



Universidad de Valladolid

FACULTAD DE DERECHO
MÁSTER EN ABOGACÍA

**LA RECUPERACIÓN DE BIENES
INMUEBLES DE TITULARIDAD
MUNICIPAL INMATRICULADOS POR
LA IGLESIA CATÓLICA EN MANOS DE
UN TERCER ADQUIRENTE**

ANTONIO CALVO BATISTA

Autor

BERNARD FRANK MACERA TIRAGALLO

Tutor

*Valladolid, **xx** de febrero de 2023*

ABREVIATURAS

| | |
|-------|---|
| LPAP | Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas |
| LRBRL | Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local |
| RBEL | Reglamento de Bienes de las Entidades Locales |
| LPAC | Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas |
| LH | Ley Hipotecaria |
| CC | Código Civil |
| RH | Reglamento Hipotecario |
| CE | Constitución Española |
| TEDH | Tribunal Europeo de Derechos Humanos |
| LEC | Ley de Enjuiciamiento Civil |

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 05 |
| 2. OBJETO DEL DICTAMEN JURÍDICO | 08 |
| 2.1 El requerimiento de acción..... | 09 |
| 2.2 Investigación de bienes..... | 11 |
| 3. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES | 15 |
| 3.1 La parroquia..... | 15 |
| 3.2 El ayuntamiento..... | 16 |
| 3.3 El tercer adquirente..... | 17 |
| 4. IDENTIFICACIÓN DE LOS BIENES | 19 |
| 4.1 Bienes inmuebles..... | 19 |
| 4.2 El patrimonio de las entidades locales..... | 20 |
| 4.2.1 <i>La afectación</i> | 21 |
| 4.2.2 <i>Inventarios</i> | 25 |
| 5. CONFLICTO DE DERECHOS REALES | 27 |
| 5.1 La propiedad..... | 27 |
| 5.2 Causas de adquisición de la propiedad..... | 28 |
| 5.2.1 <i>La donación</i> | 29 |
| 5.2.2 <i>La compraventa</i> | 30 |
| 5.2.3 <i>La usucapión</i> | 30 |
| 6. CONFLICTO REGISTRAL | 35 |
| 6.1 El registro de la propiedad..... | 35 |
| 6.1.1 <i>La finca registral</i> | 37 |
| 6.2 La inmatriculación..... | 37 |
| 6.2.1 <i>La certificación de dominio</i> | 39 |
| 6.2.2 <i>Inconstitucionalidad y vulneración de derechos</i> | 43 |
| 6.3 La doble inmatriculación..... | 48 |

| | |
|--|-----------|
| 7. EL TERCER ADQUIRENTE | 52 |
| 7.1 La protección del tercero hipotecario..... | 52 |
| 7.2 Eficacia de la adquisición..... | 53 |
| 8. RECUPERACIÓN DE BIENES DEMANIALES | 55 |
| 8.1 La protección del dominio público..... | 56 |
| 8.2 La autotutela de la Administración local..... | 56 |
| 8.2.1 <i>El control judicial</i> | 59 |
| 9. RECUPERACIÓN DE BIENES PATRIMONIALES | 60 |
| 9.1 Acciones civiles..... | 60 |
| 10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 63 |
| 11. BIBLIOGRAFÍA | 66 |

1. INTRODUCCIÓN.

En el año 2017, en cumplimiento de la Proposición No de Ley de 17 de febrero de 2017 sobre bienes inmuebles inmatriculados por la Iglesia Católica en el período 1998-2015¹, el Gobierno de España solicitó, a la entonces denominada Dirección General de los Registros y del Notariado, que le entregara un listado de los bienes inmatriculados por la Iglesia a través del mecanismo extraordinario de certificación del art. 206 del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, que establecía que,

El Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público o servicios organizados que forman parte de la estructura política de aquél y las de la Iglesia Católica, cuando carezcan del 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.

Este modo de inmatriculación especial de bienes inmuebles, sin título de dominio, del que podían disfrutar las Administraciones Públicas, también se habilitaba para la Iglesia Católica que gozaba del mismo régimen legal para su inscripción. Sin embargo, dicho mecanismo ha estado vigente, con ciertas modificaciones, desde la creación del Registro de la Propiedad por la Ley Hipotecaria de 8 de febrero de 1861 (en vigor desde el 1 de enero de 1863) hasta su reforma por la Ley 13/2015, de 24 de junio, a partir de la cual la Iglesia Católica debe regirse por el sistema general. El motivo del cambio está basado en los argumentos del apartado IV de su Preámbulo, que expone que,

Es destacable la desaparición de la posibilidad que la legislación de 1944-1946 otorgó a la Iglesia Católica de utilizar el procedimiento especial que regulaba aquel artículo. La autorización para que la Iglesia Católica utilizara aquel procedimiento ha de situarse en un contexto socioeconómico muy diferente del actual, influenciado aún por los efectos de las

¹Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Estudio sobre la inmatriculación de bienes inmuebles de la iglesia católica en el registro de la propiedad desde el año 1998 en virtud de certificación del diocesano respectivo, accesible online en <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/infoinmatriculacion.aspx> (última entrada el 09.06.2021).

Leyes Desamortizadoras –a las que el Reglamento Hipotecario dedica todavía cuatro artículos– y la posterior recuperación de parte de los bienes por la Iglesia Católica, en muchos casos sin una titulación auténtica. Pero la desaparición progresiva de las circunstancias históricas a las que respondió su inclusión, así como el transcurso de un tiempo suficiente desde la reforma del Reglamento Hipotecario de 1998 que ya permitió la inscripción de los templos destinados al culto católico, proscrita hasta entonces, unida a la facilidad y normalidad actual, en una sociedad desarrollada, con una conciencia exacta del valor de los inmuebles y de su inscripción en el Registro de la Propiedad, que posibilita la obtención de una titulación adecuada para la inmatriculación de bienes, hacen que se considere que la utilización de este procedimiento especial por la Iglesia Católica, teniendo su razón de ser indiscutible en el pasado, sea hoy innecesaria.

El informe solicitado arrojó el dato de 34.976 bienes que podrían haber sido inscritos mediante certificación de dominio. A partir de este informe se constituyó una Comisión *ad hoc* sobre las inmatriculaciones de la Iglesia, integrada por el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática y la Conferencia Episcopal Española.

El listado de bienes fue remitido a la Conferencia episcopal que realizó una investigación, que concluyó con un informe² remitido al Gobierno en el que reconoce que del total de los bienes incluidos en el registro, se han verificado de forma correcta 32.401, detectándose, en un principio, incidencias en 2.575, que finalmente se han reducido a aproximadamente un millar de bienes que la Iglesia considera que pertenecen a un tercero, o no le consta su titularidad por muy distintas razones: doble inscripción, desaparición del inmueble, expropiación forzosa, etc.

De los datos e información suministrada por el Colegio de Registradores de la propiedad y mercantiles de España, entre el 1 de enero de 1998 hasta 25 de junio de 2015, se observan los siguientes datos³:

²Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Anexo (datos e información suministrada por el colegio de registradores de la propiedad y mercantiles de España), accesible online en <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/infoinmatriculacion.aspx> (última entrada el 09.06.2021).

³Conferencia Episcopal Española, Informe sobre bienes inmatriculados por el art. 206 de la Ley Hipotecaria de 1998 a 2015, accesible online en <https://www.conferenciaepiscopal.es/wp-content/uploads/2022/01/Informe-completo-gobierno-inmatriculaciones.pdf>.

A nivel nacional:

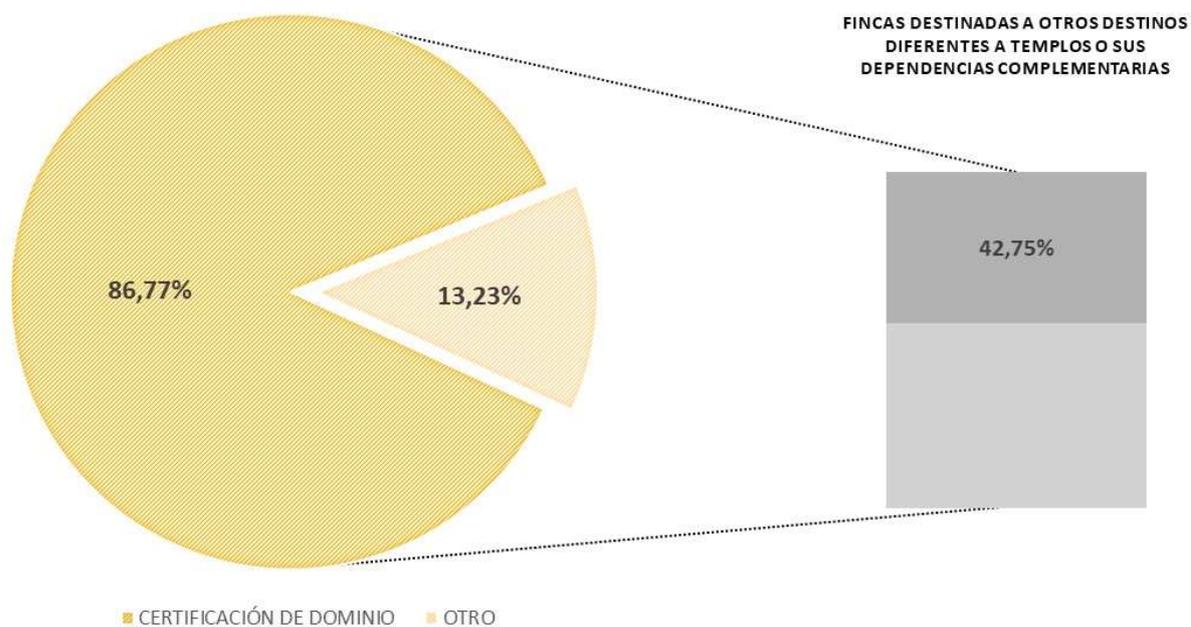


Gráfico 1. Porcentaje de bienes inmatriculados por la Iglesia Católica a nivel nacional, y porcentaje de tales bienes correspondientes a templos y otros usos.

A nivel de la Comunidad Autónoma de Castilla y León:



Gráfico 2. Porcentaje de bienes inmatriculados por la Iglesia Católica en Castilla y León, por provincias.

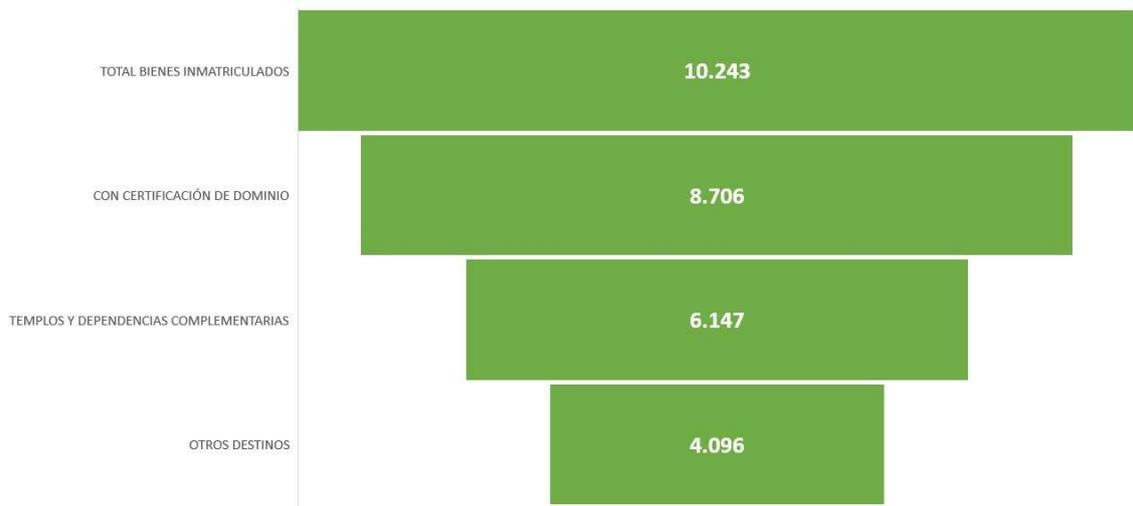


Gráfico 3. Total de bienes inmatriculados por la Iglesia Católica en Castilla y León en el período 1998-2015, y el tipo de finca según su uso.

Todos estos datos son referidos a un período posterior a 1998, sin embargo, y como hemos dicho, la Iglesia podía inmatricular mediante certificación eclesiástica desde 1863, por lo que el número de bienes inmatriculados de esta forma por dicha Institución, y cuyo dominio podría resultar cuestionable, es manifiestamente mayor.

2. OBJETO DEL DICTAMEN JURÍDICO.

El caso objeto de dictamen es poco común en los tribunales españoles, está construido para que de un único supuesto puedan extraerse referencias básicas que puedan aplicarse a un mayor número de situaciones, con referencias a instituciones, facultades, procedimientos, etc. de cuyo conocimiento puedan inferirse oportunidades de solución en litigios de esta materia. Se plantea lo siguiente:

Un particular residente en un municipio castellanoleonés de pocos habitantes descubre que la vivienda aneja a la suya se encuentra habitada por un nuevo propietario. La vivienda se había encontrado vacía durante años y era conocida por ser la casa del maestro del pueblo, pero desde que se cerró la escuela por falta de niños dejó de tener su utilidad. El hombre recuerda que su padre le había contado de pequeño que esa vivienda la habían construido los vecinos *a huebra* (de forma gratuita), por iniciativa del alcalde. El nuevo propietario le había comunicado que se la había comprado directamente a la Parroquia del pueblo. El vecino

decide comunicar este hecho al Ayuntamiento y requerirle para que actúe, pues se trata de un bien público.

El Ayuntamiento realiza unas primeras investigaciones, confirma que la vivienda se encontraba en sus libros de inventario de principios de S. XX, pero que no constaban en la actualidad, acude al Registro de la Propiedad y comprueba que la vivienda, a pesar de constar en sus libros, nunca fue inmatriculada por la corporación local, sino que constaba como primer titular la Parroquia del Pueblo.

2.1 El requerimiento de acción.

El primer acto jurídico que se observa en el caso es un requerimiento de un vecino del pueblo, comunicando una situación en relación a la cual considera que el Ayuntamiento debe actuar, y la fundamenta en recuerdos de su pasado, sin aportar ninguna documentación al respecto. Informa sobre hechos vividos, sobre la posible titularidad de bienes municipales que han pasado a manos privadas y exhorta a investigar estos hechos, y en su caso, a recuperarlos.

La primera decisión que debe tomarse es qué respuesta dar a este requerimiento, y si quien solicita tiene legitimidad para hacerlo. La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP), en sus artículos 28 y 29, establece la obligación del Ayuntamiento de proteger y defender su patrimonio, así como el deber de su custodia.

Artículo 28. Extensión.

Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello.

Artículo 29. Deber de custodia.

1. Los titulares de los órganos competentes que tengan a su cargo bienes o derechos del Patrimonio del Estado están obligados a velar por su custodia y defensa, en los términos establecidos en este título.
2. Iguales obligaciones competen a los titulares de concesiones y otros derechos sobre los bienes de dominio público.

Esta obligación general referida a todas las Administraciones públicas, y ese deber de custodia que en la LPAP se refiere a Patrimonio del Estado, también se aplica a la Administración local. Así lo observamos en el art. 68 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL).

Artículo 68.

1. Las entidades locales tienen la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos.
2. Cualquier vecino que se hallare en pleno goce de sus derechos civiles y políticos podrá requerir su ejercicio a la entidad interesada. Este requerimiento, del que se dará conocimiento a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones, suspenderá el plazo para el ejercicio de las mismas por un término de treinta días hábiles.
3. Si en el plazo de esos treinta días la entidad no acordara el ejercicio de las acciones solicitadas, los vecinos podrán ejercitar dicha acción en nombre e interés de la entidad local.
4. De prosperar la acción, el actor tendrá derecho a ser reembolsado por la entidad de las costas procesales y a la indemnización de cuantos daños y perjuicios se le hubieran seguido.

La LRBRL establece como único requisito del requirente que sea vecino del pueblo y que se halle en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. Encontrándose efectivamente inscrito en el Padrón municipal y gozando de los derechos mencionados, se encuentra legitimado para realizar dicha solicitud al Ayuntamiento, y éste debe por tanto darle una respuesta conforme a lo requerido. En caso contrario, el vecino podrá ejercitar las acciones que sean convenientes conforme a lo solicitado en nombre e interés de la entidad local.

Artículo 15.

Los inscritos en el Padrón municipal son los vecinos del municipio.

La condición de vecino se adquiere en el mismo momento de su inscripción en el Padrón.

La Ley no sólo exige una respuesta del Ayuntamiento, sino que prevé, en caso de no haberla, la posibilidad de que sean los propios vecinos quienes adquieran legitimidad para actuar. Conviene por tanto cumplir con el deber de custodia de los bienes propios y dar una respuesta a la solicitud registrada.

⁴PARADA VÁZQUEZ, R., Derecho Administrativo I, Editorial OPEN, 25ª ed., p. 323.

2.2 Investigación de bienes.

La LPAP, en su artículo 45, establece la facultad de investigación de las Administraciones públicas para investigar la situación de los bienes y derechos que presumiblemente formen parte de su patrimonio, a fin de determinar la titularidad de los mismos cuando ésta no les conste de modo cierto⁵. Ésta facultad se reitera en el artículo 45 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante RBEL), el cual además establece un procedimiento de investigación,

Art. 46.

El ejercicio de la acción investigadora podrá acordarse:

1.º De oficio, por la propia Corporación, a iniciativa, en su caso, de cualquier otra Administración que, en virtud de los deberes de información mutua y colaboración, ponga en su conocimiento los hechos, actos o circunstancias que sirvan de base al ejercicio de dicha acción.

2.º Por denuncia de los particulares.

Art. 47.

Para que se admita la denuncia presentada por el particular es preciso que el mismo anticipe el importe de los gastos en la cuantía que se estime necesaria, que no será menor de 10.000 pesetas ni excederá de 100.000.

La Corporación queda obligada a justificar detalladamente los gastos efectuados y a devolver, en su caso, el sobrante.

Art. 48.

Recibida la denuncia o comunicación, y antes de acordar la apertura del expediente, se procederá a un estudio previo sobre la procedencia del ejercicio de la acción investigadora.

Art. 49.

1. El acuerdo de iniciación del expediente de investigación se publicará en el «Boletín Oficial» de la provincia y en el del municipio, si existiera, con expresión de las características que permiten identificar el bien o derecho investigado. Un ejemplar de dichos boletines se expondrá en el tablón de anuncios de la Corporación en que radiquen los bienes, durante quince días.

⁵PARADA VÁZQUEZ R., LORA-TAMAYO M., Derecho administrativo III, Ed. UNED, 16ª ed., p. 45.

2. Del acuerdo de iniciación del expediente se dará traslado a la Administración Estatal y Autonómica, para que éstas, en su caso, puedan hacer valer sus derechos y alegar lo procedente.

Art. 50.

En el plazo de un mes, contado desde el día siguiente al que deba darse por terminada la publicación de los anuncios en el tablón de la Corporación, podrán las personas afectadas por el expediente de investigación alegar por escrito cuanto estimen conveniente a su derecho ante la Corporación, acompañando todos los documentos en que funden sus alegaciones.

Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, en el caso de que existan afectados por el expediente de investigación que resulten conocidos e identificables, habrán de ser notificados personalmente.

Art. 51.

Transcurrido el termino señalado en el artículo anterior se abrirá un período de prueba, en el cual serán admisibles los siguientes elementos:

1.º Los documentos públicos judiciales, notariales o administrativos otorgados con arreglo a derecho.

2.º El reconocimiento y dictamen pericial.

3.º La declaración de testigos.

Al libramiento de los testimonios y certificaciones que deban expedir los Notarios y Archiveros deberá preceder el mandato judicial y la citación de los interesados o del Ministerio Fiscal, si fueran necesarios.

Art. 52.

Efectuadas las pruebas pertinentes, y valoradas por los servicios de la Corporación, se pondrá de manifiesto el expediente por termino de diez días a las personas a quienes afecte la investigación y hubieren comparecido en él, para que dentro de dicho plazo aleguen lo que crean conveniente a su derecho.

Art. 53.

La resolución del expediente de investigación corresponde al órgano competente de la Corporación, previo informe del Secretario. Si la resolución es favorable, se procederá a la tasación de la finca o derecho, su inclusión en el inventario, y adopción de las medidas tendentes a la efectividad de los derechos de la Corporación.

Art. 54.

1. A las personas que promuevan el ejercicio de la acción investigadora, se les abonará, como premio e indemnización de todos los gastos, el 10 por 100 del valor líquido que la Corporación obtenga de la enajenación de los bienes investigados.
2. Si por cualquier causa la finca investigada no fuese vendida, el premio previsto en el artículo anterior será sustituido por el importe del 10 por 100 del valor de tasación de la finca que conste en el expediente.

Art. 55.

1. El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión de la investigación practicada corresponderá a la jurisdicción ordinaria.
2. Los afectados por la resolución del expediente de investigación podrán impugnarla en vía contencioso-administrativa.
3. Los denunciantes, además, podrán recurrir en vía contencioso-administrativa los acuerdos que la Corporación adopte sobre garantías, premios e indemnizaciones.

Conforme al procedimiento previsto en el RBEL, el siguiente paso a dar, sería notificar al vecino denunciante la necesidad de que abone el importe de los gastos que exige la norma si desea ser considerado como denunciante, en caso contrario se inadmitirá su denuncia y será archivada. Siendo éste nuestro caso, el Ayuntamiento decide continuar de oficio la investigación y acordar la incoación de expediente de investigación de bienes propios y notificar a todas las partes implicadas, esto es, Parroquia y nuevo propietario de la vivienda, para que presenten alegaciones respecto al mismo, tras lo cual se abriría un período de prueba.

De la investigación de los inventarios archivados se encontraron otros bienes que habían desaparecido de los listados actuales y una certificación registral que atribuía la titularidad al municipio de un inmueble que había servido de escuela en el pasado y que actualmente se encontraba en desuso.

Preocupados por esta situación se decide solicitar certificación registral del resto de inmuebles públicos del municipio. El Ayuntamiento se pone en contacto con la Parroquia y la Diócesis de Palencia y solicita información sobre los bienes del municipio que son o hayan sido de su titularidad. La Diócesis comunica que no le constan propiedades a su nombre en ese municipio, y la Parroquia informa de que sólo le constan una vivienda que ha sido vendida recientemente y una finca que había servido como escuela en el pasado y que había sido donada a una asociación religiosa en los años 90.

De la información conocida, el Ayuntamiento decide abrir un nuevo expediente de investigación respecto al inmueble que en el pasado sirvió de escuela y que actualmente pertenece a una asociación.

Tramitados conforme a la normativa aplicable y previas fases de alegaciones y pruebas, y habiendo valorado toda la información disponible, se resuelven los expedientes acordando, la inclusión de los bienes en el inventario y el inicio de acciones tendentes a la recuperación de los mismos. Para esto último, se nos contrata como profesionales de la Abogacía y se nos pide un dictamen jurídico sobre el siguiente SUPUESTO DE HECHO:

Cliente: el Ayuntamiento.

Contrarios: Parroquia, tercero comprador y tercero donatario.

Hechos diferenciados:

- Una finca registralmente identificada con el número ZZZZ, de la que consta como actual titular un particular que adquirió de la Parroquia del pueblo, como anterior propietaria, por escritura pública de venta otorgada en el año 2023, y cuya inscripción primera se causó en el año 1970, con amparo en el art. 206 LH, en virtud de certificación de dominio, sin haber experimentado ninguna alteración en su situación registral hasta el cambio de titularidad, y utilizada actualmente como vivienda privada.
- Una finca registralmente identificada con el número XXXX, de la que consta como titular el Ayuntamiento del pueblo, y cuya inscripción primera se realizó en el año 1930 con amparo en el art. 206 LH, en virtud de certificación de dominio; y nota marginal del mismo año en la que se hace constar su afectación a uso público como escuela municipal, mediante acuerdo de la corporación local. La escuela estuvo en funcionamiento desde 1930 hasta 1936, cuando cesó su actividad a causa de la Guerra Civil, reanudándola en 1940 como escuela parroquial hasta 1985, que se cierra definitivamente a causa de la despoblación por la falta de niños en el pueblo. Esta última situación está relacionada con la existencia de una inmatriculación posterior realizada por la Parroquia del pueblo, provocando una doble y contradictoria inscripción, realizada en el año 1970 con amparo en el art. 206 LH, en virtud de certificación de dominio. Así, la escuela también se encuentra registralmente identificada con el número YYYY, de la que consta como actual

titular una asociación con fines religiosos que adquirió de la Parroquia por escritura pública de donación otorgada en el año 1993.

Cuestiones que se plantean: el Ayuntamiento pretende recuperar sus bienes y quiere saber de qué vías legales dispone para ello.

Conocido el contexto de los bienes, y los tiempos en los que se han ido produciendo las distintas situaciones jurídicas, dentro de este procedimiento de investigación los primeros pasos que deben darse son la identificación de las partes, los bienes objeto de conflicto, y derechos implicados. Así se procederá en los puntos siguientes.

3. IDENTIFICACIÓN DE LAS PARTES.

En la investigación de los bienes que ha sido realizada, hemos podido identificar las siguientes partes implicadas:

3.1 La parroquia.

El Concordato⁶ entre España y la Santa Sede de 1953, en su artículo IV, establecía que

1. El Estado español reconoce la personalidad jurídica y la plena capacidad de adquirir, poseer y administrar toda clase de bienes a todas las instituciones y asociaciones religiosas, existentes en España a la entrada en vigor del presente Concordato constituidas según el Derecho Canónico; en particular a las Diócesis con sus instituciones anejas, a las Parroquias, a las Ordenes y Congregaciones religiosas, las Sociedades de vida común y los Institutos seculares de perfección cristiana canónicamente reconocidos, sean de derecho pontificio o de derecho diocesano, a sus provincias y a sus casas.
2. Gozarán de igual reconocimiento las entidades de la misma naturaleza que sean ulteriormente erigidas o aprobadas en España por las Autoridades eclesiásticas competentes, con la sola condición de que el decreto de erección o de aprobación sea comunicado oficialmente por escrito a las Autoridades competentes del Estado.

⁶Concordato entre España y la Santa Sede. Boletín Oficial del Estado núm. 292, de 19 de octubre de 1953.

Reconocimiento que se reitera en el Instrumento de Ratificación⁷ del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979 en la Ciudad del Vaticano, en el que, en su artículo I dice que,

2) La Iglesia puede organizarse libremente. En particular, puede crear, modificar o suprimir Diócesis, Parroquias y otras circunscripciones territoriales, que gozarán de personalidad jurídica civil en cuanto la tengan canónica y ésta sea notificada a los órganos competentes del Estado.

La parroquia del pueblo goza por tanto de personalidad jurídica, y con ella, capacidad de obrar, de poseer, adquirir y enajenar bienes, y capacidad procesal para ejercitar acciones en relación a los mismos, para ejercer derechos y adquirir obligaciones.

3.2 El ayuntamiento.

El art. 140 de la Constitución Española, indica que,

La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto.

La personalidad jurídica de los entes locales se reitera en la LRBRL,

Artículo 11.

1. El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Correspondiente el Gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios

⁷Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979 en la Ciudad del Vaticano, BOE núm. 300, de 15/12/1979.

que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

3.3 El tercer adquirente.

Además de la Parroquia y el Ayuntamiento nos encontramos ante un tercer adquirente como nuevo propietario, en el caso de la escuela se trata de una persona jurídica que ha recibido un bien inmueble a título gratuito mediante una donación, y en el caso de la vivienda se trata de una persona física, que ha adquirido un bien inmueble a título oneroso mediante una compraventa.

La Ley Hipotecaria reconoce una protección especial al tercer adquirente, pues ha participado en un negocio transmisivo en el que su voluntad se vio condicionada por la información que suministra el Registro, y ello es así porque adquiere confiando en que lo allí registrado, que el transmitente se encuentra legitimado para enajenar, es un dato oficial, pública y registralmente incontrovertible. Esa aparente seguridad para adquirir que ofrece la inscripción se perfecciona otorgando una protección especial al tercer adquirente si cumple con unos requisitos concretos especificados en el art. 34 LH,

El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro.

Del precepto se extrae que para el registro no son iguales los adquirentes a título gratuito y oneroso, y que, por tanto, no merecen la misma protección. Ese tercero del art. 34 LH es conocido doctrinalmente como tercero hipotecario y, para que el titular registral pueda ser considerado como tal, debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Adquisición debidamente inscrita de una titularidad jurídico real,
- b) Conseguida de buena fe y,
- c) A título oneroso.

En el caso planteado la persona jurídica no podría ser considerada tercero hipotecario puesto que adquirió el inmueble a título gratuito y no oneroso como exige la norma. ¿Esto quiere

decir que un donatario no podría gozar de la protección del art. 34 ni de forma análoga? La respuesta parece inclinarse a un sentido negativo, así en la exposición de motivos de la Ley de 30 de diciembre de 1944, sobre la reforma de la Ley Hipotecaria se decía que,

Después de ponderar las ventajas e inconvenientes que, en orden a la aplicación del predicho principio, rigen en la legislación comparada, se ha considerado pertinente mantener el criterio tradicional español. La inscripción solamente protege con carácter iuris et de jure a los que contrataren a título oneroso mientras no se demuestre haberlo hecho de mala fe. Los adquirentes en virtud de la ley, por una declaración Jurídica o por causa de liberalidad, no deben ser amparados en más de lo que sus propios títulos exigieren. Es preferible que el adquirente gratuito deje de percibir un lucro, a que sufran quebranto económico aquellos otros que, mediante legítimas prestaciones, acrediten derechos sobre el patrimonio del transmitente.

Por tanto, el donatario no gozaría de la protección del art. 34 LH, y no podría aplicársele la Ley hipotecaria, sino el derecho común, el Código Civil. Aun así, tiene a su favor la apariencia jurídica que deriva de la inscripción, esto es el principio de legitimación.

Las dudas que plantea la identificación del tercero en el articulado, cuyo uso se realiza sin ningún calificativo, puede llevar a pensar que existen diferentes tipos de tercero para la Ley Hipotecaria, por ejemplo, en el caso del tercero del artículo 32 ¿es el mismo tercero del art. 34, o la Ley los contempla como terceros distintos? Si acudimos nuevamente a la exposición de motivos de la Ley de 30 de diciembre de 1944, sobre la reforma de la Ley Hipotecaria se indicaba que,

Las dudas que, motivadas en gran parte por una exagerada exégesis con harta frecuencia se han suscitado sobre el valor conceptual de tercero, han sido allanadas al precisar su concepto en el artículo treinta y cuatro. A los efectos de la fides pública, no se entenderá por tercero el penitus extraneus, sino únicamente el tercer adquirente; es decir, el causahabiente de un titular registral, por vía onerosa. Podría, es verdad, haberse sustituido la palabra tercero por la de adquirente; pero se ha estimado más indicado mantener un término habitual en nuestro lenguaje legislativo.

Además de la inscripción de la nueva adquisición en el Registro de la propiedad, y su adquisición a título oneroso y de buena fe, para poder gozar de la protección que otorga ser considerado tercero hipotecario, se deben cumplir otros 2 requisitos:

- Que no haya quiebra en el tracto sucesivo, esto es, que la inscripción del nuevo titular traiga causa del anterior, que se adquiriera de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitir la propiedad. Esto implica que la fe pública registral se encuentra excluida *ab radice* en el supuesto de primera inscripción, pues quien inmatricula no adquiere de titular registral anterior, sino que él mismo es el primer titular registral.
- Que se cumpla con el plazo establecido en el art. 207,

Si la inmatriculación de la finca se hubiera practicado con arreglo a lo establecido en los números 1.º, 2.º, 3.º y 4.º del artículo 204, el artículo 205 y el artículo 206, los efectos protectores dispensados por el artículo 34 de esta Ley no se producirán hasta transcurridos dos años desde su fecha. Esta limitación se hará constar expresamente en el acta de inscripción, y en toda forma de publicidad registral durante la vigencia de dicha limitación.

Conforme a lo dicho, el nuevo propietario de la vivienda cumple con los requisitos formales para ser considerado tercero hipotecario. La consecuencia fundamental del art. 34 LH, que no es otra que mantener incólume al tercero en su adquisición, se despliega una vez inscrito su derecho en el registro. Lo que se analizará más adelante serán las posibilidades de que dispone el verdadero propietario, el Ayuntamiento, para reclamar la titularidad de ese bien vendido y, despojar al tercero hipotecario de la protección de la que goza.

4. IDENTIFICACIÓN DE LOS BIENES.

4.1 Bienes inmuebles.

El siguiente paso que debe darse es la determinación de los bienes objeto de recuperación, puesto que a partir de tal reconocimiento podremos estudiar las fórmulas para recobrarlos. En el caso objeto de dictamen se observan dos edificaciones, una empleada como vivienda y otra en desuso, pero que mantiene la estructura de una escuela. El Título I del Libro Segundo del Código Civil regula la clasificación de los bienes, estableciendo su art. 334.1.1º que *Son bienes inmuebles: Las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo.* Encajando en tal definición se tratan, por tanto, de dos bienes inmuebles.

También se clasifican los inmuebles conforme a su condición de bienes públicos o privados, al margen de su titularidad, punto que será analizado más adelante.

4.2 El patrimonio de las entidades locales.

La Constitución española de 1978 recoge y garantiza una primera clasificación de categorías de bienes, diferenciando bienes de propiedad privada (art. 33), los reservados al sector público (art. 128.2), los bienes patrimoniales de los entes públicos (art. 132.3), y los bienes de dominio público en general (art. 132)⁸. En la misma línea, el Código Civil también clasifica los bienes según las personas a que pertenecen, diferenciando los de dominio público o los de propiedad privada.

Artículo 343.

Los bienes de las provincias y de los pueblos se dividen en bienes de uso público y bienes patrimoniales.

Artículo 344.

Son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias.

Todos los demás bienes que unos y otros posean son patrimoniales y se registrarán por las disposiciones de este Código, salvo lo dispuesto en leyes especiales.

Artículo 345.

Son bienes de propiedad privada, además de los patrimoniales del Estado, de la Provincia y del Municipio, los pertenecientes a particulares, individual o colectivamente.

Asimismo, el art. 79 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LRBRL) establece que:

1. El patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenezcan.
2. Los bienes de las entidades locales son de dominio público o patrimoniales.
3. Son bienes de dominio público los destinados a un uso o servicio público. Tienen la consideración de comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponda al común de los vecinos.

De la misma forma, el RBEL establece en su capítulo primero una definición más exhaustiva del concepto y clasificación de los bienes de las entidades locales, pudiendo clasificarse los

⁸PARADA VÁZQUEZ R., LORA-TAMAYO M., Derecho administrativo III, Ed. UNED, 16ª ed., pp. 44-67.

bienes propiedad del Ayuntamiento en bienes de dominio público (o demaniales) y bienes patrimoniales (privados). Aunque la titularidad del ente público sea uno de los dos elementos que deben concurrir para poder calificar un bien como demanial, el criterio definidor viene a ser su afectación a un uso o servicio público. Debe determinarse, por tanto, si los inmuebles analizados se encuentran afectos a un fin público.

De la clasificación del RBEL podemos distinguir los bienes afectados al uso público o general, son los afectados al uso general de forma directa como caminos, puentes, puertos, etc.; los afectados a un servicio público o administrativo, como escuelas, piscinas, museos, etc.; y los bienes comunales que serían aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos.

Conforme a la normativa expuesta y sus definiciones puede afirmarse que el inmueble empleado como vivienda es un bien patrimonial, ya que no se encuentra afecto a ningún uso público, es un inmueble de uso privado como vivienda particular. Sin embargo, surgen las dudas respecto al inmueble que en el pasado sirvió de escuela, en principio era una escuela pública, que después pasó a ser escuela privada, pero en la actualidad no tiene ninguna actividad como centro de enseñanza, sino que está en desuso, ¿en qué momento se ha perdido el uso público? ¿el uso público se ha perdido por el cambio de titularidad? ¿se mantiene el uso público si el cambio de titularidad es nulo? ¿qué convierte a un inmueble en centro de enseñanza?

4.2.1 La afectación.

A diferencia del dominio público natural, que es aquel que existe cuando los bienes se consideran demaniales independientemente de la actividad administrativa, como son los ríos, las playas, etc. principalmente elementos de la naturaleza, en los que la desafectación se produciría por un cambio en la normativa calificadora o por la actividad de la naturaleza, por ejemplo, en el caso de que un río se desecara; los edificios, se incorporan al patrimonio demanial de las administraciones públicas en por la actividad administrativa, por ello se habla de dominio público artificial⁹. En este último caso, el cese de la demanialidad puede ser por ley o por acto administrativo, así el art. 81 LRBRL establece que,

⁹Ibídem, pp. 60-61; 76.

1. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.
2. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:
 - a) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
 - b) Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio públicos.

Asimismo, el art. 8 RBEL indica lo siguiente,

1. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales requiere expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad.
2. El expediente deberá ser resuelto, previa información pública durante un mes, por la Corporación local respectiva, mediante «acuerdo adoptado» con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma.
3. En cualquier caso, la incorporación al patrimonio de la Entidad local de los bienes desafectados, incluso cuando procedan de deslinde de dominio público, no se entenderá efectuada hasta la recepción formal por el órgano competente de la Corporación de los bienes que se trate, y en tanto la misma no tenga lugar seguirán teniendo aquellos el carácter de dominio público.
4. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:
 - a) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbana y de los proyectos de obras y servicios.
 - b) Adscripción de bienes patrimoniales por más de veinticinco años a un uso o servicio público o comunal.
 - c) La entidad adquiera por usucapión, con arreglo al derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

En la inmatriculación de 1930 se hizo constar que el bien estaba afecto a un uso público. Teniendo en cuenta este dato y conforme a la normativa vigente, parece cerrarse la puerta a desafectaciones implícitas, tácitas o presuntas, debiendo realizarse de forma expresa en todo caso. Comprobada esta información, no se ha encontrado ningún expediente de recalificación jurídica, ni ningún otro documento en el que se haga constar información alguna sobre los motivos por los que dicho bien dejó de aparecer en los inventarios actuales. ¿Implica esto que la escuela deba seguir siendo considerada como bien demanial a pesar de

la inmatriculación por la Parroquia y a pesar de su uso como centro privado? ¿debe prevalecer la verdad oficial y el procedimiento establecido, o bien, la verdad efectiva y real del bien?

Efectivamente, consta la afectación del bien en la inmatriculación de 1930, pero no consta su desafectación. No consta la tramitación de ningún expediente, ni el bien se encuentra en ninguna de las situaciones previstas por la norma para las alteraciones automáticas de su calificación. Si no se ha producido la desafectación, el bien sigue siendo demanial y cualquier acto o contrato traslativo de su dominio resultaría nulo, ello quiere decir, que independientemente de la forma en la que la Parroquia haya adquirido la escuela, esa adquisición es nula, el bien sigue siendo demanial, y se mantendría la titularidad del Ayuntamiento en la actualidad. Sin embargo, observando la normativa vigente en el momento en el que la escuela pasó a manos privadas, esto es el Decreto de 27 de mayo de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales, establecía en su artículo 8 que,

5. Se entenderá, asimismo, producida, sin necesidad de acto formal, desafectación de los bienes de dominio público y de los comunales, que se convertirán en bienes de propios, cuando hubieren dejado de utilizarse durante veinticinco años en el sentido de la afectación pública o comunal.

A pesar de que, con la reforma del reglamento se cerró esta posibilidad de desafectación tácita¹⁰ eliminando el apartado 5, lo cierto es que era la normativa vigente en el momento y, debe tenerse en cuenta, valorando el cómputo de los plazos para comprobar si se ha producido o no esa desafectación tácita. Desde este punto de partida podemos empezar a considerar el momento en el que se haya podido producir esa desafectación, y desde cuándo debe iniciarse el cómputo del plazo.

Como hemos dicho, para considerar un bien como de dominio público debe cumplir con 2 requisitos esenciales, la titularidad pública y su afectación pública. Nos encontramos con una inscripción de 1930, con una referencia registral XXXX, en la que se hace constar el dominio y afectación pública del inmueble, y con otra inscripción en 1970, con una referencia registral YYYY, en la que se hace constar el dominio privado del inmueble. Si prevalece la segunda

¹⁰Ibidem, pp. 77-79.

inmatriculación, la desafectación debería computarse a partir de 1970 y no a partir de 1940, que es cuando se abrió la escuela parroquial, esto es así porque la Parroquia no ha podido acreditar oficialmente la propiedad desde ese momento, inmatriculando sin título alguno más que la certificación de dominio, la titularidad del bien sólo podría demostrarse desde su inscripción registral. Siendo así, el bien se hubiera desafectado tácitamente a partir de 1995. Sin embargo, la reforma del RBEL que eliminaba la posibilidad de la desafectación tácita se produjo en 1986, antes de que se cumpliera el plazo, ello quiere decir que, ésta no se habría producido nunca.

Si, por el contrario, prevalece la primera inmatriculación, surge una gran duda sobre el momento en que deba considerarse desafectado el bien. Lo cierto es que, no se ha tramitado expediente de recalificación, y el inmueble funcionó como escuela pública desde 1930, paralizando su actividad en 1936, de forma no oficial, debido al estallido de la Guerra Civil, resultando que esa paralización de la actividad lectiva es un dato que no puede demostrarse fehacientemente. Ello significa que, en principio, la desafectación no se hubiera producido nunca, y por tanto el bien inmueble debería seguir siendo demanial hasta la actualidad. Sin embargo, esto realmente no es así, lo que se inscribe en el Registro de la Propiedad tiene presunción de veracidad, pero esa veracidad puede atacarse, y probarse su contrario. ¿A través de que elemento podría probarse la desafectación? El artículo 13 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación establece que,

Todos los centros docentes tendrán una denominación específica y se inscribirán en un registro público dependiente de la Administración educativa competente, que deberá dar traslado de los asientos registrales al Ministerio de Educación y Ciencia, en el plazo máximo de un mes. No podrán emplearse por parte de los centros identificaciones diferentes a las que figuren en la correspondiente inscripción registral.

En la misma línea, la anterior Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa establecía en su artículo 54 que,

Todos los Centros docentes establecidos en España y los Centros docentes españoles en el extranjero estarán sometidos a las normas de esta Ley y de las disposiciones que la desarrollen, debiéndose inscribir en el Registro especial del Ministerio de Educación y Ciencia, a cuya inspección quedarán sujetos. Dicho Registro tendrá carácter público.

El primer registro de Centros docentes se creó por Decreto 788/1972, de 2 de marzo, por el que se regula el Registro Especial de Centros Docentes y sus fines son inscribir las situaciones resultantes de los actos administrativos de creación, autorización, supresión, extinción y modificación de los centros docentes de enseñanza no universitaria, tanto públicos como privados, de conformidad con lo previsto en las disposiciones legales y reglamentarias.

Conforme a ello, en el caso de que prevaleciera la primera inmatriculación, tenemos una inscripción en un Registro a partir de 1972 en el que se acredita que dicho inmueble era una escuela parroquial privada, y no una escuela pública, por tanto, el uso público que pudiera constar en el Registro de la propiedad quedaría invalidado por la inscripción en el Registro de Centros docentes a partir de esta fecha, que es partir de la cual se dispondría de un documento oficial que acreditaría tal situación. Y, aunque la Iglesia dispusiera de documentos que acreditaran su existencia como escuela parroquial durante los años previos, lo cierto es que, la inmatriculación no se produce hasta 1970, por tanto, dichos documentos no tendrían la fuerza suficiente como para desvirtuar lo inscripto en el registro de la propiedad a la hora de enfrentarlo a la inmatriculación efectuada por la corporación local.

En conclusión, si prevalece la primera inscripción y no se ha tramitado expediente de recalificación, el cómputo del plazo de la desafectación tácita debería iniciarse desde el momento de la inscripción de la escuela parroquial en el registro de centros docentes, esto es, 25 años después de 1972, en 1997, siendo posterior a la reforma del RBEL y dando lugar a que tampoco se hubiera producido la desafectación tácita.

En ambos casos, prevalezca la inmatriculación que prevalezca, el bien seguiría siendo demanial, la titularidad dominical de la Parroquia nula, y en consecuencia la donación efectuada del inmueble también. En el supuesto de que, en una exhaustiva investigación, la Parroquia lograra encontrar documentación suficiente que acredite su posesión continuada y uso privado desde 1940, en tal caso, la desafectación se habría producido en 1965.

4.2.2 Inventarios.

Los inventarios¹¹ son un listado de bienes de uso interno de las Administraciones que

¹¹Ibídem, p.35

constituyen un principio de prueba por escrito, dado el valor probatorio general que se asigna a los documentos que elaboran los funcionarios. La Ley LPAP establece en su artículo 32 la obligación de las Administraciones Públicas de formar inventario de todos sus bienes,

1. Las Administraciones públicas están obligadas a inventariar los bienes y derechos que integran su patrimonio, haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que están siendo dedicados.
4. El inventario patrimonial de las comunidades autónomas, entidades locales y entidades de Derecho público vinculadas o dependientes de ellas incluirá, al menos, los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos.

En la misma línea el RBEL, señala que,

Art. 17.

1. Las Corporaciones locales están obligadas a formar inventario de todos sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza o forma de adquisición.
 2. Con sujeción a las normas contenidas en esta sección, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a entidades con personalidad propia y dependientes de las Corporaciones locales.
- Igualmente, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a establecimientos con personalidad propia e independiente, si la legítima representación correspondiere a las Corporaciones locales.

Regulándose todo lo relativo a esta cuestión en los artículos 18 y ss. del mismo. Los inventarios de la Administración local son documentos públicos conforme al art. 1216 CC., y como tales, hacen prueba, aun contra tercero, de los hechos que motivan su otorgamiento y de la fecha de éste, y también contra los contratantes y sus causahabientes, en cuanto a las declaraciones en que en ellos hubiesen hecho los mismos (art. 1218 CC.).

El inventario es un hecho jurídico con eficacia probatoria *erga omnes*, respecto a todos los demás, aunque les sea totalmente indiferente. Como indica el art. 1218 CC., la eficacia del inventario estaría limitada a la fecha y hecho que motiva su otorgamiento. En ambos casos, lo que debe entenderse por probado es que un bien determinado en una fecha determinada, se hizo constar en el inventario como bien de la Administración local; de tal forma, que se excluye de tal valor probatorio la verdad de tal hecho. Es decir, el inventario probaría que la

Administración hizo constar como suyo ese bien en un momento concreto, pero no prueba la titularidad real de ese bien, no acredita el dominio, pudiendo impugnarse tal realidad y, por tanto, la inclusión del bien en el mismo.

Tan relevante es el inventario que el procedimiento de investigación de bienes descrito anteriormente termina, según el caso, con la inclusión del bien investigado en el inventario de la Administración pública, pues es a partir de este momento, cuando la Administración reconoce como suyo un bien, cuando puede actuar como dueña y ejercitar todas las facultades de autotutela administrativa de las que dispone.

5. CONFLICTO DE DERECHOS REALES.

En el caso objeto de dictamen se distinguen nos cuatro titulares registrales que han adquirido la propiedad de diferentes formas, por donación, por certificación de dominio, y por compraventa. Uno de los inmuebles nos cuenta con dos titulares registrales, que han poseído durante diferentes períodos de tiempo, por lo que a la hora de enfrentar sus derechos hay que tener en cuenta también la adquisición por prescripción adquisitiva. A continuación, se describen las distintas causas de adquisición de la propiedad y conocerlas servirá para determinar las acciones que frente a las mismas podrían emprenderse.

5.1 La propiedad.

El derecho de propiedad significa que el propietario, titular del derecho real por antonomasia, tiene facultad de excluir a cualesquiera otras personas del uso de cuanto le pertenece, así como contar con las garantías suficientes de que, salvo que se den los presupuestos de expropiación forzosa, no será privado de sus bienes. Es decir, puede hacer efectivo erga omnes el respeto debido a su posición jurídica, a su relación directa e inmediata con la cosa objeto de dominio. El Título II del Libro Segundo del CC regula lo relativo a la propiedad, y la define en su art. 348 como *el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*. Partiendo de esta definición podemos entender la propiedad como¹²:

¹²LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed., pp. 4-5; 21-23.

- a) **La propiedad como derecho de gozar de una cosa:** significa que el propietario es, salvo que disponga otra cosa, el único legitimado para usar, modificar o consumir aquello que le pertenece. Esta facultad para ejercer ante los demás un poder efectivo sobre la cosa, viene legitimada por el título de propiedad, el cual además autoriza para modificar el destino socioeconómico del bien, incluso el de transmitir el poder de goce a terceros.

- b) **La propiedad como derecho de disponer de una cosa:** significa que el propietario tiene la facultad para realizar en cualquier momento y respecto a sus bienes, toda suerte de actos jurídicos con trascendencia jurídico-real, incluida la pérdida de la propia condición de propietario, mediante la transmisión, renuncia o abandono de su derecho

- c) **La propiedad como derecho limitado por la Ley:** la referencia a la Ley debe entenderse al rango ordinario, y no a Ley orgánica, esto es así porque la propiedad no es considerada un derecho fundamental. La Constitución Española preceptúa que su contenido estará delimitado por su función social, dicha expresión es un concepto jurídico indeterminado que, aunque no pueda ser perfilado en un sentido positivo y concreto, sino de forma aproximativa, es fundamento de los límites del dominio y determina su alcance y facultades sobre los bienes.

5.2 Causas de adquisición de la propiedad.

La Disposición Preliminar del Libro Tercero del Código Civil dispone que,

La propiedad se adquiere por la ocupación.

La propiedad y los demás derechos sobre los bienes se adquieren y transmiten por la ley, por donación, por sucesión testada e intestada, y por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición.

Pueden también adquirirse por medio de la prescripción.

El Código Civil recoge numerosas formas de adquisición del dominio sobre los bienes, de lo que se infiere que en el sistema jurídico español lo que importa es que el nacimiento o la transmisión de los derechos reales se fundamente en un hecho, acto o negocio causal adecuado y suficiente.

Las causas de adquisición se denominan derivativas cuando hay una voluntad de transmisión del derecho de un titular a otro, u originarias cuando hay una confrontación de derechos entre los titulares. En la primera, el adquirente no se convierte en titular hasta que se produzca la entrega de la cosa o tradición, y ésta encuentre fundamento en un título causal o causante (justa causa) apto para transferir el dominio. La tradición (traditio) significa entregar la posesión de la cosa con un ánimo de transmitir la propiedad, por consiguiente, mientras no haya tenido lugar el nuevo adquirente sólo podrá reclamar del transmitente la entrega¹³.

La calificación de originaria o derivativa tiene consecuencias concretas, por ejemplo, la adquisición originaria se ha de presumir libre de cualquier otro derecho real que anteriormente le afectara.

En el caso objeto de dictamen podemos observar diferentes formas de adquisición, como,

5.2.1 La donación.

Es una causa de adquisición derivativa y traslativa, a título gratuito, mediante la que el titular cede o transmite el dominio a otra persona, que pasa a ser el nuevo titular ocupando la misma posición y condiciones en que lo ostentaba el anterior¹⁴.

La transmisión es de tipo convencional, al tratarse de un contrato que se perfecciona con la aceptación del donatario, por lo que, aunque tenga una finalidad traslativa, no requiere tradición para producir efectos reales. La donación de bienes inmuebles ha de hacerse necesariamente en escritura pública, al igual que su aceptación. Aunque el Código Civil la defina como un acto de liberalidad (art. 618), y no como un contrato, su carácter contractual le viene dado por la exigencia de aceptación por parte del donatario, lo que supone el acuerdo de los dos contratantes, y por la sujeción a las disposiciones generales de los contratos y obligaciones en todo lo que no se halle determinado en sus normas específicas.

En el caso analizado se ha producido una donación de un inmueble por su titular registral a una persona jurídica, constando la transmisión del dominio en escritura pública inscrita en el

¹³Ibidem, pp. 105-108.

¹⁴LASARTE C., Contratos, Editorial Marcial Pons, 17ª ed., pp. 166-175.

Registro de la Propiedad en el año 1993, manteniéndose ésta última como titular en la actualidad. La transmisión de la propiedad se ha realizado correctamente, no observándose, en principio, elementos que pudieran resultar impugnables para obtener la ineficacia de la donación.

5.2.2 La compraventa.

Es una causa de adquisición derivativa y traslativa, a título oneroso, mediante la que el titular transmite su dominio mediante un contrato que se perfecciona por el mero consentimiento, y se ejecuta con la entrega de la cosa y el pago del precio¹⁵. La finalidad traslativa no se alcanza hasta la ejecución del contrato (la entrega de la cosa), ello supone que puedan darse situaciones, en las que se produzca la venta de cosa ajena, sobre las que el Código Civil guarda silencio. El Tribunal Supremo ha resaltado que la falta de regulación por el Código Civil debe interpretarse como una continuidad histórica en la falta de exigencia de que el vendedor deba ser propietario de la cosa objeto de compraventa. Ahora bien, ello no implica que no pueda anularse la venta cuando el contrato se encuentre viciado.

En el caso analizado se ha producido la venta de un inmueble cuyo nuevo titular ha inscrito su adquisición en el Registro de la Propiedad, debiendo considerársele tercero hipotecario. Conforme a lo dicho en este punto, parece que la venta de cosa ajena sería válida siempre que el contrato no se encontrara viciado y no existiera conducta dolosa por parte de la Parroquia.

5.2.3 La usucapión.

La usucapión o prescripción adquisitiva es una causa de adquisición originaria en la que la titularidad jurídico-real se consigue sin estar fundamentada en el derecho del titular anterior, la propiedad se adquiere con independencia del derecho del titular anterior, mediante el uso o a través del uso. Por usucapión se adquieren el dominio y demás derechos reales (art. 1930 CC)¹⁶.

¹⁵Ibidem, pp. 166-175.

¹⁶LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed., pp. 132-141.

Siguiendo con el caso objeto de dictamen, la usucapión es de obligado análisis, puesto que, si se ha producido, se habrá perdido la posibilidad de recuperar el dominio del bien, que ahora pertenecerá a otro.

El presupuesto básico e ineludible para adquirir el dominio es la continuidad posesoria, ya que la posesión, como manifestación de un poder fáctico sobre las cosas, puede consolidarse en propiedad a través de ciertos requisitos. Esta posesión continuada sólo puede darse por el descuido o abandono del derecho por su titular que genera una inestabilidad e incertidumbre respecto a la titularidad de los derechos que resulta contraria al orden público tutelado por la Ley. El fundamento objetivo de la usucapión y su consideración como causa legítima de adquisición de la propiedad de un bien ajeno está encaminado, como señaló el Tribunal Supremo en su sentencia de 9 de mayo de 1903, a dar fijeza y certidumbre a la propiedad, *aun cuando no se ajusten siempre a principios de estricta justicia, que hay que subordinar como mal menor al que resultaría de una inestabilidad indefinida.*

El artículo 1936 CC. establece que se pueden usucapir *todas las cosas que están en el comercio de los hombres*. Sin embargo, no toda posesión es apta para la usucapión, sino que esta *ha de ser en concepto de dueño, pública, pacífica y no interrumpida (art. 1941 CC.)*. Es decir, el poseedor debe comportarse como dueño frente a la colectividad sin que nadie discuta su señorío. La forma primordial para demostrar tal requisito es la inscripción en el Registro de la Propiedad¹⁷, ya que la inscripción implica una presunción oficial de que quien consta como dueño ha poseído pública, pacífica, ininterrumpidamente y de buena fe durante el tiempo de vigencia del asiento, y de los de sus antecesores de quienes traiga causa (art. 35 LH)¹⁸.

La Parroquia inmatriculó la vivienda en 1970, debiendo ser considerada públicamente como propietaria desde esa fecha hasta la venta del inmueble en 2023. La posesión durante este período fue no interrumpida, no consta interrupción alguna, y además pacífica, pues no es hasta el 2023 que se ha cuestionado dicha titularidad, o se haya iniciado acción judicial o administrativa alguna destinada a impugnarla. Se computan, por tanto, 53 años de posesión válida conforme a lo exigido por el Código Civil.

¹⁷Ibidem, pp. 335-344.

¹⁸Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo núm. 413/2019, de 10 de julio (ECLI: ES:TS:2019:2436).

Cabe preguntarse si el tiempo que la vivienda sirvió como casa del maestro podría computarse a efectos de ampliar el plazo posesorio, en el caso de que la Parroquia pudiera acreditar todos los demás requisitos que la normativa exige para considerar apta la posesión para la usucapión, y teniendo en cuenta que la escuela estuvo en funcionamiento desde 1940. Lo primero que debe estimarse es en calidad de qué poseía el inmueble el maestro de la escuela, siendo en el caso objeto de examen, por cesión de uso, sin título alguno más que el mero consentimiento de la Parroquia. En tales términos debemos considerar al maestro de la escuela un poseedor precario, y como tal el Código Civil indica en su artículo 444 que,

Los actos meramente tolerados, y los ejecutados clandestinamente y sin conocimiento del poseedor de una cosa, o con violencia, no afectan a la posesión.

Cuando el precepto habla de poseedor, lo hace refiriéndose a quien tiene derecho a poseer o poseedor mediato, a quien goza del *ius possidendi*¹⁹, que sería el Ayuntamiento, y no a quien tiene materialmente el inmueble o poseedor inmediato, que goza del *ius possessionis*, que sería la Parroquia en aquellos años. Esto quiere decir que nos encontramos ante una cesión de uso de un inmueble, tolerado por el poseedor inmediato, pero sin conocimiento del poseedor mediato, pues el Ayuntamiento desconocía que ese bien le pertenecía al no figurar en sus inventarios en aquellas fechas.

El mandato del 444 CC significa que los actos posesorios ejecutados sin conocimiento del verdadero poseedor (de derecho) de una cosa, no pueden afectar a su derecho a poseer y a recuperar la tenencia efectiva de la cosa y que, en consecuencia, puede recuperar la posesión como hecho cuando lo considere. El maestro de la escuela, como poseedor precario, al resultar su posesión sin título alguno y desconocida para quien es titular del *ius possidendi*, habría de ceder en cualquier momento frente a la posesión como derecho, si el Ayuntamiento se hubiera planteado reclamarla. En ningún caso puede atribuirse al poseedor precario la posesión *ad usucapionem*, ni la posesión en concepto de dueño (STS 19 de junio de 1984), y tampoco podría esta posesión adherirse como período posesorio para la usucapión de la Parroquia.

Respecto al inmueble que sirvió de escuela, y partiendo del supuesto de que se haya

¹⁹LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed., pp. 60-61; 64-66.

producido la desafectación tácita en 1965, debiendo ser considerada poseedora a efectos de usucapión desde esa fecha, hasta la donación del inmueble en 1993, en que se transmitió la propiedad a otra persona, quien ha mantenido la titularidad hasta la actualidad. El nuevo titular, tercer adquirente, también ha poseído el inmueble en concepto de dueño, de forma pública, pacífica y no interrumpida. La Parroquia computa hasta la donación, 28 años de período posesorio, y el tercer adquirente computa 30 años de período posesorio. Cabe preguntarse, si ambos períodos podrían sumarse a la hora de determinar la prescripción adquisitiva. Pues bien, la regla primera del art. 1960 del CC, establece que, *El poseedor actual puede completar el tiempo necesario para la prescripción, uniendo al suyo el de su causante*, por tanto, sí que deben sumarse ambos plazos a la hora de determinar la usucapión, haciendo un total de 58 años de posesión válida conforme a lo exigido por el Código Civil.

Visto el requisito fundamental y común de la posesión, podemos diferenciar dos tipos de usucapión,

- a) **La usucapión ordinaria:** regulada en el art. 1940 CC que establece que *Para la prescripción ordinaria del dominio y demás derechos reales se necesita poseer las cosas con buena fe y justo título por el tiempo determinado en la ley*. El tiempo exigido por la ley para la usucapión ordinaria viene indicado en el art. 1957 CC, que establece que, *El dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles se prescriben por la posesión durante diez años entre presentes y veinte entre ausentes, con buena fe y justo título*. Por tanto, a la posesión en concepto de dueño, ejercida de forma pública, pacífica y no interrumpida, se han de añadir como requisitos,
- **La buena fe:** consiste en la creencia de que la persona de quien se recibió la cosa era dueño de ella, y podía transmitir su dominio (art. 1950 CC). La buena fe ha de ser continuada y persistir durante todo el período de la posesión apta para la usucapión. La buena fe se presume siempre, y al que afirma la mala fe de un poseedor corresponde la prueba (art. 434 CC).
 - **El justo título:** se entiende por justo título el que legalmente baste para transferir el dominio de cuya prescripción se trate, que además debe ser, verdadero y válido, y tales requisitos deben probarse, ya que el justo título no se presume nunca (arts. 1952 CC y ss.). Los requisitos del título a efectos de usucapión permiten concluir que son válidos y justos los actos o contratos afectos por alguna causa de anulabilidad, pero no aquellos que se encuentren afectos por alguna causa de nulidad.

b) La usucapión extraordinaria: a diferencia de la ordinaria no requiere título alguno ni buena fe, se prescribe el dominio y demás derechos reales sobre los bienes inmuebles por su posesión no interrumpida durante treinta años, salvo la excepción determinada en el artículo 539 CC (art. 1959 CC).

Lo primero que debe descartarse es que no se haya producido sobre los inmuebles la usucapión extraordinaria, ya que no debe tenerse en cuenta más que el transcurso del plazo posesorio exigido legalmente. Para el inmueble que sirve de vivienda han transcurrido 53 años, y para el que sirvió de escuela, si partimos del supuesto en el que se ha producido la desafectación tácita, habrían transcurrido 58 años, ambos períodos superiores a los 30 años requeridos. Por tanto, de nada sirve apelar a la mala fe o a la nulidad o anulabilidad de la titularidad registral de la Parroquia. En el caso de la escuela, también sería irrelevante el hecho de que la donación fuese nula porque la usucapión se produjo después de la donación, el plazo ha transcurrido y, por tanto, la Administración ha perdido la titularidad dominical del inmueble.

La usucapión, además de traer consigo la extinción del derecho de propiedad del titular anterior, comporta la extinción de los derechos reales y cargas que pesasen con anterioridad sobre la cosa. Así lo establece el art. 1930 CC,

También se extinguen del propio modo por la prescripción los derechos y las acciones, de cualquier clase que sean.

Con las excepciones previstas en el art. 36 de la Ley hipotecaria,

Los derechos adquiridos a título oneroso y de buena fe que no lleven aneja la facultad de inmediato disfrute del derecho sobre el cual se hubieren constituido, no se extinguirán por usucapión de éste. Tampoco se extinguirán los que impliquen aquella facultad cuando el disfrute de los mismos no fuere incompatible con la posesión causa de la prescripción adquisitiva, o cuando, siéndolo, reúnan sus titulares las circunstancias y procedan en la forma y plazos que determina el párrafo b) de este artículo.

La prescripción extintiva de derechos reales sobre cosa ajena, susceptibles de posesión o de protección posesoria, perjudicará siempre al titular según el Registro, aunque tenga la condición de tercero.

6. CONFLICTO REGISTRAL.

Es evidente que el origen del conflicto de derechos reales analizados anteriormente tiene lugar en el registro de la propiedad, permitiendo el acceso al mismo a personas que se inscribieron como propietarios de bienes ajenos sin título de dominio alguno, generando con ello un conflicto a nivel registral. En uno de los supuestos analizados incluso, tal hecho se permitió en dos ocasiones, dando lugar a la doble inmatriculación. En este punto se arrojará un poco de luz sobre la problemática registral del caso analizado, a nivel legal e histórico, para entender el porqué de estas situaciones y las soluciones que propone la Ley Hipotecaria.

6.1 El registro de la propiedad.

El registro de la propiedad es un organismo público instaurado por la Ley Hipotecaria de 1861 que, de forma oficial, publica la situación jurídica en que se encuentran los bienes inmuebles y los derechos reales inmobiliarios que hayan ingresado en él a través de las inscripciones y anotaciones de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles²⁰.

A pesar de la utilidad que se le atribuye actualmente, el principal motivo para su instauración en el S. XIX no fue otro que proteger a los compradores de bienes eclesiásticos desamortizados²¹, cuyas adquisiciones eran atacadas por la Iglesia Católica. Durante el reinado de Isabel II se promulgaron una serie de disposiciones desamortizadoras impulsadas principalmente por Mendizábal al principio de la Revolución Liberal, y seguida por Espartero en su época como regente, que agitaron las relaciones entre la Iglesia y el Estado, hasta tal punto que se amenazó con excomulgar a expropiadores y compradores de tierras. A partir de 1845, con la llamada Década Moderada, se inician negociaciones para intentar recuperar las relaciones con la Santa Sede, que culminan en el Concordato de 1851, en el que se acuerda que,

Art. 41.º Además, la Iglesia tendrá el derecho de adquirir por cualquier título legítimo, y su propiedad en todo lo que posee ahora o adquiriera en adelante será solemnemente respetada.

²⁰Ibidem, pp. 292-294; 343.

²¹FIESTAS LOZA, A., La protección registral de los compradores de bienes eclesiásticos desamortizados (1863-1869), Anuario de historia del derecho español (1983), pp. 334-365.

[...]

Art. 42. En este supuesto, atendida la utilidad que ha de resultar a la religión de este convenio, el Santo Padre, a instancia de S. M. católica, y para proveer a la tranquilidad pública, decreta y declara que los que durante las pasadas circunstancias hubiesen comprado en los dominios de España bienes eclesiásticos, al tenor de las disposiciones civiles a la sazón vigentes, y estén en posesión de ellos, y los que hayan sucedido o sucedan en sus derechos a dichos compradores, no serán molestados en ningún tiempo ni manera por Su Santidad ni por los sumos pontífices sus sucesores, antes bien, así ellos como sus causa habientes disfrutarán segura y pacíficamente la propiedad de dichos bienes, y sus emolumentos y productos.

[...]

Art. 45.º En virtud de este concordato se tendrán por revocadas, en cuanto a él se oponen, las leyes, órdenes y decretos publicados hasta ahora de cualquier modo y forma en los dominios de España, y el mismo concordato regirá para siempre en lo sucesivo como ley del Estado en los propios dominios. Y por tanto una y otra de las partes contratantes prometen por sí y sucesores la fiel observancia de todos y cada uno de los artículos de que consta. Si en lo sucesivo ocurriese alguna dificultad, el Santo Padre y S. M. católica se pondrán de acuerdo para resolverla amigablemente.

Lo que se buscaba con el Concordato era, por una parte, reanudar las relaciones con la Iglesia, garantizando que ésta no molestara a los compradores de los bienes desamortizados, y por la otra parte, la terminación de la desamortización de su patrimonio. Sin embargo, con la llegada del Bienio Progresista, se vuelven a romper las relaciones con la desamortización de Madoz, hasta tal punto que el Santo Padre en una alocución, amenazaba con declarar la nulidad de las normas desamortizadoras, y con no respetar la cláusula del Concordato en la que se declaraba que *no serían molestados por Nos o por nuestros sucesores los Pontífices Romanos, aquellos que hubiesen adquirido los bienes de la Iglesia enajenados antes de nuestro referido Concordato*²². Intentando poner fin a los problemas planteados por la desamortización se firma en Roma el Convenio adicional de 25 de agosto de 1859 (publicado como Ley el 4 de abril de 1860), en el que,

El Gobierno de Su Majestad Católica, habida consideración a las lamentables vicisitudes por que han pasado los bienes eclesiásticos en diversas épocas; y deseando asegurar a la Iglesia perpetuamente la pacífica posesión de sus bienes y derechos, y prevenir todo motivo de que

²²Documentos Diplomáticos. Rompimiento de las relaciones entre el Gobierno español y la Santa Sede, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, VII, 1855, pp. 176-177.

sea violado el solemne Concordato celebrado el 16 de marzo de 1851, promete a la Santa Sede que en adelante no se hará ninguna venta, conmutación ni otra especie de enajenación de los dichos bienes sin la necesaria autorización de la misma Santa Sede.

Sin embargo, los liberales, escuchadas las palabras del Papa y el fracaso del anterior acuerdo, no preveían mucha vida para este Convenio, y en la búsqueda de proteger su patrimonio adquirido por la desamortización de los bienes eclesiásticos, buscan un medio que los hiciera inatacables, impulsándose la creación del Registro de la Propiedad.

6.1.1 La finca registral.

Los bienes inmuebles que son objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad, son denominados por la legislación hipotecaria como fincas registrales²³. También se consideran finca registral categorizadas comúnmente como fincas especiales, otros bienes como las aguas de dominio privado y las concesiones administrativas, entre otras.

6.2 La inmatriculación.

A la primera inscripción de cada finca en el Registro de la propiedad se la denomina como inmatriculación, es siempre de dominio y se practica con arreglo a los procedimientos regulados en el Título VI de la Ley hipotecaria (art. 7 LH). El sistema hipotecario no plantea la inscripción del dominio, ni su transmisión como obligatoria, ni constitutiva, sino que se trata de un acto puramente voluntario del titular dominical. En el caso de falta de inmatriculación, la dinámica de los derechos reales sobre la finca se desarrolla extrarregistralmente debiendo aplicarse el Código Civil²⁴.

Al registro se aplica el principio de presunción de exactitud, ello implica que la inmatriculación y las posteriores inscripciones de dominio tengan como primer efecto la legitimación registral, esto es, la inscripción como regla general y salvo prueba en contrario, refrenda o autentifica al titular registral como verdadero titular del derecho inscrito. Es una

²³ LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed., pp. 297-299.

²⁴ *Ibidem*, pp. 300.

presunción que admite prueba en contrario, presunción iuris tantum, pero en tanto no se demuestre judicialmente lo contrario y se cancele la inscripción registral, el titular se encuentra protegido por la presunción legal. La legitimación registral encuentra su amparo normativo en los artículos siguientes de la Ley Hipotecaria,

Artículo 1.

[...] Los asientos del Registro practicados en los libros que se determinan en los artículos doscientos treinta y ocho y siguientes, en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley.

Artículo 38.

A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos.

Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o derechos reales inscritos a nombre de persona o entidad determinada, sin que, previamente o a la vez, se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente. La demanda de nulidad habrá de fundarse en las causas que taxativamente expresa esta Ley cuando haya de perjudicar a tercero.

Artículo 97.

Cancelado un asiento se presume extinguido el derecho a que dicho asiento se refiera.

También implica que, en determinadas ocasiones, tratándose de terceros adquirentes que cumplan ciertos requisitos, la legislación hipotecaria opta por elevar los efectos protectores en favor del titular registral y acaba por determinar que el contenido de la inscripción se convierta en inexpugnable en protección del titular inscrito, que en tal caso pasa a ser conocido como tercero hipotecario. Esta protección se denomina fe pública registral y aunque se demuestre que en el tracto registral seguido hasta llegar al tercero hipotecario ha habido alguna irregularidad o acto transmisivo impugnado, el titular registral habrá de seguir siendo considerado como verdadero titular. Si bien conforme a las normas civiles, la posición jurídico-real del tercero hipotecario sería claudicante o impugnado respecto a su adquisición, a nivel registral se trata de una presunción iuris et de iure, no permitiéndose prueba en contrario, aunque ésta llegare a darse o pudiera conseguirse.

Esto obliga a que cualquier actuación que se pretenda realizar vía judicial o administrativa deba pasar ineludiblemente por una solicitud de nulidad de la inscripción del dominio, de forma previa o simultánea. Así lo demanda el art. 40 LH, que establece que,

La rectificación del Registro sólo podrá ser solicitada por el titular del dominio o derecho real que no esté inscrito, que lo esté erróneamente o que resulte lesionado por el asiento inexacto, y se practicará con arreglo a las siguientes normas:

[...]

d) Cuando la inexactitud procediere de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento y, en general, de cualquier otra causa de las no especificadas anteriormente, la rectificación precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial.

En los casos en que haya de solicitarse judicialmente la rectificación, se dirigirá la demanda contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho, y se sustanciará por los trámites del juicio declarativo correspondiente. Si se deniega totalmente la acción de rectificación ejercitada, se impondrán las costas al actor; si sólo se deniega en parte, decidirá el Juez a su prudente arbitrio.

La acción de rectificación será inseparable del dominio o derecho real de que se derive.

En ningún caso la rectificación del Registro perjudicará los derechos adquiridos por tercero a título oneroso de buena fe durante la vigencia del asiento que se declare inexacto.

Reservando una protección especial para el tercero hipotecario, cuyos derechos adquiridos durante la vigencia del asiento que se rectifique, no resultarán perjudicados. Pero esta protección extraordinaria de la que disfruta el tercer hipotecario presenta condiciones que se indicarán más adelante, y que son la única y última manera de atacar el dominio del nuevo adquirente.

6.2.1 La certificación de dominio.

La Ley Hipotecaria de 1946, en su artículo 199 establecía las formas en las que se practicarían las inmatriculaciones de las fincas, que sería mediante²⁵,

a) Expediente de dominio.

²⁵Ibidem, pp. 301-305.

- b) Título público de su adquisición, complementado por acta de notoriedad cuando no se acredite de modo fehaciente el título adquisitivo del transmitente o enajenante.
- c) Certificación a que se refiere el art. 206, sólo en los casos que en el mismo se indican. Dicha certificación se refiere a aquellos casos en los que el Estado, la Provincia, el Municipio y las Corporaciones de Derecho público y las de la Iglesia Católica, carezcan del título escrito de dominio, que podrá ser librado por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos, y que será suficiente para inscribir los bienes inmuebles que les pertenezcan, con expresión del título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos.

En el caso de las Entidades locales el funcionario habilitado para emitir el certificado a tal fin era el Secretario, con el visto bueno del Presidente de la Corporación y previa incorporación en el inventario aprobado (art. 36 RBEL). Tratándose de bienes de la Iglesia, las certificaciones eran expedidas por los Diocesanos respectivos, conforme al art. 304 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario (en adelante RH).

El procedimiento de inscripción para el caso de no existir título inscribible de dominio, era el previsto en los arts. 303 a 307 del RH, indicando que,

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

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

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

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

Cuarto.-El título de adquisición o el modo como fueron adquiridos.

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

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

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

En el caso objeto de dictamen todas las inmatriculaciones que se practicaron, se hicieron al amparo de lo dispuesto anteriormente, mediante la utilización de certificaciones de dominio, tanto por el Ayuntamiento como por la Parroquia. Esto ha generado, que en el caso del inmueble que sirvió como escuela, se presente el fenómeno de la doble inmatriculación.

Estas certificaciones de dominio, aparentan otorgar privilegios a la Administración frente al resto de los mortales, sin embargo, tienen su origen en la búsqueda de protección que se pretendía obtener con el registro de los bienes desamortizados frente a su posible recuperación por la Iglesia²⁶, la cual se articuló por medio del art. 34 de la Ley Hipotecaria, que establecía que,

No obstante lo declarado en el artículo anterior, los actos o contratos que se ejecuten u otorguen por persona que en el registro aparezca con derecho para ello, no se invalidarán en cuanto a tercero, una vez inscritos, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante en virtud de título anterior no inscrito, o de causas que no resulten claramente del mismo registro.

De esta forma, los bienes desamortizados que fueron vendidos por el Estado, que era la persona que en el Registro debía aparecer como titular anterior, se mantendrían en la propiedad del comprador una vez inscrito su dominio, aunque se anulara la legislación desamortizadora y se procediera a devolver el patrimonio perdido a la Iglesia. Sin embargo, como hemos dicho, para inscribir esas escrituras de compraventa era necesario que el Estado transmitente apareciera previamente como dueño en el Registro de la Propiedad, con derecho para transmitir el dominio, requisito que era imposible cumplir pues, por un lado, muchos de los bienes desamortizados carecían de títulos de dominio y, por otro lado, muchos compradores habían adquirido sus bienes mucho antes de que existiera el Registro de la

²⁶FIESTAS LOZA, A., La protección registral de los compradores de bienes eclesiásticos desamortizados (1863-1869), Anuario de historia del derecho español (1983), pp. 334-365.

Propiedad. Por tanto, no podían inscribir, bien porque carecían de un título suficiente que acreditara su propiedad, bien porque habían adquirido de persona que no constaba previamente inscrito en el Registro como anterior titular.

Se plantearon dos soluciones a este problema, a quienes habían comprado bienes desamortizados antes de que existiera el Registro, se les dispensó de aportar título de propiedad anterior, en el que constara el derecho del transmitente; y para quienes compraron después de la creación del Registro se dispuso que el dominio de todos los bienes pertenecientes al Estado en virtud de las leyes desamortizadoras se pudieran inscribir mediante certificado de la autoridad o corporación encargada de la administración y custodia de dichos bienes. Este procedimiento subsidiario de inmatriculación generó gran debate, pues otorgaba a la Administración una facultad exorbitante respecto a la atribución de la propiedad. Así,

No sería además materialmente posible, sino en un número larguísimo de autos, instruir, para cada finca de las muchas que se hallan en aquel caso, un expediente de posesión, ni sería tampoco conforme a los buenos principios que la Administración, para justificar hechos que le constan oficialmente y sobre los cuales puede certificar, necesitara abonar su dicho con testigos particulares. Pero si las certificaciones expedidas por la Administración haciendo constar el hecho de la posesión por el Estado o por cualquier otra corporación o establecimiento público que hubiere poseído o poseyere bienes sin título, son documentos auténticos de los que la ley permite inscribir, y hacen innecesaria la información de testigos, no por eso basta para constituir por sí solos títulos escritos de dominio, suficientes para inscribir este derecho. Porque la Administración no puede certificar sino de los hechos de que tiene oficial conocimiento, como lo es la posesión de que se trata; mas no de la existencia de derechos no declarados, y cuya declaración en todo caso no corresponde a ella, como lo sería el dominio de tales bienes. Y no correspondiendo tampoco esta declaración a los Registradores, aunque las certificaciones acrediten una posesión larga y continuada, no deberá permitirse que se inscriba más que el hecho posesorio, si bien con todas sus circunstancias de calidad y tiempo, cuando en defecto de todo título traslativo de dominio no pueda presentarse al registro sin una prueba auténtica de aquel hecho.

Se sustituye posteriormente esta certificación de dominio por una certificación de posesión, que producía unos efectos mucho más limitados. Finalmente, la reforma de la Ley Hipotecaria de 1944 excluyó la inscripción del hecho posesorio, volviendo nuevamente a transformarse esas certificaciones de posesión a certificaciones de dominio.

6.2.2 *Inconstitucionalidad y vulneración de derechos.*

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, el Estado español se configuró como un sistema aconfesional con cooperación entre los Estados y las Confesiones Religiosas. Este modelo de Estado se caracteriza porque ninguna confesión religiosa tiene carácter oficial, pero éstas están reconocidas en la esfera pública, con personalidad jurídica propia. Además, se reconoce y tutela la libertad religiosa, y la cooperación en aquellos objetivos comunes, especialmente de bien social. De lo afirmado cabe cuestionarse por qué una facultad tan extraordinaria como es la de emitir una certificación de dominio, que permita la inscripción de un bien inmueble en el Registro de la Propiedad con todas las consecuencias que ello implica, se atribuyó en exclusiva a la Iglesia Católica, excluyendo a las demás confesiones, y todo ello en un Estado aconfesional²⁷.

Del análisis histórico que se ha venido efectuando a lo largo del dictamen sobre la creación del Registro de la propiedad y la habilitación de un procedimiento subsidiario de inmatriculación a través de la certificación de dominio/posesión, se deduce una motivación principal que no es otra que favorecer el acceso al Registro de grandes patrimonios carentes de título acreditativo del dominio, a efectos de proteger a los terceros adquirentes de los bienes desamortizados, pero también la protección aquellos bienes eclesiásticos exentos de la desamortización.

Para cumplir esa primera motivación se habilitó a la Administración para emitir la certificación correspondiente, y para la segunda, se extendió esta facultad a la Iglesia Católica, quien fue la que experimentó la pérdida de parte de su patrimonio por medio del proceso desamortizador. Así, respecto a los bienes inmuebles que debían quedar exceptuados de la desamortización podía inscribirse su dominio si se contaba con la certificación diocesana habilitada legalmente para ello. Esta certificación se realizaba con referencia a los inventarios o documentos oficiales que obraban en poder de los Diocesanos responsables de los archivos en que quedaba constancia de que esos bienes se podían registrar por estar exentos de la desamortización. Así se garantizaba que tales bienes podían ser enajenados libremente por la Iglesia, por estar incluidos en las relaciones de bienes no comprendidos en los inventarios de

²⁷SUÁREZ PERTIERRA G., SOUTO GALVÁN E ..., *Derecho Eclesiástico del Estado*, Editorial Tirant Lo Blanch, 2ª ed., pp. 49, 50, 104 y 114.

los que estaban sujetos a desamortización²⁸.

Hay que tener en cuenta que la certificación expedida por el Diocesano no era un modo de adquisición de la propiedad, y posteriormente empezó a admitirse la inmatriculación por certificación eclesiástica sin que fuera preciso acreditar que los bienes estaban exceptuados de la desamortización, abriendo la veda a que se pudieran inmatricular por este mecanismo todos los bienes de la Iglesia, estuvieran o no exceptuados de la desamortización, desatendiendo por completo el origen y la finalidad propia de las certificaciones de los diocesanos. Tal posibilidad se incorporó oficialmente con las reformas hipotecarias de los años 1944 y 1946, convirtiendo un fenómeno que tenía una razón objetiva e histórica, en un privilegio innecesario puesto que podría haberse arbitrado una solución específica para la Iglesia Católica sin que hubiera de equipararse su posición jurídica a la de las Administraciones Públicas.

Con la entrada en vigor del Real Decreto 1867/1998 de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados artículos del Reglamento Hipotecario, se *suprime por inconstitucional la prohibición de inscripción de los templos destinados al culto católico*, según afirma su exposición de motivos. Hasta que la Ley 13/2015, de 24 de junio, de Reforma de la Ley Hipotecaria excluye totalmente a la Iglesia Católica de la posibilidad de acceder al procedimiento de inmatriculación del art. 206 LH, por considerar que la utilización de este procedimiento especial por la Iglesia Católica, teniendo su razón de ser indiscutible en el pasado, era hoy innecesaria.

Aprobada la Constitución de 1978, resulta difícilmente sostenible el mantenimiento de la habilitación de este procedimiento subsidiario de inmatriculación a favor de la Iglesia Católica, estableciendo una equiparación entre el Estado y una confesión religiosa, asimilando de alguna forma a los Diocesanos con los funcionarios públicos, lo que podría colisionar con los arts. 16.3 CE, que establece la no confesionalidad del Estado y con el art. 14 CE por establecer una discriminación con respecto al resto de confesiones²⁹.

²⁸RUANO ESPINA, L., La polémica en torno a la inmatriculación de bienes de la iglesia católica en el Registro de la Propiedad en virtud de certificación del ordinario diocesano, *Tribuna Actualidad*, Vol. 9, pp. 39-51, 2021.

²⁹MARTÍN MARTÍN, A.J., Inmatriculaciones e Iglesia Católica: verdades, medias verdades y verdaderas mentiras, accesible online en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-registral/estudios/inmatriculaciones-e-iglesia-catolica-verdades-medias-verdades-y-verdaderas-mentiras/>, (última entrada el 04/12/2019).

El Tribunal Supremo ha tenido pocas oportunidades para pronunciarse al respecto del art. 206 LH, y cuando lo ha hecho ha sido de forma vaga y contradictoria, afirmando en alguna de ellas que *El precepto registral 206 se presenta poco conciliable con la igualdad proclamada en el artículo 14 de la Constitución, ya que puede representar un privilegio para la Iglesia Católica, en cuanto no se aplica a las demás confesiones religiosas inscritas y reconocidas en España, dado que en la actualidad la Iglesia Católica no se encuentra en ningún sitio especial o de preferencia que justifique objetivamente su posición registral y tratamiento desigual respecto a las otras confesiones, consecuencia del principio de libertad religiosa establecida en el artículo 16.1 de la Constitución*³⁰. Sin embargo, en otra de sus sentencias parece no observar vulneración del derecho a la igualdad cuando las partes en litigio son las dos autorizadas a proceder conforme al 206 LH, esto es, cuando se enfrentan una Administración Pública y una entidad católica³¹.

Por su parte, el Tribunal Constitucional nunca tuvo ocasión de pronunciarse específicamente sobre la constitucionalidad del art. 206 LH, sin embargo, en su Sentencia 340/1993 de 16 de noviembre [RTC 1993/340], puede observarse un criterio jurisprudencial aplicable al caso, en la que manifiesta que no toda desigualdad de trato legislativo en la regulación de una materia entraña una vulneración del derecho fundamental a la igualdad ante la Ley, sino únicamente aquellas que introduzcan una diferencia de trato entre situaciones que puedan considerarse sustancialmente iguales y sin que posean una justificación objetiva y razonable. Por lo que dicho precepto constitucional, en cuanto límite al propio legislador, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación objetiva y razonable. A lo que cabe agregar que también es necesario, para que la diferencia de trato sea constitucionalmente lícita, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal diferenciación sean proporcionadas a la finalidad perseguida por el legislador, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.

Si se establece una diferencia de trato en favor de la Iglesia Católica, dispensándola de justificar un requisito legal, mientras que las personas físicas y jurídico-privadas e incluso las demás confesiones religiosas quedan sometidas al régimen general y han de justificar tal necesidad, dicha diferencia de trato no se halla justificada puesto que nos encontramos ante

³⁰STS. (Sala de lo Civil) núm. 955/1996 de 18 noviembre (RJ\1996\8213).

³¹STS. (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 1176/2006 de 16 noviembre (RJ\2006\8055).

una *semejanza sustancial* (STC 148/1990, fundamento jurídico 2º) en la posición jurídica de la Iglesia Católica y de estos otros sujetos y no ante *situaciones que son objetivamente distintas* (STC 8/1982, fundamento jurídico 6º).

Según la doctrina constitucional, al regular una materia el legislador puede configurar una diferenciación favorable en beneficio de unos sujetos respecto de otros, siempre que pueda apreciarse en esta diversificación normativa *una finalidad no contradictoria con la Constitución y cuando, además, las normas de las que la diferencia nace muestran una estructura coherente, en términos de razonable proporcionalidad, con el fin así perseguido* (STC 209/1988, fundamento jurídico 6º).

La diferencia de trato en favor de la Iglesia Católica se halla estrechamente vinculada al carácter confesional del Estado en la época en que el artículo fue promulgado, y tal confesionalidad resulta no conforme con la Constitución de 1978, que ha dispuesto que *ninguna confesión tendrá carácter estatal* (art. 16.3), por lo que en lo que se refiere a la Iglesia Católica, la justificación de la diferencia de trato se basa en un fundamento no admisible en el contexto actual. Y aunque el carácter preconstitucional del precepto impugnado no impide que pueda incardinarse y encontrar su justificación en una norma de la Constitución de 1978, no podría acomodarse dentro de las relaciones de cooperación con la Iglesia Católica y las demás confesiones, puesto que al determinarse la aconfesionalidad del Estado, el constituyente ha querido expresar que las confesiones religiosas en ningún caso pueden trascender los fines que les son propios y ser equiparadas al Estado, ocupando una igual posición jurídica; pues como se ha dicho en la STC 24/1982, fundamento jurídico 1º, el art. 16.3 C.E. *veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y funciones estatales*. Lo que es especialmente relevante en relación con el precepto, dado que éste ha llevado a cabo precisamente por las razones históricas antes expuestas, una equiparación de la posición jurídica de la Iglesia con el Estado y los otros entes de Derecho público.

En definitiva, el Tribunal Constitucional concluye que cuando la justificación de un precepto que equipara a la Iglesia Católica con los Entes públicos se encuentra únicamente en el carácter confesional del Estado con anterioridad a la vigencia de la Constitución Española de 1978, lo que es contrario al inciso inicial del art. 16.3 de nuestra Norma fundamental, le hace carecer de la justificación objetiva y razonable que toda diferenciación normativa, por imperativo del art. 14 CE, debe poseer para ser considerada legítima, resultando pues,

sobrevenidamente inconstitucional y, por consiguiente, nulo en cuanto a la mención de la Iglesia Católica.

En definitiva, pese a las serias dudas que planteaba la constitucionalidad del precepto, ni se dejó de aplicar por ningún tribunal ni se planteó una cuestión de inconstitucionalidad que resolviera tales dudas, lo que supuso que fuera plenamente aplicable en nuestro ordenamiento hasta su derogación. En todo caso, si el Tribunal Constitucional hubiese declarado su inconstitucionalidad, dicha declaración nunca hubiera tenido efectos retroactivos conforme a los arts. 38.1 y 40.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Por su parte, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), si ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el art. 206 LH, en el asunto SOCIEDAD ANÓNIMA DEL UCIEZA c. ESPAÑA³², y considera cuanto menos sorprendente, que una certificación expedida por el secretario general de un Obispado pueda tener el mismo valor que los certificados expedidos por funcionarios públicos investidos de prerrogativas de poder público y se pregunta por el motivo de la exclusividad respecto de la Iglesia Católica respecto a los representantes de otras confesiones. Apunta igualmente que no hay ningún límite de tiempo para la inmatriculación prevista de esta manera y que, por tanto, se puede hacer de forma extemporánea, sin publicidad previa e ignorando el principio de seguridad jurídica.

Considera que el reconocimiento a la Iglesia Católica del ejercicio del derecho de inmatriculación por la legislación interna española se trata de una medida de excepcionalidad sin justificación aparente. Asimismo, en el caso de la doble inmatriculación entiende que se produce una vulneración del derecho de protección a la propiedad, consignado en el art. 1 del Protocolo nº 1 del Convenio, cuando la Iglesia hace uso del procedimiento de inmatriculación por certificación de dominio sin título de propiedad, ya que esta nueva inscripción constituye una injerencia en el derecho del anterior titular al respeto de sus bienes, de tal forma que el *artículo 206 de la ley hipotecaria no cumple de manera suficiente los requisitos de precisión y de previsibilidad que implica la noción de ley en el sentido del Convenio*. Se genera en el primer titular una carga especial y exorbitante que rompe la justa ponderación que debe imperar entre las exigencias del interés general y la protección del derecho al respeto de los bienes.

³²TEDH ASUNTO SOCIEDAD ANÓNIMA DEL UCIEZA c. ESPAÑA (Demanda 38963/08) SENTENCIA (fondo) ESTRASBURGO, 4 de noviembre de 2014.

6.3 La doble inmatriculación.

En el caso objeto de dictamen nos encontramos con 2 inmatriculaciones, una primera inscripción de la corporación local y una segunda de la Parroquia. La segunda inmatriculación abrió un nuevo folio registral distinto, pero ello no implica en ningún caso canceló ni podía cancelar la inscripción practicada a favor del Ayuntamiento, que conserva todo su valor. La segunda inmatriculación de una finca nunca puede, por sí sola, cancelar una inscripción previa, ello da lugar a que existan dos inscripciones que surten plenos efectos hasta que se proceda a la cancelación de alguno de ellos.

Para dar una solución a este conflicto registral, la Ley hipotecaria en su artículo 198 dispone la existencia de un procedimiento de subsanación de la doble o múltiple inmatriculación³³, buscando la corrección de inexactitudes entre el Registro de la Propiedad y la realidad física y jurídica extrarregistral, en aras de resolver los desacuerdos que en orden a los derechos inscribibles pudieran existir. Dicho procedimiento puede ser promovido a instancia de parte, y en caso de que la pretensión del promotor no fuese estimada, podrá acudir al proceso jurisdiccional con el mismo objeto.

Artículo 209.

1. La subsanación de la doble o, en general, múltiple inmatriculación de una misma finca o parte de ella en folios registrales distintos tendrá lugar a través de expediente que se tramitará con sujeción a las reglas siguientes:

[...]

Quinta. Si fueren distintos los titulares del dominio o de las cargas inscritas o siendo coincidentes no guardasen idéntico orden, el Registrador convocará a los interesados a fin de lograr el acuerdo que determine las titularidades que han de recaer sobre la finca y la prelación registral entre ellas.

Sexta. Si todos comparecieran y unánimemente convinieran las rectificaciones que, a su juicio, hayan de realizarse, el Registrador, siempre que estimase legalmente procedentes las operaciones así convenidas, hará constar documentalmente el acuerdo, que firmará con los interesados, y procederá a cancelar el historial de la finca registral más moderna y, en su caso, rectificar la más antigua, en la forma acordada.

Séptima. Si alguno de los interesados no compareciese o, compareciendo, formulase

³³LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed., pp. 305-308.

oposición en cualquier fase de la tramitación, el Registrador dará por concluido el expediente, dejando constancia documental de dicho extremo y también por nota al margen de la última inscripción de dominio practicada en cada uno de los folios reales coincidentes.

En tal caso, el promotor del expediente podrá entablar demanda en juicio declarativo contra quienes no hubieran comparecido o hubiesen formulado oposición ante el Juez de primera instancia correspondiente al lugar en que radique la finca.

Fuera de los supuestos de oposición, frente a la denegación de la constatación de la doble inmatriculación por parte del Registrador podrán los interesados interponer los recursos previstos en esta Ley para la calificación negativa; quedando siempre a salvo la facultad de los interesados para acudir al procedimiento correspondiente, en defensa de su derecho al inmueble.

Octava. Las notas marginales de doble inmatriculación practicadas en los folios de las fincas afectadas caducarán a los seis meses de su fecha, salvo que dentro de dicho plazo se practique anotación preventiva, como consecuencia de la presentación en el Registro de la demanda interpuesta en el procedimiento judicial correspondiente.

En todos los casos, se aplicarán al asiento de presentación y, en su caso, a la anotación preventiva practicada las normas sobre prórroga o mantenimiento de vigencia prevenidas para el caso de interposición de recurso frente a la calificación del Registrador.

Novena. En todos los demás supuestos, siempre que se entable juicio declarativo ordinario relativo al dominio o cualquier otro derecho inscribible, relativo a la misma finca, se dará inmediatamente por concluso el expediente.

En un primer momento se insta una comparecencia ante el Registrador para poder intentar un acuerdo. Se practica una anotación preventiva cuyo objeto es advertir de la situación a terceros y así evitar la buena fe. Esa anotación tiene una vigencia de seis meses. De no comparecer los afectados o no llegar a un acuerdo, debe acudir a la vía judicial, ya que el Registrador no tiene competencia para resolver la situación. Como es obvio, tanto Ayuntamiento como Parroquia se posicionarán en el sentido de reconocerse como los verdaderos propietarios del inmueble, habiendo fracasado el procedimiento registral, y con la misma finalidad puede solicitarse del Juzgado la anotación preventiva en la demanda. El Juzgado, al resolver la doble inmatriculación, no atenderá a normas registrales, ya que en ese momento y para esos litigantes dejan de tener aplicación los principios hipotecarios meritados.

Cabe preguntarse entonces, en caso de acudir a la vía jurisdiccional, quién debe ser considerado verdadero propietario o titular en caso de litigio derivado de la doble

inmatriculación. Pues bien, no hay precepto legal que aborde esta problemática, y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo es muy compleja, a la altura de lo complejo de los diferentes casos, pero lo que sí parece seguro es que debe diferenciarse los litigios en que uno de los contendientes sea tercero hipotecario y el otro no. Como afirmaba el Tribunal Supremo en su Sentencia de 19 de mayo de 2015, Rec. 530/2013, la neutralización de los principios registrales en el caso de la doble inmatriculación no se aplica cuando concurre un solo adquirente tercero hipotecario, ya que debe ser protegida su adquisición conforme al principio de fe pública registral. Por tanto, si alguno de los litigantes fuera tercero hipotecario habría de resultar preferente la aplicación del art. 34 LH, debiendo prevalecer la titularidad del último titular³⁴. Si ambos o ninguno de los contendientes tuvieran la consideración de terceros hipotecarios, no podría aplicarse el efecto de la fe pública registral, y habrían de entrar en juego las reglas generales de derecho patrimonial, debiendo prevalecer por lo general el título y la consiguiente inmatriculación de mayor antigüedad, aplicándose el principio de prioridad registral³⁵.

La trascendencia del momento temporal de la inscripción a favor del adquirente se encuentra consagrada en la primera parte del art. 17 LH, que establece que,

Inscrito o anotado preventivamente en el Registro cualquier título traslativo o declarativo del dominio de los inmuebles o de los derechos reales impuestos sobre los mismos, no podrá inscribirse o anotarse ningún otro de igual o anterior fecha que se le oponga o sea incompatible, por el cual se transmita o grave la propiedad del mismo inmueble o derecho real.

Si sólo se hubiera extendido el asiento de presentación, no podrá tampoco inscribirse o anotarse ningún otro título de la clase antes expresada durante el término de sesenta días, contados desde el siguiente al de la fecha del mismo asiento.

El artículo indica que el segundo título en acceder al Registro puede ser de igual o anterior fecha, pero a efectos registrales lo determinante no es la fecha del acto jurídico-real realizado, sino la fecha de entrada del título en el Registro.

El apartado segundo del art. 17 LH, viene a decir que, respecto de los títulos incompatibles,

³⁴STS (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 144/2015 de 19 mayo. RJ 2015\2612.

³⁵STS (Sala de lo Civil) núm. 955/1996 de 18 noviembre (RJ\1996\8213).

la inscripción del primero de ellos presupone que los demás no pueden acceder al registro *prior tempore potior iure*³⁶. Por ello, se habla de cierre registral respecto de los títulos que declaren derechos incompatibles con el que ya se encuentra previamente inscrito, el Registro queda cerrado respecto de la presentación posterior de títulos que contradigan otro u otros ya inscritos. El efecto del cierre registral tiene lugar sólo respecto de dos o más títulos que, recayentes sobre una misma finca registral, sean además contradictorios entre sí.

Conforme a lo anterior, y aplicando lo dicho al supuesto objeto de dictamen, si se iniciara un procedimiento civil en aras a determinar la verdadera titularidad del inmueble del que existen dos inmatriculaciones, debemos diferenciar los dos supuestos estudiados:

- **En el caso de que se haya producido la desafectación tácita en 1965:** también se habría producido la usucapión extraordinaria, por lo que, aunque se llegara a determinar la nulidad de la inmatriculación efectuada por la Parroquia, nunca se podría recuperar el dominio o la posesión del bien perdido, puesto que el nuevo titular, el donatario, ha terminado de cumplir con el plazo exigido legalmente para la prescripción adquisitiva.

- **En el caso de que no se haya producido la desafectación tácita:** debería aplicarse el principio de prioridad registral y prevalecer la inscripción de 1930, invalidando la de 1970, con anulación de todos los efectos producidos y no producidos. Esto supondría que siendo nula la inmatriculación de la Parroquia, los efectos de posesión continuada de forma pública, pacífica e ininterrumpida no puedan acreditarse, por tanto tampoco la usucapión, ello supondría que no podrían sumarse los períodos posesorios, que la nulidad de pleno de derecho de la donación cobrara relevancia, y que frente al donatario, al no ser considerado tercero hipotecario y no gozar de los privilegios que otorga el artículo 34 LH, se puedan ejercitar los actos administrativos de autotutela que se verán en apartados posteriores. Con enormes posibilidades de anular la inscripción en el Registro de la Propiedad y en caso de incoarse procedimiento jurisdiccional, estimar en favor de la administración, una titularidad dominical usurpada.

³⁶LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed., pp. 328-331.

7. EL TERCER ADQUIRENTE.

7.1 La protección del tercero hipotecario.

El registro de la propiedad surgió en la búsqueda de otorgar seguridad y protección a los terceros adquirentes y no a las partes contratantes, entre las que rigen las reglas civiles que sean de aplicación. Se deduce que la fe pública registral tiene por objeto fundamental establecer que el registro no es sólo exacto, sino que también es íntegro y que, en consecuencia, el tercer adquirente que haya confiado en sus declaraciones merece ser protegido en su adquisición. Dicha protección se ha consagrado en el art. 34 LH, de tal forma que el nuevo titular no se le podrá oponer lo no inscrito, con valor de presunción iuris et de iure. El art. 34 LH, establece que,

El tercero que de buena fe adquiriera a título oneroso algún derecho de persona que en el Registro aparezca con facultades para transmitirlo, será mantenido en su adquisición, una vez que haya inscrito su derecho, aunque después se anule o resuelva el del otorgante por virtud de causas que no consten en el mismo Registro.

La buena fe del tercero se presume siempre mientras no se pruebe que conocía la inexactitud del Registro.

Los adquirentes a título gratuito no gozarán de más protección registral que la que tuviere su causante o transferente.

Esto es, el tercero hipotecario³⁷ se convierte en titular del derecho inscrito, en las condiciones reflejadas, aunque el anterior titular registral no fuera realmente propietario. De tal forma que no soportan demandas por vicios en el título de su transmitente, pero sí soportarán las que se planteen por vicios en su propio título, ya que la inscripción no convalida los actos nulos en su origen.

Artículo 32.

Los títulos de dominio o de otros derechos reales sobre bienes inmuebles, que no estén debidamente inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad, no perjudican a tercero.

³⁶Ibidem, pp. 345-351.

Del tercero hipotecario se presume además la buena fe, tanto en sentido positivo (creencia en la validez de su título), como negativo (ignorancia de los vicios que le afectan).

7.2 Eficacia de la adquisición.

Esa protección de la adquisición del tercero hipotecario no es absoluta, y presenta una única excepción. La protección se neutraliza si el título por el que se adquiriera se anula o resuelve en favor de otro, por virtud de causas que consten en el Registro. Esto quiere decir, que la inscripción del tercer adquirente no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes (art. 33 LH), es decir, no tiene eficacia sanatoria de adquisiciones o transmisiones contrarias al Derecho imperativo³⁷.

Por tanto, si la ineficacia de la adquisición inscrita del transmitente se origina por causas que consten en el mismo Registro, el tercero hipotecario no verá consolidada su adquisición, sino que ésta será también impugnabile a consecuencia de la ineficacia de la adquisición del transmitente. Es decir, la nulidad o ineficacia de un negocio transmisivo cualquiera y en virtud de cualquier causa, no desaparece por el mero hecho de que el adquirente inscriba a su favor.

La resolución del derecho y la cancelación de la inscripción del transmitente, arrastra al abismo de la ineficacia a la inscripción realizada en favor del tercero hipotecario y de cualquier tercero como parece comprender el art. 37 LH, que prevé,

Las acciones rescisorias, revocatorias y resolutorias no se darán contra tercero que haya inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo prevenido en esta Ley.

Se exceptúan de la regla contenida en el párrafo anterior:

Primero. Las acciones rescisorias y resolutorias que deban su origen a causas que consten explícitamente en el Registro.

Segundo. Las de revocación de donaciones, en el caso de no cumplir el donatario condiciones inscritas en el Registro.

Tercero. Las de retracto legal, en los casos y términos que las leyes establecen.

Cuarto. Las acciones rescisorias de enajenaciones hechas en fraude de acreedores, las cuales perjudicarán a tercero:

³⁷Ibídem, pp. 351-354.

- a) Cuando hubiese adquirido por título gratuito.
- b) Cuando, habiendo adquirido por título oneroso hubiese sido cómplice en el fraude. El simple conocimiento de haberse aplazado el pago del precio no implicará, por sí solo, complicidad en el fraude.

En ambos casos no perjudicará a tercero la acción rescisoria que no se hubiere entablado dentro del plazo de cuatro años, contados desde el día de la enajenación fraudulenta.

En el caso de que la acción resolutoria, revocatoria o rescisoria no se pueda dirigir contra tercero, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero de este artículo, se podrán ejercitar entre las partes las acciones personales que correspondan.

Así es, las acciones rescisorias y resolutorias afectan a la adquisición por el tercero, merezca o no la consideración de tercero hipotecario, que sea el actual titular registral del bien o derecho real en cuestión. Así, lo fundamental es que la causa de la eventual ineficacia sobrevenida del derecho transmitido por el titular anterior haya ingresado en su momento en el Registro, con independencia de la calificación técnica que merezca dicha ineficacia.

Aplicando lo anterior al caso objeto de dictamen podemos concluir que:

- **Respecto al inmueble vendido:** como vimos de manera previa, en relación a este inmueble se ha producido la usucapión extraordinaria, por tanto, no siendo un bien demanial y gozando el nuevo titular de la condición de tercero hipotecario, resulta imposible atacar su titularidad, ni siquiera recuperar la posesión mediante las facultades extraordinarias de autotutela de la Administración o por vía judicial. Pero, en el caso de que no se hubiera producido nunca la usucapión, y el nuevo titular fuese hipotecario, no habiéndose producido nunca inmatriculación del inmueble por la Administración Local, y, por tanto, no existiendo causa previa de ineficacia que conste en el registro para poder impugnar, las acciones del art. 37 LH tampoco serían admisibles. En el caso de que sí existiera causa previa registral, por ejemplo, una inmatriculación, podríamos ejercitar estas acciones, siendo nula la inmatriculación de la Parroquia, también lo sería la escritura de compraventa, con ello no sólo se neutraliza la protección del art. 34 LH, sino que despojamos al comprador de la condición de tercero, pudiendo ejercer posteriormente los poderes recuperatorios de la posesión de los que administrativamente goza el Ayuntamiento.

- **Respecto al inmueble donado:** es un supuesto más complejo, debemos recordar que el donatario no es tercero hipotecario por adquirir a título gratuito. Partiendo de la premisa de que, en el caso de la doble inmatriculación, prevaleciera la primera por aplicación del principio de prioridad registral a favor de la Administración local, podríamos encontrarnos con diferentes supuestos: que no exista desafectación tácita del inmueble, en tal caso, no se produciría nunca la usucapión, manteniéndose la titularidad del Ayuntamiento, siendo nulas todas las inscripciones posteriores y permitiendo recuperar el inmueble; que exista desafectación tácita, pero no usucapión, en tal caso, existe causa previa de ineficacia registral del derecho transmitido, pudiendo anularse las inscripciones posteriores a la primera inmatriculación, y permitiendo recuperar el inmueble; y, por último, que exista desafectación tácita y también exista usucapión, en este caso, podríamos revocar la donación y la inscripción registral del tercero por esta causa, ya que adquirió por donación un bien futuro, y conforme a los arts. 634 y 635 CC la donación sólo podrá comprender los bienes presentes del donante, nunca los bienes futuros, entendidos como aquellos de que el donante no pueda disponer al tiempo de la donación. Esto es así, porque la Parroquia al momento de la donación computaba 28 años de período posesorio, inferior a los 30 años que exige la prescripción extraordinaria. Sin embargo, anular la inscripción por causa de la donación carecería de sentido, puesto que los períodos posesorios se adhieren, y el donatario completa el plazo para la usucapión extraordinaria, pudiendo inscribir posteriormente su titularidad, esta vez por causa de usucapión.

8. RECUPERACIÓN DE BIENES DEMANIALES.

La vía más rápida para recuperar bienes de dominio público, al menos su posesión, es mediante el uso de las prerrogativas que el ordenamiento jurídico otorga a las Administraciones públicas para la protección de sus bienes. Estas facultades administrativas permiten recuperar no sólo bienes demaniales, también patrimoniales, pero para éstos últimos establece un requisito temporal, que en la práctica frecuentemente se habrá superado, por lo que la vía jurisdiccional civil que se verá más adelante viene a ser el camino más efectivo no sólo para recuperar la posesión, sino también para determinar el dominio.

8.1 La protección del dominio público.

Los bienes de dominio público gozan de una protección exorbitante en comparación con los bienes privados. La LRBRL en su artículo 80 establece que *Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno*³⁸.

La imprescriptibilidad de los bienes demaniales implica que la Administración nunca pierde su titularidad por prescripción adquisitiva, cualquiera que fuera el tiempo de posesión por los particulares. Otro efecto importante de la imprescriptibilidad es que también es imprescriptible la acción para exigir de los particulares la reparación o indemnización por los daños que aquellos han ocasionado a las dependencias del dominio público.

La imprescriptibilidad de los bienes de dominio público ha puesto en duda la validez de las desafectaciones tácitas, en el sentido de entender que por tal principio no podría producirse la misma, más que por un acto administrativo concreto de recalificación del bien a patrimonial, acto que debe ser expreso. Esta tesis es la imperante actualmente, prohibiéndose las desafectaciones tácitas, pero las que se hayan producido en el pasado siguen siendo plenamente válidas.

La inalienabilidad de los bienes demaniales impide así mismo su enajenación, al margen de su valor socioeconómico, y esto es así porque los bienes de dominio público tienen carácter extracomercial, del que no se puede disponer mientras esté afecto a un fin de utilidad pública³⁹.

8.2 La autotutela de la Administración local.

Los poderes de naturaleza cuasi judicial, que caracterizan el régimen de autotutela de los actos administrativos, dotados de presunción de validez y fuerza ejecutoria, protegen, todos los bienes de la Administración y no sólo los bienes de dominio público⁴⁰.

³⁸PARADA VÁZQUEZ R., LORA-TAMAYO M., Derecho administrativo III, Ed. UNED, 16ª ed., pp. 65-83.

³⁹Ibidem, pp. 79-80.

⁴⁰Ibidem, pp. 34-42.

Una de estas facultades de autotutela es el reintegro posesorio o *interdictum proprium*⁴¹, se trata de una medida de recuperación posesoria a través de la cual la Administración protege todos sus bienes liberándola de acudir a los tribunales, de carácter provisorio y precarial, sin valor de acto firme y consentido aunque el particular no la impugne en vía administrativa o contencioso-administrativa, y ello es así porque el particular desposeído puede acudir al juez civil, ejercitando acciones civiles declarativas de dominio o reivindicatorias, si no han prescrito, con arreglo al derecho civil.

El procedimiento por el que se debe tramitar la recuperación posesoria es el comprendido en el Título VII de la LPACAP, y deberá estarse, además, a lo establecido en los artículos 70 y ss. del RBEL, que disponen que,

Art. 70.

1. Las Corporaciones locales podrán recobrar por sí la tenencia de sus bienes de dominio público en cualquier tiempo.
2. Cuando se tratare de bienes patrimoniales, el plazo para recobrarlos será de un año, a contar del día siguiente de la fecha en que se hubiera producido la usurpación, y transcurrido ese tiempo procederá la acción correspondiente ante los Tribunales ordinarios.
3. No se admiten interdictos contra las actuaciones de los Agentes de la autoridad en esta materia.

Art. 71.

1. El procedimiento para la recuperación de la posesión podrá iniciarse a través de las formas previstas en el artículo 46.
2. La recuperación en vía administrativa requerirá acuerdo previo de la Corporación, al que se acompañarán los documentos acreditativos de la posesión, salvo que se tratare de repeler usurpaciones recientes.
3. Este privilegio habilita a las Corporaciones locales para que utilicen todos los medios compulsorios legalmente admitidos, sin perjuicio de que si los hechos usurpatorios tienen apariencia de delito se pongan en conocimiento de la autoridad judicial.
4. En lo que concierna a los montes públicos patrimoniales se estará a lo dispuesto en la legislación especial.

⁴¹Ibídem, pp. 39; 81-82.

Art. 72.

Las Corporaciones locales podrán ejecutar en vía administrativa la investigación, el deslinde y reivindicación de los bienes situados fuera del término de su jurisdicción, mediante exhorto a la Entidad en cuyo territorio radicaren, para que, por su mediación, se desarrollen los actos correspondientes.

Art. 73.

Las Corporaciones locales no podrán allanarse a las demandas judiciales que afectaren al dominio y demás derechos reales integrantes de su patrimonio.

En el caso de que, lo que se pretenda recuperar sea un bien demanial, la norma no exige plazo alguno para actuar, pero en el caso de los bienes patrimoniales, se preceptúa que el procedimiento deba tramitarse dentro de un plazo concreto, de un año desde la fecha de la usurpación derivando, en caso contrario, cualquier reclamación a los tribunales ordinarios, esto es, los civiles. Además, se requiere un documento acreditativo de la posesión, más concretamente, del derecho a poseer. En lo relativo a los casos objeto de examen:

- **Respecto al inmueble vendido:** el Ayuntamiento no dispone de título que acredite derecho alguno sobre el mismo y, por tanto, no podría hacer valer esta prerrogativa respecto a este inmueble. Y, en caso de disponer de algún documento de este tipo, lo cierto es que, habiéndose producido la usucapión por parte de la Parroquia, y gozando el nuevo propietario de la protección del tercero hipotecario que dispone la Ley hipotecaria, esta vía de recuperación administrativa no resulta la más adecuada para este fin.
- **Respecto al inmueble donado:** disponemos de un título que acredita nuestra titularidad dominical y, por tanto, nuestro derecho a poseer. Sobre la base de este documento podemos iniciar el procedimiento de recuperación posesoria, y aunque es cierto que el nuevo titular dispone de título de dominio válido, ello no impide a la Administración recuperar el inmueble efectivamente, ya que aquel no goza de la protección del tercero hipotecario. Se trata de una recuperación sumaria, y cualquiera que se crea con mejor derecho, siempre podrá impugnar en vía administrativa y contencioso-administrativa la resolución administrativa que resuelva la recuperación del bien. O, si así lo considera mejor, acudir a la vía jurisdiccional civil y resolver definitivamente la cuestión dominical.

El procedimiento administrativo permite imponer medidas provisionales mientras se tramita, tanto las señaladas en el art. 56 LPAC, como todas aquellas que se estimen oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, de acuerdo con los principios de proporcionalidad, efectividad y menor onerosidad. En cualquier caso, dichas medidas podrán alzarse o modificarse durante la tramitación del procedimiento, debiendo extinguirse cuando surta efectos la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento correspondiente.

8.2.1 El control judicial.

Los actos de autotutela de la Administración son provisionales, no hacen más que determinar situaciones posesorias, atribuyendo la posesión de los bienes discutidos a la Administración, la cual, desde esta ventajosa posición de poseedora y titular registral, podrá esperar a la tramitación de los recursos que, en su caso, se deduzcan frente a ella ante la Jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, con independencia de la vía contencioso-administrativa siempre es posible plantear por el particular que se sienta lesionado en su derecho dominical la cuestión definitiva de la propiedad ante la jurisdicción civil. El particular agraviado puede reaccionar ejercitando contra la nueva situación posesoria y registral, las acciones declarativas o reivindicatorias del dominio que crea conveniente⁴².

Sin embargo, el particular no podría acudir a la vía civil para recuperar de manera sumaria la posesión perdida, esto se debe a que al disponer la Corporación local de una inscripción válida de dominio en el que se considera el bien como demanial por estar afecto a un uso público y, por tanto, al permanecer fuera del comercio y no ser susceptibles de apropiación, se hace inviable la acción interdictal de los particulares. Pero, aun en el caso en que el bien no pudiera ser considerado de dominio público tampoco podrían los particulares ejercitar los interdictos contra la Administración. Y esto es así siempre y cuando la actuación administrativa se base en una resolución que haya sido dictada por autoridad administrativa competente, con arreglo a un procedimiento legalmente establecido (STC 166/1986, de 19 de diciembre), ya que está sometida al control jurisdiccional del orden Contencioso-administrativo y no al ordinario. Sin embargo, aunque la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no regule un procedimiento específico interdictal, siempre pueden solicitarse medidas cautelares con igual finalidad.

⁴²Ibídem, p. 40.

9. RECUPERACIÓN DE BIENES PATRIMONIALES.

Las acciones civiles son en la práctica la vía más común para litigar sobre los tipos de inmuebles objeto de dictamen, y esto es debido a que normalmente una de las partes no cuenta con la documentación suficiente para justificar su derecho. En el proceso civil la verdad no importa, importan los hechos que puedan demostrarse y las presunciones, es decir, resultará vencedor aquel que pruebe su mejor derecho o de quien se presume normativamente tal derecho, y no de quien siendo realmente dueño no puede demostrar su posición.

A la vía civil se puede acudir para recuperar bienes tanto demaniales como patrimoniales. Debido a que de los casos objeto de dictamen, el que resultaba ser patrimonial es irrecuperable por haberse perdido el dominio a causa de la usucapión, para poder analizar esta vía, la más común, de recuperación de tales bienes, se partirá de los dos supuestos sin que se haya hecho uso de los poderes de autotutela por parte de la Administración, en el caso del inmueble vendido sin que se haya producido la usucapión, y en el del inmueble donado, se haya producido la desafectación tácita pero no la usucapión.

9.1 Acciones civiles.

La jurisdicción civil presenta numerosas acciones destinadas a recuperar o reconocer la posesión y la propiedad, y también pueden ser empleadas por la Administración local para recuperar sus bienes. Conviene diferenciar, como ya fue explicado anteriormente, entre la tenencia material de la cosa (*ius possessionis*) y el derecho a poseer (*ius possidendi*). Dentro de las acciones que han de ventilarse por el juicio verbal se encuentran los procesos sumarios para la protección de los derechos reales, como los,

Interdictos de retener o recobrar la posesión (art. 250.1.4º LEC)⁴³: respecto al inmueble vendido no sería el método más adecuado, con pocas probabilidades de éxito, esto es así porque la Administración carece de un título de dominio, ni siquiera se encuentra inscrito su derecho en el Registro, frente al ente inmatriculador y el nuevo adquirente que goza de la protección del tercero hipotecario.

⁴³GIMENO SENDRA, V., Derecho procesal civil II, Los procesos especiales, Madrid, Ediciones jurídicas Castillo de Luna, 2015, pp. 39-60.

Lo mismo ocurriría respecto al inmueble vendido, y esto a pesar de contar con una inscripción de dominio válida, puesto que el donatario también cuenta con una inscripción de dominio, abriendo la puerta a que se cuestione cuál de las partes tiene efectivamente derecho a la posesión efectiva de la cosa, existiendo contradicción legítima, sería desestimada la demanda muy probablemente.

O,

El procedimiento para la protección registral de los derechos reales (250.1.7º LEC)⁴⁴:

la ley hipotecaria regulaba en su artículo 41 un procedimiento específico de protección registral de los derechos reales inscritos en el Registro de la Propiedad, que tenía por finalidad obtener el restablecimiento de la perturbación de un derecho real inscrito, sin que pudiera dilucidarse a través de él, cuestiones como la declaración de un derecho real, solicitar la declaración de la nulidad de un derecho de propiedad o la determinación de los lindes de un inmueble. En la actualidad dicho procedimiento se ha trasvasado a la LEC en el ámbito del juicio verbal regulado en el art. 250.1.7º LEC. Así establece,

Artículo 41.

Las acciones reales procedentes de los derechos inscritos podrán ejercitarse a través del juicio verbal regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil, contra quienes, sin título inscrito, se opongan a aquellos derechos o perturben su ejercicio. Estas acciones, basadas en la legitimación registral que reconoce el artículo 38, exigirán siempre que por certificación del registrador se acredite la vigencia, sin contradicción alguna, del asiento correspondiente.

Esta acción está basada en la legitimación registral, y exige que se acredite por certificación del registrador la vigencia sin contradicción alguna del asiento correspondiente, por tanto, para el éxito y viabilidad de la misma es necesario que el demandado, no ostente título alguno. En el caso de los inmuebles objeto de dictamen, ambos demandados, el donatario y el comprador, cuentan con dominio inscrito en el Registro de la propiedad, por lo que no sería un procedimiento válido para recuperar la posesión.

⁴⁴Ibidem, pp. 115-128.

Ninguna de las acciones de recuperación sumaria de la posesión resultan efectivas para los casos planteados y esto es así porque al contar los terceros adquirentes con inscripciones no canceladas de dominio, éstas despliegan todos sus efectos de manera efectiva, bastando a con aportar al juicio certificación registral de su titularidad, que al ser un documento público goza de las presunciones legales que la dispensan de toda prueba a los favorecidos por ella, generándose una situación que requiere una tramitación procesal que es contraria al carácter sumario del juicio verbal.

Tampoco sería adecuada plantear la acción reivindicatoria de manera individual. Esta acción tiene como finalidad que el propietario de un bien recupere la posesión del mismo frente a un poseedor sin título suficiente para justificar su derecho. En el supuesto del inmueble vendido no podría demostrarse el mejor derecho, en el del inmueble donado, la situación de la doble inmatriculación ha generado que existan 2 propietarios legitimados, por tanto, plantear acciones posesorias sin entrar en el fondo de la determinación de cuál de los dos propietarios es el verdadero no tendría viabilidad.

Llegados a este punto lo procedente sería el ejercicio de la acción declarativa del dominio⁴⁵. Se trata de una acción meramente declarativa que se emplea para reconocer a una persona como propietaria de un bien en conflicto frente a quienes lo reclamen como suyo o discutan su derecho. La acción por sí sola no conlleva la reintegración posesoria, por lo que a la declarativa del dominio debe acumularse la reivindicatoria, de tal forma que, en el caso de ser declarado el dominio a favor del demandante, subsidiariamente se resuelve la cuestión posesoria. Al ejercitar la acción también debe solicitarse, que se declare la nulidad y consiguiente cancelación de la inscripción controvertida en el Registro de la propiedad.

Este procedimiento pueden iniciarlo tanto el Ayuntamiento como el tercer adquirente, y aunque también deberá ser parte la Parroquia, lo hará siempre como demandada, ya que estas acciones exigen que el actor sea propietario actual del bien, y la Parroquia no lo es al haber transmitido su derecho.

⁴⁵SAP de Segovia núm. 203/2002 de 12 junio.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

La conclusión final y la respuesta que deberá darse al Ayuntamiento, como cliente, es que respecto al inmueble vendido no hay nada que hacer para recuperarlo, puesto que ha perdido su derecho por causa de la usucapión; y que, respecto al inmueble donado, dispone de 2 fórmulas para recuperarlo:

- **Vía administrativa:** es la recomendada y la más rápida, a través de la recuperación posesoria. Implica recuperar administrativamente la posesión y posteriormente resolver la cuestión de la propiedad ante los Tribunales de lo Civil, ejercitando la acción declarativa del dominio.
- **Vía judicial:** es menos recomendada. Se seguiría el camino inverso, primero ejercitar la acción declarativa del dominio y, bien de forma acumulada o posterior, la acción reivindicatoria, así una vez que se declare la titularidad municipal del inmueble, también se resolverá la cuestión posesoria y recuperar la tenencia efectiva del bien.

Del análisis del contexto del supuesto de hecho objeto de examen puede observarse lo realmente complicado que resulta recuperar un bien que ha sido inmatriculado por la vía del art. 206 LH. No sólo debe atenderse a instituciones como la usucapión, la desafectación, la protección registral, etc. sino que además se hace muy difícil poder demostrar la titularidad de un bien en unos períodos convulsos de la historia de España.

Si bien, cuando quienes litigan por dichos bienes son la Administración Pública y la Iglesia Católica, parece haber cierta igualdad de armas, en el sentido de que la Ley hipotecaria equiparaba sus condiciones de acceso al registro y el valor que le da a las certificaciones de dominio, así como el conservar archivos documentales de siglos pasados que puedan ayudar a acreditar, o dar indicios de prueba sobre la posesión o dominio de un bien; cuando quienes se enfrentan son estos entes frente al común, se produce una descompensación en los medios de prueba que en la práctica hace imposible recuperar un bien que un particular tenga conciencia que le pertenece.

Se comparte la afirmación que hace la Conferencia Episcopal sobre la colaboración de la Iglesia en la búsqueda del esclarecimiento de los bienes que han sido objeto de informe por el Gobierno y, efectivamente, no puede afirmarse que se haya actuado al margen de la

legalidad vigente en aquel momento. El marco de actuación de las personas, tanto físicas como jurídicas es la Ley, sin embargo, lo legal no es sinónimo de lo justo, y pueden establecerse privilegios para algunos que se niegan a la mayoría. Así, tanto las Administraciones Públicas como la Iglesia Católica han gozado de un privilegio innegable, el acceso de sus bienes al Registro de la Propiedad por medio de un procedimiento subsidiario de inmatriculación, que en sus orígenes tenía un sentido objetivo e histórico, pero que con el paso de más de 150 años desde la primera Ley hipotecaria habría perdido su razón de ser, significándose como discriminatorio.

En los debates sobre este tema, se suele hacer mucho hincapié en el sentido de que la inscripción del dominio no acredita la propiedad del bien, sin embargo, tal acto genera erga omnes dicha apariencia, el señorío se presume, y si el verdadero dueño no puede demostrar su derecho porque lo desconozca o porque carezca de documentación suficiente, lo pierde frente a otro que tampoco puede demostrar su derecho, pero que tuvo un privilegio de acceso al Registro que blinda la posesión del bien hasta transformarla en propiedad por medio de la prescripción adquisitiva.

El art. 206 de la Ley Hipotecaria nunca tuvo un especial protagonismo en los debates de la vida pública, sino hasta que se permitió la inmatriculación de los lugares de culto, es decir, nunca generó interés la posible apropiación de bienes hasta que afectó a espacios que la ciudadanía pudiera considerar patrimonio del lugar en el que vive, al margen de su titularidad. Sin embargo, resulta especialmente llamativo que casi la mitad de los bienes inmatriculados desde 1998 fueran propiedades ajenas al culto, y que sólo en este período se computen casi 35.000 bienes inmatriculados con la certificación diocesana. Un volumen considerable en tan solo 17 años, de lo que puede inferirse que desde finales del S. XIX, el cómputo total puede resultar verdaderamente alarmante, y ello sin contar los bienes que las Administraciones públicas hayan inmatriculado también de esta manera.

El S. XX fue un período histórico muy inestable, como lo ha sido siempre el constitucionalismo español, pasando por dictaduras, dictablanda, sistema republicano, Guerra Civil, la transición y culminar en la democracia actual. Son periodos de gran desigualdad, en los que muchas personas han podido verse desposeídas injustamente de sus bienes, que han ido a parar a manos públicas o eclesiásticas, las cuales hacían irrecuperables sus nuevas posesiones por un sistema de inmatriculación injusto en el que la construcción de

un relato en una certificación era suficiente para presuponer la propiedad. Y, sin presuponer la mala fe, lo cierto es que dar garantía cuasi notarial, a un relato en el que se afirma que un bien ha pertenecido históricamente a un ente, única y exclusivamente porque éste así lo dice, ciertamente no da muchas garantías de que no se hayan podido haber producido abusos.

Partiendo de este contexto, indudablemente nunca podremos saber cuántos de los bienes que han inmatriculado las Administraciones Públicas o la Iglesia Católica por el sistema del art. 206 LH les pertenecían desde tiempo inmemorial o históricamente, y cuáles han podido pertenecer a particulares que se han visto desposeídos de sus bienes por este sistema y el paso del tiempo. Pero lo que sí podemos saber son los bienes que se inmatricularon desde 1998 y que estuvieron excluidos del sistema de certificación de dominio por valorarlos como inalienables, gozando de una consideración casi de bienes de dominio público.

De la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece inferirse la inconstitucionalidad del acceso de los bienes al Registro por este procedimiento, y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos camina en la dirección de una posible vulneración de derechos. Partiendo de esta consideración, de la premisa de que a situaciones excepcionales no deberían ser aplicadas las normas comunes, y alejándome de las posiciones principales de debate que plantean el *regularizar c. devolver*, paso a plantear las siguientes recomendaciones, en aras de buscar una posible solución a los problemas que se han exhibido en este trabajo.

Estudiado el contexto legal, la línea histórica, los fundamentos teóricos y su relación práctica, las inferencias de los tribunales, y las situaciones generadas, propongo como más conveniente en relación al uso dado al sistema del art. 206 LH, la aprobación de una Ley modificadora del Código Civil y la Ley Hipotecaria, con efectos retroactivos desde 1978, en el sentido siguiente:

- **Recomendación 1.- Respecto al Código Civil:** integrar un nuevo plazo mucho más amplio que los existentes para la prescripción adquisitiva, destinado a los bienes que hayan accedido al Registro de la Propiedad por la vía del art. 206 LH.
- **Recomendación 2.- Respecto a la Ley Hipotecaria:** modificar el art. 207 LH, en el sentido de que se amplíe el plazo que ha de transcurrir para que surtan los efectos protectores dispensados por el art. 34 LH respecto de las fincas inmatriculadas con arreglo al art. 206 LH; o bien, que los efectos no se produzcan hasta que haya transcurrido el plazo que se establezca en la recomendación 1.

11. BIBLIOGRAFÍA.

Documentos Diplomáticos. Rompimiento de las relaciones entre el Gobierno español y la Santa Sede, en Revista General de Legislación y Jurisprudencia, VII, 1855, pp. 176-177.

FIESTAS LOZA, A., La protección registral de los compradores de bienes eclesiásticos desamortizados (1863-1869), Anuario de historia del derecho español (1983), pp. 334-365.

GIMENO SENDRA, V., Derecho procesal civil II, Los procesos especiales, Madrid, Ediciones jurídicas Castillo de Luna, 2015.

LASARTE C., Compendio de derechos reales, Editorial Marcial Pons, 5ª ed.

LASARTE C., Contratos, Editorial Marcial Pons, 17ª ed.

PARADA VÁZQUEZ, R., Derecho Administrativo I, Editorial OPEN, 25ª ed.

PARADA VÁZQUEZ R., LORA-TAMAYO M., Derecho administrativo III, Ed. UNED, 16ª ed.

RUANO ESPINA, L., La polémica en torno a la inmatriculación de bienes de la iglesia católica en el Registro de la Propiedad en virtud de certificación del ordinario diocesano, Tribuna Actualidad, Vol. 9, pp. 39-51, 2021.

SUÁREZ PERTIERRA G., SOUTO GALVÁN E., Derecho Eclesiástico del Estado, Editorial Tirant Lo Blanch, 2ª ed.

Webgrafía.

Conferencia Episcopal Española, Informe sobre bienes inmatriculados por el art. 206 de la Ley Hipotecaria de 1998 a 2015, accesible online en <https://www.conferenciaepiscopal.es/wp-content/uploads/2022/01/Informe-completo-gobierno-inmatriculaciones.pdf>.

MARTÍN MARTÍN, A.J., Inmatriculaciones e Iglesia Católica: verdades, medias verdades y verdaderas mentiras, accesible online en <https://www.notariosyregistradores.com/web/secciones/oficina-registral/estudios/inmatriculaciones-e-iglesia-catolica-verdades-medias-verdades-y-verdaderas-mentiras/>, (última entrada el 04/12/2019).

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Anexo (datos e información suministrada por el colegio de registradores de la propiedad y mercantiles de España), accesible online en <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/infoinmatriculacion.aspx> (última entrada el 09.06.2021).

Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, Estudio sobre la inmatriculación de bienes inmuebles de la iglesia católica en el registro de la propiedad desde el año 1998 en virtud de certificación del diocesano respectivo, accesible online en <https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/libertad-religiosa/Paginas/infoinmatriculacion.aspx> (última entrada el 09.06.2021).

Legislación.

Concordato entre España y la Santa Sede. Boletín Oficial del Estado núm. 292, de 19 de octubre de 1953.

Decreto de 24 de junio de 1955 por el que se aprueba el texto articulado y refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945 y 3 de diciembre de 1953.

Decreto de 27 de mayo de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades locales.

Decreto 788/1972, de 2 de marzo, por el que se regula el registro Especial de Centros Docentes.

Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria.

Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario.

Instrumento de Ratificación del Acuerdo entre el Estado español y la Santa Sede sobre asuntos jurídicos, firmado el 3 de enero de 1979 en la Ciudad del Vaticano, BOE núm. 300, de 15/12/1979.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación.

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa.

Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Real Decreto 276/2003, de 7 de marzo, por el que se regula el Registro estatal de centros docentes no universitarios.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.

Jurisprudencia.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, ASUNTO SOCIEDAD ANÓNIMA DEL UCIEZA c. ESPAÑA (Demanda 38963/08), SENTENCIA (fondo) ESTRASBURGO, 4 de noviembre de 2014.

Tribunal Supremo (Sala Primera) Sentencia núm. 413/2019, de 10 de julio (ECLI: ES:TS:2019:2436).

Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) Sentencia núm. 955/1996, de 18 noviembre (RJ\1996\8213).

Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) Sentencia núm. 1176/2006, de 16 noviembre (RJ\2006\8055).

Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) Sentencia núm. 144/2015, de 19 mayo. RJ 2015\2612.

Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) Sentencia núm. 955/1996, de 18 noviembre (RJ\1996\8213).

