

## Obstáculos que presenta la inscripción de los bienes del Estado en el Registro de la Propiedad

Belén del Pozo  
Abogada del Estado  
b.pozo@dsje.mju.es

### Resumen

*Este estudio analiza los obstáculos registrales que plantea el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes que careciendo de titular le corresponden al Estado como bienes vacantes o como heredero abintestato.*

*Un primer análisis dirigido al estudio de las dificultades que surgen en caso de pretender inscribir un inmueble, calificado como vacante, estando la finca inscrita sin que el derecho del Estado traiga causa del titular registral. Interrupción del tracto sucesivo en caso de adquisición originaria, protección del titular registral o el título válido para inscribir el derecho que, por ministerio de la ley, le corresponde al Estado son alguno de los problemas que se aborda en este estudio.*

*Un segundo análisis plantea los obstáculos a los que se enfrenta el Estado, extensible a determinadas Comunidades Autónomas, para inscribir el derecho que le corresponde una vez dictado auto de declaración de heredero abintestato a su favor. En concreto se analiza si es título suficiente el testimonio del auto acompañado del correspondiente inventario o se requiere acta de entrega judicial de bienes.*

### Palabras clave

*Título inscribible. Administración del Estado. Bienes vacantes. Heredero abintestato.*

## Obstacles in the registration of state property in the land register

### Abstract

*This study analyses the obstacles in access to the land registry for property which, having no owner, pertains to the State as abandoned property or of which the state is intestate heir.*

*Firstly we analyse the difficulties that arise when real property deemed abandoned is to be registered, so that the State's rights over the property may be registered in a way not subject to those of any deed-owner. Other issues addressed by the study are chain of title interruption in the event of original acquisition, protection of the deed-owner, and valid title for registering rights legally pertaining to the State.*

*Secondly we consider the obstacles encountered by the State, and extensible to certain regional governments, in registering its rights once an intestate heir ruling has been made in its favour. In particular we analyse whether an authenticated copy of the ruling accompanied by the relevant inventory is sufficient title, or whether a judicial certificate of property transfer is required.*

### Keywords

*Title requiring registration, Central government, Abandoned property, Intestate heir.*

## PLANTEAMIENTO

El Reglamento Hipotecario en su artículo 24 dispone que *“Siempre que el Estado o las Corporaciones civiles adquieran algún inmueble o derecho real, los Delegados de Hacienda, Autoridades o Directores Generales de los ramos bajo cuya dependencia hayan de administrarse, cuidarán de que se recojan los títulos de propiedad, si los hubiere, y de que en todo caso se verifique su inscripción”*, obligación de inscribir a la que hace referencia la Ley 33/2003 del Patrimonio de las Administraciones Públicas en los artículos 36<sup>1</sup> *“deben inscribir”* y 47.d) *“se procederá a su inscripción”*, con independencia

1 La principal novedad del artículo 36 es consagrar la obligatoriedad de la inscripción de todos los bienes públicos, incluidos los bienes demaniales al disponer, en su apartado primero (que tiene carácter básico conforme al artículo 149.1.18ª de la Constitución) que: *“Las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes Registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos Registros. No obstante, la inscripción será potestativa para las Administraciones Públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria”*. Al establecerse en una norma con rango de Ley se subsana el primer intento de reforma del Reglamento Hipotecario por vía reglamentaria, vía Real Decreto 1867/1998 de modificación del Reglamento Hipotecario estableciendo el carácter preceptivo de la inscripción de bienes demaniales y que fue anulado por el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 6ª, en sentencia de 31 de enero de 2001 al invadir el ámbito del régimen jurídico del dominio público reservado a la Ley: *“Se plantea, en primer lugar, por las demandantes la ilegalidad de los artículos 6, 17 y 18 del Reglamento Hipotecario reformado, al imponer la obligatoriedad de la inscripción de los bienes demaniales, a lo que las demandadas se oponen porque estos preceptos se limitan a contemplar la posibilidad de inscripción de tales bienes en el Registro de la Propiedad con arreglo a su legislación especial según preconiza el artículo 5 del propio Reglamento Hipotecario. No se cuestiona en la demanda la posibilidad de inscribir los bienes de dominio público sino la imposición subrepticia en los citados preceptos reformados de su inscripción, a pesar de su singular régimen jurídico inspirado en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (artículo 132.1 de la Constitución) y de que el propio artículo 5 del Reglamento Hipotecario reformado establece, corrigiendo así la exclusión anterior, la mera posibilidad de que sean objeto de inscripción conforme a su legislación especial. Es pacífica, por consiguiente, la no exigibilidad de inscripción de los bienes demaniales, de manera que examinaremos si una interpretación sistemática de los artículos 6, 17 y 18 del Reglamento Hipotecario la impone en contra de lo proclamado con carácter general por el artículo 5 del propio Reglamento, pues, de ser así, tal exigencia sería contraria al régimen jurídico de estos bienes, que por imperativo del referido artículo 132.1 de la Constitución está reservado a la Ley. Pues bien, no sólo la literalidad de las expresiones «se hará constar» o «se inscribirán», empleadas en la redacción de los artículos 6 y 17, último párrafo, pone en entredicho el carácter potestativo de la inscripción sino que su significado imperativo se corrobora con lo dispuesto por el artículo 18, en el que se presupone que, con arreglo a los artículos 4, 6 y 17 del Reglamento, determinados bienes de las Administraciones Públicas deben ser inscritos en el Registro de la Propiedad. En síntesis, los artículos 6 y 17 del Reglamento Hipotecario establecen la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de dominio público y de los demás bienes inmuebles y derechos reales pertenecientes a las Administraciones Públicas en contra o al margen de su propio régimen jurídico. El carácter imperativo con que están redactados los artículos 6, 17 y 18 del Reglamento Hipotecario impide interpretarlos y aplicarlos de acuerdo con el principio de inscripción potestativa, por lo que invaden el ámbito del régimen jurídico de los bienes de dominio público reservado a la Ley, incurriendo en ilegalidad y nulidad radical, que, una vez declarada, permitirá armonizar lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de dicho Reglamento con el ordenamiento propio de aquellos bienes, ya que estas normas no ofrecen duda acerca de la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad los bienes inmuebles de dominio público y cualesquiera otros pertenecientes a las Administraciones Públicas, respetando, sin embargo, que tal inscripción se practique con arreglo a su legislación especial y a las reglas generales sobre el acceso de los bienes inmuebles y derechos reales al Registro de la Propiedad.”*

El Consejo de Estado en dictamen de 3 de abril de 2003 emitido al examinar el expediente relativo al Anteproyecto de Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas puso de manifiesto la necesidad de establecer un plazo transitorio lo suficientemente amplio para garantizar el cumplimiento por parte de la

del modo de adquirir el bien inmueble que enumera el artículo 15 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas,<sup>2</sup> no exhaustiva opina Parejo Gamir,<sup>3</sup> pero que sí menciona los dos títulos que nos interesan: la atribución por Ley que nos lleva de una parte al artículo 17 que atribuye a la Administración General del Estado los inmuebles vacantes que carecieren de dueño y, de otra, la atribución por sucesión hereditaria intestada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 956 del Código civil.

*Inscripción de los bienes del Estado, ya sean demaniales o patrimoniales siempre que sean susceptibles de inscripción, en términos del artículo 36 de la Ley 33/2003, y es en este punto donde se exige entrar en el campo del Derecho Hipotecario al que se*

---

Administración de la obligación de inscripción de los bienes demaniales. Plazo que se estableció en cinco años en la disposición transitoria 5ª de la Ley 33/2003.

En opinión de García de Enterría, E.: “Inscripción registral y facultades de recuperación posesoria por la Administración”, *Revista española de Derecho Administrativo*, 2006, p. 125, es de una extraordinaria importancia la regulación contenida en el capítulo IV, “*Del régimen registral*” sobre las relaciones del Patrimonio de las Administraciones Públicas con el Registro de la Propiedad, por ser la primera vez que esto ocurre. De la regulación el autor destaca el poder de rectificar el Registro *únicamente cuando los asientos respectivos que proceda rectificar son favorables a dicha Administración, pero no cuando sean contrarios a ella. Lo cual, debemos decir, parece en sí mismo, antes de entrar en su compleja problemática, bastante lógico, pues lo contrario parece inicialmente que vendría a destruir, simplemente, las reglas esenciales sobre el valor, garantía y régimen sustancial del Registro de la Propiedad, abriendo una brecha gravísima de todo el cuidadoso sistema de garantías que el Registro de la Propiedad produce en las titularidades y efectos de los derechos reales para asegurar la seguridad del tráfico. Admitir que la Administración pudiese rectificar por sí sola, por propia autoridad y en su propio provecho, los asientos registrales, declarando como propios bienes cuya titularidad el Registro proclama a favor de otros titulares, parece que sería tanto como entregar a la sola discreción de la Administración todo el sistema de titularidades dominicales en que se asienta la entera seguridad jurídica del tráfico, destruyendo, pues, en su contenido esencial la función entera del Registro de la Propiedad. Sería además destruir la regla de que sus inscripciones están bajo la salvaguarda de los Tribunales*”.

2 Mantiene los mismos modos de adquirir que ya recogía el artículo 19 de la derogada Ley de Patrimonio del Estado. La adquisición de los bienes patrimoniales puede venir por cualquiera de los modos previstos por el ordenamiento jurídico (se interpreta, *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Abogacía General del Estado, Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 2008, p. 257, que se refiere a la adjudicación de bienes y derechos en procedimientos judiciales y administrativos, la accesión y las adquisiciones a non domino) y de forma específica se recogen los siguientes: a) Por atribución de la Ley, junto a los bienes vacantes corresponden al Estado por ministerio de la Ley los bienes procedentes de los hallazgos marítimos, del comiso penal, del comiso en materia de contrabando y de delitos monetarios, así como las ejecuciones en materia fiscal; b) A título oneroso, con ejercicio o no de la facultad de expropiación; c) Por herencia, legado o donación, esto es, a título gratuito tanto en supuesto de sucesión testada como intestada; d) Por prescripción y e) Por ocupación. Tanto la adquisición por usucapión como por ocupación de bienes muebles se rige por el Código Civil y la legislación patrimonial del Estado.

Regulación semejante al artículo 609 del Código Civil pero sin olvidar, como pone de manifiesto Chinchilla Marín, C y otros, *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, 2004, p. 150, que hay modos exclusivos de las Administraciones Públicas como es la sucesión abintestato del Estado o de determinadas Comunidades Autónomas y existen modos especiales propios de la Administración como es la expropiación forzosa,

3 Parejo Gamir, R.: *Cuestiones Hipotecarias de Derecho Administrativo*, Consejo General del Notariado, Madrid, 2002, p. 104, recoge como nota característica la falta de exhaustividad en la enumeración de los modos de adquirir tanto en la ley estatal como en las diferentes leyes autonómicas. Afirma que: “*Ni sumando los enumerados en el artículo 609 Código Civil a los de cada una de las normas administrativas citadas se alcanzaría la totalidad de los medios posibles: es preferible la fórmula sintética, pero omnicomprensiva, de la Ley valenciana a cualquier enumeración que por fuerza será siempre incompleta*”.

enfrenta el Estado a la hora de inscribir sus bienes, siendo pieza clave a la hora de valorar que camino a seguir ante un inmueble cuya propiedad se le puede atribuir, ya sea vía declaración de heredero o como bien vacante. Ambos expedientes, el de declaración de heredero abintestato a favor del Estado y el de investigación patrimonial tienen como finalidad primordial la incorporación de bienes vacantes o carentes de dueños al Patrimonio del Estado. Las diferencias entre ambos expedientes vienen del título de adquisición (sucesorio/ adquisición automática); el presupuesto de hecho (fallecimiento sin herederos con mejor derecho que el Estado/ vacancia inmobiliaria); regulación (Código Civil/ Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas) y el procedimiento que en caso de sucesión intestada requiere resolución judicial frente a la adquisición de inmuebles vacantes que se produce de forma automática por disposición de la ley.

La realidad es que ambos procedimientos se presentan al Estado como un doble mecanismo para lograr la finalidad de incorporar determinados inmuebles a su patrimonio, evitando su abandono. Y es a la hora de optar por una u otra vía cuando se han de tener en cuenta, no sólo la concurrencia de los presupuestos de hecho que fija la Ley si no también las dificultades que presentan ambos expedientes.

Tanto la Ley como el Reglamento Hipotecario dejan claro la obligatoriedad de la inscripción de los bienes públicos pero lo cierto es que el cumplimiento del mandato legal no queda exento de dificultades. Determinar que título es inscribible exige una especial atención al exigir superar determinados obstáculos, por citar, como más importantes, los siguientes:<sup>4</sup>

4 Hacemos referencia a los obstáculos que de forma especial presenta la inscripción de bienes del Estado en caso de sucesión intestada o de bienes vacantes. Lo anterior no excluye que se puedan presentar otros problemas registrales, pero que no son característicos de la inscripción a favor del Estado. Por citar dentro de este segundo grupo encontramos la inscripción de bienes gananciales, *Vid.* Informe núm. 46/96 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado donde se somete a dictamen la existencia de un piso inscrito en el Registro de la Propiedad, como presuntivamente ganancial, a nombre del finado y de su esposa, que falleció antes que él (con la dificultad de desconocer si había o no otorgado testamento) entrando en juego el *ius delationis* del artículo 1006 del Código Civil. Una vez declarado el Estado heredero del finado pero sin que conste que se haya integrado en el caudal relicto el *ius delationis* “no puede inscribirse a su nombre el dominio de la totalidad del inmuebles, ni el de una parte indivisa del mismo. Efectivamente, dado que el matrimonio del causante se encontraba sujeto al régimen de sociedad de gananciales, la muerte de uno de los cónyuges determinó que dicha sociedad es convirtiera en una comunidad de tipo romano o por cuotas indivisas sobre el patrimonio antes ganancial. El Estado, en su condición de heredero único del finado, solamente ha adquirido (además de los bienes privativos de dicho señor) una cuota indivisa de aquel patrimonio, mientras no se liquide el régimen económico matrimonial. Al no adquirir ningún bien concreto, no puede pretender inscribir un inmueble ganancial, aunque su pretensión se limite a la mitad indivisa del mismo.” Según Resolución de 15 de enero de 2001 de la Dirección General de los Registros y del Notariado, constando un bien como ganancial y declarados herederos sólo uno de los cónyuges con partición judicial adjudicando el bien a los herederos de dicho cónyuge, no puede practicarse la inscripción conforme al principio de tracto sucesivo, dado que la finca figura inscrita como ganancial de ambos cónyuges.

Sí cabe, por el contrario, la inscripción a nombre del Estado de los bienes gananciales en el supuesto de que el *ius delationis* o derecho a aceptar la herencia integre la herencia del finado. Lo anterior sin perjuicio de solicitar del Registro de la Propiedad la anotación preventiva de su cuota indivisa “in abstracto” so-

1. Inscripción de bienes vacantes sin que el derecho del Estado traiga causa del titular registral, lo que impide el acceso al Registro de la Propiedad del título del Estado si no se ejercita la oportuna acción judicial. El Registrador, de acuerdo con los principios registrales, de tracto sucesivo y legitimación registral, no puede acceder a la inscripción del título que su bien proviene de la Ley (artículo 17 de la Ley 33/2003) resulta contradictoria con los asientos registrales.

2. Finca inscrita a favor de persona fallecida del que puede ser heredero el Estado siendo infructuosas las gestiones para conocer la suerte de los herederos con mejor derecho que el Estado.

3. Dictado auto de declaración de heredero abintestato del Estado se plantea si resulta suficiente con presentar el testimonio del Auto acompañado del correspondiente inventario para inscribir los bienes a su favor o es necesaria acta de entrega realizada por el Juzgado.

Sólo con el primero de los obstáculos descritos surgen numerosas cuestiones ¿Qué opciones se plantean? ¿es realmente contradictorio la inscripción a favor del Estado con los asientos del Registro? ¿se ha interrumpido el tracto sucesivo en caso de adquisición originaria? ¿es aplicable el tracto sucesivo cuando es la ley quién atribuye la propiedad de un bien al Estado? ¿se considera título inscribible la resolución administrativa que verifica la situación de vacancia o carencia de dueño de inmueble? ¿es factible la vía del artículo 206 LH? ¿Qué razones de orden práctico se han de tener en cuenta para optar por una u otra vía?.

Para dar respuesta a las preguntas formuladas analizamos los obstáculos antes descritos:

#### **1. Problema registral: inscripción a favor del estado el dominio de un inmueble calificado como vacante estando la finca inscrita sin que el derecho del estado traiga causa del titular registral**

De los diferentes problemas descritos es sin duda al que hay que dedicar una especial atención no sólo por la dificultad jurídica que plantea si no también por ser clave a la hora de optar por la vía del expediente de abintestato o de investigación patrimonial o el archivo de uno e inicio del otro en aquellos supuestos que se constata la existencia de bienes inmuebles en estado de abandono pero cuya titularidad consta a nombre de persona física en el Registro de la Propiedad.

---

bre el inmueble ganancial, por aplicación analógica del artículo 42.6 de la Ley Hipotecaria (prevé la anotación preventiva cuando no haya especial adjudicación de bienes). La *Dirección General de los Registros y del Notariado*, Vid. *Resoluciones de 1 de junio de 1943 y 30 de marzo de 1944*, admite la anotación preventiva de la cuota indivisa abstracta sobre un bien inmueble perteneciente a la sociedad ganancial sin liquidar lo que corresponde al heredero único. Anotación que produce el cierre del Registro e impide la enajenación de la vivienda, si bien sujeto al plazo de caducidad de cuatro años sin perjuicio de posible prórroga.

Siendo el procedimiento de abintestato especial frente al general de investigación patrimonial desde Patrimonio del Estado en la mayoría de los supuestos<sup>5</sup> en los que se plantea la opción previamente se ha optado por la vía del expediente de abintestato y es una vez intentado sin éxito por no ser posible acreditar los derechos sucesorios del Estado cuando se inicia el expediente de investigación patrimonial aprovechando las actuaciones practicadas.<sup>6</sup> El problema se plantea una vez se constata la existencia de bienes inmuebles en estado de abandono y al intentar su inscripción en el Registro de la Propiedad la misma se deniega por estar inscritos a nombre de persona de quién no trae causa el derecho del Estado. Y es al plantearse la opción de continuar con el expediente de abintestato o su archivo para el inicio del expediente de investigación patrimonial cuando consciente la Administración del problema registral vuelve a recuperar la idea de continuar con el expediente de abintestato.<sup>7</sup> Sólo la declaración del Estado como heredero abintestato del titular registral va a permitir la inscripción por no infringir el principio de tracto sucesivo y en caso de no prosperar lo que procede es el ejercicio de las acciones judiciales pertinentes.

La dificultad deriva de la ausencia de regulación de un régimen jurídico específico que pueda superar el obstáculo que impide la inscripción de un inmueble a nombre del Estado por estar inscrito a nombre de persona fallecida. El Registrador estima que la inscripción es contradictoria con los asientos registrales debiendo proteger al titular registral que es quién goza de la protección registral; si bien se puede destruir la presunción de dominio y de posesión por la vía judicial declarando la inexactitud de los asientos del Registro (arts. 1 y 38 Ley Hipotecaria).

La denegación de la inscripción encuentra su fundamento en el conocido principio de tracto sucesivo formulado en el artículo 20 de la Ley Hipotecaria en los siguientes términos *“Para inscribir o anotar títulos por los que se declaren, transmitan, graven, modifiquen o extingan el dominio y demás derechos reales sobre inmuebles, deberá*

5 Vid. Informe núm. 45/00 y 47/02 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

6 Informe núm. 423/99 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado si bien en su testamento instituyó herederos el causante las gestiones para averiguar la suerte de los herederos instituidos no dieron resultado. De igual forma resulta complicada la tramitación del abintestato al no figurar en el expediente documentos esenciales como certificación del Registro General de Actos de Última Voluntad o copia del testamento sabiendo que se ha otorgado.

7 La Abogacía General del Estado en Informe núm. 47/02 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado lo plantea en los siguientes términos: *“Examinados los títulos de adquisición sucesorio y legal y la consiguiente legitimidad de la opción de la Administración del Estado de utilizar el título que resulte más conveniente al interés público y tramitar el procedimiento que resulte oportuno al efecto, debemos señalar que la opción de archivar el expediente de abintestato tramitado para incoar un expediente de investigación patrimonial en supuestos como el reseñado no resulta conveniente ni por las razones de eficiencia administrativa ni las de orden práctico, por tratarse de supuestos en los que el inmueble en cuestión aparece inscrito en el Registro de la Propiedad a favor del fallecido, de modo que sólo la declaración del Estado como heredero abintestato del titular registral permite al Estado no ya adquirir el inmueble –lo que se produce automáticamente por el título legal– pero sí inscribirlo a su nombre en el Registro respetando el principio de tracto sucesivo.”*

*constar previamente inscrito o anotado el derecho de la persona que otorgue o en cuyo nombre sean otorgados los actos referidos. En el caso de resultar inscrito aquel derecho a favor de persona distinta de la que otorgue la transmisión o gravamen, los Registradores denegarán la inscripción solicitada”*.<sup>8</sup> El principio de tracto sucesivo exige una concatenación entre los diversos asientos del registro que permita reflejar el historial completo. El problema viene en el caso que nos ocupa cuando quien adquiere, el Estado, su derecho no trae causa del titular registral por ser un título que se le otorga por disposición de la ley y en consecuencia los Registradores deniegan la inscripción impidiendo el acceso del título del Estado al Registro si previamente no se ha destruido la apariencia de titularidad a favor del titular registral, lo que exige el ejercicio de la correspondiente acción judicial.

Frente a la situación descrita son diversas las posibilidades que se barajan desde la Administración como medio para obtener la inscripción del derecho del Estado consciente de la dificultad que plantea la inscripción del inmueble vacante y tratando de evitar, por su complejidad, el inicio de la correspondiente acción judicial:

A. Desde un plano teórico se puede afirmar que no existe contradicción entre el título del Estado y el asiento registral sin que se vulnere el principio de tracto sucesivo. Estando amparados los titulares registrales por la presunción de propiedad y posesión, admiten por ser presunciones *iuris tantum* prueba en contrario. Prueba en contrario que podría ser suficiente para desvirtuar la presunción una vez se acredite la situación de vacancia del inmueble al haber fallecido el titular registral sin sucesión y la falta de ejercicio de los derechos dominicales durante más de treinta años con la consiguiente prescripción de la acción de petición de herencia desapareciendo la presunción de propiedad y posesión del titular. En línea con lo anterior defiende la Subdirección General de lo Consultivo<sup>9</sup> que al ser la atribución de la propiedad al Estado por Ley con arreglo al artículo 17 LPAP y no existiendo acto de disposición de otra

<sup>8</sup> García García, JM.: *Código de Legislación Inmobiliaria Hipotecaria y del Registro Mercantil*, Navarra, 2006, p. 116, sobre el fundamento del tracto sucesivo en relación con el poder de disposición del titular registral y la búsqueda de la claridad de la historia jurídica de las fincas recoge numerosas resoluciones de la *Dirección General de los Registros y del Notariado*, que reflejan un principio esencial del sistema hipotecario que pretende proteger a quién no fue demandado evitando que la indefensión que pueda sufrir en vía judicial no se traslade al Registro, por citar: *Resolución de 6 de junio de 2000* que en caso de estar inscrita la finca a nombre de persona distinta del causante no cabe anotar la demanda sobre acción de petición de herencia dirigida contra herederos determinados e indeterminados, y ello en aras de evitar que el titular registral sufra en el Registro las consecuencias de una situación de indefensión en la vía judicial; *Resolución de 20 de septiembre de 2001* en caso de error en la venta de un piso por otro y recaer resolución judicial de rectificación cabe su inscripción en cuanto al piso cuyo titular registral fue demandado; *Resolución de 18 de febrero de 2000* en aras a la protección del principio constitucional de tutela judicial efectiva que proscribire la indefensión e impide la anotación de demanda al no ser parte en el proceso judicial el titular registral; *Resolución de 7 de junio de 1991* que recoge como esencial del sistema inmobiliario el tracto sucesivo que impide la cancelación de una inscripción a nombre de persona distinta en un recurso gubernativo; *Resolución de 19 de abril de 1999* que considera el tracto sucesivo como uno de los principios básicos del sistema de folio real

<sup>9</sup> Informe núm. 43/97 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

persona estamos ante una forma de adquisición originaria que se puede interpretar como una excepción al principio de tracto sucesivo consecuencia de la excepcionalidad de la situación.<sup>10</sup>

B. El anterior planteamiento se rechaza desde un plano práctico donde el resultado es la denegación por parte del Registrador de la inscripción por ser contradictoria con los asientos registrales consecuencia del principio de tracto sucesivo. Ante esta situación y antes de optar por el ejercicio de la correspondiente acción judicial, para obtener una resolución judicial que otorgue un título suficiente para la inscripción, se plantea una solución alternativa por aplicación del artículo 306 del Reglamento Hipotecario.

El artículo 18 del Reglamento Hipotecario ante la ausencia de título inscribible para practicar la inscripción de bienes del Estado se remite a la certificación de dominio<sup>11</sup> del artículo 206 del Reglamento Hipotecario y artículos 303 a 307 del Reglamen-

---

10 En el mismo sentido García Cantero, G.: “La adquisición de inmuebles por el Estado”, *Revista de Administración Pública*, núm.47, 1965, p. 73, afirma que: “Cuando se trata de las adquisiciones de bienes vacantes aquí estudiados surge, como problema previo a su inscripción, el de determinar si en estos casos existe título de aquéllas, ya que de su existencia o inexistencia depende la aplicación de uno u otro de los regímenes a que se remite el citado artículo 18 RH. ¿A qué clase de títulos se refiere este precepto cuando habla de «título inscribible»? Parece indudable que al título en el sentido de documento, tal como lo regula el artículo 3.º LH. Admitir otra interpretación significaría legitimar por esta vía adquisiciones ilegales por el Estado. Se debe reiterar que la adquisición por el Estado de los inmuebles vacantes tiene su único fundamento en la Ley y se actúa en virtud de una declaración de voluntad del Estado ejercitando el derecho de adquisición que le atribuye el artículo 21 LPE, que opera inmediatamente dicha adquisición en su favor. Si se acepta esta explicación del mecanismo de dicha forma de adquisición, parece razonable concluir que nos hallamos en presencia de uno de los documentos administrativos que integran la noción de título a efectos registrales; bastará que el funcionario competente acredite haberse ejercitado por el Estado el referido derecho de adquisición o, en su caso, presentar la sentencia judicial favorable cuando el Estado ejercitó en esta vía su derecho. En cualquiera de estos supuestos, de conformidad con el artículo 18, 1, RH, el título correspondiente «se presentará en el Registro respectivo, y se exigirá, en su virtud, una inscripción de dominio a favor del que resulte dueño, la cual deberá verificarse con sujeción a las reglas establecidas para la de los particulares y a las normas del artículo anterior». Esto significa que si la finca debe ser inmatriculada, o ha de reanudarse el tracto sucesivo, el Estado habrá de utilizar alguno de los procedimientos señalados con las letras o) y b) del artículo 199 LH, pero no podrá hacer uso del procedimiento privilegiado de la letra c), el cual sólo es utilizable «cuando carezcan de título escrito de dominio», y en cuanto a la reanudación de tracto, tendrá que acudir a alguno de los procedimientos del artículo 200, 1, LH.

Pero pudiera pensarse que en este tipo de adquisiciones, cuando el Estado ha tomado posesión por sí mismo del inmueble abandonado, se carece en realidad de título inscribible. En tal hipótesis, de conformidad con el artículo 18,2, RH, para realizar la inmatriculación o se estará a lo dispuesto en los artículos 206 de la Ley y concordantes de este Reglamento ».

11 Las certificaciones de dominio se presentan como título inscribible del dominio con el límite de no estar amparado por la fe pública y no surtir efectos respecto de tercero hasta transcurrido dos años desde su fecha. La *Dirección General de los Registros y del Notariado en resoluciones de 11 de noviembre de 1992, 20 de enero de 2005 y 12 de noviembre de 1999* recogen como requisitos de la certificación administrativa del artículo 206 de la Ley Hipotecaria los siguientes: a) Que se trate de fincas propiedad de una Administración Pública. (la referencia a la Iglesia Católica es objeto de valoración por el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de noviembre de 1996: (*La inconstitucionalidad del artículo 206 de la Ley Hipotecaria* (RCL 1946)342, 886 y NDL 18732), que se alude en el apartado C) del suplico de la demanda rectora, al solicitarse la cancelación de las inscripciones efectuadas por la Iglesia Católica, al amparo de dicho precepto y en base a las certificaciones expedidas por el Canciller-Secretario del Arzobispado de Santiago de Com-



to. En concreto nos interesa lo dispuesto en el artículo 306 que establece las actuaciones a seguir *cuando las certificaciones expedidas con arreglo a los artículos anteriores estuvieren en contradicción con algún asiento no cancelado*, en tales circunstancias el Registrador ha de suspender la inscripción solicitada, se practica anotación preventiva a petición del interesado y el Registrador remitirá copia de los asientos a la Autoridad que haya firmado aquellas certificaciones. Dicha Autoridad, si lo estimare procedente, comunicará al Juez de primera instancia del partido en que radique el inmueble cuanto acerca de éste y de su titular arroje el expediente administrativo acompañado de la copia del asiento; se dará audiencia a la persona que pueda tener algún derecho sobre el inmueble y finaliza mediante auto que declare si es o no inscribible el documento de que se trata.

Sin embargo la mayor parte de la doctrina<sup>12</sup> rechaza que las certificaciones de dominio sirvan no sólo como instrumento inmatriculador, sino también como título susceptible de producir asientos registrales sobre fincas ya inscritas sobre una interpretación literal del artículo 306 del Reglamento que hace referencia a *“certificaciones que estuvieren en contradicción con algún asiento no cancelado”*. Las certificaciones de dominio constituyen un medio inmatriculador de carácter excepcional y supletorio para permitir el acceso al Registro de fincas que no estén inscritos a favor

---

*postela, cuya nulidad se postula, no tiene otro alcance que una mera enunciación y no un efectivo planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad, con lo que carece de intensidad casacional para en base a tal alegato apreciar vicio de incongruencia. Su integración en el suplico se presenta como mero alegato y opinión, sin otra finalidad que la instrumental de apoyo y de refuerzo a la petición principal. No obstante el tema de la posible inconstitucionalidad del referido precepto 206 de la Ley Hipotecaria (en relación al 303 y 304 del Reglamento [ RCL 1947\476, 642 y NDL 18733]), resulta sugerente y si bien esta Sala no ha de entrar en su análisis, sí conviene hacer constar nuestra opinión en la cuestión, al darnos ocasión casacional para ello, y referida a la inmatriculación de bienes de la Iglesia Católica, cuando los mismos están desamparados de título inscribible, pues en principio puede suponer desajuste con el principio constitucional de la confesionalidad del Estado Español (artículo 16 de la Constitución), no coincidente con la situación existente en el siglo pasado, concretamente referida al tiempo de 1 de mayo de 1855, de cuya fecha es la Ley de Desamortización General de los Bienes del Estado y de la Iglesia Católica (NDL 8833) y el Convenio-Ley 4 abril 1860 (NDL 8836), que propiciaron la inscripción registral de los bienes que quedaron en poder de la Iglesia y excluidos de la venta forzosa, arbitrándose una fórmula similar a la establecida para el acceso al Registro de la Propiedad de los bienes estatales y que consistía en la certificación eclesiástica, no del dominio sino de posesión, expedida por el Obispo, y este título el que en la actualidad tiene difícil encaje en el artículo 3 de la Ley Hipotecaria. 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.)*

b) Que en la misma certificación conste de forma clara y terminante que no existe título de dominio inscrito o inscribible a disposición de la correspondiente Administración Pública; c) Que la finca no se halle inmatriculada y d) Que se cumplan los requisitos formales exigidos por los artículos 303 a 306 del Reglamento Hipotecario.

<sup>12</sup> De forma aislada Serrera Contreras, P.: “Dos apuntes registrales en torno a la nueva Ley de Patrimonio”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm.684, 2004, <http://vlex.com/vid/328761>, p. 2, definiendo la certificación administrativa de dominio como título para reanudar el tracto sucesivo interrumpido lo que a su criterio confirma el artículo 37.3 de la Ley 33/2003, reguladora del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

de persona alguna. Se rechaza que las citadas certificaciones de dominio puedan reanudar el tracto sucesivo y tener eficacia cancelatoria de los asientos que resulten contradictorios con la certificación aportada. La Subdirección General de lo Consultivo-Abogacía General del Estado es consciente, y así lo refleja en sus informes, de la base sólida de la posición doctrinal expuesta; si bien considera que ello *“no debe conducir al Estado a renunciar a la posibilidad que establece el artículo 306 del Reglamento Hipotecario, en la medida en que el procedimiento regulado en dicho artículo resulta menos complejo que la promoción de un juicio declarativo”*.<sup>13</sup>

C. Otra solución se propone desde la Sección del Patrimonio del Estado y la Abogacía del Estado en Sevilla<sup>14</sup> que plantean la tramitación de un expediente de dominio que logre la inscripción a favor del Estado, como propietario actual, por no ser posible practicar las inscripciones intermedias.

No parece el procedimiento adecuado si tenemos en cuenta que los presupuestos de hecho son diferentes en uno y otro caso. Frente al expediente de dominio que se configura como un procedimiento para lograr la inscripción del titular actual cuando por interrupción del tracto sucesivo al no haberse inscrito las transmisiones intermedias; en el caso del derecho del Estado al amparo del artículo 17 de la ley 33/2003 se ha producido una ruptura, no una interrupción, del tracto sucesivo sin que el problema sea la omisión de las inscripciones intermedias sino que al ser la atribución de la propiedad de un inmueble al Estado por Ley al estar vacante y sin dueño conocido

13 Informes núm. 43/97, 45/00,47/02, 23/99 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

14 Informe de 3 de abril de 1997 del Servicio Jurídico del Estado-Abogacía del Estado en Sevilla donde expone la finalidad del expediente dominio como procedimiento judicial que proporciona un título inmatriculador en el Registro de la Propiedad (artículo 199 Ley Hipotecaria), reanuda el tracto registral interrumpido o hace constar en el Registro de la Propiedad la mayor cabida de las fincas inscritas conforme a lo dispuesto en el artículo 200 de la Ley Hipotecaria. Entiende la Abogacía en Sevilla que teniendo en cuenta las tres finalidades a las que va dirigida la incoación de un expediente de dominio es factible lograr la inscripción a favor del Estado vía expediente de dominio y ello con apoyo en el Auto de la Audiencia Provincial de Valladolid de 4 de mayo de 1998: *“El procedimiento para la reanudación del tracto registral está previsto por la legislación hipotecaria precisamente para facilitar la inscripción registral cuando los sucesivos titulares del dominio o derechos reales sobre una finca inmatriculada no los hubiesen inscrito interrumpiendo su historial hipotecario, facilitando así que el actual propietario, cuyo derecho trae causa de los no inscritos, pueda concordar la realidad con el Registro sin necesidad de inscribir todo lo que dejó de inscribirse hasta llegar al asiento que habría de ser apoyo y fundamento del que a su favor instase el titular dominical actual”*; y el Auto de 29 de enero de 1997 de la Audiencia Provincial de Badajoz: *“Exige el Expediente de Dominio, dirigido a la reanudación del tracto sucesivo, que el titular, legitimado para su incoación, acredite no sólo la titularidad que ostenta sobre el dominio o derecho real a que se contrae, lo que es común a otros expedientes, sino singularmente que tal derecho dimane, derive o traiga causa del inscrito, al que no combate o contradice, pues el expediente de referencia sólo halla su justificación en la inercia o dejación imputable al anterior o anteriores titulares del derecho de referencia, quienes pudiendo hacerlo, no inscribieron su título”*. En sentido contrario traemos a colación Auto de la Audiencia Provincial de Madrid de 12 de diciembre de 1995, sección 21: *“El recurrente confunde la finalidad o razón de ser del expediente de dominio al entender que es un medio para inscribir un título en el Registro “cuando por cualquier causa no pudiera inscribirse”. Sólo procede aquél para reanudar el tracto cuando el título no tiene acceso al Registro por existir titularidades intermedias no inscritas, ello se infiere del expediente de dominio, que no es otro que la cancelación de inscripciones contradictorias”*.

entra dentro de los modos originarios de adquirir la propiedad, siendo característico de los mismos que no existe persona que otorgue la transmisión. Siendo así que en el caso de bienes vacantes nunca puede traer causa directa del titular registral ni de titulares intermedios al producirse la transmisión por disposición de la ley y en consecuencia lo que procede con arreglo a los principios registrales es la denegación de la inscripción.

Perteneciendo al Estado, como bienes patrimoniales, los inmuebles vacantes y sin dueño conocido estamos ante un modo originario de adquirir la propiedad y ello sin perjuicio de la posibilidad que se concede al particular de adquirirla por usucapión si concurren los presupuestos para ello pero en tal caso se ha de instar el declarativo que corresponda y será la resolución judicial el título para proceder a la inscripción en el Registro. Ante la existencia de un poseedor no propietario en concepto de dueño que se opone a la titularidad dominical del Estado se exige con carácter previo a la toma de posesión de la finca entablar la correspondiente demanda civil contra quien afirma su posesión a título de dueño. La Subdirección General de Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado<sup>15</sup> no deja duda al afirmar que *“La vacancia a la que alude (el artículo 17 de la Ley 33/2003) ha de entenderse en el sentido jurídico y no meramente fáctico del término, esto es, como expresiva de que el inmueble carece de dueño conocido, pues la existencia de un poseedor no propietario no obsta a la adquisición legal del dominio por el Estado que el citado precepto establece, sino que tan solo impide la toma de posesión en vía administrativa del inmueble, perteneciendo desde luego al Estado en cuanto carente de dueño, si el poseedor no lo fuera en concepto de dueño (la anterior LPE se refería al hecho de poseer durante más de un año) en cuyo caso –apartado 4 del artículo 17 de la LPAP– el Estado habrá de entablar la acción que corresponda ante el órgano judicial del orden jurisdiccional civil. En tales casos la única prueba posible del derecho del Estado se refiere a un hecho negativo, dado que adquiere por título legal cuando se da el presupuesto establecido en la LPAP, esto es la vacancia e inexistencia de dueño conocido del inmueble, de modo que incumbe al Estado la prueba de que el poseedor no es propietario, bien por inexistencia o invalidez del título de adquisición que dicho poseedor invoque, bien por no reunir su posesión los requisitos necesarios para considerar adquirido el dominio por usucapión”*.

4. Un paso más en la búsqueda de solución ajena a la vía judicial la encontramos en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que introduce un apartado, el tercero, en el artículo 37 que hace referencia al título inscribible:

*“Además de los medios previstos en el artículo 200 de la Ley Hipotecaria, la certificación a que se refiere el artículo 206 de esta Ley será título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido, siempre que los titulares de las inscripciones contradictorias o sus causahabientes no hayan formulado oposición dentro de los 30 días si-*

<sup>15</sup> Informe de 8 de octubre de 2004 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

*guientes a aquel en que la Administración les hubiese dado traslado de la certificación que se propone inscribir, mediante notificación personal, o de no ser ésta posible, mediante publicación de edictos en los términos que se expresan a continuación. Si los interesados no son conocidos, podrá inscribirse la certificación cuando las inscripciones contradictorias tengan más de 30 años de antigüedad, no hayan sufrido alteración durante ese plazo y se hayan publicado edictos por plazo de 30 días comunicando la intención de inscribir la certificación en el tablón del ayuntamiento, y en el Boletín Oficial del Estado, en el de la comunidad autónoma o en el de la provincia, según cual sea la Administración que la haya expedido, sin que se haya formulado oposición por quien acredite tener derecho sobre los bienes. En la certificación se hará constar el título de adquisición del bien o derecho y el tiempo que lleva la Administración titular en la posesión pacífica del mismo.*

*Las inscripciones practicadas en esta forma estarán afectadas por la limitación de efectos establecida en el artículo 207 de la Ley Hipotecaria<sup>16</sup>.*

La reforma introduce un nuevo medio para reanudar el tracto sucesivo interrumpido vía certificación de dominio del artículo 206 de la Ley Hipotecaria junto al acta de notoriedad y el expediente de dominio al que hace referencia el artículo 200 de la Ley Hipotecaria.<sup>16</sup> Y viene a confirmar el procedimiento a seguir por la Administración para que pueda inscribir a su favor un inmueble vacante en caso de estar inscrito a favor de un titular registral desconocido que coincide con el manifestado por la Subdirección General de los Servicios Consultivos.<sup>17</sup>

El problema viene al encajar la certificación de dominio como título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido, si tenemos en cuenta, como se viene diciendo, que en el supuesto de inscripción de bienes vacantes a favor del Estado no puede

<sup>16</sup> En *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 478, se realiza un estudio comparativo de la regulación contenida en el artículo 37.3 de la Ley 33/2003 y el expediente de dominio, llegando a la conclusión que la regulación contenida en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas es más flexible: a) Frente a las tres notificaciones que se exige cuando existen inscripciones contradictorias de menos de treinta años de antigüedad la Ley del Patrimonio exige una; b) se admite la inscripción a través de la certificación de dominio aún existiendo inscripciones contradictorias con los límites que fija el artículo 37.3 de oír al titular que aparezca en la inscripción contradictoria o sus causahabientes y no formulen oposición en un plazo de treinta días desde que tuvieron conocimiento de la certificación, mediante notificación personal o edictos; c) Se obvia la notificación personal en caso de tener más de treinta años de antigüedad la inscripción y no haber sufrido alteración.

Se coincide a la hora de valorar positivamente la regulación contenida en el artículo 37.3 por la *Dirección General de los Registros y del Notariado Resolución de 20 de enero de 2005*, la Subdirección General de los Servicios Consultivos, Informes núm. 76/03 (referencia PATRIMONIO) y en *Comentarios a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2008, p. 478 y ss. Se valora positivamente las garantías que se prevén en el citado precepto evitando posibles perjuicios a terceros a través de la limitación de efectos durante dos años; o el plazo de treinta años como límite para la notificación personal que coincide con el previsto en el artículo 1963 del Código Civil de prescripción adquisitiva de bienes inmuebles.

<sup>17</sup> Informes núm. 45/00, 47/02, 23/99, 43/97, 42/98 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

considerarse un caso de reanudación del tracto sucesivo interrumpido propiamente dicho, al no existir transmisiones intermedias que no hayan tenido acceso al Registro. Siendo así que una vez tramitado el correspondiente expediente de investigación patrimonial finaliza con Resolución de la Dirección General del Patrimonio del Estado que declara la titularidad de la Administración del Estado sobre el inmueble, sin que se ponga en duda en ningún momento la vacancia del bien, y acuerda su inscripción de conformidad con el artículo 47.d) de la Ley 33/2003; es entonces cuando el Estado se encuentra con la negativa del Registrador de la Propiedad de practicar la inscripción a favor del Estado de un inmueble vacante por el procedimiento previsto en el artículo 37.2 de la Ley de Procedimiento de las Administraciones Públicas. Negativa al apreciar la existencia de obstáculo registral<sup>18</sup> por inexistencia de tracto sucesivo interrumpido *“por cuanto sólo puede incoarse la reanudación del tracto en caso de carencia de títulos intermedios que puedan tener acceso al Registro habiendo existido transmisiones intermedias de conformidad con el artículo 40 a) de la Ley Hipotecaria supuesto que en este caso no se produce al haberse alegado como título de adquisición <la resolución de un expediente de investigación> y como persona de quien se adquirió: <bien vacante y sin dueño conocido>, apareciendo no obstante la finca inscrita a favor de la Sociedad...”*, lo anterior unido al principio de legitimación registral recogido en los artículos 1.3 y 38<sup>19</sup> de la Ley Hipotecaria, concluye el Registrador en considerar que

18 Al ser un documento administrativo lo que se ha de calificar el artículo 18 de la Ley Hipotecaria establece que la calificación se extiende a los obstáculos que surjan del Registro. La calificación registral otorga al documento administrativo eficacia *erga omnes* de la que por sí carecen siendo insuficiente la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia característica de los actos administrativos tal y como recoge la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el mismo sentido la *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado* de 27 de marzo de 1999. En el supuesto se trataba de la calificación por el Registrador de un contrato privado de un ente público. Después de recordar la teoría de los actos separables que exige diferenciar de una parte y de otra la fase de preparación y adjudicación del contrato, que se rige por la normativa especial y cuya infracción corresponde revisar la jurisdicción contencioso-administrativa, la resolución afirma que *“Trasladada esa distinción al ámbito de la función calificador de los Registradores de la Propiedad puede sostenerse que el primero de los aspectos, el netamente contractual, queda sujeto a la regla general sobre calificación del art. 18 de la Ley Hipotecaria, sin ninguna distinción en cuanto a aquellos en que sean parte tan sólo los particulares; en tanto que el segundo, el aspecto netamente administrativo del contrato, tan sólo puede ser calificado dentro de los más rigurosos límites que impone el art. 99 del Reglamento Hipotecario, lógica consecuencia de la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. arts. 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).*

*El citado art. 99 del Reglamento Hipotecario faculta al Registrador para calificar en relación con los documentos administrativos, y lo mismo habrá que entender respecto de los actos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano y los trámites e incidencias esenciales del procedimiento. Por tanto, si el Registrador entiende que determinada autorización o informe es uno de aquellos trámites o incidencias esenciales del procedimiento cuya falta vicia la formación de la voluntad contractual de una de las partes o la hace ineficaz, entra dentro de sus facultades el recalcar que se le justifique tanto su existencia como la emanación del órgano competente y sin que ello pueda entenderse como una revisión de los trámites administrativos que alcance a su esencia y contenido, desde el momento en que no se extiende el procedimiento seguido para su producción o las razones del pronunciamiento, positivo o negativo, que contuvieren, que sí quedarían al margen de sus facultades de calificación”.*

19 El artículo 38 Ley Hipotecaria consagra a favor del titular registral una presunción desvirtuable o relativa, que ha sido caracterizada como trifronte: de existencia, pertenencia del dominio o derechos reales sobre los bienes inmuebles y de posesión de los mismos. La presunción ligada al contenido del asien-

concorre un defecto, cual es, la falta de supuesto de hecho determinante para inscribir la finca a favor del Estado mediante la certificación regulada en el artículo 37.3 de la Ley 33/2003, al no concurrir un supuesto de tracto sucesivo interrumpido por no existir en el caso de adquisición de bienes vacantes transmisiones intermedias “*lo que determina la improcedencia del negocio jurídico empleado para obtener la inscripción del bien inmueble a favor del Estado*”.<sup>20</sup>

to registral, que está bajo la salvaguardia de los Tribunales ex artículo 1 LH, puede desvirtuarse por prueba en contrario, mediante el ejercicio de una acción contradictoria del dominio, como lo es la reivindicatoria, en el marco de un proceso judicial civil.

La *Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, de 21 marzo 1953* incide en la presunción de veracidad del contenido del asiento en cuanto a sus declaraciones jurídicas:

«En nuestro Derecho hipotecario, el asiento registral protege las instituciones jurídicas que él mismo proclama y no extiende con igual intensidad la protección a las situaciones o circunstancias de hecho, materiales o físicas, desconectadas del Registro; pero lo que no se puede afirmar, sin incurrir en confusiónismo que debilita la garantía y atractivos de la institución hipotecaria, es que la inscripción nada vale ni nada protege en punto a las situaciones de hecho que el asiento pregona, pues por virtud del principio de legitimación registral, la inscripción ampara al titular, no sólo con prerrogativas de rango y disponibilidad del derecho inscrito, sino también con la presunción de que lo que diga el asiento, tanto con referencia a la situación jurídica, como a circunstancias de la finca, en la forma o en los términos que resulten del mismo, se ha de reputar veraz, mientras no sea ratificada o declarada su inexactitud, quedando así relevado el titular secundum tabulas de la obligación de probar la concordancia con la realidad extrahipotecaria y desplazando esta obligación, en régimen de inversión de prueba, hacia la parte que contradiga la presunción mencionada. A los Tribunales está encomendado el amparo o salvaguarda de los asientos del Registro y, a la vez, la facultad de atenerse en el cumplimiento de este doble cometido a una razonable valoración jurídica de los hechos que estimen probados, para poder dar por desvirtuada la presunción iuris tantum de veracidad registral en punto a extensión y linderos de la finca inscrita.» En STS de 29 de octubre de 1953 se afirma que «el principio de legitimación registral desenvuelto en este artículo, ampara al inscribiente con una vigorosa presunción iuris tantum de exactitud e integridad de lo que el Registro pregona, y una de las manifestaciones de este principio consignada en el párrafo segundo de dicho artículo es la de impedir que se embarguen bienes o derechos inscritos a favor de persona distinta del deudor ejecutado, pero la protección está naturalmente condicionada por los términos o forma del respectivo asiento»).

La STS 9 marzo 2004 destaca el carácter meramente dispositivo del principio señalando que: «El principio de legitimación registral que contiene el artículo 38 en relación al 34 de la Ley Hipotecaria no es absoluto ni imperativo, ya que el Registro de la Propiedad carece de una base fáctica fehaciente, pues como se desprende de los artículos 2, 7 y 9 de la Ley Hipotecaria, el mismo se apoya en las declaraciones de los propios solicitantes de las inscripciones, por lo que quedan fuera de las garantías que pueden otorgar los datos registrales lo relativo a hechos materiales y, por consecuencia de ello, la institución registral no responde de la exactitud de los actos y circunstancias fácticas, ni por tanto de las descripciones que de las fincas se hagan e incluso de su existencia, al ostentar las inscripciones registrales por principio carácter declarativo y voluntario»

20 La nota de calificación registral extendida con fecha 5 de agosto de 2004 por la Registradora titular del Registro de la Propiedad de Valoria la Buena recoge diversas resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado Resoluciones de 16 de julio de 1973 y 29 de agosto de 1983 en las que se afirma tal principio con rotundidad y con absoluta claridad: “esta interrumpido el tracto, ‘cuando no se realiza alguna transmisión intermedia’” y en Resoluciones de 1 de junio de 1996, 7 de julio de 1997, 13 de abril de 1999, 23 de diciembre de 1999, 15 de noviembre de 2003 y 19 de enero de 2001, entre otras. En todas ellas se pone de manifiesto por Domínguez Luelmo, A.: “Comentario a la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de enero de 2005”, Cuadernos Civitas de Jurisprudencia Civil nº70/2006, BIB 2005\2257, p. 78, que hay un argumento reiterado: “es esencial para que tal expediente pueda ser incoado la carencia de los títulos intermedios que puedan tener acceso al Registro, ya que cuando estos títulos existen, su presentación, una vez superada la calificación registral, permite la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica extrarregistral, y se obtiene a la vez la rectificación del asiento inexacto: de ahí que el art. 40.a) de la LH prevea este supuesto y admita que por la toma de razón del título pueda ser rectificadas la inexactitud. Es decir, según doctrina reiterada de la Dirección General, el expediente para reanudar el tracto no procede cuan-

Defiende la Abogacía del Estado, a través del oportuno recurso gubernativo<sup>21</sup> interpuesto contra la denegación del Registrador de inscribir a favor del Estado el inmueble vacante por el procedimiento establecido en el artículo 37.3 de la Ley 33/2003 la procedencia del mismo *“pues si es aplicable a los supuestos de tracto sucesivo con mayor razón, habrá de entenderse que el repetido procedimiento será también a aquellos supuestos que desde la perspectiva de la irregularidad registral entrañan una menor gravedad, como es el supuesto de adquisición por ministerio de la Ley, que no trae causa directa ni indirectamente del titular registral. Máxime cuando el artículo 37.3 alude a inscripciones contradictorias”*; lo anterior unido a las garantías de publicidad que recoge el artículo 37.3 previa tramitación de un procedimiento administrativo de investigación patrimonial que acredita la vacancia del inmueble, sin que de otra parte se cuestione por el Registrador siendo el único problema la suficiencia del título para poder inscribir bienes vacantes; que la protección registral también debe alcanzar a quién adquiere por ministerio de la ley siendo indiferente que no adquiera directamente del titular registral y sin olvidar la obligación de inscripción de los bienes del Estado como garantía del tráfico inmobiliario registral.

Nos detenemos en los distintos argumentos que fundamentan el recurso gubernativo:

1. Siendo consciente por haber sido analizado en diversos informes de la Subdirección General de lo Consultivo<sup>22</sup> del rechazo doctrinal a admitir que la certificación de dominio pueda servir para la reanudación del tracto sucesivo, se recoge la interpretación contenida en el Informe A.H.Patrimonio 76/03, de 17 de marzo de 2004, que concluye en sentido positivo sobre la aplicación del artículo 37.3 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas a la inscripción de bienes vacantes. Se afirma en el escrito de recurso, recogiendo la doctrina contenida en el citado informe, que *“dado que el precepto transcrito alude al supuesto de tracto sucesivo interrumpido, y puesto que este concepto se refiere a la idea de concatenación entre los actos adquisitivos de un inmueble (o derecho real) de modo y manera que quien figura*

---

*do existan títulos que puedan tener acceso al Registro y permitan su concordancia con la realidad. O dicho con otras palabras, que es presupuesto básico para que el expediente de dominio pueda cumplir su función de reanudar el tracto sucesivo interrumpido el que se haya producido una efectiva ruptura de la cadena de titularidades registrales, de manera que el derecho cuya inscripción se pretende aparezca inscrito a nombre de persona distinta del causante promotor.”*

21 Como antecedentes de hecho a tener en cuenta: 1. Con fecha 14 de agosto de 2000 se inician las actuaciones tendentes a integrar el procedimiento de investigación para averiguar la titularidad del inmueble sito en la C/Mazanoya núm.11 de Olmos de Esgueva (Valladolid); La Directora General del Patrimonio del Estado mediante Resolución de 29 de marzo de 2004 acuerda incorporar el inmueble al Patrimonio del Estado y su inscripción en el Registro de la Propiedad; 3. Con fecha 29 de junio de 2004 se expide certificación de dominio que se presenta en el Registro de la Propiedad de Valoria la Buena; 4. Con fecha 16 de agosto de 2004 se notifica a la Delegación de Economía y Hacienda en Valladolid, Nota de Calificación Registral por la que se suspende el despacho del título hasta la subsanación del mismo que se califica negativamente.

22 Informes núm. 42/98, 66/02 y 76/03, entre otros, (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

como adquirente en uno de ellos aparece como transmitente en el siguiente y así sucesivamente, no cabe duda que el tracto registral sucesivo estará interrumpido cuando quien pretenda inscribir su derecho alegue haberlo adquirido de quién no es el titular registral por haberla transmitido esta última a persona que no inscribió su adquisición en dicho registro y de quién adquirió el que pretende la inscripción". Lo anterior lleva a entender que no estamos ante un supuesto de tracto sucesivo interrumpido al no traer causa el derecho del Estado del titular registral por ser una adquisición por ministerio de la ley. Hasta aquí parece que no hay discusión, el problema surge al admitir que no es propiamente un supuesto de tracto interrumpido pero considerar que sí resulta de aplicación el procedimiento del artículo 37.3 de la Ley 33/2003 por dos razones: (1) desde <el punto de vista de la irregularidad de la continuidad del historial registral de la finca> tiene una menor entidad o gravedad el supuesto que nos ocupa, donde la adquisición es por ministerio de la ley y (2) el artículo 37.3 alude a inscripciones contradictorias siendo en el supuesto que se trata que la inscripción está en contradicción con la certificación de dominio.

Comparto la crítica que formula Domínguez Luelmo<sup>23</sup> a la argumentación lógica *maiore ad minorum* que lleva a extender el procedimiento previsto en la Ley Hipotecaria para los supuestos de reanudación del tracto a otros como es el de adquisición por ministerio de la ley sin que se haya previsto en la legislación hipotecaria. La reforma operada por la Ley 33/2003 lleva a considerar la certificación de dominio como título válido para reanudar el tracto sucesivo pero no comprende el supuesto que nos ocupa de inscripción de inmuebles vacantes. El Juzgado de primera instancia nº7 de Valladolid, en sentencia de 23 de septiembre de 2005 que estima el recurso interpuesto contra la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de enero de 2005 (que a su vez estima el recurso gubernativo cuyos argumentos analizamos) excluye la interpretación extensiva sin que proceda la aplicación analógica al existir regulación específica, el artículo 306 del Reglamento Hipotecario, para el supuesto de conflicto consecuencia de inscripciones a favor de terceros.

2. En el recurso se da un paso más al recoger un segundo argumento relacionado con el principio de legitimación registral al que se hacía referencia en la nota de calificación registral. La protección registral alcanza al titular actual con independencia de si adquiere de un titular determinado o por ministerio de la ley, como es el caso de bienes vacantes unido a que en este caso se exige la tramitación de un expediente

---

23 Domínguez Luelmo, A.: "Comentario...", *Op. cit.*, p. 80, recogida por Sánchez-Calero Arribas, B.: *La inscripción de los bienes públicos*, Cuadernos de derecho registral, Madrid, 2009, p. 143. Afirman esto autores que "se produce un salto cualitativo que encierra un hábil sofisma, de modo y manera que se prescindiría por completo de lo que prevé la legislación hipotecaria. El proceso argumental sólo puede servir para mantener que, si el legislador ha considerado en la Ley 33/2003 que la certificación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria constituye un título válido para reanudar el tracto sucesivo interrumpido, por los mismos motivos debería haberse contemplado expresamente la posibilidad de que sirviera también para inscribir la adquisición de inmuebles vacantes por ministerio de la Ley. Pero no para entender que el procedimiento previsto específicamente para los casos de reanudación del tracto, se puede utilizar para otros diferentes"



administrativo con todas las garantías que ello conlleva. Garantías que como señala Domínguez Luelmo nadie pone en cuestión pero que no excluyen sin más la normativa hipotecaria.

La Dirección General de los Registros y del Notariado se ha referido en numerosas ocasiones al principio de legitimación registral,<sup>24</sup> siendo uno de los principios básicos que busca la protección del titular registral, presunción *iuris tantum* de exactitud y como legitimación dispositiva a favor del titular registral y provoca el cierre del Registro a títulos incompatibles o a títulos otorgados por persona distinta del titular. Principio que se respeta exigiendo que el título presentado y el procedimiento sea el que exige la normativa hipotecaria. Es por ello que si bien es cierto que protege con independencia del título originario o derivativo de adquisición la protección registral alcanza no al titular actual si no al titular registral.

3. Defiende el Abogado del Estado que el titular registral “*no se ve perjudicado en mayor o diferente medida si se inscribe el bien a favor del Estado con la certificación pública rechazada que si se aporta otra clase de título de propiedad*”. Insiste con acierto Domínguez Luelmo<sup>25</sup> que no es este el problema si no si se respeta la normativa hipotecaria con el título que el Estado presenta. La presunción de exactitud registral a la que hacen referencia los artículos 20, 38 y 40 de la Ley Hipotecaria limita la modificación de los asientos registrales al consentimiento del titular o resolución judicial en la que el titular haya sido demandado.

4. No se cuestiona en la nota de calificación registral la vacancia del bien, la titularidad del bien ha pasado de ser del titular registral a ser res *nullius* y en última instancia del patrimonio del Estado por ministerio de la Ley. Ley que le impone la obligación de inscripción como garantía del tráfico inmobiliario registral y de ahí que siendo indeseable la situación de vacancia se debe *facilitar* su inscripción registral. Situación que entendemos demanda una reforma legislativa que vaya más lejos que la introducida por la Ley 33/2003 facilitando el mandato legal de inscripción de los bienes del Estado.

24 Por citar *Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 19 de abril de 2005* que destaca la importancia de un principio que determina el cierre del Registro a títulos incompatibles y a los otorgados por persona distinta del titular registral. La jurisprudencia también se ha pronunciado sobre la presunción registral, destaca, entre otras, García García, J.M.: *Código...*, *Op. cit.*, p. 158, Sentencia de 25 de noviembre de 1997 que fija la fecha de prioridad, no en la fecha del documento privado elevado a público, si no en la fecha de la inscripción, no pudiendo prevalecer la fecha del documento privado frente a una anotación de embargo anterior; Según Sentencia de 16 de julio de 2001 de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo la presunción dispensa de prueba al titular registral, sin perjuicio de la posible destrucción de la misma demostrando que el contenido registral no se corresponde con la realidad; titularidad registral que, según Sentencia de 26 de diciembre de 2002, prevalece frente a la ocupación de hecho de la finca justificada por el empadronamiento y el pago de cuotas de la comunidad de propietarios o la Sentencia de 24 de junio de 2004 que la presunción opera frente a terceros y no entra las partes que conocen la realidad extrarregistral.

25 Domínguez Luelmo, A.: “Comentario...”, *Op. cit.*, p. 80, recogida por Sánchez-Calero Arribas, B.: *La inscripción...*, *Op. cit.*, p. 139.

5. Como último argumento se afirma que llevar el razonamiento de la nota de calificación a sus últimas consecuencias exigiría, no una inscripción, sino una nueva inmatriculación al ser la adquisición de bienes vacantes una adquisición originaria. Lo absurdo del argumento, por no poder inmatricular lo que ya está inmatriculado, es consecuencia de un vacío legal que no prevé la inscripción de un bien adquirido por ministerio de la ley sin relación con el titular registral que impide su inscripción por contradecir un asiento registral (principio de tracto sucesivo); y por exigencia de la presunción de exactitud del registro que impide la modificación de la inscripción si no es por consentimiento del titular –que no existe al ser un *res nullius*– o acudiendo a la vía judicial, que es precisamente la que se trata de evitar.

El recurso gubernativo fue estimado por Resolución a Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de enero de 2005<sup>26</sup> recogiendo una interpretación favorable a los intereses del Estado al responder en sentido afirmativo a la cuestión de si se puede aplicar la certificación administrativa prevista en el artículo 206 de la Ley Hipotecaria a un supuesto de adquisición por ministerio de la Ley de un bien calificado como bien vacante que figura inscrito a favor de un titular registral desconocido desde hace más de treinta años.

Coincide la Dirección General de los Registros y del Notariado con la premisa fijada por el Registrador y no discutida en el recurso, que no se puede calificar como un supuesto de reanudación del tracto sucesivo por no haberse interrumpido al no existir transmisiones intermedias que no hayan tenido acceso al Registro. Delgado Ramos<sup>27</sup> plantea una argumentación alternativa a lo anterior en el sentido de entender que se puede defender que sí nos encontramos ante un supuesto de interrupción del tracto sucesivo “*pues la titularidad real no coincide con la registral aunque trae causa de ella en el sentido de que se ha producido una prescripción extintiva de la titularidad registral y una adquisición originaria consiguiente por parte del Estado, y falta inscribir ambos hechos jurídicos; por lo que la certificación administrativa con los requisitos del artículo 37.2 de la ley permitiría la inscripción a favor del Estado*”. Coincido con Dominguez Luelmo<sup>28</sup> y Sánchez Calero en lo forzado de la argumentación por no ser técnicamente una interrupción al no traer causa el derecho del Estado del titular registral y así lo entendió el Registrador que extendió la nota de calificación, la Subdirección General de lo Consultivo de la Abogacía Gene-

26 Resolución que por su interés es objeto de la Circular 1/2005 de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado, remitiendo copia de la misma a las distintas Abogacías del Estado solicitando su invocación en supuestos similares y destacando que se efectúa una interpretación favorable a los intereses de la Administración General del Estado coincidente con el criterio mantenido por la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado y que se ha expuesto a lo largo del presente apartado.

27 Delgado Ramos, J.: “Comentario a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 20 de enero de 2005”, en [http://www.notariosyregistradores.com/RESOLUCIONES/2005\\_Marzo.htm](http://www.notariosyregistradores.com/RESOLUCIONES/2005_Marzo.htm).

28 Dominguez Luelmo, A.: “Comentario ...”, *Op. cit.*, p. 86 recogida por Sánchez-Calero Arribas, B.: *La inscripción de los bienes públicos*, Cuadernos de derecho registral, Madrid, 2009, p. 143.

ral del Estado, la Dirección General de los Registros y del Notariado y diversas resoluciones judiciales.

De igual forma no se discute que estamos ante una adquisición por ministerio de la Ley previsto en el artículo 17.2 de la Ley 33/2003 sin que exista obstáculo (y aquí discrepa de la calificación registral) para que pueda practicarse la inscripción a favor del Estado del bien vacante a través de la certificación de dominio del artículo 206 de la Ley Hipotecaria. Certificación que considera como título válido para reanudar el tracto sucesivo, que no es el caso, y como medio inmatriculador que cuenta con las garantías suficientes para evitar perjuicios a terceros a través de la publicación de edictos, suspensión de la fe pública registral durante dos años, tramitación de expediente administrativo y el asiento se practica a continuación del anterior constando el historial completo de la finca.

El criterio interpretativo, sobre la aplicación del artículo 37.3 a la inscripción de bienes vacantes, que mantiene la Dirección General de los Registros y del Notariado en su resolución de 20 de enero de 2005, parece encontrar un camino un tanto confuso para superar el obstáculo registral que supone existir un asiento registral contradictorio con el derecho de dominio que, por ministerio de la ley, atribuye al Estado un bien vacante y sin dueño conocido. La solución viene de la mano de la certificación de dominio del artículo 206 de la Ley Hipotecaria como medio inmatriculador con todas las garantías del artículo 37.3 de la Ley 33/2003 previsto para reanudar el tracto sucesivo (si bien reconoce que no es el caso por ausencia de transmisiones intermedias que no hayan tenido acceso al Registro) y la certificación de dominio como medio inmatriculador excepcional para permitir el acceso de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna. Combinación, decimos un tanto confusa, de su calificación como medio inmatriculador y las garantías del 37.3 previsto para reanudar un tracto que sin embargo no se ha interrumpido.

Se justifica en los siguientes términos:

*“(...) siendo una adquisición por ministerio de la Ley, la que se ha producido a favor del Estado conforme al artículo 17.2º de la Ley 33/2003, nada obsta que pueda practicarse su inscripción a través de la certificación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria. Éste, no es sólo un medio para reanudar el tracto sucesivo interrumpido, sino que además es un medio inmatriculador que cuenta con los elementos necesarios para evitar perjuicios a terceros, y se completa con el artículo 37.2 (referencia errónea por 37.3) de la Ley 33/2003, con la exigencia de la publicación de edictos, y la suspensión de la fe pública registral durante dos años.”*

Resolución no exenta de polémica por la contradicción que supone partir de un presupuesto admitido por todos, esto es, que no estamos ante un caso de reanudación del tracto sucesivo interrumpido (al no existir transmisiones intermedias que no hayan accedido al Registro por ser la adquisición de bienes vacantes originaria y por ministerio de la ley) y sin embargo admitir como título la certificación del artículo 206 de la Ley Hipotecaria entendiéndolo que no es sólo un medio para reanu-

dar el tracto sucesivo –que no es el caso–, si no también para inmatricular obviando que no se puede inmatricular al estar la finca ya inscrita. Delgado Ramos<sup>29</sup> califica la argumentación contenida en la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado como “*curiosa y confusa incurriendo en evidentes contradicciones*” sin que se justifique destacar las garantías inmatriculadoras de la certificación cuando son inferiores a las de reanudación del tracto. Defiende que el camino a seguir es la declaración judicial en juicio ordinario contra el titular registral con independencia de la antigüedad “*pues el legislador, que ha sido muy generoso otorgando medios a la Administración para la inscripción de sus bienes en diversos supuestos (amplios en su variedad, pero excepcionales en su configuración), no lo ha hecho en este supuesto concreto, por lo que ha de seguirse la regla general que precisa sentencia declarativa*”.

La Ley Hipotecaria<sup>30</sup> prevé que la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado sea de carácter vinculante en caso de ser expresa y estimatoria, y ello sólo a partir de su publicación en el BOE. La Resolución de 20 de enero de 2005 dejó de tener carácter vinculante para los registradores al ser anulada por sentencia de 23 de septiembre de 2005 del Juzgado de Primera Instancia nº 7 de Valladolid<sup>31</sup> que posteriormente fue revocada en apelación por la Audiencia Provincial de Valladolid de 19 de septiembre de 2006 en el sentido de incluir la disposición por la que se acuerda la remisión de copias de los asientos contradictorios a la Autoridad

29 Delgado Ramos, J.: “Comentario...”, *Op. cit.* <http://www.notariosyregistradores.com>

30 Artículo 327.10 de la Ley Hipotecaria dispone lo siguiente: “*Publicada en el BOE la resolución expresa por la que se estime el recurso, tendrá carácter vinculante para todos los Registros mientras no se anule por los Tribunales*”. Afirma García García, J.M.: *Código...*, *Op. cit.*, p. 373, que dos son las interpretaciones que admite el párrafo: a) Sobre una interpretación rígida y teniendo presente el deber legal de obediencia hacia la Dirección General de los Registros y del Notariado por parte de los registradores, se defiende en algunas Resoluciones de la Dirección General que estamos ante una doctrina vinculante para todos y más allá del caso concreto, limitando a los registradores a fundamentar una nota distinta. Postura que critica el autor por provocar la perpetuación de una doctrina y dejando sin sentido aquellos preceptos que atribuyen al Registrador, y no a la Dirección General, la responsabilidad por la calificación; b) Autores como GUILARTE GUTIÉRREZ, V.: “El efecto vinculante de las Resoluciones singulares de la Dirección General de los Registros”, *Cuadernos de Derecho Registral*, 2006, precisan que resulta vinculante la resolución (no la doctrina) y si es estimatoria (el precepto se refiere al <fallo>) y no desestimatoria pues no estamos ante doctrina vinculante sino un reflejo de la ejecución de toda resolución que sea estimatoria, y que el uso de la palabra *registradores* (modificada por Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad, sustituyendo la palabra *Registro* por la de *registradores*) se justifica por la posibilidad de pluralidad de registradores en un mismo Registro o de registradores que deben calificar diferentes fincas en el mismo documento.

31 El Juzgado de Primera Instancia nº7 de Valladolid en sentencia de 23 de septiembre de 2005 estimó el recurso interpuesto por la Titular del Registro de la Propiedad de Valoria la Buena y dejó sin efecto la resolución de la DGRN, confirmando la procedencia de la calificación realizada por la Registradora de la Propiedad. “*Si cuando se emite por la Administración la certificación de dominio, la finca ya estaba inscrita a favor de terceros, sin que se alegara por la Administración ningún tracto sucesivo, parece claro que no es aplicable el mecanismo prevenido en el artículo 37.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, pues este precepto está pensado en un tracto sucesivo interrumpido, sin que pueda asumirse la interpretación extensiva, a un supuesto no previsto en dicho precepto, que efectúa la Dirección General de los Registros y del Notariado. No se entiende que el supuesto analizado sea de menor gravedad, ni parece adecuado proceder a la vía analógica cuando existen preceptos que regulan específicamente este supuesto de conflicto por existencia de inscripciones a favor de terceros como es el artículo 306 del Reglamento Hipotecario.*”.

que haya firmado las certificaciones para que resuelva conforme el Reglamento Hipotecario lo que procede sobre la inscripción, petición esta última que era formulada por el Ministerio Fiscal, sin que la Administración recurriera la sentencia recaída en primera instancia. No habiendo sido recurrido el fondo se confirma la calificación negativa con la suspensión de la práctica de la inscripción. Afirma la Audiencia Provincial de Valladolid:

*“Calificado el bien, finca de autos, como vacante por la Dirección General del Patrimonio del Estado, incorporado entonces al Patrimonio estatal, resulta que el mismo consta inscrito a favor de titular anterior, en inscripción vigente, no cancelada, por lo que, librada la certificación por la Administración postulante a los efectos de interesar su inscripción, fue esta suspendida por la titular del registro de la Propiedad de Valoria la Buena (Valladolid), dado que, en efecto, no se está en el caso de tracto sucesivo interrumpido, pues no hay transmisiones intermedias, por lo que no cabe inscripción contradictoria, pese a lo cual la Dirección General de los Registros y del Notariado, acuerda su inscripción en resolución de 10-1-95. por lo que, aun cuando el art. 199 de la Ley hipotecaria refiere al certificado del art. 206, para inmatriculación de fincas que no estén inscritas a favor de persona alguna a través del certificado administrativo como si de primera inscripción se tratara, el art. 306 del Reglamento Hipotecario prevé la posibilidad de que esas certificaciones entren en contradicción con algún asiento no cancelado y suspendida la inscripción (no es inmatriculación ni reanudación del tracto sucesivo), el art. 306 del Reglamento señala un camino cual es la remisión de copias de los asientos contradictorios a la Autoridad que haya firmado las certificaciones, la cual podrá comunicarlo al juez de Instancia competente el que, a la vista del expediente administrativo y de las copias de los asientos contradictorios, resolverá lo procedente sobre la inscripción”.*

A la vista del fundamento transcrito parece que volvemos al punto de partida sin que la reforma operada por la Ley 33/2003 otorgue a la certificación de dominio la consideración de título válido para la inscripción de bienes vacantes a favor del Estado; como solución alternativa siempre queda la vía judicial por el declarativo ordinario o acogiendo el criterio de la Audiencia Provincial de Valladolid la vía del artículo 306 del Reglamento Hipotecario al que se referían los informes emitidos por la Subdirección General de lo Consultivo *“en la medida en que el procedimiento regulado en dicho artículo resulta menos complejo que la promoción de un juicio declarativo”*.<sup>32</sup>

## **2. Título inscribible en caso de ser el estado declarado único y universal heredero del titular registral**

Otro de los problemas registrales descritos exige determinar que título se ha de aportar para que el Registrador acceda a la inscripción de bienes del Estado tras ha-

<sup>32</sup> Informes núm. 43/97, 45/00, 47/02, 23/99 (referencia PATRIMONIO) de la Subdirección General de los Servicios Consultivos de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado.

ber sido declarado como único y universal heredero del titular registral. Al traer causa del titular anterior no se plantean los obstáculos de contradicción con los asientos del Registro al respetarse el tracto sucesivo, siendo el único *problema registral* a resolver si una vez declarado el Estado heredero abintestato es título suficiente para inscribir el derecho del Estado el testimonio del Auto acompañado del correspondiente inventario para inscribir los bienes a su favor.

La Dirección General de los Registros y del Notariado en resolución de 7 de marzo de 2009 se plantea la necesaria entrega de los bienes de la herencia mediante acta judicial consecuencia del recurso interpuesto por el Delegado de Economía y Hacienda en Madrid contra la negativa del Registrador de la Propiedad nº 25 de Madrid a la inscripción de un inmueble a favor del Estado. Negativa fundamentada en la exigencia de la presentación de acta de entrega judicial de bienes. Disconforme con la calificación se recurre por la Delegación de Economía y Hacienda en Madrid se recurre por discrepar de un criterio que a juicio de la recurrente *“parece indicar la exigencia de tradición o entrega formal de los bienes hereditarios en caso de herencia abintestato a favor del Estado como requisito previo y necesario para su inscripción registral”*. Como argumentos concretos que tratan de desvirtuar la calificación registral se recogen en el escrito de recurso los siguientes: 1) Al ser el Estado heredero único y no existir interesado con derecho a legítima, ni persona autorizada para adjudicar la herencia no resulta necesario realizar partición de la herencia; 2) No resulta aplicable el artículo 609 del Código Civil al entenderse transmitida, de acuerdo con el artículo 440 del Código Civil, la posesión de los bienes hereditarios sin interrupción y desde el momento de la muerte del causante; 3) Considera título suficiente para la inscripción el certificado administrativo inventario de la herencia acompañado del auto judicial de declaración de heredero al Estado.

Argumentos que no resultan convincentes para la Dirección General de los Registros y del Notariado<sup>33</sup> que desestima el recurso por ser un requisito que establece el artículo 9 del Decreto 2091/1971, de 13 de agosto,<sup>34</sup> al disponer que una vez declarado heredero el Estado, el Delegado del Gobierno solicitará del Juzgado la entrega de los bienes y que de dicha entrega se levantará acta, la cual es necesaria para todas las actuaciones subsiguientes de administración y liquidación del caudal hereditario, para la posible enajenación de los bienes adquiridos, para las cuentas del abintestato y para la distribución del caudal impuesta por el artículo 956 del Código civil.

<sup>33</sup> Es cierto como indica la DGRN que no se ha exigido por el Registrador escritura de partición, lo cual sería improcedente por tratarse de heredero único y que por lo que se refiere a la posesión civilísima a que se refiere el artículo 440 del Código Civil no supone la supresión de las formalidades complementarias.

<sup>34</sup> Derogado por el Real Decreto 1373/2009, cuyo artículo 9 dispone, en términos similares, que *“1. Una vez declarada la Administración General del Estado heredera abintestato, se solicitará del Juzgado la entrega de los bienes y derechos mediante acta acompañada de una relación de los mismos. 2. Cuando se compruebe la existencia de bienes o derechos pertenecientes a la herencia que no figuren en la citada relación, el Delegado de Economía y Hacienda acordará su incorporación a la misma. Igualmente, en los casos en que se acredite la inclusión por error material de bienes o derechos que no pertenezcan a la herencia, se acordará su exclusión.”*

Discrepamos del criterio mantenido por la Dirección General de los Registros que fundamenta su decisión en el artículo 9 del Decreto de 1971, de aplicación temporal al caso analizado; cuando lo cierto es que en dicho precepto no se establece como requisito para la inscripción junto con el auto de declaración de herederos el acta del Juzgado de entrega de los bienes. Se regula la entrega de los bienes no la inscripción de los mismos, y por tanto se exige al Estado un requisito más que al particular declarado heredero al que le basta, si es heredero único y no hay que practicar partición, el auto judicial de declaración de heredero. Tratándose de heredero único el título de la sucesión hereditaria, que a los efectos registrales es la declaración judicial de heredero abintestato, es suficiente para inscribir a favor del heredero, en este caso el Estado, los bienes y derechos que consten inscritos en el Registro a nombre del causante. A lo anterior añadir que el acta de entrega por parte del Juzgado no es el único documento que puede dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Ley Hipotecaria que prevén la justificación *con cualquier otro documento fehaciente que se hallan comprendidos en él los bienes que tratan de inscribir*.<sup>35</sup>

Junto al problema del título inscribible Parejo Gamir<sup>36</sup> se detiene en la forma de la inscripción de los bienes públicos que dada su especial naturaleza provoca especialidades que le llevan a recomendar que en caso de inscripción de un bien de dominio público se haga constar el carácter demanial del bien por jugar la presunción a favor del carácter patrimonial; en el mismo sentido recomienda hacer constar el uso o destino de la finca por la oportunidad de su práctica y en último lugar plantea que sería deseable una flexibilización de las reglas hipotecarias ordinarias extrapolando la especialidad que recoge el artículo 32 del Reglamento Hipotecario para las inscripciones consecuencia de la expropiación *“Si no pudiera hacerse constar alguna circunstancia, se expresará así en el título y en su caso en la inscripción”*. Tesis que busca compensar a la Administración que inscribe sus bienes en el Registro de la Propiedad con las mismas reglas que los particulares pero con la diferencia de tener un estatuto jurídico que califica como *exorbitante del régimen normal de los particulares*.

Se han analizado los obstáculos que la inscripción a favor del Estado puede plantear, cabe apuntar en sentido contrario ¿como se puede atacar la misma si se discute la propiedad del Estado?. Es doctrina jurisprudencial reiterada que la declaración de herederos puede también hacerse en un proceso declarativo y que en caso de tramitarse como un procedimiento de jurisdicción voluntaria el Auto que en su día se dicte no tiene el carácter de resolución definitiva y puede impugnarse por la vía ordinaria. Desde el punto de vista registral en caso de instarse la nulidad de la declaración de heredero a favor del Estado por ser el título legítimo inscrito en el Registro sería ne-

<sup>35</sup> La Delegación de Economía y Hacienda plantea como título alternativo al acta de entrega el certificado administrativo inventario de la herencia.

<sup>36</sup> Parejo Gamir, R.: *Cuestiones Hipotecarias de Derecho Administrativo*, Colegios Notariales de España, Madrid, 2002, p. 111.

cesario instar la nulidad de la inscripción para el éxito de la acción; si bien es conocida la Jurisprudencia que ha suavizado el requisito del artículo 38 de la Ley Hipotecaria en el sentido de no exigir su formulación de forma expresa si va implícita en la acción judicial.<sup>37</sup>

Recibido: 11 de noviembre de 2010

Aceptado: 25 de febrero de 2011

---

37 La Audiencia Provincial de Asturias, sección 4ª, en sentencia de 19 de diciembre de 2000 en sentido opuesto afirma que *“de la demanda de nulidad de las inscripciones registrales y de cualquier título que contradiga los anteriores pronunciamientos declarativos que se solicitan se está pidiendo la nulidad de la declaración de herederos de Dª Mercedes a favor del Estado pues es el título que éste esgrime para oponerse a las pretensiones del demandante”*.