

La inscripción en el Registro de la Propiedad de los terrenos expropiados con motivo de grandes obras hidráulicas construidas por el Estado

INTRODUCCION

Queremos dejar bien claro desde el principio que no pretendemos agotar un tema sumamente difícil, sino simplemente plantearlo e indicar algunas sugerencias sobre el mismo. Admito que es materia ardua, poco elaborada por la doctrina, en la que es fácil vacilar, resbalar y desviarse, pero eso mismo espero que será un atenuante a mi audacia.

El problema que se plantea, como tantos otros, ha de ser examinado desde perspectivas distintas: desde el punto de vista del Derecho administrativo, del hipotecario, sin olvidar el punto de vista práctico, y el económico.

Creo que puede decirse sin error que la legislación hipotecaria no ha previsto como específico el problema de la inscripción de las grandes obras hidráulicas, tal vez por considerarlas del dominio público, y por eso de imposible inscripción, de acuerdo con el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario de 14 de febrero de 1947 o más bien por haberse realizado la mayor parte de las grandes obras hidráulicas con posterioridad a la entrada en vigor de la vigente legislación hipotecaria. Es verdad que el Reglamento Hipotecario,

en los artículos 60 y siguientes, del título II (Inscripción de Obras Públicas, Minas y Aguas), se refiere al problema, pero de la lectura atenta de los artículos dedicados al tema se desprende que están pensados para la inscripción de «concesiones de Obras Públicas, Minas y Aguas». Es cierto, como dice el eminente autor Roca SASTRE (1), que estas mismas normas pueden aplicarse cuando las obras son propiedad del Estado y explotadas por él, directa o indirectamente, pero pienso que su aplicación no puede tener un valor absoluto cuando es el Estado el titular directo de la obra, porque los supuestos son distintos. Tengamos en cuenta, en primer lugar, que en el Derecho hipotecario la concesión tiene una configuración específica como finca especial, y en nuestro caso no existe ninguna concesión, sino que la inscripción recae directamente sobre bienes del Estado. En segundo lugar, en el Reglamento Hipotecario se toma como modelo de inscripción de una obra pública la inscripción de ferrocarriles y la semejanza de éstos con una gran obra hidráulica es lejana. Creo, por tanto, que la regulación de las inscripciones de concesiones de obras públicas nos puede servir de base, pero sin pensar que esto nos da el problema resuelto (2).

Tampoco nos parece acertado acudir (3) a disposiciones anteriores a la vigente Ley y Reglamento Hipotecario, pues la vigencia de tan venerables disposiciones, además de ser dudosa, es de escasa utilidad. No se puede pedir a normas tan añejas que hayan previsto la gran política de construcciones hidráulicas, posterior a la que eran ajenas, pues no olvidemos que las Reales Ordenes de 26 de febrero de 1867 y 20 de diciembre de 1867 (Canal Imperial de Aragón), están dictadas en época de creencias opuestas al intervencionismo estatal, aunque todavía no se hubiese llegado al radicalismo liberal de 1868 (4).

Aun es menos admisible la idea de que «claro que esta materia no tiene la importancia que las ferroviarias, no sólo por la que es propia de los respectivos servicios, sino por la poca extensión en España del sistema de canalización». Se hace excepción, es verdad, de los abastecimientos de agua a poblaciones, pero hoy día

(1) Roca SASTRE: *Derecho Hipotecario*, tomo III, pág. 307.

(2) ABEJÓN: *Inscripciones especiales en el Registro de la Propiedad*, en esta REVISTA, 1947, núm. 228, pág. 227.

(3) ABEJÓN: Obra citada, nota anterior, pág. 278.

(4) MARTÍN RETORTILLO: *Aguas públicas y Obras Hidráulicas*, pág. 25.

estas afirmaciones nos parecen hechas hace siglos (5). Lo que sí suscribimos, pero extendiéndolo a todas las grandes obras hidráulicas, no sólo a las realizadas para abastecimiento de agua a poblaciones, es que en las grandes obras hidráulicas, al intervenir elementos diversos, hay que acudir para resolver el problema de su inscripción en el Registro de la Propiedad a los principios generales de la Ley y Reglamento Hipotecario.

L—IMPORTANCIA PRÁCTICA DEL PROBLEMA.

Cada vez son más frecuentes las usurpaciones de terrenos expropiados con motivo de los embalses alentadas por la creciente revalorización de las fincas colindantes, debido al fenómeno moderno del turismo que origina una gran demanda de parcelas. Estas parcelas tienen acceso al Registro de la Propiedad, en base al artículo 205 de la Ley Hipotecaria, y se consuma una usurpación difícilmente atacable, mediante una acción reivindicatoria (6).

No se trata de poner un telón de acero en torno a los bienes del Estado. Preciso es reconocer que la actividad de los particulares, espoleada por el afán de lucro, consigue efectos en los terrenos que tal vez no alcanzara la propia Administración, mediante un mejor aprovechamiento, saneamiento y revalorización, en definitiva.

No se trata, repetimos, de impedir esa actividad de los particulares, sino de encauzarla. Ello, sin embargo, no es óbice para que la Administración organice la defensa jurídica de sus bienes, sin perjuicio de su posterior enajenación o concesión, pero evitando que los bienes del Estado sean fácil presa de la picaresca.

Conviene destacar para comprender mejor la necesidad de organizar la defensa jurídica (preventiva) de los bienes públicos, sean éstos de dominio público o patrimoniales, lo siguiente: la Administración Pública, en su perezoso caminar, cuando intenta reivindicar los terrenos usurpados, dado el carácter puramente civil de la acción, con la consiguiente limitación de posibilidades probatorias, se encontrara con un litigante que, carente a veces de

(5) ABEJÓN: Obra citada, pág. 291.

(6) FORNESA RIBO: *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de la zona marítimo-terrestre*, «Rev. Admon. Pública», núm. 46, pág. 123.

ética, utilizara medios probatorios que no están al alcance de la Administración.

Por eso conviene tener de antemano unas defensas jurídicas, constituidas, no por utópicas declaraciones de imprescriptibilidad, inalienabilidad, acción de oficio, etc., que se han mostrado inoperantes—no en vano se habla de crisis del concepto de dominio público—(7). No cabe duda que la mejor defensa jurídica es la inscripción de esos bienes en el Registro de la Propiedad. Ahora bien, es preciso encontrar una fórmula jurídicamente aceptable y económicamente viable. Este último aspecto es importantísimo, pues no se puede cargar sobre los presupuestos de obras del Estado el gasto adicional que supondría una inscripción por fincas que se cuentan por millares en muchas obras hidráulicas, debido al minifundismo agrícola de muchas zonas de nuestra Patria, máxime teniendo en cuenta que muchas de ellas no estaban inscritas en el Registro de la Propiedad con anterioridad a su expropiación por el Estado y habrán de integrarse posteriormente en el dominio público del Estado, sin haber conocido la tranquilidad de la vida registral.

Además, la inscripción a nombre del Estado de esos miles de fincas carece de interés, pues no coincide con los términos que se manejan, una vez terminado el expediente de expropiación, pues se hablará de embalse, polígono, paraje, etc., sin tener para nada en cuenta cada una de esas fincas que pasan a perderse en un concepto más amplio.

De ello resulta un dilema: no inscribir las fincas procedentes de la expropiación forzosa, incumpliendo las disposiciones legales o inscribirlas de forma indiscriminada, cargando sobre el Estado unos gastos cuantiosos. Creemos que el problema es verdaderamente interesante.

(7) GONZÁLEZ BERENGUER-URRUTIA: *La crisis del concepto de dominio público*, «Revista de Administración Pública», núm. 56, págs. 151 y sigs.

II.—NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TERRENOS EXPROPIADOS UNA VEZ INCORPORADOS A UNA GRAN OBRA HIDRÁULICA.

A) *Idea general.*

Problema fundamental para conocer la posibilidad de inscribir los terrenos una vez incorporados a la obra hidráulica, es el de saber su naturaleza jurídica, pues, de acuerdo con el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario quedan exceptuados de la inscripción: «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 defensa del territorio.»

En principio, entiendo que no puede darse una solución categórica al problema, «en bloque». No hay duda de que muchos de los bienes afectados por una expropiación y que se integran en la obra hidráulica pasan claramente a ser de dominio público. En esto no hay posible discrepancia, pero ¿pasan todos los bienes expropiados con motivo de una obra hidráulica al dominio público? ¿Hasta donde llega el dominio público y qué criterio podemos utilizar para distinguir de entre los bienes expropiados los que se convierten al dominio público de los patrimoniales del Estado? He ahí dos grandes interrogantes que presiden nuestro dscurso.

B) *Dominio público.*

a) *Concepto.*

GARRIDO FALLA (8) considera el dominio público como: «Derecho de Propiedad que el Estado tiene sobre determinados bienes en cuanto sometido a un régimen jurídico exorbitante del civil». Es desde

(8) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, págs. 356 y sigs., Madrid, 1962.

luego problema fundamental encontrar un criterio que sirva para deslindar los dos tipos de bienes de que el Estado es titular: bienes demaniales y bienes patrimoniales. Es cierto que esta distinción está en crisis doctrinal y legalmente; cada vez se acercan más las características de ambos tipos de bienes; puede hablarse de una influencia mutua de ambos regímenes en los bienes de que el Estado es titular. Sin embargo, sigue siendo válida, al menos desde el punto de vista legal y, concretamente, desde el punto de vista de la Legislación Hipotecaria, la distinción entre bienes patrimoniales del Estado y bienes demaniales.

La Legislación española (art. 339 del Código civil) no establece que haya de entenderse por bienes de dominio público, sino que enumera una serie de bienes de dominio público que, según todos los autores no tiene carácter exhaustivo. De ahí la búsqueda de un criterio que permita distinguir los bienes demaniales y patrimoniales (aparte de los bienes calificados legalmente como bienes de dominio público).

Las doctrinas fundamentales son:

- a) Dominio público por naturaleza.
- b) Dominio público por afección.

La crítica de la doctrina del dominio público por naturaleza se basa, en que si bien las carreteras en su conjunto, los ríos, etcétera, no pueden ser poseídos por particulares, si pueden estos poseer pequeñas parcelas. Además, en definitiva, no hay bienes de dominio público que *per se* no sean de apropiación privada.

Según la teoría de la afectación, dominio público, es aquella parte del dominio del Estado afectada al uso de todos, o al funcionamiento de los servicios públicos y en consecuencia, sujeta a un régimen jurídico especial.

Pero este criterio de la afectación, si bien es necesario, no es suficiente, pues por una parte existen bienes patrimoniales del Estado que éste afecta a servicios públicos, sin que por ello sean considerados bienes de dominio público. La propia Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964, en su artículo 72 dice: «La disposición que autorice la permuta llevará implícita en su caso la desafectación del inmueble de que se trate y su declaración de alienabilidad». También del Reglamento Hipotecario se puede de-

ducir que la afectación por sí sola no es suficiente para calificar un bien como de dominio público, como veremos más adelante.

Este concepto peca en definitiva de excesiva generalidad, pues elevado a sus últimas consecuencias, nos llevaría a la conclusión de que «el modesto tintero que utiliza el empleado de un Ayuntamiento puede convertirse en un bien de dominio público» (9).

De ahí que hayan surgido una serie de doctrinas restrictivas que exigen que el bien en cuestión desempeñe un papel preponderante en la obra pública a la que esté afectado, bien que sea irremplazable o la existencia de una inmediatividad. Otros hablan de que la afectación sea evidente. Este último criterio puede ser interesante desde el punto de vista hipotecario y a él nos referiremos más tarde.

De lo que no cabe duda es de que el criterio de la afectación ha de entenderse restrictivamente y que solamente han de considerarse de dominio público aquellos bienes que están especialmente vinculados al servicio público.

Tampoco creo que los criterios restrictivos que acabamos de apuntar sean excluyentes, antes bien pienso, que pasando la afectación de un bien a un servicio público por el tamiz de uno o varios criterios restrictivos podemos llegar a una idea suficientemente clara de si estamos ante un bien demanial del Estado o patrimonial.

b) *El problema en el derecho positivo.*

El artículo 339 del Código civil recoge la tesis de la afectación. Dice así:

«Son bienes de dominio público:

1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otros análogos.

2.º Los que pertenecen privativamente al Estado sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional; como las murallas, fortalezas y demás obras

(9) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 394.

de defensa del territorio y las minas mientras que no se otorgue su concesión.»

En ambos supuestos se trata de bienes afectados a una utilidad pública.

El Código civil no habla de bienes de «dominio público por naturaleza», sin embargo, hay determinados tipos de bienes destinados al uso público afectados al dominio público por naturaleza (zona marítimo-terrestre, minas, etc.)

En estos casos basta que la Ley declare el carácter de dominio público de los bienes de determinada naturaleza para que todos los que participen de ella vengan a integrarse en el dominio público.

La naturaleza jurídica de los bienes expropiados con motivo de la construcción de embalses, ya hemos dicho que comprenden a veces Municipios enteros, no puede darse por resuelta con la simple lectura del artículo 339 del Código civil en el cual se dice que los canales son de dominio público.

A nuestro juicio, y sin pretensión ninguna de tecnicismo, podemos distinguir tres zonas de terrenos expropiados: los terrenos afectados inmediatamente por las obras principales, una zona de protección circundante cuya extensión puede variar, los terrenos ocupados por obras auxiliares (poblados construidos para alojamiento del personal durante las obras, por ejemplo), y una zona exterior expropiada muchas veces a petición de los propietarios afectados, que al serles ocupado lo mejor de sus tierras, les resulta antieconómica e imposible la explotación del resto.

Creo que no es lógico pronunciarse, como se hace siempre con una visión simplista por el carácter demanial de todos los terrenos expropiados con motivo de los embalses.

El artículo 34 de la Ley de Aguas en su párrafo 2.º considera de dominio público los álveos o cauces naturales de los ríos en la extensión que cubren sus aguas en las mayores avenidas ordinarias. Su aplicación a los embalses tampoco puede ser literal, puesto que no se trata de cauces naturales, sino analógica.

El artículo 408, 5.º del Código civil, puede servirnos para precisar más, pues al considerar que «en toda acequia o acueducto, el agua, el cauce, los cajeros y los márgenes serán considerados como parte integrante de la heredad o edificio», por lo que en nues-

tro caso no cabe duda que son de dominio público como la obra a que pertenecen.

El artículo 407, 2, insiste en la idea de que los cauces por donde corren las aguas públicas son de dominio público.

El Decreto de 7 de enero de 1927, en su artículo 1.º, dice que pueden ser objeto de concesión: «Los terrenos de dominio público necesarios para las obras de toma, conducción y distribución del agua y los invadidos por el remanso en los embalses necesarios para cualquier clase de aprovechamientos».

«Los terrenos de dominio público necesarios para la instalación de fábricas o artefactos en que haya de utilizarse el agua concedida o para el canal o canales de desagüe y obras accesorias y complementarias de toda clase de aprovechamientos».

De este último párrafo no podemos sacar una conclusión decisiva de que los terrenos sobre los que se hallen las fábricas, artefactos o sobre los que existan obras accesorias o complementarias sean de dominio público, pues lo único que dice el párrafo citado es que cuando sea preciso instalarlas sobre bienes de dominio público, la concesión de aguas se extenderá a estos terrenos. Pero el problema está precisamente en saber *cuando* esos terrenos son de dominio público, pues solamente en este caso puede hablarse técnicamente de concesión. Por tanto, este apartado tercero no arroja luz ninguna sobre nuestro problema.

c) *El problema en la Jurisprudencia.*

La Jurisprudencia moderna no ha tenido ocasión, que sepamos, de pronunciarse con frecuencia sobre estos problemas, pero como excepción citamos la sentencia de 19 de noviembre de 1953:

«Que al tener por tanto como cierto y probado que por el barranco en cuestión—que, según se dice se halla cubierto en gran parte y convertido en una verdadera cloaca—se dá salida al mar de las expresadas aguas pluviales y residuales sin que durante su tránsito por el mismo se aprovechen en forma alguna por nadie, no puede dudarse de que se han calificado con acierto, de dominio público, las aguas y el barranco que les sirve de cauce interpretando y aplicando el Tribunal *a quo* debidamente el número 9 del artículo 407 del Código civil y el 2.º y 30 de la Ley de Aguas de 13 de

junio de 1879, en el primero de los cuales se ennumeran entre las aguas de dominio público los sobrantes de las cloacas, y en los otros se califican de públicas las pluviales que discurren por barrancos o ramblas cuyos cauces son de ese dominio público; se establece que al mismo corresponden los cauces que no pertenecen a la propiedad privada, y en su consecuencia no se ha cometido por el fallo de la Audiencia, ninguna de las infracciones que en este Recurso se le imputan». En el mismo sentido la Sentencia de 30 de enero de 1954.

Más interés tiene en relación con el problema que aquí tratamos, la Sentencia de 30 de noviembre de 1965, en donde se profundiza en la naturaleza jurídica del dominio público, aceptando desde luego la tesis de la afectación y haciendo gala de una depurada técnica jurídica.

«...Por obra de la condición de estos bienes en poder del Estado como necesarios para la defensa nacional, tienen el carácter de dominio público adscrito a aquella necesidad y a favor de su actual propietario, lo que le atribuye un derecho de los llamados demaniales, en el sentido teleológico de la actividad de la Administración, como operativa fundamental para la consecución de sus fines, utilizando para ello el servicio de un Patrimonio, concepto novísimo éste, en que la originalidad a través del vocablo *Domäne* aparece primero en los tratadistas alemanes antes que en los italianos, y se refleja como nomenclatura legal por primera vez en el Código civil italiano de 1942 al expresar los bienes que forman parte del *demanio pubblico*, como inherente a la función de su atributo que es lo que constituyen su especialísima condición jurídica y refieren su tutela a la Administración, determinándose su posesión como una de aquellas cosas fuera del comercio en todo caso y en las que cabe la concesión de parte del goce sin perturbación esencial de la naturaleza como bienes de patrimonio indispensable por la esencialidad de su adscripción funcional más que de su destino; concepto aportado al Derecho Español en la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 y que se utiliza en su artículo 5.º referido a la «naturaleza demanial» de los bienes y en el Reglamento de la Ley citada, dictada el 5 de noviembre de 1964, si bien ambas disposiciones sólo cabrá estimarlas con criterio de orientación doctrinal respecto al concepto de «bienes del

Estado», dada la fecha de promulgación de ambas disposiciones. «...y que en definitiva, según el artículo 23 de dicha Ley del Patrimonio harán que se rijan por las mismas normas de la Ley de Expropiación forzosa, las adquisiciones que provengan de expropiación, con lo que se revierte el examen al análisis de la Legislación aplicable, según el contenido de la propia Ley».

d) *Titularidad del dominio público.*

Sólo las entidades públicas pueden ser titulares del dominio público, nunca las personas privadas. El Código civil en su artículo 339, sólo se refiere al dominio público del Estado, a las provincias y a los pueblos (343 y 344). En los artículos citados se habla exclusivamente de entidades públicas de carácter territorial, por lo que se plantea el problema de si las entidades públicas de carácter institucional pueden ser titulares del dominio público.

Existe quien lo niega, pero es el caso que existen administraciones institucionales creadas con el fin exclusivo de mantener la titularidad de un sector del dominio público. GENDÍN (10), cita las Confederaciones Hidrográficas y Juntas de Obras del Puerto.

El caso podría explicarse diciendo que actúan por cuenta del Estado. Quizá sea esta la explicación al hecho de que el Derecho Positivo sólo habla de bienes patrimoniales en relación con los entes institucionales. Así el artículo 10 de la Ley de E. E. A., de 26 de octubre de 1958, dice: «Los bienes que el Estado adscriba a los Organismos Autónomos, conservarán su calificación jurídica originaria, los Organismos que los reciban no adquieren su propiedad y los habrán de utilizar exclusivamente para el cumplimiento de sus fines, bien en forma directa, bien mediante la percepción de sus rentas o fines».

Pero el hecho es, dice GARRIDO FALLA, que Entidades de este tipo, pueden darse. Es el caso de la RENFE o el caso hipotético de una entidad que se crease para la conservación de carreteras.

La Ley del Patrimonio del Estado (art. 80, 2), continúa en la misma idea: «Las Entidades que reciban dichos bienes no adquieren la propiedad y habrán de utilizarlos exclusivamente para el cumplimiento de los fines que determine la adscripción, bien sea

(10) GENDÍN: *El dominio público*, pág. 39.

en forma directa, bien mediante la percepción de sus *rentas o frutos*.

En cuanto a los bienes de dominio público, la Ley del Patrimonio del Estado, Tit. IV, cap. 1.º, establece que las competencias que el Estado tiene sobre ellos se ejercitan a través del Ministerio de Hacienda (arts. 113 a 123), sin embargo, admite (art. 121) como caso normal que los bienes de dominio público están «bajo la Administración y custodia» de otros Departamentos y que estos mismos Departamentos (art. 126) *pueden dar autorizaciones o concesiones* de utilización del dominio público en las que se incluirá el plazo de duración que no puede ser superior a noventa y nueve años, guardando el Ministerio de Hacienda el control de esas condiciones y autorizaciones a través del conocimiento e informe del clausulado general de cada tipo de concesión o autorización.

e) *Afectación de los bienes de dominio público.*

La Ley del Patrimonio del Estado dedica al tema el Cap. I del Título IV (afectación al dominio público).

En los artículos dedicados al problema (art. 116, por ejemplo), sólo se habla de una afectación expresa: «La afectación de los bienes patrimoniales se hará por orden expresa del Ministerio de Hacienda», aunque también se admite la afectación implícita.

¿Quiere esto decir que no existen otras formas de afectación? Entendemos que no. Hay determinados bienes declarados legalmente y con carácter general de dominio público (los enumerados en el art. 339 del Código civil) para los que no es necesario un acto administrativo de afectación expresa ni tácita, ya que todos los bienes de igual naturaleza a los enumerados en el Código civil, han de considerarse afectados al dominio público por declaración legal.

Por eso, el artículo 116 de la Ley del Patrimonio del Estado ha de interpretarse lógicamente referido a aquellos bienes que no estén declarados legalmente de dominio público.

En cuanto a los bienes no declarados legalmente de dominio público, entendemos que puede haber una afectación implícita en los actos administrativos de contenido diverso e incluso entiendo que puede haber una afectación de hecho o tácita derivada de ac-

tos materiales de la Administración, pues, en definitiva lo que importa, es la afectación real de un bien al uso público o a un servicio público.

En este sentido es claro el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 en su artículo 4.º: «Se entenderá además, producida la afectación de bienes a un uso o servicio público o comunal sin necesidad de acto formal cuando:

... b) Se utilizaren durante veinticinco años bienes de propios en uso o servicio público o comunal.»

Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la presunción es favorable a la patrimonialidad de los bienes. En su consecuencia no tratándose de bienes declarados formalmente de dominio público, bien por una Ley o por un acto administrativo habrá de estarse a su patrimonialidad mientras no conste claramente su afectación al dominio público.

En cuanto a los bienes de Organismos Autónomos, la Ley del Patrimonio del Estado, eco en este caso de la L. E. E. A., declara solemnemente que no perderán su condición jurídica original los bienes encomendados a los Organismos Autónomos (art. 80, 2), pero en el artículo 84 (Secc. 7, Bienes inmuebles propiedad de Organismos Autónomos) parece a simple vista contradecirse, pues habla de «Los bienes inmuebles propiedad de los Organismos Autónomos» y añade «integrados por ende en sus respectivos patrimonios» sin restricción alguna. ¿Cómo se salva esta antinomia?

Creemos que no a base de disquisiciones formalistas, sino considerando que la regla general es que los Organismos Autónomos no son propietarios de los bienes a ellos encomendados, a menos que en su propia Ley constitutiva les atribuya en propiedad unos bienes (que pueden ser de dominio público) para el cumplimiento de sus fines.

III.—OBLIGATORIEDAD DE LA INSCRIPCIÓN DE LOS BIENES DEL ESTADO EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

El artículo 42 de la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 establece que «el Ministerio de Hacienda, por medio de sus servicios patrimoniales, inscribirá en los correspondientes Regis-

tros, a nombre del Estado, los bienes y derechos de éste que sean susceptibles de inscripción», y en el 47 añade: «Los Registradores de la Propiedad, cuando conocieren la existencia de bienes de los enumerados en el artículo 42 no inscritos debidamente, lo pondrá en conocimiento del Ministerio de Hacienda para que provea.» La obligación se refiere a los bienes patrimoniales.

La Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 establece ya, en las actuaciones preliminares del expediente (art. 3), la obligación de acudir al Registro de la Propiedad y entender los sucesivos trámites con los titulares registrales. Una vez ultimado el expediente, con el Acta de Pago y de Ocupación definitiva (artículo 53), dice que estos documentos serán: «Título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio.»

Y en el artículo 60 del Reglamento, para aplicación de la Ley de Expropiación Forzosa, de 26 de abril de 1957:

«1. Cuando los bienes objeto de la expropiación sean inscribibles en algún Registro público, el expropiante o beneficiario solicitarán la inscripción en el mismo de la transmisión, constitución o extinción de los derechos que hayan tenido lugar para la expropiación forzosa.

De la atenta lectura, tanto de la Ley como del Reglamento, se deduce la existencia de dos tipos de bienes: unos inscribibles y otros no inscribibles, dentro de los expropiados.

En definitiva, la Ley de Expropiación Forzosa, cosa por otra parte lógica, no aborda el problema, sino que lo remite a la legislación hipotecaria, pues el Reglamento de Expropiación Forzosa sólo dice «cuando sean inscribibles». Ahí está nuestro problema, saber cuándo son inscribibles. Esto depende de la naturaleza jurídica de los bienes y de la nueva que vayan a adquirir, pues se presentan varias hipótesis: bienes que ya son de dominio público y en los que lo único que varía es el tipo de afectación (mutación demanial), bienes que son privados y pasan al dominio público, y bienes que son de particulares y pasan al dominio privado del Estado (patrimoniales). Y aun se complica más el problema, pues de esos bienes expropiados, unos están inscritos y otros no, en el Registro.

Llegados a este punto debemos notar que la Ley del Patrimonio del Estado, en el artículo 219 del título IV, capítulo I (afectación

al dominio público), dice: «Con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, las adquisiciones de bienes que se realicen en virtud de expropiación forzosa, la afectación se entenderá implícita en la misma.» Como se desprende del propio sentido literal, no se refiere a los bienes expropiados en virtud de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954. Por tanto, no hace falta insistir en este punto; el hecho de que la adquisición de unos bienes se haga en virtud de expediente de expropiación, caso normal en los terrenos adquiridos con motivo de los embalses, no prejuzga su carácter de *patrimoniales* o *demaniales* de los bienes.

IV.—LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

a) *Idea general.*

Tradicionalmente se han considerado como notas del dominio público: la imprescriptibilidad (duración indefinida de la acción para recuperar los bienes), inalienabilidad (imposibilidad de vender estos bienes mientras no fueran desafectados), acción de oficio para recuperarlos, deslinde administrativo, publicidad posesoria que se traduce en la imposibilidad de inscribir tales bienes en el Registro de la Propiedad. Hoy todas estas notas están en crisis (11).

Aquí nos vamos a referir exclusivamente a una de ellas, la publicidad posesoria de los bienes de dominio público.

La publicidad posesoria de los bienes de dominio público significa que el ente titular del dominio público no necesita utilizar el sistema de garantías que supone la inscripción en el Registro de la Propiedad; que la posesión administrativa y el propio carácter demanial son suficientes (12).

Es cierto que el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario excluye de la inscripción en el Registro de la Propiedad los bienes de uso público y servicio público estatal. Pero este principio quiebra en algunos casos:

(11) GONZÁLEZ BERENGUER. *Sobre la crisis del concepto de dominio público*, «Revista de Administración Pública», núm. 56, págs. 191 y sigs.

(12) Ver polémica suscitada en la materia. MORENO-PÁEZ. *En torno a la inscripción de los bienes municipales*, en esta REVISTA, núms. 328-329, 1955, página 563

— El artículo 11 de la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 ordena que los montes considerados como de utilidad pública han de inscribirse en el Registro de la Propiedad. Claro que esto no es un argumento definitivo, pues esto supone dar por sentado que esos montes son de dominio público sin más, cosa que no todos admiten.

— El artículo 35 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales ordena la inscripción de los bienes de las Corporaciones Locales, sin distinción de la naturaleza jurídica de estos bienes.

Cabe preguntarse si en estos casos estamos en un supuesto de imposibilidad de inscripción o se trata simplemente de que su inscripción no es obligatoria. De acuerdo con el sentido literal del artículo 5.º del Reglamento Hipotecario, no cabe duda que no son inscribibles los bienes de dominio público, ya estén destinados al uso público o a un servicio público. Sin embargo, es frecuente la inscripción de bienes de este segundo grupo (13), y el artículo 303 del Reglamento Hipotecario presupone su inscripción, pues entre los requisitos que deben expresarse en las certificaciones de dominio a los efectos de inmatriculación de bienes de entes públicos figura «el servicio público u objeto a que estuviere destinada la finca». De donde, además, se deduce que la afectación no es nota exclusiva de los bienes de dominio público.

Además, el artículo 16 no distingue entre bienes demaniales y patrimoniales, sino que habla de las dependencias a cuyo cargo estén los bienes expresados.

La Ley de Expropiación Forzosa y la del Patrimonio no resuelven el problema tampoco, pues hablan de que se inscribirán «en su caso» (Ley del Patrimonio) (cuando sean inscribibles» (Ley de Expropiación Forzosa).

Por eso suscribimos completamente la afirmación de GARRIDO FALLA de que no puede hacerse en esta materia una aseveración en bloque sin distinguir matices, pues mientras que los bienes de dominio público por su naturaleza no son inscribibles, los bienes, cuya cualidad de demaniales depende de su afectación o al menos, añadimos nosotros, cuando ésta «no salta a la vista», creemos que es potestativa su inscripción y resulta muy conveniente para evitar

(13) ROCA SASTRE: *Derecho Hipotecario*, vol. III, pág. 211.

las usurpaciones de que son objeto precisamente a través del Registro. De este modo combatiríamos el mal en su raíz.

En cuanto a la posibilidad de inscribir los bienes patrimoniales, no puede haber duda alguna, no sólo la posibilidad, sino la obligación de inscribirlos, de acuerdo con el artículo 2.º del Reglamento Hipotecario y artículo 42 de la Ley del Patrimonio del Estado, entre otros.

Como resumen, podemos decir que los terrenos expropiados pueden pasar al dominio público del Estado o a ser bienes patrimoniales del mismo, afectados, en cierto sentido, a la obra pública, pero con una menor intensidad.

Los primeros, es decir, los terrenos de propiedad privada que pasan a integrarse en el dominio público, pueden presentarse bajo dos hipótesis: terrenos inscritos en el Registro de la Propiedad, con anterioridad a la expropiación, o, caso muy frecuente, que no estuvieren inscritos. En el primer caso, a fin de que el Registro esté acorde con la realidad, debe constatarse en el Registro la circunstancia de haber pasado a integrar el dominio público. En el segundo, es decir, cuando se trata de fincas que nunca estuvieron inscritas en el Registro de la Propiedad y que pasan a formar claramente parte del dominio público y cuya afectación «hiere los sentidos», es el caso de fincas cubiertas permanentemente por las aguas de un embalse, creo que no deben inscribirse, pues, aparte de ser una operación carente de utilidad, ninguna razón puede justificar su acceso al Registro, cuya entrada les está prohibida por el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario, y, en realidad, el Registro no puede añadir un ápice a su publicidad posesoria. Finalmente, los terrenos, cuya afectación al dominio público puede ser dudosa o claramente no están afectos al dominio público, han de inscribirse.

b) *El problema en los grandes embalses.*

Los principios anteriores, al aplicarlos a un caso concreto de inscripción de un gran embalse, pueden presentar serias dificultades. Nosotros vamos a intentar proponer una solución, arriesgándonos a equivocarnos en una materia huérfana de regulación específica, pero damos por bien empleados todos los riesgos, si esto

sirve para que otras plumas más especializadas nos rectifiquen.

Los terrenos expropiados con motivo de un embalse se destinan a grandes rasgos, y sin pretensión técnica alguna, de las siguiente forma: unos a servir de soporte a las obras de fábrica o a ser cubiertos constantemente por las aguas; una segunda zona es la que normalmente puede ser cubierta por el agua (cota de máximo embalse normal); otra zona de protección mínima para caso de grandes avenidas, y una zona exterior destinada normalmente a repoblación forestal para prevenir la erosión y los aterramientos de los embalses. Finalmente, hay que tener en cuenta los terrenos ocupados por obras auxiliares y estas mismas obras, tales como caminos, líneas eléctricas, de teléfonos, edificios para alojar al personal encargado de la construcción del embalse y posteriormente de su conservación y explotación, etc.

El dominio público sobre los terrenos inundados hasta la cota de máximo embalse es claro, incluso la zona de protección mínima que puede ser afectada por el oleaje o por alguna riada extraordinaria a embalse lleno es claramente de dominio público, pues a ambas zonas puede aplicárseles por analogía el artículo 34 de la Ley de Aguas, que dispone: «Son de dominio público...» «2.º Los álveos cauces naturales de los ríos en la extensión que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias.»

c) *Formas de inscribir las grandes obras hidráulicas.*

Teóricamente caben dos soluciones: considerar la totalidad de la obra hidráulica como un todo, sin parar en la heterogeneidad de los elementos que la componen, aplicando para la inscripción las normas que el Reglamento Hipotecario (arts. 60 y sigs.) prevén para la inscripción de concesiones de ferrocarriles y demás obras públicas; considerar a la totalidad de la obra hidráulica como finca especial (14); aun cabe una tercera solución que es distinguir la diversa naturaleza jurídica de los bienes afectados a una gran obra hidráulica y su situación registral anterior a la expropiación. Creo que este último sistema es el más aconsejable, si se quiere que el Registro cump'la con sus fines fundamentales

(14) DÍE LAMANA: *Un caso de propiedad compleja: el agua*, en esta REVISTA, número 455, pág. 929.

de protección del tráfico jurídico, información, etc., pues la complejidad de las fincas y obras a inscribir, su diversa naturaleza jurídica, situación, etc., es tal, que si se quiere que el Registro de la Propiedad no pierda el compás de la actuación administrativa posterior a la expropiación, ha de nacer la inscripción viable y de fácil manejo.

No cabe duda que las grandes obras hidráulicas son una entidad compleja; no se trata de una superficie deslindada, comprendida dentro de un perímetro determinado. La obra hidráulica no es una extensión de terreno, sino una *res universalis*, compuesta de elementos varios, uno de los cuales es el terreno. Dentro de ella entra un conglomerado de cosas, pero no es sólo eso, la relación de esos diversos elementos con la obra pública es muy distinta. Existen, como hemos destacado, elementos cuya relación con la obra pública es fundamental, inmediata y clara, pero otras veces esta relación no es clara. Unos bienes son inscribibles; otros no, y otros cuya inscripción es simplemente facultativa. Cubrir con el manto del Registro tan diversos bienes resulta ineficaz, pues unos bienes no necesitan la protección registral; tienen una personalidad tan acusada, que se revelarán y desgarrarán ese manto artificial, no se resignarán a una vida tabular congelada.

Puesto que, a mi entender, no está resuelto el problema de la inscripción en el Registro de la Propiedad de las grandes obras hidráulicas construidas por el Estado, ni legal ni reglamentariamente, y en tanto esas normas se dicten, debemos partir de la consideración de la obra hidráulica como una entidad compleja, y a la luz de la función que cada elemento desempeña en la obra pública, de su naturaleza y del fin que cumple el Registro de la Propiedad, plantearse el problema.

V.—LA EXPROPIACIÓN FORZOSA Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD.

a) *Idea general.*

La expropiación forzosa muy bien puede ser definida como «instituto de Derecho público, que consiste en la transferencia coactiva de la propiedad de un particular a una Administración

pública o a otro particular, por razón de interés público y previo pago de su valor económico» (15).

La expropiación forzosa da lugar a una transmisión de dominio a favor del expropiante o beneficiario. No implica una compraventa forzosa, pues no es un negocio jurídico de transmisión de propiedad, no se produce una verdadera transmisión de propiedad (sucesión), sino más bien una adquisición originaria (16). Se trata de una especie de «transustanciación» ejercida por un acto de soberanía del Estado, que convierte el derecho de propiedad en un derecho sobre el precio. Esto tiene gran trascendencia, pues en caso de una doble inmatriculación de una misma finca, la pugna entre los dos titulares de hojas registrales se convierte en pugna sobre el precio. Pero pese a las peculiaridades que presenta la expropiación, en definitiva se realiza a través de ella una transmisión de dominio, bien que *sui generis*, y es, por tanto un acto en sí registrable.

Desde el punto de vista hipotecario, la expropiación forzosa presenta los siguientes problemas:

b) *Modo de hacer constar en el Registro de la Propiedad la expropiación.*

La expropiación, al provocar un traspaso de propiedad, habrá de hacerse constar en el Registro de la Propiedad mediante un asiento de inscripción, pues claramente lo expresa el artículo 32 del Reglamento Hipotecario, al decir que «las hojas de valoración y las actas de ocupación contendrán las circunstancias necesarias para la inscripción».

La expropiación forzosa se hará constar registralmente por medio de nota marginal cuando, por consecuencia de la misma, un inmueble inmatriculado pase en todo o en parte de bien de dominio privado a bien de dominio público de los exceptuados de inscripción, según el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario. Así lo indica claramente el artículo 6.º del propio Reglamento Hipotecario: «Si un inmueble de propiedad privada o parte del mismo adquiere la naturaleza de alguno de los enumerados en el

(15) GARRIDO FALLA: *Tratado de Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 226.

(16) ROCA SASTRE: *Derecho Hipotecario*, tomo III, págs. 231 y sigs.

artículo anterior, se hará constar esta circunstancia por nota marginal.»

c) *Título inscribible.*

Según el artículo 53 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954: «El acta de pago y la de ocupación que se extenderá a continuación de aquélla será título bastante para que en el Registro de la Propiedad y en los demás Registros Públicos se inscriba o tome razón de la transmisión de dominio y se verifique, en su caso, la cancelación de las cargas, gravámenes y derechos reales de toda clase a que estuvieren afectos las cosas expropiadas.» En parecidos términos, aunque con técnica más deficiente, se expresa el artículo 32 del Reglamento Hipotecario.

Esta forma de inscribir las fincas expropiadas en base al Acta de pago y de ocupación que se extiende por cada finca, plantea algunos problemas, pues ya hemos dicho que la inscripción de miles de fincas, a veces minúsculas, a veces expropiadas parcialmente, plantea el problema, prescindiendo del económico, de su escasa utilidad. Es verdad que puede luego realizarse la agrupación de estas fincas en una sola o en varias de mayores dimensiones, de acuerdo con el artículo 44 del Reglamento Hipotecario, y ello aun cuando las fincas no sean colindantes entre sí, puesto que existe entre ellas una unidad económica y orgánica, pero sería de desear de *lege ferenda* una mayor simplificación.

Esta agrupación de fincas se realiza normalmente, de acuerdo con el Reglamento Hipotecario (art. 50), por Escritura Notarial, pero la Ley del Patrimonio del Estado de 15 de abril de 1964 prevé, en el artículo 43, que: «Las operaciones de agrupación, división y segregación de fincas del Estado, se practicarán mediante el traslado de la disposición administrativa en cuya virtud se verifiquen.» No se dice a qué disposición administrativa se refiere, pero pienso que muy bien puede servir una certificación de dominio expedida al efecto.

d) *Circunstancias de los asientos.*

Cuando la expropiación dé lugar a una inscripción, las circunstancias serán las generales que establece el artículo 9.º de la

Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento. En la misma inscripción, por medio de notas marginales, podrá hacerse constar la cancelación de cargas, con referencia a las fincas en que figuran inscritas.

Cuando la expropiación dé lugar a una nota marginal a la finca expropiada, estas notas deberán contener la expresión de haber sido expropiada, total o parcialmente, la finca, clase de documento, lugar y fecha de su otorgamiento y funcionario autorizante.

Es muy importante que la documentación del expediente expropiatorio que ha de servir para inscribir las fincas expropiadas tenga todos los requisitos exigidos por la legislación hipotecaria. En cuanto a las obras hidráulicas a cargo de las Confederaciones Hidrográficas, la Instrucción, aprobada por Decreto de 23 de marzo de 1928, ordena, en el artículo 90, redactar para cada finca un acta, «en la que se tengan en cuenta todos los requisitos de la Ley Hipotecaria» a los efectos, añade en el artículo 91 de que «pueda procederse a inscribir a *nombre de la Confederación* todas las fincas ocupadas».

e) *Cargas y gravámenes.*

La expropiación transmite la finca al expropiante o beneficiario, libre de toda carga o gravamen en un sentido absoluto. Así lo dispone el artículo 8.º de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, pero esa prerrogativa lleva como aneja la obligación de entender las actuaciones del expediente (art. 3.º de la Ley de Expropiación Forzosa) con los titulares registrales.

Esta doctrina coincide, por lo demás, con la que inspira el artículo 32 del Reglamento Hipotecario, pues exige para inscribir la finca expropiada «que los interesados, según el Registro, han concurrido al pago de la indemnización y consienten que se cancelen los respectivos derechos».

Con frecuencia, por seguirse las expropiaciones sin contar con el Registro de la Propiedad el organismo expropiante o beneficiario de la expropiación, se encuentra, al pretender inscribir la finca a su favor, con la sorpresa de que el titular a quien se ha pagado el justiprecio no es el titular registral de la finca o que no se han

citado en el expediente de expropiación a los titulares de derechos reales sobre la finca expropiada. En ambos casos, el Registrador ha de denegar la inscripción de la finca expropiada, a nuestro entender.

f) Posibilidad de inscribir las fincas expropiadas por medio de certificación de dominio.

El artículo 206 de la Ley Hipotecaria dice: «El Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política las de aquél, y de la Iglesia Católica, cuando carezcan de título escrito de dominio, podrán inscribir el de los bienes inmuebles que les pertenezcan mediante la oportuna certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, en la que se expresará el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos».

La propia Ley del Patrimonio del Estado insiste: «Cuando el Estado carezca de títulos de dominio, los particulares podrán exigir que inmatricule los bienes antes de su enajenación por el procedimiento establecido en el artículo 206 de la misma Ley» (Ley Hipotecaria, que se refiere a la certificación de dominio).

La Dirección General de Registros y del Notariado, en Resoluciones de 12 de diciembre de 1953, 19 de octubre de 1955 y 24 de noviembre de 1960, ha declarado que, «por lo excepcional de este procedimiento inmatriculador, es necesario que conste de una manera clara y terminante la formal afirmación de no existir título de dominio inscrito o inscribible».

Es decir, que, cuando existe Acta de ocupación y pago por cada una de las fincas, esos serán los únicos y suficientes documentos para inscribir las fincas a nombre del Estado, y una vez inscritas las fincas, podrán agruparse en base a una certificación de dominio, de acuerdo con el artículo 42 de la Ley del Patrimonio del Estado.

Pero ¿qué ocurre si falta alguno de esos documentos o carecen de los requisitos fundamentales? Este caso, contra lo que pudiera parecer, no es muy raro en la práctica.

El artículo 206 de la Ley Hipotecaria habla de que cuando el

Estado «carezca de título escrito de dominio», pero el artículo 303 del Reglamento Hipotecario emplea la frase de que «no exista título inscribible». Este creemos que es el verdadero supuesto; es decir, aquel en que no existe título inscribible.

Sin embargo, este requisito depende en su cumplimiento de la autoridad o funcionario que expide la certificación, pues en ninguno de los párrafos del artículo 303 se exige hacer la manifestación de que no existe título inscribible, ya que el párrafo 4.º del artículo 303 sólo obliga a hacer constar «el título de adquisición o el modo cómo fueron adquiridos».

En estos casos, y a fin de que a través de la certificación de dominio no se filtre una doble inmatriculación, conviene acompañar como documentos complementarios de la certificación algún documento del expediente de expropiación: *Actas previas* a la ocupación (en los expedientes tramitados por el procedimiento de urgencia), *Hojas de Justiprecio*, etc., y plano parcelario para lograr una perfecta identificación de la finca. En definitiva, si surgiera algún problema (17), podría solucionarse acudiendo por analogía al artículo 202 de la Ley Hipotecaria, es decir, oyendo a los titulares registrales.

1) *Circunstancias que deben expresar las certificaciones de dominio.*

Las circunstancias que deben consignarse en las certificaciones de dominio son las expresadas en el artículo 303 del Reglamento Hipotecario:

1.º Naturaleza, situación, medida, superficie, linderos, denominación y cargas reales de la finca que se trate de inscribir.

2.º Naturaleza, valor, condiciones y cargas del Derecho real de que se trate y la naturaleza, situación, linderos, nombre y número, en su caso, de la finca sobre la cual estuviere aquel impuesto.

3.º El nombre de la persona o corporación de quien se hubiere adquirido el inmueble o derecho cuando constare.

(17) SERRERA CONTRERAS: en esta REVISTA, núms. 402-403. *Certificación Administrativa de Dominio*, pág. 1.101.

4.º El título de adquisición o modo cómo fueron adquiridos.

5.º El servicio público u objeto a que estuvieren destinados.

Si no pudiere certificarse sobre alguna de estas circunstancias, se hará constar así.

2) *Requisitos formales* (18).

La certificación se extenderá por duplicado y habrá de constar en el documento la liquidación o exención tributaria correspondiente de la Abogacía del Estado de la provincia.

En caso de que la nueva finca que se pretenda inscribir se constituya de la agrupación de otras, se hará constar que la certificación se expide también a los efectos del artículo 43 de la Ley del Patrimonio del Estado.

Finalmente, no hace falta decir que la certificación se presentará en el Registro de la Propiedad correspondiente, solicitando la inscripción.

CONCLUSIONES

Voy a terminar por donde debía haber empezado mi trabajo, pero entonces podía sonar a falsa humildad o refinada soberbia: A la sencillez con que hay que afrontar todo trabajo intelectual, se suma, en este caso, la dificultad del problema que el lector habrá podido comprobar por sí mismo a lo largo del artículo y el haber invadido el autor un campo que no es de los normalmente cultivados por él. Por eso quiero hacer constar que no pretendo sentar cátedra sobre ninguna de las afirmaciones vertidas, sino emitir una opinión teórica y hacer propuestas que espero serán de alguna utilidad práctica.

También quiero destacar que las conclusiones que siguen no intentan eludir, sinó, al contrario, ponderar la necesidad de dictar una norma legal adecuada para resolver el problema jurídico y económico que hoy día plantea la inscripción de las grandes obras hidráulicas construidas por el Estado.

(18) GONZÁLEZ PÉREZ: *La inscripción de los bienes municipales*, en esta REVISTA, núm. 276, pág. 369.

Hechas estas salvedades, y como resumen de lo expuesto, éstas son las conclusiones:

1.^a Deben distinguirse, a efectos de inscripción en el Registro de la Propiedad de terrenos expropiados con motivo de obras hidráulicas (embalses), las siguientes zonas: una zona primera que se extiende hasta la cota de máximo embalse normal; una segunda zona exterior hasta el final de la expropiación, y una tercera zona ocupada por las obras auxiliares de la obra fundamental (caminos, líneas eléctricas y telefónicas, edificios, etc.). Dentro de la zona que hemos llamado convencionalmente exterior, aún podíamos distinguir la zona de protección mínima que separa la cota de máximo embalse normal del resto de los terrenos expropiados.

2.^a En la zona primera, hasta la cota del máximo embalse normal, los terrenos y obras están afectados directa y visiblemente la obra pública por tanto, es innecesaria su inscripción en el Registro de la Propiedad. Unicamente cabe, en el caso de que se trate de fincas inscritas con anterioridad a la expropiación, hacer constar por nota marginal su incorporación al dominio público.

3.^a En la zona que hemos llamado exterior (desde la cota de máximo embalse normal hasta el final de la expropiación), con la excepción de la zona de protección mínima de que hemos hablado, los terrenos expropiados pasan a ser bienes patrimoniales del Estado y deben inscribirse en el Registro de la Propiedad, bien formando una finca única, bien formando grandes fincas, haciéndolas coincidir con parajes, polígonos de repoblación, etc., según resulte más fácil su identificación en el Registro.

La zona de protección mínima es de dominio público, como hemos dicho. pero su afectación al mismo no es clara en muchos casos, sobre todo en situación de embalse bajo y, por tanto, es conveniente su inscripción en el Registro (aunque sea facultativa). En resumen, debe inscribirse la totalidad de la zona exterior.

4.^a La zona ocupada por obras auxiliares se registrará en cuanto a la inscripción por la naturaleza propia de cada uno de los bienes auxiliares. No hay que pensar que son bienes patrimoniales del Estado, por el hecho de ser auxiliares, pueden ser auxiliares de la obra principal, pero por su naturaleza de dominio público, pues

la consideración de auxiliares es una clasificación técnica que no tiene trascendencia hipotecaria alguna.

5.^a Títulos para inscribir los terrenos expropiados. Serán el Acta de ocupación y de pago, y, en caso de que alguna de éstas no exista o tenga algún defecto fundamental, la certificación de dominio, complementada con otros documentos del expediente, si fuere posible tales, como Actas previas a la ocupación en el procedimiento de urgencia, hojas de justiprecio, plano parcelario, etc.

En todo caso, consideramos que, de acuerdo con la Ley del Patrimonio del Estado, la certificación de dominio es título suficiente para realizar la agrupación de parcelas en una finca única o en varias por polígonos, parajes, etc., según resulte más fácil su ulterior identificación y desenvolvimiento jurídico.

MANUEL ALVAREZ RICO,

Doctor en Derecho
Abogado del Ilustre Colegio de Abogados
de Madrid.