

Reivindicación del patrimonio municipal

SUMARIO: I. *Patrimonio municipal.* a) Definición; b) Estudio histórico; c) Patrimonios especiales en la esfera municipal; d) Regulación: disposiciones sobre administración, enajenación y modificación. II. *El inventario como registro patrimonial.* a) Su regulación orgánica y contable; b) La inscripción en el Registro de la Propiedad como garantía jurídica; c) Concordancia del Registro de la Propiedad con el Inventario municipal. III. *Medidas reivindicatorias.* a) Acciones administrativas; b) Acciones civiles (de responsabilidad); c) Acciones hipotecarias. IV. *Los Registradores de la Propiedad y el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, órganos tutelares del patrimonio municipal.* V. *Conclusiones.*

I.—PATRIMONIO MUNICIPAL

Al enfrentarse el legislador con la regulación de los bienes municipales, hubo de resolver previamente el problema de su integración, dando una definición, siquiera fuese enunciativa, de sus elementos reguladores, para saber como premisa previa qué es lo que había de constituir el contenido del todo de que los bienes habrían de ser parte, ya que no puede hablarse de bienes pertenecientes a tal o cual persona o Entidad, sin que previamente se determine una unidad, la patrimonial, constituida por aquéllos.

La necesidad del patrimonio municipal, nace del concepto mismo de Municipio, porque, y para este fin vamos a seguir la corriente definidora del legislador de 1935, siendo «...una aso-

ciación natural de personas y *bienes...*», estos necesitan tener un aglutinante superior del que forman parte (1).

No es abundante la bibliografía sobre el tema, aunque existen diferentes trabajos que indirectamente aparecen relacionados con él. Sin embargo, en todos los que han llegado a nuestras manos, se aprecia la omisión de determinados aspectos que, bajo el punto de vista de un estudio, no sólo de carácter jurídico, sino jurídico-económico del patrimonio municipal, no deben dejar de atraer nuestra atención. Ciertamente, que la regulación jurídica de los bienes ofrece una extraordinaria importancia, pero cierto también que desde los primeros balbuceos de la ciencia de la Hacienda pública, desde los primeros momentos de la aparición de la Economía financiera, el patrimonio influye en la vida económica del Municipio, no ya como una posible fuente de sus ingresos, sino, y esto tiene para nosotros la mayor importancia, como un índice enunciator de sus posibilidades (2).

Al estudio del enunciado del tema propuesto, en el que instituciones de Derecho público juegan al lado de otras de Derecho privado, vamos a intentar concretarnos, aunque la tarea ofrece serias dificultades (3).

a) *Definición.*—La palabra «patrimonio», proviene de la latina «patrimonium», y en el Diccionario de la Real Academia

(1) «El Municipio es una asociación natural de personas y bienes, constituida por las necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado».

(2) SAURA PACHECO, Antonio: *Fuentes de ingresos de los Municipios*, Ponencia III del Primer Congreso Iberoamericano de Municipios, Madrid, 1955, página 17, dice:

«El Municipio, como el Estado, puede poseer un patrimonio originario que le produzca ingresos anuales. Los ingresos de bienes patrimoniales para un Municipio, son los recursos que ese mismo Municipio obtiene anualmente de su patrimonio, por propia administración; el patrimonio municipal, desde este punto de vista, consiste en bienes que el Municipio posee, administra y utiliza como cualquier otro propietario territorial o industrial, respecto de los cuales viene sometido a la ordenación jurídica general que regula para todos los ciudadanos el derecho de propiedad, así como a las leyes económicas generales que rigen la formación de precios de los bienes privados».

(3) Aunque existen diferentes trabajos en que se aborda este tema, concretamente, no hemos encontrado ninguno que lo haga.

de la Lengua (4), se define como «bienes propios adquiridos por cualquier título», y, por tanto, patrimonio municipal, será «el conjunto de bienes propios de un Municipio, adquiridos por cualquier título».

No podemos establecer este sentido sin hacer una inmediata aclaración, porque siendo cierto, es incompleto, ya que el patrimonio municipal está integrado por otros elementos que lo caracterizan y lo configuran.

Así, en el artículo 182 de la Ley de Régimen local (5), se dice: «El patrimonio de las Entidades municipales —la primera de ellas es el Municipio— lo constituye el conjunto de bienes, *derechos y acciones* que le pertenecen», con lo que da al concepto un más amplio contenido que el asignado por su significación gramatical, concepto que reitera reproduciendo íntegramente el artículo 1.º del Reglamento de Bienes de las Entidades locales (6).

La definición apuntada da lugar a tres conceptos integrantes de aquél que, en otro lugar (7), concretamos de la siguiente forma:

1. *Conjunto de bienes.*—Estos, por lo que respecta al Municipio, se enumeran en los artículos siguientes —nos referimos a los siguientes al 182 de la Ley— y, en general, se entiende por bienes todas las cosas que son o pueden ser objeto de apropiación, muebles o inmuebles (art. 333 del Código civil).

2. *Derechos.*—Responden a la clásica distinción de reales, personales (de la persona jurídica), y económicos, que contribuyen a formar la Hacienda municipal, según los artículos 429 y 431 de la Ley de Régimen local.

3. *Acciones.*—También las acciones con su sustancia (potencia o derecho), y con sus accidentes (modos de ejercerlas), concurren a la integración del patrimonio municipal.

(4) Décimoquinta edición, Madrid, 1925, voz «patrimonium».

(5) Texto refundido de 24 de junio de 1955.

(6) Art. 1, I. «El patrimonio de las Entidades locales estará constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que le pertenezcan.»

(7) MORENO PÁEZ, Leocadio Manuel: *En torno a la inscripción de los bienes municipales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», pág. 5 de la separata, números 328-329, agosto-septiembre 1955.

Para Bermejo Gironés (8), a quien sin duda se debe el más interesante trabajo publicado en los últimos años, si bien en sus apreciaciones incurre, en nuestro entender, en indisculpables errores, es este sentido el que corresponde a la verdadera integración del patrimonio municipal, y concretamente en el apartado correspondiente a las acciones, hace una enumeración, casi exhaustiva, que vamos a reproducir:

«Se entiende por *acciones* las de cualquier índole que tiendan a defender dichos bienes y derechos, otorgadas por el Código y la Ley de Enjuiciamiento civil, y cuyo ejercicio se señala expresa y adecuadamente en la Ley municipal: a) Como consecuencia de la *capacidad* jurídica plena reconocida a las Entidades locales para adquirir, poseer, reivindicar, conservar, permutar, gravar y enajenar bienes de todas clases; b) En el desarrollo de la competencia para la administración, conservación y rescate, en su caso, del patrimonio del Municipio, y para la regulación y aprovechamiento de los bienes comunales; y c) En el ejercicio de las funciones de *policía* relativas a estos bienes del patrimonio y del común» (9).

Hemos tachado de incompleta la enumeración en la posibilidad de acciones a ejercitar por los entes municipales, porque se ha hecho olvido de un grupo de la mayor importancia, que ni aparecen reguladas en la Ley de ritos, ni tampoco en el Código civil, por constituir el interesante grupo de las llamadas acciones hipotecarias que, si bien con un entronque de clara influencia civil, ofrecen peculiaridades en lo sustantivo, y normas procesales, diferentes de las clásicas acciones establecidas en los cuerpos legales citados por Bermejo Gironés. Silenciar la acción derivada del artículo 41 de la Ley hipotecaria, y las llamadas de inexactitud registral, es importante olvido, dados los cauces legislativos que se han marcado a las mismas, y que, concretamente, en la reivindicatoria abreviada del artículo 41, tanta im-

(8) BERMEJO GIRONÉS, Juan Ignacio: *Bienes municipales*, Nueva Enciclopedia Jurídica Seix, tomo III, Barcelona, 1951, pág. 378.

(9) Loc. citada, pág. 378-379.

portancia puede tener en la posible legitimación municipal, tanto en sus aspectos activo como pasivo (10).

b) *Estudio histórico.*—Con la aparición del Municipio, aparece necesariamente su patrimonio. Si hemos considerado al mismo como el conjunto de bienes, derechos y acciones pertenecientes a la Entidad municipal, dando a esta pertenencia un amplio sentido como lo hace Bermejo Gironés (11), es claro que las primeras manifestaciones de tipo municipal tienen una base económica constituida por un conjunto de bienes, o cuando menos, por la posibilidad de unos derechos comunes a la colectividad, base personal del Municipio, amparados por la posibilidad de su ejercicio.

En nuestro Derecho histórico, encontramos constantes manifestaciones íntimamente relacionadas con el patrimonio de los Municipios, bien en un sentido enumerativo de los bienes que constituyen aquél, bien haciendo mención de sus circunstancias, o estableciendo medidas para su defensa, regulación y aprovechamiento (12). En las Leyes de Partidas, en la Nueva y Novísima Recopilación, y en otros ordenamientos legales, si bien en los no citados más esporádicamente, existen diferentes disposi-

(10) Como señalaremos más adelante, la acción reivindicatoria abreviada del artículo 41 de la vigente Ley hipotecaria es de la mayor importancia, tanto en el aspecto activo, como en el pasivo. En el activo, porque tratándose de bienes patrimoniales, transcurrido el año para ejercitar la reivindicatoria administrativa, en lugar de acudir al ejercicio de la reivindicatoria ordinaria por los trámites del juicio ordinario correspondiente, puede entablarse este procedimiento si los bienes están inscrito. Y en el pasivo, por haber sido considerado este juicio como de los llamados «de propiedad» a que se refiere el Real Decreto de 1 de febrero de 1901, y poderse ventilar en él las cuestiones relacionadas con la propiedad de los bienes patrimoniales catalogados como montes públicos.

(11) Loc. citada, pág. 378.

(12) Es del mayor interés el antecedente contenido en la Ley I, del título III, del libro VII, de las *Ordenanzas Reales de Castilla*, dada por don Juan II, en Madrid, en 1437, para que *los bienes de redención de ciudades y villas, que son tomados por algunos, sean restituidos*, que pasó luego a la Nueva Recopilación, y que se complementa por la Ley X, del mismo título y libro, dada por los Reyes don Alonso, en Valladolid y don Enrique II, en Burgos, por la que se decreta: «Ordenamos, que sean guardadas a las Ciudades y Villas, y lugares de nuestros Reynos todos los privilegios que han tenido, y tienen de los Reyes antepasados nuestros progenitores, y de nos, y de todas sus tierras y términos, y oficios, y mercedes

ciones relacionadas con lo que, en esencia, se entiende hoy por patrimonio municipal.

Los antecedentes inmediatos de su regulación, los encontramos en el artículo 310 del Estatuto municipal, y 21 a 28, ambos inclusive, del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924. También en los artículos 147 a 156 de la Ley de 31 de octubre de 1935, y en la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955, artículos 101 b, 182, 429, 431, 672 y 787; Reglamento de Haciendas locales, artículos 1, 6, 147 y 148, 202, 6.º y Reglas de la Instrucción de Contabilidad, 1.ª, 9.ª, 74, 80 y 81. El Reglamento de Bienes municipales de 27 de mayo de 1955, artículos 1 y 10, con sus necesarias referencias (13).

c) *Patrimonios especiales en la esfera municipal.*—Si consideramos el patrimonio municipal, en un sentido amplio, no sólo integrado por el conjunto de bienes, derechos y acciones que pertenecen al Municipio, sino también por los pertenecientes al común de sus vecinos o a los establecimientos municipales de beneficencia, instrucción y otros análogos, podrá hablarse de «patrimonio comunal», «patrimonio de fundación» y «patrimonio de establecimiento», si bien el patrimonio comunal forma parte por deseo expreso del legislador —artículo 187 de la Ley— del patrimonio municipal, como una clase más de los bienes municipales (14).

En el Reglamento de Bienes, en el artículo 19,h), se reitera el concepto, al señalar a los bienes comunales como una forma

que les fueron dadas por grandes servicios, que hicieron a los dichos Reyes, y a nos, los cuales les confirmamos, y mandamos, que sean guardados. E si en alguna manera le son quebrantados, mandamos, que sean restituídos en su posesión, según que antes lo tenían».

(13) Reglamento de Organización F. y Régimen Jurídico, arts. 122, núms. 5 y 6; 123, núm. 10, 231, 338 y 344. Reglamento de Servicios, arts. 13, 17 y 123, y Reglamento de Contratación, arts. 37, 4.º; 60, 80, 83 y 84.

(14) Son bienes comunales los de dominio municipal, cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos.

diferenciada del dominio patrimonial de la Entidad a que pertenece (15).

Respecto a los restantes que hemos enunciado, es clara su especialidad dentro de la esfera municipal. El artículo 30 del Reglamento de Bienes, establece así:

«1. Con sujeción a las normas contenidas en esta sección —se refiere a la sección segunda del capítulo II, del título primero—, se formarán inventarios separados de los bienes y derechos pertenecientes a *Fundaciones y Establecimientos* con personalidad propia e independiente, si la legítima representación o patronato correspondiere a las Corporaciones locales.

2. De los expresados inventarios quedará, en todo caso, un ejemplar en el Establecimiento respectivo, otro en las oficinas centrales de la Corporación, y otro en el Gobierno civil, como adicional al general de la Entidad local correspondiente.»

Del texto de la disposición reproducida, deducimos el sentido de la especialidad, aparte de por la intención reflejada en ella, por dos mandatos terminantes, cuales son: a) La separación de inventario de los bienes y derechos, y b) La consideración de «como adicional al general de la Entidad local correspondiente», prevenciones que, por sí propias, establecen una diferenciación y el deseo de una especialidad en el orden patrimonial.

Que esta apreciación no es caprichosa, lo deducimos del artículo 86 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales, cuando taxativamente establece:

«1. Los servicios personalizados poseerán *patrimonio especial*, afecto a los fines específicos de la Institución que se constituye» (16).

Queda únicamente determinar cuáles son esas Fundaciones y Establecimientos a que se refiere el artículo 30 del Reglamento de Bienes, como tales servicios *personalizados*. En nuestra

(15) «h) Naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, de propios o comunales».

(16) Se refiere a los servicios dotados de personalidad jurídica pública, que adopten esta como Fundación pública del servicio.

opinión, ateniéndonos a la disposición reguladora (17), no pueden ser otros que los siguientes:

a) Aquellos que hayan de adoptar esta forma por mandato de una ley especial.

b) Aquellos que por título adquisitivo o disposición fundacional, procedan de particulares, o estén adscritos a determinado fin.

c) Aquellos que en el desarrollo de funciones de beneficencia, de cultura, o de naturaleza económica lo aconsejaren.

Cabría considerar como un caso de patrimonio especial, el de las Entidades locales menores, pero nuestra opinión es contraria a tal posición por entender que tanto la Ley, como los Reglamentos de Bienes y de Servicios, al referirse a las Entidades y Corporaciones locales, incluyen a todas aquellas señaladas en el artículo 10 de la Ley de Régimen local (18).

d) *Regulación: disposiciones sobre administración, enajenación y modificación.*—Las disposiciones reguladoras referentes al patrimonio municipal, no aparecen sistematizadas ni en la Ley, ni en los diferentes Reglamentos dados para aplicación de la de Régimen local. Las referentes a administración (19), las de establecimiento (20), rentabilidad (21), aprovechamiento (22), y rendición de sus cuentas (23), aparecen dispersas a través del articulado de los cuerpos legales indicados. Para un estudio completo, si no acabado, hemos de encontrar las necesarias correspondencias entre la Ley y los distintos Reglamen-

(17) Art. 85 del Reglamento de Servicios.

(18) Son Entidades municipales: a) El Municipio; b) La Entidad local menor; c) La Mancomunidad municipal voluntaria, y d) La Agrupación municipal forzosa.

(19) Art. 672, Ley de Régimen local, Instrucción de Contabilidad, regla 1.ª

(20) Base 11 y arts. 101 y 182 a 202 Ley Régimen local, y Reglamento de Bienes.

(21) Art. 429 de la Ley.

(22) Hemos sostenido que la regulación de los aprovechamientos de bienes corresponde al Pleno, art. 121, c), y la ejecución a la Comisión permanente, según el art. 122, h) de la Ley. En nuestro trabajo *En torno a la inscripción de los bienes municipales*, ya citado.

(23) Arts. 787, 789, 791 y 792 de la Ley, Instrucción de Contabilidad, reglas 1.ª, 81 y 82.

tos que pueden estar afectados, más o menos directamente, por relaciones patrimoniales.

La *administración* del patrimonio municipal corresponde a la competencia municipal, así como la conservación y rescate del mismo. Esta actividad de competencia se ejerce, en principio, por el Alcalde como encargado de ejercitar *todas las facultades de administración del Municipio, no reservadas expresamente al Ayuntamiento pleno o a la Comisión permanente, y las que éstos le deleguen* (24), y especialmente entre las atribuciones que, como consecuencia de lo establecido en los artículos 116 y 117 de la Ley, le señala el número 10 del artículo 121 del Reglamento de Organización, la de *administrar y fomentar el patrimonio municipal*, si bien con las excepciones que señalaremos referentes a las que en forma especial se atribuyen al Ayuntamiento pleno (25), y a la Comisión permanente (26).

Ejercida por el Alcalde, y en su caso por el Ayuntamiento pleno o Comisión permanente en las respectivas esferas de su competencia, sus productos constituyen recurso de su Hacienda (27), como uno de sus ingresos (28), forma parte de la competencia municipal (29), y de los resultados de su administración hay que rendir cuenta independiente de las de presupuesto ordinario (30).

En el Reglamento de Bienes, en sus artículos 36 y 43, ambos inclusive, se establecen una serie de normas sobre determinados aprovechamientos y actividades, que no contradicen las facultades a que nos acabamos de referir.

Sobre *enajenación* (31), es esencial el principio de la prohi-

(24) Los antecedentes los encontramos en la Ley de 1877, arts. 74, 77, 112 a 114, 169 y 170. Estatuto municipal, 192 a 195, y Ley de 31 de octubre de 1935, arts. 82 a 85.

(25) Apartado 5.º del art. 122 del Reglamento de O. F. y Régimen Jurídico.

(26) Número 11, art. 123 del Reglamento de Organización, y art. 122 de la Ley.

(27) Art. 429, 1.º, de la Ley y Reglamento de Hacienda, art. 1, 1.º.

(28) Art. 431 de la Ley.

(29) Apartado b) art. 101 de la Ley.

(30) Apartado b) art. 787 de la Ley.

(31) Base 19, arts. 121, c), 122; h), 182 a 202 y 659 de la Ley, y arts. 94 a 106 del Reglamento de Bienes.

bición absoluta de enajenación para los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, y los comunales (32), y la de bienes de propios requiere la autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, cuando su valor exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación.

Con un sentido previsor no ha querido, sin embargo, el legislador dejar este cauce abierto a una posible mala fe, y ordena tanto en la Ley (33), como en el Reglamento de Bienes (34), que aunque los bienes a enajenar tengan un valor inferior al que representa el 25 por 100 antes indicado, debe la enajenación que se proyecte ser puesta en conocimiento del Ministerio de la Gobernación, y solamente se exceptúan de la aprobación ministerial las cesiones autorizadas por leyes especiales (35).

El porqué de esta previsión legislativa, si bien puede escapar a la observación del profano, no debe serlo para los iniciados en la vida municipal. Como una secuencia de la época del predominio liberal, quedó en multitud de Municipios una tendencia a procurarse ingresos por venta de bienes patrimoniales, con olvido de elementales previsiones para el futuro, que ha dado lugar a la casi desaparición de lo que antaño fueron magníficos patrimonios municipales y comunales y, aunque anteriormente el legislador había establecido normas restrictivas amparadoras de dichos patrimonios (36), la realidad es que, por el automatismo de los preceptos, sólo con hacer constar la valoración en el Inventario de la Entidad enajenante, quedaba cumplido el precepto, y muchas veces, por desgracia, burlado el deseo de aquél. Con sólo amañar el Inventario, dándole la valoración deseada en la rectificación anual, o simplemente, y sin malicia, dejando las

(32) Por la posibilidad de alteración de la calificación jurídica, art. 8 del Reglamento de Bienes.

(33) Art. 189 de la Ley.

(34) Art. 95 del Reglamento de Bienes.

(35) Apartado 3, art. 189 de la Ley, por ejemplo, cesión de solares al Instituto Nacional de Previsión para viviendas de renta reducida, y las señaladas en la Ley de 12 de mayo de 1956, o Ley del Suelo.

(36) El art. 5 del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924.

valoraciones como venían figurando tiempos atrás, se incumplía el mandato y se disponía arbitrariamente de los bienes municipales, base en muchos casos de la prosperidad del Municipio.

El legislador de 1950 ha llegado más allá en sus deseos de que se cumpla su previsión, y en la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones locales manda, en su Regla 9.^a, al funcionario a quien atribuye la jefatura directa de todos los servicios económicos, al Interventor de fondos (37), informar en los expedientes relativos a la modificación del patrimonio de la Corporación, responsabilizándolo, en términos generales, sobre la posible trascendencia del acto de enajenación, y dotándolo de la posibilidad de una advertencia, que si bien no concreta en cuanto a su contenido, está sujeta a las normas generales de buena administración que incumben a dicho funcionario, con el límite máximo de la advertencia de ilegalidad de acuerdo con las leyes y reglamentos (38).

Hasta aquí nos hemos referido a enajenaciones propiamente dichas, es decir, a título oneroso, pero también se ha previsto la «cesión gratuita», para la que será precisa idéntica autorización del Ministerio de la Gobernación, previo acuerdo de la Corporación favorable de las dos terceras partes del número legal de sus miembros, y expediente en el que han de justificarse determinados extremos (39), y en el que figura como importante cuestión la necesidad de que «no exista deuda pendiente de liquidación con cargo a presupuesto ordinario, ni a los extraordinarios si existiesen», además de una información pública por el plazo de quince días.

Las concesiones de parcelas de terreno del patrimonio municipal a favor de braceros vecinos o cabezas de familia, para su disfrute, aunque éste exceda de diez años, ni las que se otorgan para plantar arbolado en superficies no catalogadas como de utilidad pública, no constituyen enajenación ni gravamen (40).

(37) Art. 344 de la Ley, Instrucción de Contabilidad, reglas 2.^a, 4.^a y 5.^a.

(38) Art. 413 de la Ley, en relación con el número 3, art. 100 del Reglamento de Funcionarios.

(39) Los señalados en el art. 96 del Reglamento de Bienes.

(40) Art. 101 del Reglamento de Bienes.

Y se establecen también en las pertinentes disposiciones reglamentarias, normas para la enajenación de parcelas a que se refiere el artículo 7 del Reglamento de Bienes.

Es norma general la necesidad de subasta para cualquier clase de enajenación de bienes municipales (41), con excepción hecha de la realizada mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, siempre que en el expediente previo que se incoe se acredite la necesidad de efectuarla y la equivalencia de valores objeto de la misma (42). En todo caso, la enajenación de valores cuyo valor exceda del 10 por 100 del Presupuesto ordinario de ingresos deberá ser acordada por las dos terceras partes del número de hecho, y en todo caso de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación (43).

A interesantes cuestiones se presta este importante aspecto de la enajenación del patrimonio, y sobre el mismo existen interesantes trabajos, entre otros los de Berdejo Casañal (44), y González Pérez (45), éste último, compendio acabado y completo de tan interesante faceta de la administración del patrimonio municipal.

Al referirnos a *modificación* del patrimonio, no hemos querido darle un sentido amplio, ya que, gramaticalmente considerado, modificación comprende tanto la enajenación como la cesión, y lo que hemos querido incluir en este apartado ha sido la alteración de calificación jurídica de los bienes municipales.

Ya la Ley (46), refiriéndose a los comunales establecía la posibilidad de su transformación en bienes de propios, siem-

(41) Art. 98 del Reglamento de Bienes.

(42) Art. 98, 2 del Reglamento.

(43) Art. 99 del mismo.

(44) BERDEJO CASAÑAL, Mariano: *La enajenación de bienes inmuebles de propiedad de las Corporaciones municipales*, «El Municipio español», Madrid, 1932, agosto, págs. 1 y 2.

(45) GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *La enajenación de los bienes inmuebles de las Entidades locales en la nueva reglamentación de contratación y bienes*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, sept.-oct. 1955, pág. 712 y ss. Es también interesante el trabajo de RIBELLES ORTIZ, V.: *Capacidad jurídica de los Municipios, para adquirir, enajenar y gravar bienes, según la legislación vigente*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», Madrid, 1943.

(46) Art. 194, Ley de Régimen local.

pre que no hubiesen sido objeto de disfrute comunal por más de diez años, y el Municipio, adoptando acuerdo, instruyese expediente que, previa información pública y dictamen del Instituto Nacional de Colonización, mereciese el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación, y posterior aprobación del Ministerio de la Gobernación. El Reglamento de Bienes (47), va más lejos, y establece dos sentidos para alterar la calificación jurídica de los bienes fundándola en motivos de afectación. Son estos dos sentidos, el de *afectación* y el de *desafectación*. Sus dos direcciones:

- a) Bienes de dominio público o comunales en propios.
- b) Bienes de propios en de dominio público o comunales.

De dos formas puede tener lugar la alteración, expresa y tácita:

1. Expresa, mediante acuerdo que reuniendo las condiciones que venimos señalando para todas las modificaciones de patrimonio, demuestre en el expediente para ello instruido la conveniencia del cambio de afectación, total o parcial, al uso, servicio o aprovechamiento de que se trate.

2. Tácita, en los supuestos de afectación sin acto formal previo.

La alteración de calificación por acto formal debe señalar y dejar justificada en el expediente la necesidad de la afectación o desafectación. La que tiene lugar sin acto formal previo, por la concurrencia de circunstancias determinadas en la norma reglamentaria, a saber:

Afectación a dominio público o comunal:

a) Cuando la Entidad adquiera por usucapión, con arreglo al Derecho civil, el dominio de una cosa que viniere estando destinada a un uso o servicio público o comunal.

b) Cuando se utilizare durante veinticinco años bienes de propios en uso o servicio público o comunal, o siendo bienes comunales durante el mismo periodo de tiempo fueren objeto de uso o servicios públicos.

(47) Art. 8 del mismo.

Desafectación de los bienes de dominio público y comunales:

Se convertirán en bienes de propios, cuando hubieren dejado de utilizarse durante veinticinco años en sentido de la afectación pública o comunal.

Observamos en el apartado *a)* del grupo primero que se habla de «dominio de una cosa», sin distinguir en la titularidad de la misma, y entendemos que con esta disposición pueden adquirirse bienes pertenecientes a personas naturales y jurídicas sin distinción, siempre, claro está, que no estuviesen amparadas por normas definidoras de su imprescriptibilidad (48).

Entendemos no es este el momento de hablar de los expedientes de modificación, que tienen un carácter marcadamente procesal, distinto del que hemos querido imprimir a esta parte del trabajo.

II.—EL INVENTARIO COMO REGISTRO PATRIMONIAL

La catalogación y registro administrativo de los bienes municipales debe llevarse a cabo por medio del inventario municipal, primera medida encaminada a establecer garantías en el régimen patrimonial de los bienes de las Entidades municipales.

Prescindiendo aquí de normas positivas, que posteriormente comentaremos, hemos de abordar un problema de la mayor importancia. ¿Puede considerarse el inventario como un registro jurídico patrimonial? Analicémos los términos del problema.

Comencemos por la definición que da la Real Academia de la Lengua, para la que inventario, del latín *inventarium*, es *asiento de los bienes y demás cosas pertenecientes a una persona o entidad, hecho con orden y distinción, que no es otra cosa que la relación valorada de todos los bienes y derechos que pertenecen a una Entidad local*, según determina el artículo 200 de la Ley de Régimen local, aunque debamos distinguir dos aspectos

(48) Por tratarse de bienes que no están en el comercio de los hombres a tenor del art. 1.936 del Código civil.

tos, uno orgánico, de constitución, y el otro contable, por la calificación de «relación valorada» que la atribuye el precepto acabado de citar.

Pero antes aún, ya que el anterior problema es abordado en otro epígrafe de este apartado, hemos de tratar de determinar el carácter de este registro que constituye el *inventario municipal*.

Dice Royo Villanova (49), que al Estado le corresponden tres funciones constantes en orden al Derecho, a saber:

- a) Regularlo (legislar).
- b) Reconocerlo y garantizarlo (Registro y Notariado).
- c) Declararlo en el juicio correspondiente y facilitar su reivindicación (jurisdicción de los Tribunales).

Así, entre las funciones asignadas, está la de reconocer el Derecho por medio del Registro —Registro de la Propiedad, Registro Civil, Registro Mercantil, etc.—, y la inclusión en él de personas, cosas o situaciones, crea un estatuto jurídico para la persona, la cosa o la situación, que les ampara con la fuerza de una presunción en su favor, que puede tener el doble sentido de la presunción *iure et de iure* (50), o de la presunción *iuris tantum* (51).

Es decir, el Registro de Derecho, que se concreta en el Registro de derechos, da lugar a una serie de situaciones y relaciones de carácter jurídico, que ha traído como consecuencia la calificación de los mismos como registros jurídicos, en contraposición con los registros administrativos, que la jurisprudencia y diversos tratadistas (52), han asignado a aquellos otros que por sí no determinan idénticos efectos a los de los primeros.

Así, la sentencia de 18 de noviembre de 1927 establece que el «catálogo de montes es sólo *un registro administrativo*», opinión que es compartida por García Velasco (53) y Téllez Migueláñez (54), mientras que no han faltado algunos que quieren

(49) ROYO VILLANOVA, S.: *Derecho administrativo*, Valladolid, pág. 352.

(50) Sin posibilidad de prueba en su contra.

(51) Salvo prueba en contrario.

(52) GUAITA y los citados a continuación.

(53) GARCÍA VELASCO: *Derecho administrativo*, Madrid, 1933.

(54) TÉLLEZ MIGUELÁÑEZ: *Derecho administrativo*, Madrid, 1946, pág. 86.

atribuir a alguno de estos registros administrativos el carácter de verdaderos Registros de la Propiedad forestal, como leemos en el curioso trabajo de García Hormaechea (55), que en otro lugar hemos criticado, sin comprender que por la esencia misma de la institución registral se oponen ambas instituciones.

Esto quiere decir que a la luz de las reglas vigentes no puede considerarse el inventario como un registro jurídico de carácter patrimonial de las Entidades municipales, pero que no existe ningún obstáculo doctrinal para darle este carácter, y mucho menos para encontrar una perfecta identidad entre el Registro de la Propiedad y el inventario, con el carácter que le hemos asignado. En la actualidad, aunque nuestro deseo sea el dotar al inventario patrimonial de todas las garantías, no es más que un registro administrativo amparado por las disposiciones contenidas en la Ley de Régimen local y Reglamento de Bienes, sin que pueda atribuírsele ni aun la presunción posesoria que las pertinentes disposiciones atribuyeron al Catálogo de Montes (56).

Tiene el inventario, dentro del encuadramiento legal de nuestro régimen local, dos regulaciones: una orgánica, y otra contable, ya que en principio la necesidad del inventario se hizo patente, por la de controlar los bienes patrimoniales y las rentas de estos, en gran número de casos única fuente de ingresos de que se nutría el presupuesto de la respectiva Entidad.

a) *Su regulación orgánica y contable.*—Para los comentaristas locales (57), tradicionalmente, el inventario de los bienes municipales se vino formando en virtud de los preceptos que rigieron la contabilidad municipal hasta el Estatuto, que expresamente ordenó que *las Comisiones permanentes y las Juntas vecinales formaran, dentro del primer año de su constitución*

(55) GARCÍA HORMAECHEA: *El Catálogo de los Montes Públicos y el Registro de la Propiedad*, «Revista de Legislación y Jurisprudencia», Madrid, 1923, páginas 122-128.

(56) Real Decreto de 1 de febrero de 1901, 19 de junio de 1898, aparte de la doctrina establecida en la Sentencia de 9 de noviembre de 1945, en su primer considerando.

(57) ABELLA: *Régimen local*. Madrid, 1953, págs. 339 y 394

ción, inventario general de los respectivos patrimonios (58), dando ya unas medidas concretas para dotar de un rango administrativo a lo que hasta entonces sólo tenía un carácter contable, y aún en ese mismo cuerpo legal se incluía esta primera disposición orgánica en el Reglamento de Hacienda, y se establecía fuese llevado en los libros señalados en los artículos 110 y 111 de dicho Reglamento, que formaban parte del sistema contable regulado en él (59).

La Ley municipal de 31 de octubre de 1935 estableció idénticas normas en sus artículos 148 y 149 (60), hasta llegar al actual régimen que vamos a estudiar.

Las normas orgánicas del vigente sistema local están contenidas en el artículo 200 de la Ley:

«Las Corporaciones locales están obligadas a formar *inventario* valorado de todos los bienes y derechos que les pertenecen, inventario del que se remitirá copia al Gobernador civil, y que se rectificará anualmente, comprobándose siempre que se renueve la Corporación».

y en el Reglamento de Bienes (61), se concreta a más de la obligación de formarlo, la de comprender en él *los bienes patrimoniales y los de dominio público que fueren edificios o tuvieren carácter mueble*. Respecto los bienes inmuebles, a que especialmente nos venimos refiriendo, se consignarán tres grupos (62):

- a) Inmuebles.
- b) Derechos reales.
- c) Bienes y derechos revertibles.

La reseña tendrá lugar numerando correlativamente todos los

(58) Art. 22 del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924.

(59) Confirma la tesis de ABELLA antes citada, en el sentido de una regulación de carácter contable, porque a pesar de determinar su formación, no le otorgaba el carácter orgánico que las posteriores disposiciones le otorgaron.

(60) Por falta de un régimen hacendístico especial, y por haber declarado la vigencia del Libro II del Estatuto municipal, la parte referente a la Hacienda, puede decirse que no hubo esencial variación a pesar de las normas contenidas en la Ley de 1935.

(61) Art. 16.

(62) Art. 17, 1.º, 2.º y 8.º.

bienes incluidos dentro del epígrafe respectivo, consignando los siguientes datos: *a*) Nombre con que fuera conocida la finca, si tuviere alguno especial; *b*) Naturaleza del inmueble; *c*) Situación, con indicación concreta del lugar en que radicare la finca, vía pública a que diere frente y número que en ella le correspondiera, en las urbanas, y el paraje, con expresión del polígono y parcela catastral, si fuere posible, en las rústicas; *d*) Linderos; *f*) En los edificios, características, noticias sobre su construcción y estado de conservación; *g*) Clase de aprovechamiento en las fincas rústicas; *h*) Naturaleza de dominio público o patrimonial, con expresión de si se trata de bienes de uso o de servicio público, de propios o comunales; *i*) Título en virtud del cual se atribuyere a la Entidad; *j*) Signatura de la inscripción en caso de que fuere inscribible; *k*) Destino y acuerdo que lo hubiere dispuesto; *l*) Derechos reales constituídos a su favor; *m*) Derechos reales que gravaren la finca; *n*) Derechos personales constituídos en relación con la misma; *ñ*) Fecha de adquisición; *o*) Coste de la adquisición, si hubiere sido a título oneroso, y de las inversiones afectadas en mejoras; *p*) Valor que correspondería en renta al inmueble; y, *q*) Renta y frutos que produjere (63).

Para los *derechos reales* se expresarán las circunstancias siguientes: *a*) Naturaleza; *b*) Inmuebles sobre que recayere; *c*) Contenido del derecho; *d*) Título de adquisición; *e*) Signatura de la inscripción en el Registro de la Propiedad; *f*) Costo de la adquisición si hubiese sido onerosa; *g*) Valor actual; y, *h*) Rentas y frutos que produjere (64).

Para el tercer apartado de *bienes y derechos revertibles*, se reseñarán, con el detalle suficiente según su naturaleza, y sin perjuicio de las remisiones a otros epígrafes y números del inventario, todos aquellos cuyo dominio o disfrute hubiese de revertir o consolidarse en la Entidad, llegado cierto día o al cumplirse o no determinada condición, de modo que sirva de recordatorio constante para que la Corporación ejercite oportu-

(63) Art. 19.

(64) Art. 20.

namente las facultades que le corresponden en relación con los mismos, e incluyendo en esta parte del inventario, entre otros bienes, los cedidos por la Corporación condicionalmente o a plazo, las concesiones y los arrendamientos otorgados sobre bienes municipales (65).

Se reproduce el mandato del Reglamento de Hacienda municipal de 23 de agosto de 1924, sobre planos de planta y alzado de edificios (66), y referencias parcelarias obtenidas por medio de vértices de triángulos de tercer orden o topográficos.

Contiene una interesante novedad para dar más garantía a los datos del inventario, y es la de que todos los documentos referentes a ellos, y en especial los títulos de dominio, actas de deslinde y valoración, planos y fotografías, se archiven con separación de la restante documentación municipal, y para ello, como último dato del inventario, se consignará la signatura del lugar del archivo en que obrase la documentación correspondiente.

Los inventarios serán autorizados por el Secretario de la Corporación, con el visto bueno del Presidente, y una copia del mismo y sus rectificaciones se remitirá al Gobierno civil respectivo (67), y en el caso de existir bienes inventariables de Establecimientos que dependan de la Corporación y sirvan de base para formar el inventario general, las relaciones de estos serán firmadas por el Director administrador del mismo, precediendo a la firma del Secretario (68).

Esta medida es la que viene a demostrar el carácter de regulación orgánica que ha querido atribuirse al inventario en la Ley y Reglamento de Bienes, ya que hasta la aparición de éste, entendíamos, y así lo hemos expuesto en reciente trabajo (69), que siendo el Interventor municipal el encargado de la administración económica de las Entidades locales, como Jefe directo de

(65) Art. 27.

(66) Art. 28.

(67) Art. 31, 1).

(68) Art. 31, 2).

(69) MORENO PÁEZ, Leocadio Manuel: *En torno a la inscripción de los bienes municipales*, ya citado.

la misma (70), correspondía a éste certificar sobre los mismos efectos de inscripción, y de acuerdo con los preceptos hipotecarios allí invocados (71).

La regulación contable pierde importancia al dar al inventario esta nueva modalidad reglamentaria. Los preceptos reguladores son los contenidos en la Ley, artículo 785, estableciendo un *libro de inventarios y balances*; y las reglas 53 y 62 de la Instrucción de Contabilidad de las Haciendas locales, refiriéndose la primera de ellas a la consideración de libro principal, para el de Inventarios y Balances, y la segunda, a la consignación del inventario en referido libro, estableciendo dos partes: *Propiedades y Derechos*, en la que se consignará la relación detallada de los bienes, derechos y capitales que se posean al comenzar el ejercicio, así como las incautaciones, adquisiciones, cesiones y enajenaciones verificadas durante el año, con la clasificación conveniente entre fincas rústicas y urbanas, valores nominales y otros bienes y derechos hasta precisar el Activo, y *Préstamos y Gravámenes* que comprenderá las cargas y empréstitos al comenzar el año, así como los contraídos nuevamente y las bajas, hasta concretar el Pasivo. La diferencia entre una y otra dará lugar al *patrimonio líquido* (72).

Para actualizar los valores de inventario, en estos tiempos de revalorización de la propiedad inmobiliaria, se revisarán éstos cada cinco años, mediante las oportunas tasaciones, y si resultaren aumentos de valor, se pasarán al inventario bajo el epígrafe *Retasación del Activo*, en la primera parte, y si se apreciaren depreciaciones o disminuciones se reflejarán en la segunda parte bajo la expresión *Amortizaciones del Activo* (73).

b) *La inscripción en el Registro de la Propiedad como garantía jurídica*.—Los bienes municipales, antes de existir estas

(70) Regla 2.ª, 2. de la Instrucción de Contabilidad para las Haciendas locales.

(71) Real Decreto de 11 de noviembre de 1864, Reglamento hipotecario de 6 de agosto de 1915; Reglamento de 14 de febrero de 1947 y los artículos 206 y 207 de la Ley hipotecaria.

(72) Expresión tomada del apartado c) de la Regla 62 de la Instrucción de Contabilidad.

(73) Regla 63, apartado e) primero.

saludables medidas de protección establecidas en los ordenamientos positivos, fueron fácil presa para una serie de manejos que, lindantes con el articulado penal, como muy bien dice Sureda (74), privaron a villas y ciudades de gran parte de su riqueza inmobiliaria, y como quiera que uno de los más importantes factores de esa riqueza eran los montes públicos, hubo una tan interesante como provechosa discusión sobre la protección que el Registro de la Propiedad podía prestar a dichos bienes, y como consecuencia, sobre la necesidad o innecesidad de que aquéllos fuesen amparados por las garantías jurídicas que el Registro establece. Dijimos (75), y no hay inconveniente en repetirlo aquí, que lo dicho para los bienes montes públicos, puede aplicarse a toda clase de bienes municipales inmuebles rústicos, por la dificultad que presentan los urbanos para esta clase de apropiaciones que señalamos, y que hubieren sido evitadas, si no en su totalidad, sí en gran parte, con la inscripción de todos ellos en el Registro de la Propiedad.

La discusión a que aludimos (76), sobre la necesidad o innecesidad de inscripción de los bienes municipales, planteada en el terreno doctrinal, ha quedado resuelta en el terreno positivo, al comprender el legislador la necesidad real de establecer la mayor garantía que indudablemente proporciona la inscripción en el Registro de la Propiedad, sobre la inclusión en los distintos registros de carácter administrativo.

Las disposiciones establecedoras en el ámbito municipal, sobre la inscripción de bienes, aparecen establecidas por primera vez en la Ley de 31 de octubre de 1935 al disponer en su artículo 153:

«*Para seguridad de su patrimonio*, las Entidades municipales tendrán facultad y obligación de inscribir sus bienes inmuebles.

(74) SUREDA, Honorato: *Derecho procesal hipotecario*. Palma de Mallorca, 1947.

(75) Mi trabajo, ya citado, pág. 11 de la separata.

(76) En los trabajos de GONZÁLEZ, Jerónimo: *Sobre la inscripción de montes públicos*, y ALCALÁ ZAMORA, Niceto: *La inscripción de los montes públicos en el Registro de la Propiedad y Algo más sobre la inscripción de los montes*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario». Madrid, 1925.

y derechos reales mediante certificación que, con relación al inventario aprobado por la Corporación respectiva, expida el Secretario con el visto bueno del Alcalde, la cual será inscribible y producirá iguales efectos que una escritura pública».

En otro lugar (77), hemos comentado ampliamente la indudable ventaja que supuso, en su momento, la aparición de este precepto en la Ley de 1935, pero era necesario y preciso aún una más concreta determinación, que es, precisamente, la que señala el artículo 199 del texto refundido de la vigente Ley de Régimen local al ordenar:

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

Esta disposición es ampliada cumplidamente con el artículo 35, 1, del Reglamento de Bienes, porque aparte de determinar, reiterando, la obligación de inscribir, recibe los principios hipotecarios sobre dicha materia (78), y establece una función tutelar, que más adelante comentaremos, en favor del Registrador de la Propiedad (79).

Las garantías jurídicas derivadas de la inscripción no son otras que las contenidas en el título II de la Ley hipotecaria, y muy especialmente las derivadas del contenido de los artículos 17, 20, 32, 34, 35, 36 y 38 (80), cuyo estudio no puede ser objeto de

(77) Nuestro trabajo citado, pág. 17 de la separata.

(78) Reales Decretos de 19 de junio y 6 de noviembre de 1863, 11 de noviembre de 1864, 1 de febrero de 1901; las Reales Ordenes de 9 de octubre de 1908 y 17 de noviembre de 1924, y el Reglamento hipotecario como norma complementaria.

(79) Al facultarle para dirigirse a las Corporaciones locales señalando los bienes de su propiedad sin inscribir, y con la facultad posterior, para el caso de incumplimiento, de ponerlo en conocimiento del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

(80) Todos ellos contienen medidas que garantizan y amparan la inscripción en el Registro, mediante el establecimiento de las llamadas presunciones hipotecarias.

este inciso en el que sólo pretendemos señalar la mayor seguridad que reporta la inscripción en el tráfico jurídico.

c) *Concordancia del Registro de la Propiedad con el inventario municipal.*—Del mandato sobre inscripción de bienes municipales nace una necesaria concordancia. La que debe existir entre las inscripciones en el Registro de la Propiedad, de bienes municipales, y la descripción de los mismos existentes en el inventario del patrimonio municipal.

Para llegar a esta afirmación podemos partir de cualquiera de los dos caminos que nos llevan a ella. Bien del mandato establecedor de la obligación de inscribir contenido en el artículo 199 de la Ley, bien del precepto en el que se ordena formar inventario de todos los bienes y derechos que pertenecen a una determinada Corporación (81).

Después de las disposiciones de la Ley de Régimen local esta concordancia es obligada, o bien porque la inscripción se produzca derivada de los datos contenidos en el inventario municipal, o bien, que a la vista de los datos existentes en el Registro, haya necesidad de proceder a la modificación de la descripción inventarial, lo que puede hacerse en la primera rectificación anual. Si la inscripción es anterior a la inclusión del bien de que se trate en el inventario del patrimonio municipal, es obligado consignar en éste, por expresa disposición del artículo 19 del Reglamento de Bienes, idéntica descripción a la existente en la inscripción en el Registro, e incluso la signatura de inscripción, y si no lo es o, mejor dicho, si la inscripción ha de hacerse como consecuencia de la descripción en el inventario, cuando llegue a producirse, deberá coincidir con aquélla, ya que los datos han sido tomados de la certificación expedida con arreglo a lo que resulte de la descripción del bien en el inventario municipal.

Esta concordancia es fuente de una mayor seguridad, porque tiende a dotar, mediante la garantía que le presta el aval de la coincidencia con la inscripción registral, al inventario mu-

(81) Art. 200 de la Ley de Régimen local.

nicipal, de toda esa serie de efectos establecidos en la Ley hipotecaria, siquiera sea de una forma indirecta (82).

Hemos de señalar la casi perfecta coincidencia que se ha tratado de encontrar entre el artículo 19 del Reglamento de Bienes y el artículo 303 de la Ley hipotecaria, por lo menos en lo fundamental, y que puede tener relación con la posterior identificación de la finca, ya que resulta natural que determinados extremos del inventario, que tienen un carácter eminentemente administrativo, no interesen a efectos registrales. No existe, sin embargo, inconveniente alguno en que la certificación señalada en los artículos 206 de la Ley hipotecaria, 199 de la de Régimen local, y que el artículo 303 del Reglamento hipotecario concreta en sus extremos, sea comprensiva de toda clase de datos con los que conste en el inventario municipal, pues aunque el primero concreta que se «... expresará el título de adquisición y el modo en que fueron adquiridos», en el segundo se dice que la certificación será expedida «... con relación al inventario aprobado por la respectiva Corporación», y en el artículo 19 del Reglamento de Servicios, antes señalado, a más de los datos exigidos por la legislación hipotecaria, se consignan otros que indiscutiblemente cooperan a una mejor identificación, y han de llegar a establecer una perfecta concordancia entre los inventarios municipales y los respectivos Registros de la Propiedad.

III

MEDIDAS REIVINDICATORIAS

Si reivindicar es «recuperar uno lo que por razón de dominio, cuasi dominio u otro motivo le pertenece» (83), medidas reivindi-

(82) MAÑUECO, Gabriel, en su trabajo *Prescripción de los montes públicos*, sostiene la tesis de que las presunciones que amparan a los bienes inscritos pueden ser una de las mayores y mejores medidas para la salvación de determinadas clases de bienes municipales —los montes públicos—, y hemos dicho que lo establecido para aquéllos puede decirse con carácter general para toda clase de bienes municipales.

(83) *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, voz *reivindicar*, vigésimo quinta edic. Madrid, 1925.

catorias deben ser las encaminadas a recuperar los bienes de la pertenencia de cualquiera que, momentáneamente, no tiene en su poder, y al tratarse de medidas reivindicatorias municipales, las encaminadas a recuperar cualquier bien integrante del patrimonio municipal, o, dicho en otros términos, aquellas encaminadas al ejercicio de la reivindicación, que no es otra cosa, en opinión de Bermejo Gironés (84), que «la defensa de sus bienes contra cualquier ilícita ocupación, abuso o daño que ocasione un tercero», hecha por la Administración municipal.

Señala el autor citado (85) que, mientras que los particulares pueden tratar de rechazar esa ocupación, abuso o daño, contra sus bienes, ajustándose a un procedimiento privado, con arreglo a las normas adjetivas que regulan la acción judicial, el Municipio está asistido del poder ejecutivo derivado de su «actividad de policía», que le presta una mayor agilidad al ser él, a la vez, el que da lugar al acto administrativo en el que se declara el estado de ocupación, abuso o daño, y el ejecutor de su propia declaración.

Pero esta posibilidad, aparte de estar limitada como más adelante veremos, no excluye al Municipio del régimen procesal de las personas privadas, sino que, por extensión de las facultades concedidas al Estado, le dota de este régimen de excepción. Es más, en los oportunos textos legales, la que vamos a llamar *reivindicación administrativa* constituye la excepción, como excepción es, frente a la acción civil ordinaria, la acción interdictal, llamada a contemplar determinados casos que requieren una solución urgente e inmediata, sin las trabas y formalidades de aquella, pero privándole de los beneficiosos efectos que la misma produce. Por ello, hemos considerado conveniente establecer tres clases de medidas: *de carácter administrativo*, *de carácter civil* y *de carácter hipotecario*, que hemos concretado en las acciones de cada uno de los tres grupos.

(84) Loc. cit., pág. 400.

(85) Loc. cit., apartado C) Reivindicación, pág. 400.

Decíamos en otro lugar (86) que los bienes municipales están asistidos de cuantas medidas de defensa de la propiedad establece el Derecho civil, más de aquellas otras que la especialidad de la legislación administrativa les otorga, deduciendo esta afirmación de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 344 del Código civil. Y es ello porque, en definitiva, y sin perjuicio de su situación dentro del Derecho administrativo, las Corporaciones locales son titulares de Derecho civil cuando actúan como propietarias de bienes, y tienen, por tanto, idénticas acciones a las que amparan a cualquier otro sujeto de Derecho civil.

Esto es natural, como natural es también la existencia del procedimiento especial de reivindicación administrativa, si bien con el carácter de excepción que supone constituir a la entidad propietaria en órgano jurisdiccional con poder de dictar resoluciones que conduzcan a la inmediata reivindicación de sus propios bienes, mediante lo que hemos denominado *proceso reivindicatorio administrativo* (87).

a) *Acciones administrativas.*

El proceso reivindicatorio administrativo en el que se concreta la acción reivindicatoria administrativa es de excepción y se concede a la Administración por razones de interés común, como señala la Real Orden de 10 de mayo de 1884, y constituye ésta contra el principio general que rige para los particulares de *generali decernimus neminen sibi esse iudicem, vel jui sibi dicere debere*, según el cual *es ley general que nadie debe ser juez de sí mismo ni declarar derecho para sí*, y se produce la excepción, no porque a las Corporaciones o a las autoridades les sea lícito actuar como juez y como parte, sino porque la Administración, en determinadas circunstancias, no se despoja de sus características de poder, y de ahí que le sea dado recuperar por sí, administrativamente, los bienes detentados.

(86) En nuestra tesis doctoral, aún inédita, *Aportaciones para el estudio de un régimen jurídico de protección de los bienes de propiedad de las Entidades municipales*, que mereció el grado en 1954.

(87) En el trabajo citado en la nota precedente.

La citada Real Orden de 10 de mayo de 1884 fué el antecedente primero de toda una serie de disposiciones, reales decretos de competencia, reales órdenes y sentencias del Tribunal Supremo (88), que, bien afirmando el derecho a la reivindicación, bien desestimando el derecho de los particulares a combatir estas medidas reivindicatorias mediante el ejercicio de acciones típicamente interdictales, han venido a plasmar en el artículo 404 del texto refundido de la vigente Ley de Régimen local, y en el oportuno precepto—por la distinción que establece—contenido en el artículo 55 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales (89).

Establecíamos igualmente (90), con un año de antelación a la aparición del Reglamento de Bienes, que era preciso plantear un problema: «Es indiscutible—afirmábamos—que toda clase de bienes municipales pueden ser reivindicados administrativamente dentro del año de la usurpación. Que igualmente pueden serlo pasado este año, en la vía civil, siempre que no hayan prescrito en favor de particulares los susceptibles de ello, pero los no prescriptibles ¿pueden reivindicarse administrativamente en cualquier momento? Hemos de intentar encontrar una contestación para esta pregunta», y a continuación establecíamos una diferenciación que coincide plenamente con la posteriormente señalada en el citado artículo 55 del Reglamento de Bienes, distinción que creemos oportuno consignar en esta nota (91).

(88) Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1884, 22 de diciembre de 1899 y 28 de mayo de 1947, entre otras muchas.

(89) El art. 404 de la Ley habla de «los bienes de su pertenencia», y el artículo 55 del Reglamento, establece la que creemos acertada distinción, porque señala la existente entre los bienes de dominio público —recuperables en cualquier momento por la índole de su misma esencia—, de los patrimoniales, que las Entidades poseen como personas de Derecho civil, a los que sin negar un régimen de reivindicación administrativa, limita el plazo de ejercicio. Este razonamiento, que indudablemente ha tenido que plantearse el legislador, ha sido debido, sin duda, a la diferente aptitud de estos bienes como posibles objetos de una supuesta prescripción.

(90) Capítulo X de nuestra tesis, ya citada.

(91) «Entienden algunos —decíamos por ABELLA en *Régimen local*, Madrid, 1951—, que en lo referente a los bienes de dominio y uso público, no siendo susceptibles de posesión individual y jurídica de cada uno de los usuarios, podrá el

Establecida la norma sustantiva en el artículo 404 de la Ley, viene el artículo 55 del Reglamento a resolver todas las dudas que podrían plantearse, y a marcarnos la posibilidad de una clasificación, en cuanto al tiempo de su ejercicio. La entendemos así:

Reivindicación administrativa	{	Hasta un año a partir despojo:	patrimoniales (art. 183).	{	De propios (art. 186) Comunales (art. 187)
		En cualquier momento:	De dominio público (artículo 183)	{	De uso público (artículo 184) De servicio público (artículo 185)

Si a esta clasificación unimos el que los montes públicos patrimoniales, es decir, los montes públicos catalogados pertenecientes a los Municipios, deberán regirse por lo determinado en la legislación especial que lo regula, habremos agotado el examen de las disposiciones contenidas en la Ley y Reglamento a que nos venimos refiriendo (92).

Sin embargo, no podemos prescindir de señalar las normas

Municipio en cualquier tiempo y momento acordar lo conveniente para reponer las cosas al estado anterior a su alteración abusiva, opinión que compartimos. Ahora bien, entendemos que no es éste el caso de los bienes comunales, transitoriamente usurpados. Y entendemos esto, porque aparte de que el precepto del art. 404 es terminante, habla de *bienes de su pertenencia*, y no distingue entre sus distintas clases, porque no es permisible que lo que constituye la excepción al principio general con la Real Orden de 1884, se convierta en una atribución general de jurisdicción propia para las Entidades municipales, incompatible con las garantías del régimen procesal civil...» (capítulo X de nuestra tesis, ya citada).

(92) No estamos de acuerdo con la declaración contenida en el número 4 del artículo 55 del Reglamento de Bienes. Bien que el art. 46 del mismo excluya del régimen de deslinde, establecido en la sección tercera del capítulo III de dicho Reglamento, a los montes públicos, porque se rigen por un procedimiento especial cuyas normas prevalecen, por su carácter excepcional, sobre el aquí regulado, pero ni el Reglamento de 1865, ni el Decreto de 1 de febrero de 1901, ni el de 17 de octubre de 1925, establecen ningún especial procedimiento reivindicatorio, sino simplemente que las cuestiones referentes al dominio se sustanciaran en el oportuno juicio de propiedad, juicio que, en nuestra opinión, puede ser cualquiera de carácter declarativo, y el procedimiento del art. 41 de la Ley hipotecaria. No creemos que los redactores del Reglamento hayan entendido el deslinde de montes públicos como una medida reivindicatoria sobre lo que sería interesante meditar.

procesales para el ejercicio de esta acción administrativa de carácter reivindicatorio. El proceso administrativo ha de tener lugar mediante expediente, obligatoriamente precedido de dictamen de letrado (93), aunque distinto sea el parecer de algún comentarista de temas locales (94). Si para el ejercicio de acciones se precisa dicho dictamen, por mandato del artículo 370 de la Ley, requerirlo en el expediente administrativo establece una mayor garantía y una mayor tranquilidad para los componentes de la Corporación llamada a adoptar el acuerdo.

La competencia para adoptar el acuerdo que ha de dar lugar al expediente administrativo corresponde al Ayuntamiento pleno, por lo dispuesto en el apartado j) del artículo 121 de la Ley (95), en relación con el artículo 122, 4 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico (96), y el expediente deberá seguirse por el cauce de los siguientes trámites:

- a) Apertura.
- b) Tramitación (arts. 280 y ss. Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico).
- c) Audiencia de los interesados.
- d) Resolución.
- e) Notificación.
- f) Recursos.
- g) Ejecución.

Las normas procesales no pueden ser otras que las generalmente aceptadas por la mayoría de los Municipios, y que el Reglamento (97) señala en sus artículos 278 a 294, ambos inclusive.

(93) Art. 370 del texto refundido de 24 de junio de 1955.

(94) ABELLA, loc. cit.

(95) El apartado citado dice así: «j) El ejercicio de acciones judiciales y administrativa, la defensa en los procedimientos incoados contra el Ayuntamiento y la interposición de recursos».

(96) Dice así: «4. Ejercitar acciones y proseguir las iniciadas, con carácter de urgencia, por la Comisión permanente, o desistir de ellas».

(97) Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen jurídico, sección 3.ª del capítulo I del título IV.

Sería incompleto este epígrafe si no señalásemos el hecho de que, en determinados casos, el ejercicio de acciones para reivindicar bienes directamente relacionados con los Municipios está encomendado a otros organismos. Tal es el caso de los caminos y veredas, vías pecuarias, para las que el Decreto de 23 de diciembre de 1944 faculta a la Dirección General de Ganadería para instar su reivindicación, sea cualquiera el tiempo y fecha de su ocupación, ya que previamente establece el carácter de imprescriptibilidad de los mismos.

b) *Acciones civiles.*

Señalamos que los Municipios, con carácter general y como sujetos de Derecho civil, en cuanto actúan como propietarios de bienes, están asistidos de idénticas acciones a las que corresponden a los particulares para evitar la usurpación de los suyos, lo que entraña la posibilidad de ejercicio de cualquiera de las señaladas en el ordenamiento civil, por aplicación del artículo 344 de su Ley sustantiva.

Tratadista tan relevante como Bermejo Gironés (98) estudia las acciones civiles como una posibilidad sólo admisible por el transcurso del tiempo señalado para el ejercicio de la acción administrativa de reivindicación. Dice: «*Únicamente cuando, por haber transcurrido el período de año y día sin ejercitar acción interruptora de la prescripción, fuere rechazada la acción directa, habrá de emplear el Ayuntamiento uno de estos procedimientos:*

- a) Presentar *demanda interdictal* (99).
- b) Deducir *acción reivindicatoria*» (100).

No estamos de acuerdo con Bermejo Gironés, porque, apar-

(98) Loc. cit., pág. 401.

(99) Sería más acertado decir, en lugar de «presentar demanda interdictal», *ejercitar la acción interdictal*, esto sin perjuicio de que consideremos no es procedente tal remedio procesal.

(100) No acierta con la expresión; en el foro se emplea normalmente la frase «deduzco demanda a juicio ordinario de tal cuantía en el ejercicio de acción reivindicatoria». La acción no se deduce, se ejercita.

te de incurrir en el error de confundir el Municipio, entidad, con el Ayuntamiento, órgano de la competencia municipal de carácter deliberante, incurre igualmente en evidentes contradicciones que no podemos por menos de señalar.

En primer lugar, no puede hablar de que *únicamente cuando, por haber transcurrido el período de año y día sin ejercitar acción interruptora de la prescripción...*, podrá emplearse la reivindicatoria ordinaria o la acción interdictal, porque entendemos que ni la Ley ni el Reglamento de Bienes, en sus respectivas disposiciones, establecen esa necesaria prelación que, por otra parte, dado el texto del artículo 404 de la Ley, supondría una obligación cuando la expresión *«podrán recobrar...»* supone sólo facultad, y en segundo, porque el párrafo transcrito define una evidente contradicción. Si parte de la hipótesis de haber transcurrido el año y día a partir de los hechos que originan la usurpación, no cabe tampoco el ejercicio de la acción interdictal, porque ¿cómo va a acreditar en la información testifical que se halla en la posesión o tenencia de los bienes cuando parte de la hipótesis de haber transcurrido el año y día, transcurso por el que la posesión se pierde? La reivindicación administrativa de bienes patrimoniales ha de ejercitarse en idéntico plazo al que la Ley de Enjuiciamiento civil señala para los interdictos posesorios, y, transcurrido el plazo para el ejercicio de la primera, no puede ejercitarse la segunda. Ahora bien, el Municipio puede optar por el ejercicio de cualquiera de ellas: la reivindicatoria administrativa o la interdictal, lo que es fundamentalmente diferente de lo afirmado por Bermejo.

El amparo de las medidas reivindicatorias de carácter administrativo establece mayor garantía en favor de las Corporaciones locales, pero este régimen de excepción no puede llegar, en ningún caso, a mermar las facultades mínimas que el derecho común establece para toda clase de personas individuales o colectivas. Lo contrario, en lugar de privilegio, sería privar a las Corporaciones de un aspecto importante de lo que constituye su autonomía.

Hemos señalado anteriormente que la limitación del año es únicamente para los bienes patrimoniales, al haber extendido

con carácter ilimitado el artículo 55 del Reglamento de Bienes, las posibilidades reivindicatorias para los de dominio público, extremo éste cuya falta se hacía notar por el carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que el artículo 188 de la Ley les señala (101).

Al establecer las acciones de que los Municipios pueden hacer uso, en el grupo de las de carácter civil hemos de señalar todas las establecidas en el ordenamiento civil. Así, cuando los terceros pueden atacar el derecho de propiedad desconociendo el deber fundamental de respetar el dominio ajeno, bien de una forma inmediata y directa, despojando al propietario de la cosa objeto de su propiedad, bien de una forma indirecta pretendiendo ostentar algún derecho sobre la misma, el titular—entidad local en este caso—tiene, con independencia de las acciones penales que puedan en su caso corresponderle, para cuando sea un ataque inmediato y directo, dice Puig Peña (102), el recurso procesal de carácter enérgico integrado por la acción reivindicatoria, y otro recurso similar constituido por la acción publiciana, dejando aparte los recursos preparatorios, como sucede, por ejemplo, con la *actio ad exhibendum*. Cuando se trate de perturbaciones de carácter indirecto, tiene el propietario a su favor el recurso fundamental de la acción negativa y algunos expedientes de carácter secundario, como la *aquae pluviae arcenda* y las acciones de denuncia.

Sobre este extremo estima Castán (103) que las primeras se proponen reprimir una violación concreta y determinada—acciones negatoria y *aquae pluviae arcenda*—, y las segundas prevenir el daño y peligro que pueda temerse; en este sentido se encuentran las acciones *de daño temido* y la *denuncia de obra nueva*, que implican remedios de carácter provisional comunes a la propiedad y a la posesión.

(101) Es curioso observar la diferencia. Dotando de iguales caracteres el artículo 188 de la Ley, a los bienes de dominio público y a los comunales, excluye a éstos de los beneficios sobre limitación del tiempo para el ejercicio en su favor de la reivindicación administrativa.

(102) PUIG PEÑA, F.: *Tratado de Derecho civil español*, III, pág. 234.

(103) CASTÁN TOBEÑAS, JOSÉ: *Derecho civil común*. Madrid, 1939.

Tienen las Entidades locales a su favor los interdictos posesorios, si bien únicamente en teoría, porque a partir de la Ley de 16 de diciembre de 1950, entendemos no es conveniente acudir al ejercicio de acciones típicamente civiles, existiendo un proceso administrativo con más eficacia para la Administración al no verse expuesta a los avatares de un litigio, siempre de resultado incierto, por causas ajenas a la certeza del propio derecho (104).

Sin perjuicio de lo enunciado, podemos señalar que, en el caso de las Entidades municipales, como en el de cualquier sujeto de Derecho civil, la acción de más interés para la defensa de la propiedad es la acción reivindicatoria, a quien la doctrina y la jurisprudencia han dado una perfecta regulación en lo civil, en contraposición de la carencia absoluta de normas procesales para su ejercicio en el terreno administrativo (105).

No es éste el momento de señalar las normas sobre procedencia y actuación en la acción reivindicatoria, extensamente señaladas en cualquier tratado de Derecho civil (106).

c) *Acciones hipotecarias.*

Entre las acciones de este grupo hemos de señalar principalmente dos clases de acciones: *el proceso del artículo 41 de la Ley hipotecaria y las acciones sobre inexactitud registral*. Brevemente vamos a señalar cada una de ellas.

(104) Los interdictos posesorios, por lo limitado de los medios de prueba admitidos en la Ley de Enjuiciamiento, art. 1.044, concretamente posiciones, documentos y testigos, y por la especial dificultad del medio más corrientemente empleado, o sea los testigos, hacen particularmente peligrosos estos procedimientos sumarios.

(105) Muchos de los problemas planteados en orden al procedimiento en nuestro trabajo *Deslinde de los bienes municipales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, mayo-junio 1956, son de aplicación al expediente reivindicatorio.

Especialmente atrae nuestra atención, y sobre ello tenemos intención de escribir, las consecuencias que pueden derivarse del art. 50 del Reglamento de Bienes, sobre la reivindicación y deslinde de bienes sitios en otros términos, mediante exhortos a la Entidad local en cuyo territorio radiquen aquéllos, porque plantea interesantes facetas.

(106) Los citados de Castán Tobefías y Puig Peña, Sánchez Román, Valverde, Clemente de Diego, etc.

El artículo 41 de la Ley hipotecaria establece unas normas de alcance exclusivamente procesal para hacer realidad a la presunción legitimadora o de derecho señalada en los artículos 1 y 38 de dicha Ley, de carácter enérgico para la protección del titular inscrito, y por un procedimiento sumario (107) o de ejecución, tendente a repeler el desconocimiento del derecho del titular.

Es medida que ampara a *todo* titular inscrito y, por tanto, a los Municipios titulares de bienes inscritos, y puede darse aun contra la propia Administración por actos ejecutados por ésta como titular de bienes incluidos en el Catálogo de Montes, siempre que el actor en la pretensión tenga su título sobre aquellos bienes inscritos en el Registro de la Propiedad. Ha considerado el Consejo de Estado (108) que el proceso del artículo 41 de la Ley hipotecaria es uno de los «juicios de propiedad» a que se refiere el Real Decreto de 1 de febrero de 1901, y por medio de él pueden los particulares entrar a discutir sobre lo que consideran intromisiones de los titulares del Catálogo de Montes, contra los amparados por una mayor presunción legalizadora que da la titularidad registral (109).

Hacer un examen detenido del contenido de este procedimiento haría extenso en extremo este trabajo, máxime cuando existe tan interesante como numerosa interpretación de su naturaleza y contenido (110).

(107) En el carácter de procedimiento sumario del contenido en el art. 41 de la Ley hipotecaria, coinciden la mayoría de los comentaristas del mismo, así Aspiazu, Cimiano, Martínez Corbalán, Fuentes Torre-Isunza.

(108) Así se concreta en los Decretos de la Presidencia del Gobierno de 8 de noviembre de 1949 y en el de 28 de octubre de 1954. Este último establece la absoluta independencia del proceso del art. 41, con los recursos administrativos, pudiendo ventilarse en él *cuestiones de propiedad*.

(109) Derivada del contenido de los arts. 1 y 38 de la Ley hipotecaria.

(110) Los trabajos de FUENTES TORRE-ISUNZA: *El art. 41 de la Ley hipotecaria*. «Revista de Legislación y Jurisprudencia»; SANZ: *Instituciones de Derecho hipotecario*, tomo I, pág. 294; ROCA SASTRE: *Derecho hipotecario*, tomo I, pág. 315; ASPIAZU, en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1945, pág. 857; CIMIANO: «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1945, pág. 23; MORENO MOCHOLI: *El nuevo proceso que crea el art. 41 de la Ley hipotecaria*, en «Revista de Derecho Privado», diciembre 1948, y GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *El proceso del art. 41 de la Ley*

Las acciones sobre inexactitud registral están señaladas en el apartado d) del artículo 40 de la Ley hipotecaria, al establecerse:

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

y por ello, cuando cualquier Entidad local, al amparo de este apartado y del a) del mismo artículo, tenga noticia de la existencia de una inscripción que perjudique cualquier derecho real de su pertenencia, debe ejercitar las correspondientes acciones que busquen la concordancia entre el Registro y la realidad jurídica a que se refiere pomposamente, en frase de Roca Sastre (111), el título VI de la vigente Ley hipotecaria.

No se refieren estas acciones a un estado posesorio en perjuicio de los bienes de propiedad de las Entidades municipales, pero con su ejercicio, buscando la realidad a que antes nos referíamos, se evita, aparte de la situación de inexactitud, la posibilidad de que sean creadas situaciones que, al menor descuido, pueden ser la cabeza de puente para la conquista de los bienes municipales. Estas acciones, típicamente declarativas, no tienen, cuando los bienes son poseídos por la Entidad local, otro alcance que modificar la inscripción registral, fin perseguido por su regulación legal.

IV.—LOS REGISTRADORES DE LA PROPIEDAD Y EL SERVICIO NACIONAL DE INSPECCIÓN Y ASESORAMIENTO, ORGANOS TUTELARES DEL PATRIMONIO MUNICIPAL

En el Reglamento de Bienes de las Entidades municipales, al reiterar en su artículo 35 la obligatoriedad de la inscripción

hipotecaria y los Montes públicos catalogados en «Revista crítica de Derecho Inmobiliario», enero 1950.

(111) ROCA SASTRE, Ramón M.º de: *Derecho hipotecario*, tomo II. pág. 445. Barcelona, 1948.

en el Registro de la Propiedad de los bienes municipales, establecida en el artículo 199 de la Ley, establece —párrafo 4—, dos órganos tutelares para garantizar la inscripción registral del patrimonio municipal, atribuyendo a los Registradores de la Propiedad, naturalmente a los del partido donde radique la finca o fincas bienes municipales, la facultad de dirigirse por escrito a los Presidentes de las Corporaciones, recordándoles la obligatoriedad del mandato respecto a inscripción de aquéllos, así como a que, si pasados tres meses a partir de tal recordatorio siguiesen sin inscribirlos, ponerlo en conocimiento del Jefe provincial del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, para que acuerde lo procedente.

Es esta la primera vez que en materia local se concede a un funcionario, extraño a las Corporaciones, la facultad de recordar el cumplimiento de una obligación de carácter legal, pero estimamos acertada la medida, primero, por atribuirla a un funcionario que ejerce funciones jurisdiccionales en materia territorial, y la inscripción de los bienes municipales, como la de cualquier otro bien, tiende indiscutiblemente a dotar al tráfico jurídico en materia territorial de mayores garantías; y segundo, por considerar la medida de clara defensa del patrimonio municipal, y encauzamiento de una de las funciones de carácter tuitivo encomendadas al Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

El Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento, entre las atribuciones señaladas en el artículo 354 de la Ley de Régimen local, señala:

«El Servicio adoptará las medidas necesarias para impulsar, estimular y vigilar la liquidación, realización e investigación de los derechos de las Corporaciones locales.»

y en el Decreto de 26 de julio de 1956, dado para su funcionamiento, al señalar el artículo 6.º las funciones de la Sección central de Asesoramiento, determina en el apartado f):

«Impulsar el ordenamiento y defensa de los bienes de las Corporaciones locales.»

lo que nos marca, sin lugar a dudas. cuáles han de ser las funciones respecto a los bienes municipales por parte del Servicio.

En relación con el recordatorio del Registrador de la Propiedad, deberá hacerse por escrito con la debida constancia, es decir, con recibo del registro de entrada del día de la presentación, cuya fecha servirá de base para el cómputo de los tres meses señalados. Si transcurridos estos no se presenta el documento constitutivo del título para la inscripción, lo pondrá en conocimiento del Jefe provincial del Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento.

En este momento en que el Registrador de la Propiedad dé cuenta al Jefe provincial del Servicio, se plantea un problema, ¿tiene el Jefe provincial facultades para ordenar a los Ayuntamientos la inscripción de los bienes? Entendemos que no. Entre las facultades asignadas a las dos secciones en que se dividen los Servicios provinciales, señaladas en el artículo 12 del Decreto (112), no se hace mención específica a este extremo, ni el mismo puede considerarse incluido en el apartado p) bajo la rúbrica de «...o le están atribuídos por disposiciones en vigor», ya que la única disposición sobre esta materia (113), señala que la notificación se hará «...para que provea lo procedente». ¿Qué es entonces lo procedente? Hemos dicho, que el *ordenamiento y defensa de bienes* de las Corporaciones corresponde a la Sección central de Asesoramiento del Servicio, y por esta razón los Jefes provinciales deberán ponerlo en conocimiento de la Jefatura nacional del Servicio, para que sea ella, a través de dicha Sección, la que determine las medidas, medidas que serán comunicadas a los Servicios provinciales para su cumplimiento, y que no pueden ser otras que ordenar la inscripción, ya que lo contrario constituye una clara infracción de los preceptos de la Ley y Reglamento de Bienes.

Únicamente, y determinando el apartado 1) del artículo 12 ci-

(112) El Derecho de 26 de julio de 1956, establece dos Secciones: primera, de Asesoramiento e Inspección, y segunda, Económico-administrativa.

(113) Contendida en el art. 35 del Reglamento de Bienes.

tado, la obligación de los Servicios provinciales de redactar y enviar anualmente una memoria comprensiva del estado económico de las Haciendas locales de la Provincia, en la que no existe inconveniente alguno se señale a la Jefatura central los Municipios o Entidades que no tienen sus bienes inscritos, ya que, indiscutiblemente, la falta de inscripción registral puede dar lugar a la pérdida de los bienes que integran el patrimonio de las Corporaciones locales, y tiene repercusión, o es susceptible de tenerla, en su situación económica.

V.—CONCLUSIONES

Entendemos que el presente trabajo nos lleva a establecer las siguientes conclusiones :

Primera. El vigente ordenamiento local ha querido dotar a las Corporaciones locales de unas eficientes medidas de defensa y reivindicación de su patrimonio.

Segunda. La reivindicación tiene distinto carácter, según se trate de bienes de dominio público o de bienes patrimoniales.

Tercera. Para los bienes de dominio público establece con carácter general y para cualquier momento la reivindicación administrativa.

Cuarta. Para los bienes patrimoniales, incluso para los montes públicos catalogados, se establece la reivindicación administrativa por el plazo de un año, pasado el cual habrá que acudir a las acciones de carácter procesal ordinario.

Quinta. Sin perjuicio de las medidas sobre reivindicación administrativa, y sin necesidad de hacer uso de ésta, las Entidades locales pueden hacer uso de cualquier medida de defensa en favor de sus bienes, ejercitando las acciones de cualquier tipo señaladas en las leyes.

Sexta. La reivindicación administrativa es una medida de mayor garantía que no excluye la posibilidad del ejercicio de cualquier acción ordinaria o extraordinaria de cualquier clase.

Séptima. Los Registradores de la Propiedad y el Servicio Nacional de Inspección y Asesoramiento ejercen una función de tutela sobre el patrimonio municipal, y el Servicio tiene facultades instigadoras para que se ejercite la reivindicación de los bienes de las Entidades locales.

LEOCADIO MANUEL MORENO PÁEZ

Doctor en Derecho por la Universidad Central.

Interventor del Ayuntamiento de Vitoria.