho público, hoy por hoy, difícilmente prestan esa protección. Se hace así preciso recurrir a las soluciones del Derecho privado o, más propiamente, a las que brinda una institución pensada primordialmente para la protección del tráfico jurídico-inmobiliario privado: me refiero, claro es, al Registro de la Propiedad.

El acceso al Registro de los bienes inmuebles de uso de los Parlamentos podría, sin duda, resolver numerosos problemas y contribuir eficazmente a la salvaguarda del principio de autonomía de las Cámaras en lo atinente a aquéllos. Pero ¿es posible en nuestro ordenamiento tal inscripción?

2. *Naturaleza jurídica de los inmuebles de uso de los Parlamentos*

Para responder a la cuestión planteada es necesario dilucidar previamente la naturaleza jurídica de los inmuebles a que vengo haciendo

(59) Tal principio es igualmente predicable, a mi juicio, cuando no existe una adquisición propiamente dicha, sino tan sólo una atribución de un bien al Parlamento por afectación, adscripción o mutación demanial.

(60) Ello es tanto como decir que los acuerdos que en orden a la desafectación, desadscripción o mutación demanial de bienes de uso del Parlamento pueda adoptar la Administración requieren el consentimiento previo de la Cámara, adoptado por el órgano competente de ésta.

referencia, esto es, si —según la terminología del artículo 338 del Código Civil— son bienes de dominio público o de propiedad privada.

Pues bien, hay que señalar a este respecto que, como ha escrito SÁNCHEZ BLANCO (61), el Código Civil no considera entre los bienes explícitamente mencionados como demaniales en los artículos 339 y 344 a los bienes inmuebles, si bien la doctrina, incluso con anterioridad a la promulgación de la Ley de Patrimonio del Estado, se inclinó por la conceptualización como demaniales de los bienes inmuebles siempre que concurriera la titularidad pública y su vinculación al desarrollo de funciones públicas.

La Ley de Régimen Local suplió sectorialmente esta ausencia de consideración expresa de los bienes inmuebles como categoría demanial en el Código Civil, reconociendo en su artículo 185 la demanialidad de las casas consistoriales, mataderos, mercados, lonjas, escuelas y otros análogos destinados por el municipio al cumplimiento de fines de interés público. Del mismo modo el artículo 282 reconoció, con carácter ejemplificativo, la demanialidad de los hospitales, hospicios, museos, palacio provincial y montes catalogados.

Pues bien: en lógica coherencia con la Ley de Régimen Local y conectando con ideas planteadas con anterioridad por la doctrina, la Ley de Patrimonio del Estado calificó en el segundo párrafo de su artículo 1.º, 1, como bienes demaniales los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo. En este sentido, es obvio que —como señala el autor citado— la idea de titularidad estatal y de destino a una función pública como determinante de la demanialidad avalan conceptualmente tal calificación, sin entrar a basar la demanialidad en las ideas de uso o de servicio público, puntos de referencia, sin duda, muy limitados para avalar la demanialidad de los inmuebles que acogen a instituciones estatales como los órganos legislativos, judiciales o militares, o para calificar los bienes inmuebles afectos a la Jefatura del Estado regulados por la Ley del Patrimonio Nacional de 16 de junio de 1982.

Teniendo en cuenta los principios que se deducen de lo expuesto, parece oportuno dividir los inmuebles adquiridos para los Parlamentos, en los dos siguientes grupos:

A) Edificios en los que tenga su sede el Parlamento

Estos bienes deben calificarse como de dominio público. Así resulta del párrafo segundo del artículo 1.º, apartado 1.º, de la Ley del Patrimonio del Estado, cuyo texto articulado se aprobó por Decreto de 15 de

(61) *La afectación de bienes al dominio público*, Sevilla, 1979, págs. 227 y ss.

abril de 1964, a cuyo tenor «los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales». La misma solución aparece en la Ley catalana 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, cuyo artículo 3.º, 2, establece son bienes de dominio público «los edificios donde se alojan los órganos de la Generalidad definidos por el Estatuto»; así como en la Ley vasca 14/1983, de 27 de julio, de Patrimonio de Euskadi, a tenor de cuyo artículo 7.º tienen naturaleza demanial «los inmuebles propiedad de la Comunidad Autónoma en los que se alojen órganos de la misma, así como sus instalaciones»; en el artículo 44 de la Ley Foral de Patrimonio de 17 de septiembre de 1985, que manifiesta «tendrán la consideración de demaniales los inmuebles propiedad de la Comunidad Foral en los que se alojen órganos de ésta»; y, más explícitamente, en el artículo 3.º, 2, de la Ley 3/1985, de 12 de abril, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma Gallega, según el cual también son de dominio público «los inmuebles propiedad de la Comunidad Autónoma en que se alojan sus Instituciones y Organos estatutarios» (62).

B) *Bienes inmuebles con otro destino*

Incluyo en este grupo los destinados a archivo, almacén u otros usos cualesquiera, cuya naturaleza parece en principio patrimonial, salvo que haya tenido lugar el concreto acto de afectación o que la Ley disponga otra cosa (63).

3. *Acceso al Registro de la Propiedad de los inmuebles de uso de las Cámaras legislativas*

El organismo establecido por nuestro legislador a fin de dar a conocer, de publicar, las titularidades reales sobre los bienes inmuebles es el Registro de la Propiedad. La razón de ser primaria y fundamental de esta publicidad registral no es, pues, sino la protección del tráfico jurídico inmobiliario (64).

(62) El mismo criterio en el artículo 3 del Proyecto de Ley de Patrimonio de Castilla-La Mancha.

(63) Las Leyes de Patrimonio de Cataluña y Euskadi más bien conducen a considerar los bienes citados en este segundo grupo como demaniales. Cfr. artículo 26.1.a) del Reglamento para la ejecución de la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña y artículo 7.2 de la Ley de Patrimonio de Euskadi. En la Ley de Patrimonio del Estado no se llega necesariamente a tal conclusión y lo mismo puede suceder en las futuras normas que las demás Comunidades Autónomas dicten sobre la materia.

(64) Cfr. LACRUZ-SANCHO REBULLIDA: *Elementos de Derecho Civil, III bis. Derecho Inmobiliario Registral*, Barcelona, 1984, págs. 11 y ss.

Existen, sin embargo, derechos de naturaleza real sobre bienes inmuebles cuya inscripción en el Registro de la Propiedad es, en principio, innecesaria, sencillamente porque se considera que la protección que les otorga la Ley es siempre superior a la que les otorga el Registro. Así, las servidumbres y retractos legales y, sobre todo, los bienes de dominio público (65).

Como señala ROCA SASTRE, «puede afirmarse que sobre los bienes demaniales del Estado éste no tiene un derecho de propiedad en sentido estricto, sino que por su adscripción al uso general, a servicios públicos o a alojamiento de sus organismos, sólo desenvuelve una facultad de salvaguarda o gestión que ejerce en virtud de su soberanía o poder de imperio, y para lograr la normalidad de su uso o aprovechamiento. En ellos el *imperium* absorbe el *dominium*. Se hallan excluidos del tráfico jurídico y por esto no necesitan de la protección que el Registro brinda con su inmatriculación o inscripción, ya que su adscripción al uso y al servicio públicos les inviste notoriedad o publicidad tal que hace completamente estéril el cometido protector de la publicidad registral, y especialmente dado que se hallan fuera del comercio de los hombres, con signos externos de tal fuerza que no permiten confusión y, en consecuencia, tienen la nota de ser inalienables e imprescriptibles» (66).

Ahora bien: desvirtuando un tanto esta opinión doctrinal, y otras coincidentes, el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario convirtió la *innecesariedad* de la inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes demaniales en *imposibilidad* de la misma.

En efecto: según el artículo 2.º, número 6.º, de la Ley Hipotecaria, en los Registros de la Propiedad se inscribirán «los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las corporaciones civiles o eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las leyes o reglamentos». El criterio se mantiene en el artículo 4.º del Reglamento Hipotecario, su norma de desarrollo, al disponer que «serán inscribibles los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona individual o colectiva a que pertenezcan y, por tanto, los del Estado, la provincia, el municipio o entidades civiles o eclesiásticas». El precepto que vino a desvirtuar lo expuesto fue el artículo 5.º del mencionado Reglamento, a cuyo tenor «no obstante lo dispuesto en el artículo anterior, quedan exceptuados de la inscripción:

(65) ROCA SASTRE: *Derecho hipotecario*, vol. II, 7.ª ed., Barcelona, 1979, página 698, incluye expresamente a los bienes demaniales entre los que no necesitan ser inscritos, por contraposición a los que no pueden ser inscritos.

(66) *Derecho Hipotecario*, vol. III, 7.ª ed., Barcelona, 1979, pág. 654.

Primero.—Los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras estén destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio.

Segundo.—Los bienes municipales y provinciales de dominio y uso público conforme a la legislación especial.

Tercero.—Las servidumbres impuestas por la Ley que tengan por objeto la utilidad pública o comunal, y

Cuarto.—Los templos destinados al culto católico».

Confirmando lo dispuesto por la norma transcrita, el artículo 6.º del mismo Reglamento Hipotecario preceptúa que «si alguno de los bienes comprendidos en el artículo anterior, o una de sus partes, cambiase de destino o adquiriese el carácter de inscribible, se llevará a efecto su inscripción con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento. Si un inmueble de propiedad privada, o parte del mismo, adquiere la naturaleza de alguno de los enumerados en el artículo anterior, se hará constar esta circunstancia por nota marginal». Obsérvese que de este último precepto se deriva el carácter de no inscribibles de los títulos a que se refiere el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario, no meramente la innecesidad de su inscripción.

Doctrinalmente, en cambio, no es compartida la doctrina del artículo 5.º del Reglamento Hipotecario. El VI Congreso Internacional de Derecho Registral, celebrado en Madrid del 22 al 26 de octubre de 1984, se ocupó del problema de la registración de las limitaciones de Derecho público al Derecho de propiedad y de bienes de dominio público o demaniales, llegándose en relación con dicho problema, por lo que aquí interesa, a la conclusión siguiente:

«La naturaleza de los bienes de dominio público se halla garantizada en sus leyes reguladoras. No obstante, cuando las Administraciones Públicas consideren que es de interés la inscripción de los bienes de dominio público para la protección de su régimen jurídico, podrán tener acceso al Registro los bienes de tal carácter» (67).

Como explica el Ponente de este tema, LASO MARTÍNEZ, en los comentarios a las conclusiones de la Comisión primera del Congreso (68),

(67) Cfr. *Boletín de Información del Centro Internacional de Derecho Registral*, núm. 2, 1984, pág. 24.

(68) Cfr. *Boletín...*, cit., pág. 64.

ha sido una doctrina reiteradamente planteada la que ha entendido que el dominio público, en cuanto está ostensiblemente afecto al uso público, no necesitaba ninguna protección registral, porque aquella cualidad le hacía intocable frente a las eventuales usurpaciones de los particulares y, por consiguiente, al no necesitar de la inscripción, tampoco ésta podía perjudicarlo, fuese quien fuese el titular registral.

Esta doctrina que en el siglo pasado lo que hacía era dispensar de la inscripción al dominio público, se transformó incluso por efecto de la propia legislación hipotecaria (arts. 5.º y 6.º del Reglamento Hipotecario, antes transcritos) en una prohibición de inscripción, cuando la realidad era que diversas leyes sectoriales en materia de minas, montes, etc., partían incluso de la obligatoriedad de la inscripción (69).

Y es que —prosigue LASO— la realidad actual del dominio público es extremadamente compleja: la ostensibilidad no es hoy manifiesta, muchos bienes que estaban ostensiblemente afectos al uso público lo han dejado de estar, tampoco los bienes de servicio público tienen una diferenciación externa suficiente para legitimarles, la prohibición de inscripción impide el ejercicio de las facultades de tutela de la Administración respecto de sus propios bienes cuando la usurpación es de fecha superior a un año y, en fin, aparecen hoy unos bienes de dominio público

(69) La propia Ley de Patrimonio del Estado considera cuando menos conveniente la inscripción, de lo que son suficientemente expresivos sus artículos 42 a 47, incluidos dentro del Capítulo VII del Título I, llevan por rúbrica, precisamente, la de «Inscripción de bienes y derechos del Estado». Aunque tales normas se refieren directamente sólo a bienes patrimoniales *stricto sensu*, me parece clara su tendencia interna de extensión a los demaniales. La inscripción de los inmuebles de dominio público en el Registro de la Propiedad se pretende sin duda ninguna, en cambio, en la Ley Catalana de Patrimonio, a tenor de cuyo artículo 34.2 «una vez adquiridos los inmuebles, por cualquiera de los procedimientos indicados en el capítulo III de esta Ley, la Dirección General del Patrimonio, que tendrá la representación de la Generalidad, los inscribirá en el Registro de la Propiedad, los afectará al departamento interesado y procederá a inventariarlos». Todavía es más explícito el artículo 47.1 del Reglamento para la ejecución de esta Ley de Patrimonio de la Generalidad, que comienza por establecer taxativamente que «la Generalidad deberá inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales», explicitando en su segundo párrafo que «están exceptuados de la inscripción... los bienes de dominio público de uso general. No lo están los bienes (demaniales) destinados a un servicio público, al fomento de la riqueza o a la gestión de sus propios intereses». Igualmente claro es el artículo 17 de la Ley de Patrimonio de Euskadi, a cuyo tenor «la Dirección de Patrimonio inscribirá en los correspondientes Registros, a nombre de la Comunidad Autónoma de Euskadi, los bienes y derechos del Patrimonio de Euskadi que sean susceptibles de serlo, *incluso los de dominio público*». Y es que, aunque puede afirmarse que no necesitan los inmuebles demaniales de la protección que la publicidad material del Registro otorga, resulta absurdo excluirlos del efecto de la publicidad formal, toda vez que el Registro de la Propiedad se ha convertido en el medio de prueba —e incluso de mero conocimiento— más usual en el tráfico jurídico inmobiliario, además, claro es, del de mayor garantía.

creados por la actividad de los particulares o se altera la naturaleza de los mismos, por efectos de una vida tan extremadamente dinámica como la actual.

Esto hace volver a aquellas normas de carácter sectorial de las Administraciones Públicas que permiten e incluso obligan a la inscripción de sus bienes, lo cual cuestiona igualmente hasta qué punto la legislación hipotecaria puede tener una visión tan restrictiva que impida la inscripción, cuando precisamente los poderes públicos la solicitan y están interesados en ella (70).

La inscripción de los bienes de dominio público, salvo aquellos que la propia Administración considere que no lo necesitan, es por ello —concluye LASO— susceptible de practicarse, y no tiene por qué cerrarse su acceso por el mero hecho de estar anclada la legislación hipotecaria en una concepción ya superada del dominio público procedente del siglo pasado y mucho más estática que la actual.

De hecho, considero —coincidiendo en este punto con CHICO Y ORTIZ (71)— que el problema, en Derecho español, ya fue resuelto por la Ley de Patrimonio del Estado, cuyo artículo 117 deroga la doctrina del artículo 5.º del Reglamento Hipotecario al disponer que «la afectación se hará constar en el Inventario general y, en su caso, en el Registro de la Propiedad», criterio que repite el artículo 218 del Reglamento para su aplicación. Obsérvese que, en la terminología de la Ley de Patrimonio del Estado, la afectación es, ante todo y sobre todo, el acto (expreso o presunto) por el cual se transforma un bien patrimonial en demanial (72).

(70) Buena prueba de este aserto son los artículos 47 y 17 de las Leyes de Patrimonio de Cataluña y Euskadi, respectivamente, reproducidos en la nota anterior.

(71) Cfr. su *Complemento al Derecho Hipotecario y su legislación*, Madrid, 1974, pág. 270.

(72) Tal es su significación técnica más precisa, aunque en la Ley de Patrimonio del Estado también se utilice el término para referirse al acto de gestión del patrimonio privado de la Administración por el cual un bien integrante del mismo es destinado a una utilización específica por un órgano determinado. La doctrina destaca su sentido más técnico: así, para GARCÍA DE ENTERRÍA «la afectación es el criterio central del dominio público» («La imprescriptibilidad del dominio público», *R.A.P.*, núm. 13, 1954, pág. 20), y para GARRIDO FALLA «la afectación es la médula del criterio para la determinación del dominio público» (*Tratado de Derecho Administrativo*, tomo II, 5.ª ed., Madrid, 1974, pág. 487). Especialmente significativa es, por lo que aquí interesa, la opinión de CLAVERO ARÉVALO, quien afirma que «todas las causas que pueden implicar la pérdida o adquisición del carácter de dominio público pueden reconducirse a una sola: la desafectación o afectación» («La inalienabilidad del dominio público», *R.A.P.*, núm. 25 [1958], página 61). Por tales razones me parece un acierto el criterio de la Ley de Patrimonio de Euskadi, que reserva la noción de *afectación* para la integración de los

Por lo demás, cuando el inmueble deba ser calificado de patrimonial, no cabe la más mínima duda de que el correspondiente título de adquisición puede tener acceso al Registro de la Propiedad.

4. *El problema del titular registral en la inscripción de bienes inmuebles destinados al uso de los Parlamentos y su solución: la constancia registral de la afectación, adscripción o mutación demanial*

De lo expuesto anteriormente se deduce la posibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles, sean demaniales o patrimoniales, destinados al uso de los Parlamentos. Sin embargo, con ello no se resuelve el problema de fondo, toda vez que el titular registral protegido por los efectos del Registro no son las Cámaras legislativas, sino el Estado o las Comunidades Autónomas. Como sea que el titular registral es «la persona natural o jurídica a cuyo favor se haga la inscripción» (art. 9.º, 4.ª, de la Ley Hipotecaria), la carencia de personalidad jurídica de las Cámaras explica que no puedan éstas ostentar aquel carácter.

Ello no obstante, no quedan las Asambleas desprovistas de toda posible protección registral, toda vez que la *afectación* del bien inmueble sí que tiene acceso al Registro.

Como señala GARRIDO FALLA (73), la *afectación* es aquel acto mediante el cual un bien determinado de la Administración se incorpora al dominio público, pero también es el acto de gestión del patrimonio privado de la Administración por el cual dicho bien es destinado a una utilización específica por un órgano determinado. En la Exposición de Motivos de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado, de 24 de diciembre de 1962, así como en su Base XIII, se reserva el concepto de *adscripción* de bienes para cuando el organismo usuario del bien es una Entidad Estatal Autónoma y tiene, por tanto, personalidad jurídica propia, mientras que la *afectación* se circunscribe a los casos en que el destinatario de los bienes es un órgano que forma parte de la Administración centralizada, supuesto en el que, por analogía, hay que incluir a las instituciones legislativas, judiciales, etc. (74).

bienes o derechos en el dominio público, reservando para los demás casos el término *adscripción* (cfr. su art. 24, especialmente).

(73) *Tratado de Derecho Administrativo*, 5.ª ed., 2.ª reimp., Madrid, 1977. páginas 467 y ss.

(74) El mismo criterio resplandece en la Ley de Patrimonio de la Generalitat. No así, en cambio, en la del Patrimonio de Euskadi, que parece entender por *adscripción* no sólo aquel supuesto en que el organismo usuario del bien es un Organismo autónomo, sino también aquél en que se trata de un órgano de la

La *afectación* de bienes inmuebles al Parlamento, suponga o no la transformación de un bien patrimonial en demanial, o sea, una simple consecuencia de una mutación demanial, implica, en ocasiones, un acto formal de afectación, en el que comparecen representantes del órgano competente de la Administración y de la Cámara legislativa, los cuales suscribirán la correspondiente *acta de afectación*; en otras ocasiones, la Ley considera implícita dicha afectación (75).

Pues bien: tanto en uno como en otro caso, la afectación debe hacerse constar en el Registro de la Propiedad (76).

En realidad, ya el Reglamento Hipotecario prevé esta inscripción en su artículo 17, a tenor de cuyo último párrafo «en la inscripción a favor del Estado podrá hacerse constar el organismo o servicio a que se hallen adscritos los bienes. Si aquéllos tienen personalidad jurídica y los bienes pertenecen a su patrimonio independiente, se inscribirán a favor de los mismos». «Lo que sucede —escribe CHICO Y ORTIZ— es que en esta norma reglamentaria no estaba perfectamente deslindado el concepto de adscripción y el de afectación que resplandece en al actual normativa» (77). Y aunque este autor alude al artículo 117 de la Ley del

propia Administración (cfr. art. 24 de la Ley), reservando la noción de *afectación* para la integración del bien o derecho en el dominio público (art. 24.3 de la Ley autónoma).

(75) En esta última línea supone una novedad muy interesante el elenco de supuestos de afectación tácita que se incluye en el artículo 26 del Reglamento para la ejecución de la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Cataluña.

(76) En el mismo sentido, CHICO Y ORTIZ: *Complemento al Derecho Hipotecario y su legislación*, Madrid, 1974, págs. 270 y ss.

(77) *Op. cit.*, pág. 271. Como ya he señalado, en la Ley de Patrimonio del Estado se reserva el concepto de *adscripción* de bienes para cuando el organismo destinatario o usuario del bien ostenta personalidad propia, esto es, se trata de un Organismo Autónomo, mientras que la *afectación* se circunscribe a los casos en los que el destinatario de los bienes es un organismo que forma parte de la Administración centralizada. Es obvio que no es esta terminología la que está presente en el artículo 17 del Reglamento Hipotecario, pues de otro modo carecería de sentido su segundo párrafo. De este último precepto se deduce, por el contrario, que la *adscripción* a que se refiere debe ser entendida en sentido amplio: englobando todos los supuestos —cualquiera que sea el término técnico utilizado y tenga o no personalidad jurídica el órgano destinatario del bien en que el resultado del acto (expreso o presunto) no es sino atribuir el uso del bien a un órgano o dependencia del Estado o de la Comunidad Autónoma determinados, con consecuencias jurídicas que en ningún caso tienen su correspondencia en el régimen civil de la propiedad y que suponen, según los casos, la conversión del bien en dependencia del dominio público (*afectación* en sentido técnico) o una mera destinación para una utilización específica, independiente del carácter demanial o patrimonial del bien (*afectación* como mero acto de gestión del patrimonio privado de la Administración —Ley de Patrimonio del Estado, Ley de Patrimonio de la Generalitat—; *adscripción* como acto de atribución de bienes a los Organismos Autónomos; *adscripción* en el sentido amplio de la Ley del Patrimonio de Euzkadi; *mutaciones demaniales* o cambio de destino de los bienes de dominio público de unos a otros órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas).

Patrimonio del Estado, la misma doctrina se desprende del artículo 34 de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, y de los artículos 47 y 48 del Reglamento para su ejecución, aprobado por Decreto de 14 de julio de 1983, así como los artículos 17 y 18 de la Ley 14/1983, de 27 de julio, de Patrimonio de Euzkadi.

De todo lo expuesto se derivan, a mi juicio, las importantes conclusiones siguientes:

Primera.—La afectación de bienes inmuebles del Estado o de las Comunidades Autónomas a favor del Parlamento, suponga o no la transformación de un bien patrimonial en demanial, tiene acceso al Registro de la Propiedad (arts. 117 de la Ley de Patrimonio del Estado y 218 de su Reglamento, y art. 17 del Reglamento Hipotecario, en el que el término «adscritos» ha de entenderse en sentido amplio, englobando también la afectación).

Segunda.—La adscripción a los Parlamentos de bienes inmuebles del Estado o de las Comunidades Autónomas tiene igualmente acceso al Registro (art. 17 del Reglamento Hipotecario).

5. Asiento a practicar en el Registro

Así pues, todo supuesto de atribución (78) de bienes inmuebles —demaniales o no— a los Parlamentos, tiene acceso al Registro de la Propiedad. La cuestión es ahora determinar cuál es el asiento procedente.

Evidentemente, el asiento a practicar está en función de la naturaleza del acto de atribución (79).

De este modo, habría en general que distinguir aquellos supuestos en que se produce la conversión o transformación de un bien inmueble patrimonial en demanial (*afectación* en su sentido más técnico) de aquellos otros que suponen tan sólo una mera destinación del bien —demanial o patrimonial— a un órgano o dependencia estatal o de la Comunidad Autónoma (*afectación* como mero acto de gestión del patrimonio privado de la Administración estatal o autonómica y *adscripción o mutación demanial*).

En el primer caso, parece evidente que «hay más que un acto de simple entrega de posesión. La afectación de una parte supone una limitación del dominio que el Estado ostenta sobre la titularidad de la finca, que de patrimonial se transforma en de uso o servicio público,

(78) Hablo genéricamente de atribución tratando de englobar todos los supuestos a que he hecho referencia en la nota anterior.

(79) Cfr. CHICO Y ORTIZ, *op. cit.*, pág. 272.

uso o servicio que está prestado o facilitado por la dependencia administrativa de que se trate. Es decir, el Estado se desprende de alguna de las facultades que el carácter patrimonial atribuye a dichos bienes y cede o grava los mismos con este acto formal de la afectación. Es cierto que la titularidad la sigue ostentando el Estado, pero la afectación del bien a un uso o servicio condiciona determinados aspectos de la misma, ya que a su carácter de inalienable se añade el de inembargable, y para que su entrada en el campo del tráfico jurídico se realice es preciso que se produzca otro acto, llamado de la desafectación o modificación» (80).

En el segundo supuesto, en cambio, y por regla general, la atribución del uso a un órgano o dependencia administrativa no implica limitación alguna respecto al poder de disposición de la Administración sobre el bien.

Parece, pues, que, en principio, y considerado el problema desde el punto de vista meramente doctrinal, el asiento a practicar en el primer supuesto sería el de inscripción (81), mientras que en el segundo procedería la práctica de una nota marginal propiamente dicha, esto es, de las que la doctrina denomina *de modificación jurídica*, por cuanto consignan registralmente hechos o circunstancias que alteran la situación jurídica registrada, sin que el acto o hecho publicado sea, por sí, materia de un asiento principal (de inscripción) (82).

La solución legal puede parecer, en cambio, cuando menos analizada superficialmente, radicalmente diversa de la apuntada. En efecto: según el párrafo segundo del artículo 6.º del Reglamento Hipotecario, «si un inmueble de propiedad privada o parte del mismo adquiere la naturaleza de alguno de los numerados en el artículo anterior —esto es, la de bienes de dominio público— se hará constar esta circunstancia *por nota marginal*»; por el contrario, conforme al artículo 18 *in fine* del Reglamento Hipotecario, «los cambios de adscripción de los bienes del Estado a distintos Ministerios por reorganización o alteración administrativa o por cualquier otra causa, y los que se produzcan a otro organismo o servicio del mismo Departamento, *podrán inscribirse* mediante el traslado de la disposición administrativa correspondiente» (83).

(80) CHICO Y ORTIZ, *op. cit.*, pág. 272.

(81) Es claro, a mi juicio, que la afectación en su sentido más técnico supone un acto de trascendencia real que modifica alguna de las facultades del dominio sobre bienes inmuebles: cfr. artículo 7.º del Reglamento Hipotecario.

(82) Cfr. LACRUZ y SANCHO REBULLIDA, *op. cit.*, pág. 237, y ROCA SASTRE, *op. cit.*, tomo II, pág. 916.

(83) De ningún modo coincide con la opinión de B. CAMY SÁNCHEZ-CAÑETE, quien en sus *Comentarios a la legislación hipotecaria*, vol. 1.º, 2.ª ed., Pamplona, 1974, págs. 726 y ss., afirma que los preceptos del Reglamento Hipotecario citados

En realidad, lo que está implícito en estas soluciones del Reglamento Hipotecario no es sino la equivocada idea —ya analizada— de la *imposibilidad* —que no mera innecesariedad— de acceso al Registro de los bienes inmuebles de naturaleza demanial. El artículo 6.º presupone la previa inscripción del inmueble privado luego devenido demanial: por ello, partiendo de la idea de su no inscribibilidad una vez adquirido este último carácter, y desechada —por absurda— la posibilidad de cancelar el asiento de inscripción previo, acude el Reglamento Hipotecario a la siempre socorrida solución de la nota marginal. El artículo 18, por su parte, está pensando en la «adscripción» con un significado absolutamente diverso al contenido en la Ley de Patrimonio del Estado: propiamente se refiere a la *afectación* (en la terminología de la Ley citada) como mero acto de gestión de los bienes patrimoniales del Estado: no a la adscripción en su sentido legal, ni al concepto más técnico-jurídico de la afectación, ni tampoco a la mutación demanial tal y como es descrita por el artículo 125 de la Ley de Patrimonio del Estado.

Superado el obstáculo inicial —la consideración de los bienes demaniales inmuebles como de imposible inscripción— es claro que los preceptos mencionados deben interpretarse de modo diverso. Y el obstáculo —ya me he referido a ello— ha desaparecido por virtud de las disposiciones específicas de las diversas leyes administrativas, que desvirtúan el contenido de las mentadas normas reglamentarias, volviendo al criterio de la Ley Hipotecaria: no necesidad de la inscripción del demanio, pero tampoco imposibilidad de la misma.

De este modo cabe destacar, a mi juicio, las conclusiones siguientes:

1.ª) La *afectación* en su sentido más técnico, esto es, cuando supone la transformación de un bien patrimonial en demanial tiene acceso al Registro de la Propiedad mediante la correspondiente inscripción, ello sin perjuicio de la práctica de la nota marginal a que se refiere el artículo 6.º del Reglamento Hipotecario. Ello no obstante, deben distinguirse dos supuestos:

a) Cuando el bien ya estuviese inscrito previamente como patrimonial a favor del Estado la protección que otorga el Registro se logra

en el texto «han quedado derogados por estar en contraposición a la vigente legislación sobre el Patrimonio del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo final de su cláusula derogatoria». Otra cosa es que deba aquél ser interpretado de conformidad con la Ley de Patrimonio del Estado que, además, presupone su vigencia, como lo prueba la remisión al artículo 18 RH contenida en el artículo 43 LPE, o la carencia de vehículo apto para la constancia de la afectación —en los dos sentidos en que utiliza el término la LPE— en el Registro, a la que se refiere el párrafo tercero del artículo 117 LPE, si no se consideran vigentes los últimos párrafos de los artículos 17 y 18 del Reglamento Hipotecario.

con la mera nota marginal cuya práctica impone el artículo 6.º del Reglamento Hipotecario.

b) Cuando la afectación esté implícita en la propia adquisición del bien a un particular para un fin público determinado, el único asiento que garantiza la protección del Registro, esto es, que produce efectos jurídico-registrales es el de inscripción, entre otras importantes razones porque es el único que publica quien sea el titular registral y —recuérdese— lo que el Registro publica son *titularidades*, esto es, relaciones de pertenencia de un derecho —con una determinada configuración a un sujeto (84), en este caso, el Estado o las Comunidades Autónomas.

2.ª) La *afectación como acto de gestión del Patrimonio privado de la Administración* es igualmente inscribible (arts. 17 y 18, ambos *in fine*, del Reglamento Hipotecario). Ello no obstante, la naturaleza de tales actos de afectación no se opone a que su constancia registral se opere por vía de nota marginal (en sentido estricto, o de *modificación jurídica*) a la inscripción en favor del del Estado o de la Comunidad Autónoma, obteniendo por tales medios la protección registral adecuada.

3.ª) La doctrina contenida en el punto anterior es aplicable a la *adscripción* de bienes inmuebles del Patrimonio del Estado (o de las Comunidades Autónomas) a los Organismos Autónomos (85), teniendo en cuenta que el titular registral será siempre el Estado o la Comunidad Autónoma, como claramente se deduce del artículo 80 de la Ley reguladora de aquél (86) y los preceptos concordantes de la legislación autonómica en vigor (87).

4.ª) Admitida la posibilidad de acceso al Registro de los bienes inmuebles demaniales, me parece que no existe obstáculo alguno para

(84) Cfr. LACRUZ-SANCHO, *op. cit.*, págs. 83 y ss.

(85) No me parece que pueda afirmarse —lo hace, cfr., CAMY, *op. cit.*, página 736— que la adscripción de bienes del Estado a Organismos Autónomos no sea inscribible, pues si bien es cierto que no supone transmisión de la propiedad, tampoco equivale a una mera entrega de posesión —no inscribible de conformidad con lo dispuesto en el art. 5.º de la LH—, ya que implica una limitación del poder de disposición del Estado sobre esos determinados bienes patrimoniales que opera en tanto en cuanto no se produzca la pertinente desadscripción (cfr. arts. 80 a 83 LPE).

(86) A tenor de su segundo párrafo: «Las Entidades que reciban dichos bienes no adquirirán la propiedad y habrán de utilizarlos exclusivamente para el cumplimiento de los fines que determinen la adscripción, bien sea en forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o frutos».

(87) Artículo 24.4 de la Ley de Patrimonio de Euskadi y artículo 48.2 del Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio de la Generalitat, este último especialmente preciso: «Los bienes de la Generalitat adscritos a sus Organismos Autónomos —establece— no podrán ser inscritos por éstos a su nombre, pero se hará constar esta adscripción», obviamente en la propia inscripción en favor de la Generalitat, o, en su caso, mediante la oportuna nota marginal.

admitir la constancia registral de las mutaciones demaniales, esto es, los cambios de destino del bien. El asiento adecuado para tal constancia será la nota marginal (igualmente *de modificación jurídica* (88), aunque de la literalidad del párrafo 3.º del artículo 18 del Reglamento queda deducir la posible práctica de un asiento principal de inscripción.

Esta doctrina general resulta con mucho mayor motivo aplicable cuando el destinatario de la afectación, adscripción o mutación demanial es una Cámara legislativa. En efecto: en tal supuesto, afectación o adscripción suponen una importantísima limitación de la titularidad que el Estado o la Comunidad Autónoma ostentan sobre el inmueble, dado que, en virtud del principio de autonomía parlamentaria, el poder de disposición de aquellos queda condicionado a la concurrencia de la voluntad de los órganos competentes del Parlamento. La importancia de tal limitación es tal que ha de ser publicada a través de un asiento principal de inscripción (89): obsérvese que la misma opera como una auténtica prohibición de disponer —esto es, como una «privación o restricción del poder de disposición que tiene anejo un derecho subjetivo y que impide que éste pueda ser enajenado, gravado o de otro modo ser objeto de disposición, con mayor o menor amplitud o sin llenar determinados requisitos» (90)—, pues, en virtud del fundamentalísimo principio de autonomía de las Asambleas Legislativas, sólo el acuerdo de desafectación y/o enajenación del órgano parlamentario puede posibilitar la posterior resolución de desafectación o desascripción del bien, adoptada por el ejecutivo, requisitos ambos absolutamente imprescindibles para poder disponer del mismo (91). No digo que se trate de una prohibición

(88) No me parece que pueda aducirse la supuesta existencia de un *numerus clausus* de notas marginales basada en el dato de que ni la Ley ni el Reglamento Hipotecario sientan regla general alguna sobre las mismas. Expresamente excluye tal teórico principio de *numerus clausus* la Resolución de la Dirección General de los Registros de 30 de enero de 1970.

(89) No obstante, cabría admitir la práctica de notas marginales en el bien entendido que, en tal caso, habrían de calificarse de *sucedáneas* de la inscripción, esto es, con «el valor y característica de surtir los efectos que son propios de tales asientos de inscripción» (ROCA SASTRE, *op. últim. cit.*, pág. 917).

(90) Definición de ROCA SASTRE: *Derecho hipotecario*, II, 7.ª ed., Barcelona, 1979, pág. 702. Díez-PICAZO: *Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*, vol. II, *Las relaciones jurídico-reales. El Registro de la Propiedad. La posesión*, Madrid, 1978, pág. 712, compartiendo la misma idea, estime, sin embargo, que el nombre de prohibiciones de disponer conviene en sentido estricto a las reglas o preceptos que implican privación total de la facultad dispositiva que forma parte normalmente del contenido de los derechos reales.

(91) Tal limitación tiene carácter legal y se deriva de los preceptos constitucionales y estatutarios que reconocen la autonomía de las Cámaras respecto a las demás instancias estatales, como ya ha sido analizado en páginas precedentes. Por consiguiente, la sola mención de los Parlamentos como destinatarios de la afecta-

de disponer, sino que opera como tal. Sus efectos son, sin duda, equivalentes, pues existe una privación temporal de la facultad de disposición en tanto no se dé cumplimiento a determinados requisitos, privación que es de carácter total, impidiendo tanto la enajenación como la constitución de gravámenes, ya que tales actos jurídicos precisan para ser válidos no sólo la adopción de los pertinentes acuerdos administrativos de desafección, desascripción y declaración de la alienabilidad del bien (confróntense arts. 39, 61 y 120 LPE), sino, además, de la voluntad conforme de la Cámara legislativa adoptada por su órgano competente. No equivale, así, en sus efectos, a una *obligación negativa de no disponer* (92), sino propiamente a los de una prohibición de disponer que determina la nulidad del acto a ella contrario. Pero no se trata de una prohibición de disponer, sino de un acto jurídico-público que determina un específico destino para el bien o derecho, destinación que le hace no susceptible de actos de disposición; distinción con las prohibiciones de disponer que es aplicable no sólo a las afectaciones demaniales —como correctamente argumenta ROCA SASTRE (93)—, sino también, a mi juicio, genéricamente a cualquier atribución de bienes del Patrimonio del Estado o de las Comunidades Autónomas para uso de los Parlamentos.

Esta equivalencia con los efectos de las prohibiciones de disponer se manifiesta también, sin duda, en el ámbito registral, de modo que resulta perfectamente aplicable lo que a propósito de aquéllas escribe ROCA SASTRE, esto es, que «la prohibición de disponer registrada se impone, mientras subsista, a todos, e impide, por consiguiente, la inscripción de cualesquiera actos que se opongan a ella» (94). El obstáculo que implica el acto de atribución de bienes demaniales o patrimoniales al uso de los Parlamentos registrado, respecto a la inscripción de los actos en principio

ción, adscripción o mutación demanial contenida en el título inscribible, obliga al Registrador, en ejercicio de su función calificador de la validez del mismo, a exigir la constancia del consentimiento de la Asamblea legislativa manifestado a través del acuerdo del órgano competente de la misma. Lo mismo sucederá cuando lo que contiene el título es una desafección o desascripción. En ambos casos, y como quiera que de acuerdo con el artículo 18 LH los Registradores han de calificar los títulos por lo que resulta de ellos y de los asientos del Registro, la existencia del acuerdo de la Cámara otorgando su consentimiento debe constar en el propio título; ello sin perjuicio de que, no constando, pueda el Registrador solicitar el correspondiente certificado del acuerdo a fin de no tener que denegar la inscripción, posibilidad de pedir documentación complementaria admitida, con carácter general, en numerosas resoluciones de la Dirección General de los Registros (cfr., entre otras, las de 23 de marzo de 1926, 22 de enero de 1927, 20 de diciembre de 1932, 14 de julio de 1965 y 29 de septiembre de 1978).

(92) Sobre tal concepto cfr. DÍEZ-PICAZO, *op. cit.*, pág. 713, y ROCA SASTRE, *op. cit.*, págs. 709 y ss.

(93) *Op. cit.*, pág. 707.

(94) *Op. cit.*, pág. 718.

registrables a él opuestos, sólo puede superarse obteniendo el consentimiento de aquéllos a través del correspondiente acuerdo del órgano parlamentario que resulte competente. De este modo, pese a no ser las Cámaras titulares registrales, quedan protegidas por efecto de la publicidad del Registro (95), contribuyendo, así, a solucionar un problema importante de entre los muchos que plantea, en la práctica, el principio de autonomía de las Asambleas legislativas.

PEDRO DE PABLO CONTRERAS
Letrado del Parlamento de Navarra
Doctor en Derecho
Profesor Asociado de Derecho Civil
en la Universidad de Navarra

(95) La petición de inscripción podrá hacerse por el Presidente del Parlamento e incluso por el Secretario General o Letrado Mayor, personas en que concurre, a mi juicio, el «interés en asegurar el derecho que se deba inscribir» a que se refiere el artículo 6, *c*), de la Ley Hipotecaria. Puede ocurrir, sin embargo, que no sea materialmente posible presentar el título en el Registro por estar en poder de la Administración: en tal caso, cabrá siempre el requerimiento de la Cámara al ejecutivo para que se inste la inscripción. Los títulos inscribibles pueden ser varios: desde la escritura pública, en el caso de adquisición del inmueble para el Parlamento directamente, hasta la correspondiente acta de afectación o el acuerdo administrativo de adscripción, afectación o mutación demanial.