

LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS *

P O R

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCIÓN: 1. Acto administrativo y Registro de la Propiedad. 2. Actos por los que la Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales. 3. Actos dictados en el ejercicio de funciones administrativas que inciden en los derechos sobre bienes inmuebles de los administrados: a) Eficacia jurídico-privada de los actos administrativos; b) Los actos administrativos que producen efectos en el dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles; c) Actos administrativos en materia agraria; d) Actos administrativos relativos a urbanismo. 4. Actos relativos a los derechos reales administrativos.—III. INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. Principio general. 2. Requisitos de la inscripción. 3. Efectos de la inscripción.—IV. PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN: 1. La presunción de exactitud de los asientos del Registro. 2. La inexactitud del Registro derivada de la ineficacia del acto administrativo. 3. Inaplicabilidad del art. 38, párrafo segundo, de la Ley Hipotecaria.—V. EL PRINCIPIO DE FE PÚBLICA REGISTRAL: 1. El tercero hipotecario y la anulación del acto administrativo. 2. Actos administrativos relativos a derechos reales administrativos. 3. Actos administrativos relativos a los derechos reales privados.

I

INTRODUCCIÓN

En el Registro de la Propiedad tienen acceso, cada día en mayor medida, actos administrativos, actos jurídicos dictados en el ejercicio de una función administrativa.

Ante el progresivo e incesante aumento de la intervención administrativa, del que no escapa sector alguno de la realidad social (1), es cada vez mayor el número de actos administrativos, en el más estricto y riguroso término de la expresión, que afectan al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. Y, por tanto, sus-

* Texto de la ponencia presentada por el autor al II Congreso Internacional de Derecho Registral, que se celebrará en Madrid del día 30 de septiembre al 4 de octubre de 1974.

(1) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Administración pública y libertad*, México, 1971, en especial, pp. 17-29.

ceptibles de inscripción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria.

Como tales actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo (según expresión del artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), tienen entrada en los asientos de los libros registrales, con el consiguiente reflejo en los derechos inscribibles afectados por ellos.

Una vez efectuada la inscripción se producirán, por tanto, los efectos propios que el Derecho registral prevé.

Ahora bien, por el hecho del régimen jurídico especial del acto que accede al Registro (sujeto el Derecho administrativo), ¿se dan algunas especialidades de los efectos de la inscripción? ¿Opera el régimen común de los efectos de la inscripción sin excepción alguna? ¿O, por el contrario, se dan algunas especialidades precisamente por el carácter de los actos inscritos?

Este es, precisamente, el tema del presente trabajo. Señalar hasta qué punto se producen especialidades en el régimen jurídico de los efectos de la inscripción. Por ello, con carácter previo, se impone una breve referencia a los tipos de actos administrativos susceptibles de inscripción.

No se trata de estudiar todas las especialidades que se producen en el régimen jurídico registral cuando entra en relación con el Derecho administrativo. Existen otras —y muy importantes— aparte de las derivadas de la circunstancia de que el acto objeto de la inscripción sea *administrativo*. A título de ejemplo pueden señalarse las que son consecuencia de la naturaleza de los bienes objetos de los derechos inscritos —v. gr.: dominio público o propiedades de régimen especial, como los montes— (2). Prescindiremos de todas estas cuestio-

(2) Precisamente las especialidades que se producen en este sector se dan, también, en la eficacia de las inscripciones. Cuando el derecho inscrito choca con algún bien de aquella naturaleza especial, se debilita enormemente la eficacia propia del Derecho registral. El régimen exorbitante del Derecho administrativo prevalece y se impone frente al régimen común. Ese monstruo de Poder que es la Administración pública no se detiene ante nada. El Derecho común quiebra, se desvanece ante sus prerrogativas. Así, por ejemplo:

a) Uno de los efectos del principio de legitimación, el efecto procesal consistente en la posibilidad de hacer prevalecer los asientos del Registro por el cauce del procedimiento especial del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, no se da frente a los montes públicos catalogados. Así lo dispone la Ley de Montes, artículo 11, párrafo 6, que vino a rectificar una correcta doctrina jurisprudencial, elogiado por la doctrina, en cuanto venía a reconocer el más mínimo respeto debido a una de las instituciones fundamentales del Ordenamiento jurídico, que responde a la necesidad de respetar un principio no menos elemental (el de la seguridad jurídica). Sobre este problema, me remito a mi trabajo *El proceso del*

nes para centrarnos en las propias y específicas que plantea la eficacia de la inscripción cuando tuvo como origen un acto administrativo.

artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los montes públicos catalogados, núm. 1 de esta REVISTA, pp. 177-180, y en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1950, páginas 30 y ss.

b) Pero es más, es que hasta el principio de fe pública registral, hasta la protección debida al tercero hipotecario, quiebra cuando los derechos inscritos recaen sobre una parcela del dominio público. Así ha venido a reconocerlo una reciente doctrina jurisprudencial de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que ha rectificado una reiteradísima doctrina anterior más respetuosa con los principios hipotecarios. Entre las sentencias más recientes, las sentencias de 28 de noviembre de 1973 y 3 de junio de 1974.

La primera de estas sentencias, en su tercer considerando, establece: «Que aunque el fundamento de la recurrida sentencia, que justifica su fallo, lo es la falta de pruebas por parte del Estado de aquellos elementos fácticos que determinan la condición de dominio público del bien, tal como lo entiende, reivindicando en tal concepto, al aceptar sustancialmente los considerandos de la sentencia apelada, no se descarta, el que por prescripción adquisitiva, sea el demandado propietario del terreno cuya adscripción al dominio público impugnó, al tiempo de realizarse el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre, y en la que se apreciaba la existencia de aquella franja de accesión o aterramiento, en su colindancia con la finca de su propiedad; prescripción, que el juzgador de primer grado estima, a virtud de una posesión inmemorial amparada en una inscripción registral, conforme a la cual, la tan referida finca extendía sus linderos «hasta el mar»; mas aparte de la imprecisión que encierra la descripción de tal dato físico, y que el propio demandado rectifica, entendiéndolo remitido a límite de la zona marítimo-terrestre, tampoco la posesión de esos terrenos de accesión pueden justificar su prescripción adquisitiva, pues al igual que es de dominio público el mar territorial y la zona marítimo-terrestre, lo son esos terrenos unidos a ella por accesión o aterramientos, y por tanto sin que su posesión sea apta para prescribir, por no ser *res habilis ad usucapionem*, ya que como bien de dominio público, está fuera del comercio de los hombres, y no poderse estimar amparada, por lo que no es más que una presunción posesoria, que ha de ceder, ante una realidad jurídica extrarregistral; y al no estimarlo de tal forma la sentencia recurrida, aplica indebidamente el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, lo que hace sea estimado, al igual que sus dos anteriores, el cuarto de los motivos del recurso».

Y la segunda, es decir, la de 3 de junio de 1974, en el tercer considerando, dice: «Que esta Sala, en sentencia de 28 de noviembre de 1973, tiene declarado, que estando la zona marítimo-terrestre calificada por la Ley de bien de dominio público, al particular que se oponga a tal adscripción corresponde probar, no al Estado, los hechos obstativos a la misma, o, en su caso, el derecho que sobre los mismos reclame, por lo que, en el caso de autos, a la Sociedad demandada le incumbe acreditar su dominio de los terrenos discutidos, y, a tal respecto, es de advertir, que en virtud del principio de la fe pública registral, proclamado fundamentalmente en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, en relación con otros, entre ellos el 32, el contenido del Registro se reputa exacto en provecho de tercero, siempre que la inexactitud registral esté provocada por la no inscripción de un título, derecho o acción registrable, pero no en otro caso, y este último supuesto es, precisamente, el que aquí se da, porque el artículo quinto, número primero, del Reglamento de la Ley Hipotecaria, exceptúa de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras están destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio, precepto cuya *ratio legis* es fácilmente comprensible, porque la adscripción de esos bienes a fines de carácter público los sitúan fuera del comercio de los hombres, haciéndolos

II

ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCIÓN

1. *Acto administrativo y Registro de la Propiedad*

«El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.» Así lo dispone el artículo 1.º, párrafo primero, de la Ley Hipotecaria. De acuerdo con este principio general, el artículo 4.º del Reglamento establece: «Serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona individual o colectiva a que pertenezcan y, por tanto, los del Estado, la provincia, el municipio y entidades civiles o eclesiásticas.» En consecuencia, cualquier acto que afecte a los derechos reales sobre bienes inmuebles será susceptible de inscripción. La enumeración de títulos inscribibles que se contiene en el artículo 2.º de la Ley tiene carácter enunciativo, como revela el artículo 7.º del Reglamento.

Es, pues, indudable que, en principio, todo acto administrativo que, de uno u otro modo, afecte al dominio o derechos reales sobre bienes inmuebles (determinando su nacimiento, modificación o extinción), será susceptible de inscripción.

Ahora bien, es necesario distinguir «acto administrativo» y «documento administrativo». No existe correlación de conceptos. El documento administrativo, o, al menos, lo que nuestra doctrina hipotecaria suele denominar «documento administrativo», no es reflejo documental de un acto administrativo.

inalienables e imprescriptibles, llevando en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad o inmunidad, no necesitando de las ventajas y garantías que proporciona el sistema registral, cuyo contenido, por ende, tampoco puede perjudicarles, normativa que rige mientras no se produzca su desafección o cambio de destino, ya que, acontecido éste, se modifica la naturaleza de la propiedad, los bienes pasan al dominio privado y entran en el comercio de los hombres, con todas las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, pero, es lo cierto, que de tal desafección no existe la menor constancia en los autos, pues ni se contiene referencia alguna a ella en el título de dominio opuesto por la Sociedad demandada, consistente en la escritura pública de 23 de febrero de 1965, ni siquiera se alega su existencia por dicha Sociedad, ni la resolución combatida hace declaración de ninguna clase a tal respecto, por todo lo cual, es obligado concluir, que ese título no justifica la propiedad de los terrenos discutidos que se atribuye la Entidad demandada y hoy recurrida.»

La expresión «documento administrativo» se emplea para designar a un tipo de documentos públicos que se diferencia de los demás por el órgano del que proceden (v. gr.: art. 3.º de la Ley Hipotecaria). Así como el *documento judicial* es el que procede de un órgano jurisdiccional y *documento notarial* el que procede de un notario, es *documento administrativo* el que procede de un órgano administrativo.

Pero el documento administrativo así concebido, el documento que procede de un órgano administrativo, puede ser constancia de un acto administrativo o de un acto de distinta naturaleza. Un ejemplo será suficiente para aclarar definitivamente la cuestión:

El artículo 206 de la Ley Hipotecaria regula uno de los procedimientos típicos para inmatricular los bienes de las entidades públicas. A tal efecto será título suficiente «la certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos». Y en ella se hará constar, según el propio artículo 206, «el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos». Es obvio que este título o modo de adquisición no ha de ser necesariamente administrativo. Podrá, efectivamente, serlo (v. gr.: expropiación forzosa). Pero puede, perfectamente, no serlo. Es más, cuando se trate de bienes patrimoniales no será infrecuente que se hubiesen adquirido por modos típicos del Derecho civil (v. gr.: compraventa, donación, usucapión).

El objeto del presente trabajo no es el estudio de los problemas que plantea la inscripción de derechos en virtud de *documentos administrativos*. No se pretende estudiar las especialidades que puede ofrecer el documento que llega al Registro. Prescindiremos del vehículo documental del acto para estudiar los problemas derivados del acto jurídico del que derivan los efectos sobre los derechos reales.

Pues bien, los actos administrativos que pueden producir tales efectos —y, por tanto, tener acceso a los Libros del Registro de la Propiedad— pueden ser de muy diversos tipos. Por lo que aquí interesa, ofrece especial relieve una clasificación que tenga su base en la naturaleza de los derechos afectados. Con arreglo a este criterio pueden distinguirse los siguientes tipos:

a) Actos por los que la Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales.

b) Actos dictados en el ejercicio de funciones administrativas que inciden en los derechos sobre bienes inmuebles del administrado.

c) Actos relativos a los derechos reales administrativos.

2. *Actos por los que la Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales*

En realidad, cuando una Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales, lo hace a través de contratos —y contratos de naturaleza civil, no administrativa—, no de actos unilaterales. Ahora bien, como para que una Administración pública pueda llegar a formalizar el contrato se requiere un procedimiento, un acto, la técnica del «acto separable» (3) hará que determinados actos de ese procedimiento tengan relevancia para que se les reconozca autonomía a muchos efectos, y, entre otros, a los de impugnación; impugnación que, en razón del Derecho aplicable, habrá de plantearse, no ante la jurisdicción ordinaria, sino ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Resultado: que la sentencia que pueda pronunciarse acerca de la validez de aquellos actos —y, en definitiva, del contrato— es una sentencia de los Tribunales contencioso-administrativos, no civiles.

La naturaleza del acto y de la jurisdicción de que procede, en su caso, la sentencia, pueden tener importancia a los efectos del presente trabajo.

3. *Actos dictados en el ejercicio de funciones administrativas que inciden en los derechos sobre bienes inmuebles de los administrados*

a) *Eficacia jurídcoprivada de los actos administrativos*

En el ejercicio de las distintas funciones administrativas, cualquiera que sea su calificación desde un punto de vista jurídico-formal y la materia sobre que recaiga, se producen actos con efectos, no ya en el mundo jurídico-administrativo, sino en las relaciones jurídico-privadas. FERNÁNDEZ DE VELASCO, en su monografía sobre *El acto administrativo*, destaca que ya BATBIE había observado que algunas cuestiones de propiedad surgen de los actos administrativos (4). Y la doctrina posterior se ha ocupado de los efectos de la función administrativa en el Derecho privado (5).

(3) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Los contratos administrativos y el proceso de lesividad*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 73, y *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., II, pp. 61-64.

(4) BATBIE: *Traité théorique et pratique de droit public administratif*, 1862, I, p. 839.

(5) El propio FERNÁNDEZ DE VELASCO en *El acto administrativo*, Madrid, 1929, dedica un capítulo, al «Acto administrativo y los derechos privados». Cfr. pp. 301-318. Me remito a mi trabajo *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pp. 551 y ss.

De este modo aparece una categoría de actos que obedece a un criterio de clasificación distinto al de la función en que fueron dictados. El denominador común, la nota que les caracteriza y define es la de la eficacia jurídico-privada. Son actos que, aun siendo administrativos, determinan el nacimiento, modificación o extinción de las relaciones jurídico-privadas. Se dan en el ejercicio de las funciones de policía y de servicio público, en materia agraria y urbana; pero su efecto es incidir en relaciones de Derecho privado.

b) Los actos administrativos que producen efectos en el dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles

Dentro de aquella categoría de actos administrativos que producen efectos en las relaciones jurídico-privadas, ofrecen especial interés desde el punto de vista registral aquellos que inciden en derechos reales sobre bienes inmuebles. Estos se producen, tanto en la función administrativa que tiene por objeto los sectores agrarios, como en la que tiene por objeto el suelo urbano. A efectos de ofrecer a título de ejemplo algunos de los supuestos más característicos de este tipo de actos, podemos limitarnos a aquellas esferas, aun cuando puedan producirse en cualquier otra. Pensemos, como supuesto más general, en la expropiación forzosa. La institución expropiatoria, como función para obtener los medios reales necesarios, puede utilizarse como medio para poder realizar cualquier otra función de realización de fines o incluso como medio de fomento de la actividad de los particulares (6).

El acto administrativo dictado en el procedimiento expropiatorio puede determinar la constitución de un derecho real sobre el bien inmueble de un particular (v. gr.: usufructo o servidumbre), la transmisión de un derecho de propiedad a favor de un ente público o de una persona privada (beneficiario) o llegar a la desaparición de un bien de propiedad privada (por la subsiguiente afectación y conversión en bien de dominio público) o por expropiación con el exclusivo objeto de destrucción de la cosa.

(6) El reconocimiento de los beneficios de la expropiación a los particulares que llevan a cabo aquella actividad que interesa a los fines públicos (en concepto de beneficiario) ha constituido siempre uno de los medios típicos de la acción de fomento. Cfr. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de un tema del fomento en el Derecho administrativo*, «Revista de Estudios Políticos» núm. 48 (incluido en *Estudios de Administración local y general*, Madrid, 1961, pp. 477 y ss.).

Existen, pues, actos administrativos —y actos administrativos dictados en supuestos generales,— con aquella eficacia directa sobre los derechos reales. Aparte de este supuesto, las más características manifestaciones del fenómeno se han producido en el sector agrario y en el del urbanismo.

c) Actos administrativos en materia agraria

En el ejercicio de las funciones administrativas encaminadas a la reforma de las estructuras agrarias (según expresión del preámbulo del texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973) son muchos los actos que se dictan, sujetos al Derecho administrativo, que afectan al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. Hasta puede afirmarse que ésta es la regla general, que los actos dictados en esta esfera, normalmente producen efectos en el dominio y derechos reales sobre la propiedad inmueble. Este es el contenido normal de los actos.

Tan es así que, precisamente en atención a esta eficacia jurídico-privada de los actos, no es infrecuente el olvido del carácter jurídico-administrativo del procedimiento en que los mismos fueron dictados, configurándose como actos jurídico-privados.

Así, al enfrentarse la doctrina con la concentración parcelaria.

El acto administrativo de concentración parcelaria, cuyos efectos jurídico-privados tienen tal importancia que un sector muy cualificado de la doctrina hipotecaria ha definido su naturaleza jurídica precisamente por sus efectos, y se habla de institución *sui generis* informada por el principio de subrogación real (7).

Ello supone confundir la institución con sus efectos. Decir que la concentración parcelaria es una subrogación real, es tan incorrecto como sería decir que la compraventa es una transmisión de la propiedad. La concentración parcelaria, como la llamada colonización en zonas regables y tantas otras actividades que, respecto de la agricultura, llevan a cabo los órganos administrativos (a que se refiere

(7) Cfr., por ejemplo, CORRAL DUEÑAS, en *La concentración parcelaria y su consideración registral*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1973, pp. 341 y 351. ROCA SASTRE (en *Derecho hipotecario*, 6.ª ed., Barcelona, 1968, II, pp. 539 y ss.), si bien destaca el aspecto jurídico-privado de la institución, no incurre en el error de señalar la naturaleza jurídica por los efectos. Y afirma (p. 539) que «desde un punto de vista técnico operacional la naturaleza jurídica de la concentración parcelaria puede concebirse como la actividad de la Administración del Estado...», añadiendo (p. 541) que «es una actividad de la Administración del Estado debido a su carácter de función administrativa asumida por la Administración Central».

la regulación sistemática contenida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973) constituyen auténticas funciones administrativas (8).

d) Actos administrativos relativos a urbanismo

En cuanto a la actividad urbanística recae sobre el suelo, es lógica la íntima conexión con la institución de la seguridad jurídica de los derechos reales sobre inmuebles que es el Registro de la Propiedad. De aquí las continuas referencias al Registro que se contienen en el texto legal básico del urbanismo (9).

Cuando aquella actividad es administrativa, los actos en que se concreta la función administrativa relativa al urbanismo que afectan a la propiedad de inmuebles tienen acceso al Registro. Así se dispone expresamente respecto de alguno de ellos (v. gr.: arts. 47, párrafo 2; 55, párrafo 3; 67, párrafo 2; 82, párrafo 3, de la Ley del Suelo), recogiendo en el artículo 209, párrafo 1, la siguiente regla general: «Los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria, según proceda, por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización» (10).

Este reconocimiento expreso de la inscripción de los actos administrativos, resultaba innecesario, ya que ello era obvio en aplicación estricta de los principios generales recogidos en la legislación hipotecaria antes reseñados. Pero pone de manifiesto hasta qué punto es considerada importante la institución registral por el legislador al regular la actividad urbanística.

4. Actos relativos a los derechos reales administrativos

El dominio público supone un régimen jurídico especial típicamente administrativo (11). Los bienes de dominio público están fuera del

(8) Al tema me he referido en varios trabajos. Así, por ejemplo, en *La constitución del patrimonio familiar*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1953, pp. 690-712; *La concentración parcelaria* (separata del «Anuario de Derecho Civil», en especial, pp. 20 y ss.).

(9) FUENTES: *En torno al urbanismo*, Madrid, 1963, pp. 34 y ss.

(10) NÚÑEZ RUIZ: *Derecho urbanístico*, Madrid, 1967, p. 530; GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pp. 1105 y ss.

(11) Sobre el problema en general, me remito a mi trabajo *Los derechos reales administrativos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1957, pp. 145 y ss.

tráfico jurídico. Son inalienables, imprescriptibles y no susceptibles de gravamen. Las dependencias del dominio público deben, en todas las circunstancias, permanecer libres en manos de la Administración, porque su destino —el interés público— no puede ser contrariado. Durante muchos años, estas ideas han servido de base para negar la posibilidad de constituir derechos reales sobre dominio público. Porque el derecho real es incompatible con aquel régimen especial (12). De ahí que se configurara el derecho del concesionario sobre los bienes de dominio público como una especie de derecho de crédito, análogo al de arrendamiento regulado por el Código Civil, y susceptible de ser ejercitado frente a la Administración pública, por estar obligada a respetar el *status* del concesionario. Y así se ha afirmado no sólo por administrativistas, como ODA (13), sino por civilistas, como COLIN y CAPITANT (14).

La corriente contraria ha esgrimido argumentos irreprochables. Es cierto —afirma— que los bienes de dominio público están sustraídos al comercio jurídico; pero —entiéndase bien— al comercio jurídico privado. Someterles al comercio jurídico privado implicaría un atentado a la naturaleza del dominio público. Tienen razón en esto los contradictores de la figura del derecho real administrativo. Pero existe, al lado del comercio jurídico privado, un comercio jurídico público, que en modo alguno resulta incompatible con la esencia de los bienes de esta naturaleza. Todo el régimen jurídico especial de los bienes de dominio público está en función de su afectación a un fin público. Pero la afectación de un objeto a fin público no excluye que sea incompatible con otros fines de la misma naturaleza (15). No es posible constituir derechos reales privados sobre bienes de dominio público; pero ninguna razón impide la constitución de unos derechos reales —los administrativos— sometidos a un régimen especial y que respeten la afectación del dominio público.

(12) En este sentido, por ejemplo, DUCROQ, *Cours de Droit administratif*, 7.^a ed., IV, pp. 316 y 356; RECY, *Traité du domaine public*, I, núms. 466 y ss.; AUCOC, *Conférences sur le droit administratif*, 2.^a ed., III, núms. 1.310 y ss.; AUBY et RAU, *Traité de Droit civil*, 5.^a ed., III, p. 46.

(13) *Principes de Droit administratif du Japon*, Paris, 1928, p. 341. «La concesión —dice FLEINER— no origina un derecho real sobre la cosa.» Cfr. *Instituciones de Derecho administrativo* (trad. A. GENDÍN), Ed. Labor, 1933, p. 306.

(14) *Cours élémentaire de Droit civil*, 11 ed., Paris, 1947, I, pp. 766 y ss.

(15) En este sentido, HAURIU, *La jurisprudence administrative*, Paris, 1929, páginas 271 y ss., y la mayoría de la doctrina posterior que defiende la figura, así como aquellos que no se plantean el problema del derecho real administrativo, como BIELSA, en *Derecho administrativo*, 5.^a ed., Buenos Aires, 1956, III, pp. 403-407.

Una vez que ha nacido el derecho real administrativo surge un nuevo bien susceptible de tráfico jurídico privado. El hecho de que el dominio público esté sustraído al tráfico jurídico ordinario no impide que los derechos reales reconocidos sobre el mismo puedan ser objeto de los negocios jurídicos típicos del Derecho civil. Esto explica que, si bien el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario exceptúa de la inscripción en el Registro de la Propiedad a los bienes de dominio público, el artículo 31 prevea la inscripción de «las concesiones administrativas, en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales», y que el Código Civil, al enumerar los bienes inmuebles en su artículo 334, incluya en su número 10: «las concesiones administrativas de obras públicas» (16).

Porque el Registro de la Propiedad, como servicio público cuya finalidad es la seguridad del tráfico jurídico, no tiene por qué acoger en sus libros unos bienes —los de dominio público— excluidos del mismo. Pero sí a unos derechos —los derechos reales administrativos— que, una vez nacidos, viven en el tráfico jurídico. El hecho de que la cosa sobre que recaigan esté fuera de la realidad registral y sean inmatriculables los derechos reales sobre los mismos, lo explican los hipotecarios diciendo —con expresión poco afortunada— que la concesión es la finca registral (art. 44, núm. 6.º, Reglamento Hipotecario). Pero el hecho es incuestionable.

(16) ALVAREZ GENDÍN se pronuncia en contra de la inscripción. «Realmente —dice—, la inscripción concesionaria no creo fuera necesaria ni que pudiera perjudicar a tercero, dado que figura ello anotado en las oficinas públicas del Departamento ministerial concedente y cualquier acto o negocio jurídico de transmisión o de constitución de derechos reales deben ser intervenidos o autorizados por el órgano concedente, y éste no sólo en el dominio público común (canales, ferrocarriles, etc.), sino del especial, como las minas (art. 13, Ley de Minas, de 19 de febrero de 1944), dado el carácter dominical público; por lo que es fácilmente cognoscible la transmisión o la constitución de un derecho real civil sobre la concesión, la que, a su vez, constituye un derecho real administrativo sobre el dominio público.» Cfr. *El dominio público. Su fundamento y naturaleza jurídica*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, p. 67. Sin embargo, la conveniencia de la inscripción es indiscutible, porque:

a) No siempre se da la necesidad de que la autoridad concedente tenga que intervenir (previamente o con posterioridad) los actos jurídico-privados que recaigan sobre el derecho real administrativo).

b) Aún en el supuesto de que así fuera y se llevasen Registros en las oficinas administrativas sobre el comercio jurídico de los derechos reales administrativos, estos Registros, dado su carácter administrativo, por su organización y sistema, no tienen como finalidad la seguridad del tráfico jurídico, de aquí que la publicidad de los mismos no satisfaga las exigencias del tráfico.

c) Al ser el Registro de la Propiedad el instrumento idóneo de la publicidad, sólo en él podrá encontrar el titular de un derecho real administrativo la auténtica seguridad jurídica que la institución registral confiere.

Ahora bien, en seguida surge una cuestión: ¿es aplicable íntegramente el régimen jurídico privado al comercio de estos derechos? Porque es indudable que los mismos pueden ser objeto de contrato de arrendamiento, cesión, usufructo, etc. Pero ¿no existen limitaciones administrativas? En efecto. La naturaleza especial de estos derechos reales postula un régimen especial. La legislación administrativa exige que se cumplan ciertos requisitos al realizar actos jurídicos privados referentes a aquéllos. Unas veces meramente se exige dar cuenta de los actos realizados, como así lo prevé el artículo 103 de la Ley de Obras Públicas (art. 139 de su Reglamento) al establecer que «de la enajenación o transferencia se dará cuenta al Ministerio de Fomento o a la Corporación que hubiere otorgado la concesión». Otras veces se exige algo más, y la legislación prevé la necesidad de la autorización previa (así, arts. 95 y 97 de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973; art. 21 de la Ley de Ferrocarriles y art. 10 de la Ley de Trolebuses de 1940). Y por último, a veces se llega a la prohibición expresa de toda la transmisión (17).

Admitida, por tanto, la inscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos reales administrativos, es evidente que los actos administrativos que pueden tener acceso al Registro pueden afectar al nacimiento, comercio jurídico y extinción de este derecho.

Cuando se intente la inscripción de un acto de transmisión de un derecho real administrativo, será necesario verificar, por tanto, con arreglo a la reglamentación aplicable, el requisito exigido en cada caso para que la enajenación pueda verificarse válidamente, a fin de evitar que tenga acceso al Registro un acto que infrinja el Ordenamiento jurídico.

(17) En sentencia de 24 de enero de 1956 se dice que «constituyen normas de obligada observancia, además del artículo 12 de la Ley de 27 de diciembre de 1947, que no incluye la transferencia de concesiones de servicios otorgados a procarío, la Orden circular de 9 de mayo de 1945, dictada expresamente para declarar intransmisibles esta clase de servicios, como reiteró la de 11 de marzo de 1950, disponiendo que en todos aquellos servicios que actualmente se encuentran en precario con arreglo a la disposición transitoria segunda del Reglamento, no se autorizarán transferencias en tanto no se haya otorgado la concesión definitiva del servicio con sujeción a los términos del mismo».

Sobre el problema del comercio jurídico de los derechos reales administrativos y sus limitaciones, *vid.* RIGAUB, *La théorie des droits réels administratifs*, Paris, 1914, pp. 311 y ss.

III

INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. *Principio general*

En cuanto los actos administrativos afectan al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles son, como ha quedado demostrado, susceptibles de inscripción (arts. 1.º y 2.º de la Ley Hipotecaria).

Cualquiera de los actos administrativos a que se refiere el apartado anterior tienen acceso a los Libros del Registro. Los derechos que de ellos deriven serán inscritos con las circunstancias físicas y jurídicas que consten en los mismos.

2. *Requisitos de la inscripción*

Es obvio que la inscripción de los actos administrativos está sujeta a los requisitos generales que el Ordenamiento jurídico establece. Las normas relativas a la inscripción contenidas en la Ley y Reglamento hipotecarios son perfectamente aplicables cuando el objeto de la misma sea un acto administrativo.

Ahora bien, aparte de los requisitos comunes, se exigen otros especiales, como consecuencia de la naturaleza específica de los derechos que tienen acceso al Registro. Particularmente, cuando se trata de derechos reales administrativos, dado su especial régimen jurídico, su regulación especial —y la propia legislación hipotecaria— suelen establecer ciertos requisitos. Para que puedan tener acceso válidamente a los Libros del Registro, pues, habrá de reunir, además de los requisitos generales, los especialmente exigidos para el derecho de que se trate.

De aquí la referencia específica que se contiene en los Manuales y Tratados de Derecho hipotecario a la inscripción de las concesiones administrativas «en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales» (según expresión del art. 31 del Reglamento Hipotecario) (18). A veces, se exigirá en la escritura pública que se consignen determinadas circunstancias (art. 60 del Reglamento Hipotecario); otras, la

(18) V. gr., Roca: *Derecho Hipotecario*, 6.ª ed., Barcelona, 1968, III, pp. 769 y siguientes; CAMY SÁNCHEZ-CANETE: *Comentarios a la legislación hipotecaria*, Pamplona, 1971, IV, pp. 351 y ss.

inscripción previa en algún Registro administrativo (art. 69 del Reglamento Hipotecario), etc.

3. *Efectos de la inscripción*

Una vez inscrito el derecho a que se refiere el acto administrativo, se producirán los efectos propios de la inscripción. Los asientos del Registro que reflejan el acto administrativo producirán todos los efectos de los asientos, abstracción hecha de la naturaleza especial del derecho objeto de ellos. En consecuencia, estarán bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán todos los efectos mientras no se declare su inexactitud (art. 1.º, párrafo 3, Ley Hipotecaria). El titular del derecho inscrito goza a su favor de la presunción de exactitud en tanto subsista la vigencia del asiento (art. 38, Ley Hipotecaria) y su posición será inatacable si reúne las circunstancias previstas en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Los principios de publicidad y de fe pública registral regirán aquí al igual que respecto de las inscripciones que no tengan su origen en un acto administrativo.

No obstante, este principio general no deja de ofrecer especialidades importantes. Aun cuando puede admitirse en líneas generales, quiebra cuando se trata de derechos derivados de un acto administrativo, cuando la inscripción tenga su origen en un acto de la Administración sujeto al Derecho administrativo.

En los apartados siguientes se estudian las excepciones que experimentan cada uno de los principios hipotecarios básicos.

IV

PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN

1. *La presunción de exactitud de los asientos del Registro*

La presunción de exactitud de los asientos del Registro que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, como los demás efectos que en el aspecto jurídico-material se derivan de la legitimación registral (19), se produce plenamente cuando los derechos reales inscritos lo fueron en virtud de un acto administrativo.

(19) ROCA: *Derecho Hipotecario*, cit., I, pp. 371 y ss.

En definitiva, la eficacia que el Registro confiere viene a incidir sobre la eficacia del acto administrativo. Si todo acto administrativo es obligatorio y ejecutivo (arts. 33 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; arts. 44 y 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo; art. 361 de la Ley de Régimen Local), estando investido de una presunción de legitimidad (20), la inscripción en el Registro de la Propiedad, en los supuestos en que proceda, no hace más que confirmar o reiterar aquella presunción de que participa todo acto administrativo.

Si cuando existe discrepancia entre Registro y acto administrativo se confiere a éste, a veces, eficacia para enervar algunos de los efectos de la inscripción (v. gr.: el Catálogo de Montes es suficiente para que no pueda utilizarse el proceso del art. 41 de la Ley Hipotecaria, según el art. 11 de la Ley de Montes), cuando el acto administrativo *está* registrado, cuando la inscripción lo es de un acto administrativo, es lógico que la fuerza del acto administrativo se vea reforzada por la que le confiere el Registro.

Ahora bien, si en este aspecto jurídico-material no ofrece especialidades la eficacia de la inscripción, por el hecho de que proceda de un acto administrativo, sí las ofrece —e importantes— en el aspecto jurídico-procesal.

En efecto, la legitimación registral determina que los asientos del Registro estén bajo la salvaguardia de los Tribunales. Así lo establece el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria. De tal modo que los Tribunales harán respetar el contenido de los asientos, en tanto «no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley» (art. 1.º, párrafo tercero, *in fine*, Ley Hipotecaria). Lo que supone:

a) Que la inexactitud debe declararse *en los términos establecidos en la propia Ley Hipotecaria*.

b) Que cuando se contradiga la existencia del derecho registrado debido a la falta de consistencia propia del título inscrito, siempre que su éxito entrañase la cancelación de la inscripción (21), debe en-

(20) Es esta presunción de legitimidad la que se aduce como fundamento del principio de ejecutividad, desde la monografía de TREVES: *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, 1936, y RODRIGUEZ MORO: *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949, pp. 37 y ss. Constituye la doctrina general. Cfr., por ejemplo, MARTÍN-RETORTILLO (C.): *Suspensión de los actos administrativos por los Tribunales de lo contencioso*, Madrid, 1963, pp. 35-36. GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, p: 367.

(21) Así, ROCA: *Derecho Hipotecario*, cit., I, pp. 535-536.

tablarse a la vez demanda de nulidad o cancelación de la inscripción (art. 31, párrafo segundo).

¿Hasta qué punto se dan estas consecuencias procesales cuando la inscripción es de un acto administrativo?

2. *La inexactitud del Registro derivada de la ineficacia del acto administrativo*

El artículo 1.º, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria, establece la presunción de veracidad de los asientos del Registro, «mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». El artículo 40 de la Ley enumera los supuestos de inexactitud y su rectificación.

Los distintos procedimientos de rectificación previstos en la Ley Hipotecaria, en cuanto se refieren a inexactitud derivada de error del propio asiento o cuando derivasen de no haber tenido reflejo en el Registro algún acto ulterior (v. gr.: transferencia de una concesión administrativa) podrán aplicarse cuando la inscripción derive de un acto administrativo. No existen, propiamente, especialidades dignas de tenerse en cuenta.

Pero sí se dan especialidades cuando la inexactitud provenga de los defectos del acto administrativo objeto de inscripción.

a) Cuando la inexactitud provenga de defectos del acto, el artículo 40, apartado d), de la Ley Hipotecaria, dispone: «Cuando la inexactitud procediere de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento y, en general, de cualquier otra causa de las no especificadas anteriormente, la rectificación precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial.»

El precepto está pensando en actos de Derecho privado, sujetos al Derecho común, no en actos administrativos. Es lógico, por tanto, que tratándose de actos jurídico-privados, la única vía admisible para la rectificación sea la del consentimiento del titular o, en su defecto, la resolución *judicial*. Y, dada la naturaleza de los derechos inscritos, *resolución judicial* que proceda de la Jurisdicción ordinaria.

b) Cuando el acto inscrito es administrativo, es evidente que no es aplicable la vía que, con carácter general, prevé la Ley Hipotecaria. No cabe que los Tribunales y jueces ordinarios puedan pronunciarse acerca de la validez de un acto administrativo. Pues, dada la estructura de los órganos jurisdiccionales españoles, las cuestiones

sobre la validez de un acto de la Administración sujeto al Derecho administrativo únicamente podrán plantearse ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Ahora bien, si únicamente se tratara de esta diferente Jurisdicción para conocer de la cuestión, no sufriría excepción alguna el precepto del artículo 40, *d*), de la Ley Hipotecaria. Todo se reduciría a interpretar la expresión «*resolución judicial*» (que es gramaticalmente lo suficientemente amplia) en el sentido de no limitarla a resolución de la Jurisdicción ordinaria. Se trataría de resolución de la Jurisdicción en cada caso competente.

Pero las diferencias del régimen jurídico sobre la invalidez del acto administrativo son más importantes que la de esa simple alteración de la Jurisdicción competente. Las diferencias radican en que, en virtud de los principios característicos del régimen administrativo, es la propia Administración la que tiene que pronunciarse acerca de la validez de sus actos (22). La Jurisdicción Contencioso-administrativa interviene *a posteriori*—si se produce el oportuno recurso contencioso-administrativo— para verificar si la Administración hizo un uso adecuado de las potestades de autodefensa.

c) Ante un acto administrativo inválido, es la Administración, a través del órgano en cada caso competente, la que tiene que pronunciarse acerca de su validez, anulación o declaración de nulidad. Lo que puede hacer:

1.º A instancia del interesado, que deduzca el oportuno recurso administrativo admisible (alzada, reposición, revisión) o que incoe el correspondiente procedimiento de nulidad del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

2.º De oficio por la Administración, lo que podrá hacer en los supuestos de nulidad de pleno Derecho (artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y en los de anulabilidad cuando sea por infracción manifiesta de la Ley (artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Si la anulabilidad no lo es por infracción manifiesta de la Ley, no existirá otro procedimiento para anular el acto que el proceso administrativo de lesividad (artículo 110, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo).

(22) Un resumen general del sistema, en mi trabajo *La Justicia administrativa en España*, «Cuadernos Civitas», Madrid, 1974, pp. 27-43.

d) Resuelto el procedimiento administrativo correspondiente por acto que agote la vía administrativa, será susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Si no se produce la impugnación en la vía contencioso-administrativa, una vez transcurridos los plazos previstos para ello, el acto adquiere firmeza. Si se produce la impugnación procesal ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ello no será obstáculo para que, salvo los supuestos de suspensión de la ejecución (artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), el acto despliegue plenamente su eficacia y sea ejecutivo y obligatorio.

Por tanto, normalmente, la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo que sirvió de base para la inscripción en el Registro de la Propiedad de un derecho derivado del mismo se producirá por decisión de la propia Administración. Es más, si existe un proceso ulterior sobre la validez de la decisión anulatoria, la sentencia se limitará a verificar la validez de ésta, pudiendo contener alguno de los siguientes pronunciamientos:

1.º Si el acto administrativo objeto de recurso contencioso-administrativo había desestimado el recurso administrativo o la instancia de declaración de nulidad interpuesta por el interesado, y la sentencia es confirmatoria, se limitará a confirmar la validez del acto denegatorio de la pretensión de anulación, y, por tanto, del acto inscrito. No se producirá, por tanto, ninguna mutación en la relación jurídica. La resolución firme en vía de revisión vendrá a reforzar la legalidad del acto registral.

2.º Si, por el contrario, la sentencia es estimatoria del «recurso contencioso-administrativo» y declara no ajustado a derecho el acto administrativo desestimatorio de la petición de anulación, anulará éste y, al mismo tiempo, el acto primeramente dictado que tuvo acceso a los Libros del Registro. De aquí que la sentencia dictada por la Jurisdicción Contencioso-administrativa sea la que producirá el efecto de la anulación o declaración de nulidad del acto inscrito.

3.º Si el acto decidiendo el procedimiento de anulación fue estimatorio de ésta y, por tanto, anuló el que había sido inscrito en el Registro, la sentencia dictada por la Jurisdicción Contencioso-administrativa en ningún caso producirá efectos sobre el acto administrativo originario que tuvo acceso al Registro. Pues si es confirmatoria de la anulación decretada por el acto objeto de «recurso contencioso-

administrativo», la anulación del acto inscrito se produce por el confirmado por la sentencia. Y si la sentencia anula el acto anulatorio, lo que hace es reconocer la validez del que fue inscrito.

Únicamente se producirá un efecto registral en este último supuesto, si el acto administrativo que anuló el que había sido anteriormente objeto de Registro hubiera tenido acceso a los Libros del Registro, en virtud del principio de ejecutoriedad. En este supuesto, la sentencia restablecería la situación anterior.

e) De lo expuesto se desprende que, normalmente, no será una sentencia—ni siquiera de la Jurisdicción Contencioso-administrativa—la que restablezca la exactitud registral al anular el acto administrativo inválido del que deriva la inscripción. Será un nuevo acto administrativo dictado en virtud de la potestad administrativa anulatoria (de oficio o a instancia de interesado) el que privará de efectos al acto inválido registrado. Salvo los supuestos de sentencia estimatoria de un «recurso contencioso-administrativo de lesividad» (dirigido a obtener la anulación de un acto anulable) o del «recurso contencioso-administrativo» interpuesto contra el acto denegatorio en vía administrativa del recurso o petición de anulación, en los demás, la rectificación de la inexactitud proviene de un acto administrativo. Es un acto administrativo, y no una «resolución judicial», el vehículo de rectificación en el supuesto del artículo 40, d), de la Ley Hipotecaria.

3. *Inaplicabilidad del artículo 38, párrafo segundo de la Ley Hipotecaria*

En el apartado anterior ha quedado demostrado que la vía adecuada para que el titular de un derecho pueda hacer valer éste frente a un asiento registral inexacto—cuando la inexactitud deriva de que la invalidez del acto administrativo inscrito—no es el proceso civil ordinario, ni siquiera el proceso ante cualquier otra Jurisdicción. La vía adecuada es la Administración, seguida ante órganos de la propia Administración, que, en ejercicio de sus potestades de revisión, decidirán acerca de la invalidez del acto inscrito, salvo los supuestos expresados del recurso de lesividad o del proceso administrativo incoado por el interesado que no obtuvo satisfacción de su pretensión de anulación en la vía administrativa.

Por este especial régimen de la anulación del acto inscrito no será de aplicación el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley Hipotecaria (23).

En efecto:

a) El precepto del párrafo segundo del artículo 38 está contemplando el supuesto del ejercicio de acciones contradictorias del dominio o *derechos reales inscritos*. Es decir, una acción *civil*, que deberá ejercitarse necesariamente ante la Jurisdicción ordinaria. Es decir, ante los mismos Tribunales bajo cuya salvaguardia se colocan los asientos del Registro.

b) Cuando el artículo 38, párrafo segundo, dice que no puede ejercitarse ninguna acción contradictoria de dominio «sin que, previamente o a la vez se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente», parte de la idea de que son Tribunales de un mismo orden de Jurisdicción los que tienen que decidir una y otra cuestión. Ahora bien, cuando el acto inscrito es un acto administrativo, no ocurre así. Para que desaparezca la inexactitud registral, el titular del derecho no inscrito no ejercita una acción contradictoria de dominio, sino que insta el correspondiente procedimiento administrativo dirigido a que se anule el acto administrativo que sirvió de base a la inscripción. Por tanto, en esta vía, el órgano administrativo carece de jurisdicción para pronunciarse acerca de la nulidad o cancelación del asiento registral. No cabe que, en esa vía, el interesado plantee, a la vez que la nulidad o anulación del acto administrativo, la de la inscripción derivada del mismo.

c) Ante aquella diferencia de Jurisdicciones, ¿ha de concluirse que la decisión del procedimiento administrativo no tiene fuerza para operar directamente sobre los asientos registrales? ¿Es que, después de la resolución administrativa, ha de incoar un proceso civil en el que, sobre la base de la resolución administrativa, se dicte sentencia sobre la nulidad de la inscripción?

Parece evidente que no. El artículo 38, párrafo segundo, como la generalidad de las normas que integran el Ordenamiento hipotecario, parte de que sólo tienen acceso a los Libros del Registro derechos civiles, sometidos al Derecho común. En cuanto el derecho ins-

(23) Es esta otra de las especialidades importantes derivadas de la naturaleza del acto inscrito. Sobre el tema en general, me remito a mi trabajo *La impugnación de los actos registrales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1955, pp. 513-532.

crita deriva de un acto administrativo, sujeto a distinto régimen jurídico, ha de estarse a éste, a todos los efectos.

Por tanto, para hacer valer la posible invalidez del acto inscrito, habrá que estar a ese régimen especial, con todas las consecuencias. Una vez declarado nulo o anulado el acto administrativo inscrito, esta nulidad o anulación comportaría la de la inscripción registral en todo lo que resulte afectada. A tal efecto, bastará la presentación en el Registro del documento auténtico expedido por el órgano en cada caso competente (artículo tercero, párrafo primero, Ley Hipotecaria) (24).

V

EL PRINCIPIO DE FE PÚBLICA REGISTRAL

1. *El tercero hipotecario y la anulación del acto administrativo*

La protección que el Registro confiere al tercero hipotecario que reúne los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, despliega su eficacia plenamente, salvo en las excepciones que la doctrina señala (25). Estas excepciones son todas derivadas de la inscripción de

(24) Sin embargo, cuando lo que ha tenido acceso al Registro es un acto jurídico que, aunque consecuencia de la actividad administrativa, tiene entidad distinta, no puede admitirse sin reservas lo dicho en el texto. Así, por ejemplo, si como consecuencia de un procedimiento administrativo de apremio, se enajena la finca embargada. Si en un «recurso contencioso-administrativo» se plantea la nulidad del procedimiento de apremio y embargo, no puede decidirse en la vía procesal administrativa acerca de la nulidad de la inscripción registral. En este sentido, una sentencia de la Sala Cuarta de 14 de noviembre de 1966, dice: «La competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa se funda en que no se trata de ventilar ahora una cuestión civil, sino de revisar la legalidad del procedimiento, inequívocamente administrativo..., pero es ajeno a la competencia jurisdiccional la pretensión de que se declare la nulidad de las inscripciones registrales del inmueble vendido».

Pero si tiene jurisdicción la Sala de lo Contencioso-administrativo, como dice una sentencia de la Sala Quinta de 27 de mayo de 1972, para pronunciarse acerca de la anulación del acuerdo que autorizó la permuta de una parcela sobrante de la vía pública por bien de un tercero. Como dice la sentencia, «el recurrente pretende se le adjudique como colindante... lo que a tenor del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional, en relación con los 41 y 42 de la misma, viene atribuido a esta Jurisdicción y no a la civil, y ello a pesar de que la persona a quien el Ayuntamiento adjudicó la parcela la tenga inscrita a su nombre en el Registro de la Propiedad, porque si bien la anulación o cancelación del asiento registral sea atribución de la Jurisdicción ordinaria, ésta no podría decidir la cuestión previa administrativa».

(25) Roca: *Derecho Hipotecario*, cit., I, pp. 822 y ss.; CAMY: *Comentarios*, cit., V, pp. 60 y ss.

actos jurídicos sometidos al Derecho común. Entre ellas no figura alusión alguna a la circunstancia de que la nulidad o anulación haya derivado de un acto administrativo. ¿Quiere esto decir que en estos supuestos no cabe hablar de excepción? ¿Hasta qué punto la posición inexpugnable del tercero hipotecario lo es frente a la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo?

En la realidad jurídico-administrativa, por lo expuesto en los apartados anteriores, es más frecuente cada día la producción de actos de los que derivan derechos inmuebles, que pueden ser adquiridos por un tercero que reúna los requisitos del artículo 34. Pensemos, por ejemplo, en los ciertamente numerosos procedimientos expropiatorios que determinan la adquisición de un derecho de propiedad a favor del beneficiario (sea ente público o privado). Si este beneficiario transmite su propiedad a quien cumple los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y, después, se declara la nulidad del acto administrativo que puso fin al procedimiento expropiatorio que determinó la transmisión de la propiedad, ¿afecta esta nulidad a la posición jurídica alcanzada por el tercero hipotecario?

Pensemos, también, en los supuestos de derechos reales administrativos. Si el que obtuvo el derecho (v. gr., en virtud de concesión administrativa) lo transfiere a un tercero con todos los requisitos legales y el adquirente cumple los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ¿hasta qué punto la inscripción a favor de éste resulta afectada por la posible declaración de nulidad de la concesión que determinó el nacimiento del derecho real administrativo y, por tanto, de un nuevo bien susceptible de tráfico jurídico?

Como se ha señalado, entre las excepciones al ámbito de la fe pública registral que suelen señalarse, no figuran estos supuestos. Ahora bien, esta falta de referencia al supuesto de los actos administrativos inscritos no puede considerarse en modo alguno argumento decisivo. Pues podría explicarse perfectamente por el frecuente olvido de la doctrina hipotecaria de aquellas situaciones nacidas fuera del ámbito del Derecho común.

El problema se concreta en determinar hasta qué punto la norma general del artículo 34 de la Ley Hipotecaria tiene aplicación a los supuestos de inscripciones derivadas de un acto administrativo, por no existir norma expresa que establezca la excepción al principio, o si, por el contrario, precisamente por tratarse el artículo 34 de la Ley Hipotecaria de una norma del Ordenamiento jurídico común no

es aplicable al régimen especial del Derecho administrativo. En definitiva, el argumento decisivo a favor de esta última posición no es otro que la imposibilidad de que los efectos de una declaración de nulidad o anulación de un acto administrativo resultara enervada por las normas reguladoras de un servicio—El Registro de la Propiedad—instituido fundamentalmente para garantizar la seguridad jurídica de las relaciones jurídico-privadas.

¿Hasta qué punto se da esta inatacabilidad del derecho del tercero hipotecario cuando se produce la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo del que dimana aquel derecho?

No cabe una solución simplista válida para todos los supuestos. La clasificación de actos administrativos que hicimos en relación a la inscripción, despliega aquí plenamente sus efectos. Se impone, por lo pronto, una distinción entre los actos administrativos inscritos de los que deriva un derecho administrativo sujeto al Derecho administrativo (derecho real administrativo) de aquellos otros cuya eficacia se produce en el mundo de las relaciones jurídico-privadas.

2. *Actos administrativos relativos a derechos reales administrativos*

a) Esta categoría de actos incide fundamentalmente sobre algo tan específicamente sometido a un régimen jurídico especial como es el dominio público. Los derechos reales administrativos son, según se señaló, derechos reales sobre cosas de dominio público. Y el dominio público es inalienable, inembargable, no susceptible de gravamen. De aquí que únicamente se admita sobre el mismo derechos que, asimismo, estén sujetos al mismo régimen jurídico especial. No es concebible sobre el dominio público un derecho real sujeto al Derecho privado. Sólo, derechos reales administrativos.

b) El titular de un derecho real administrativo, esté o no inscrito en el Registro de la Propiedad, haya tenido o no acceso a los Libros del Registro, no puede ostentar sobre aquel concreto dominio público objeto de su derecho unas facultades más amplias que las que derivan del especial régimen jurídico a que está sometido el acto que determinó el nacimiento del derecho, el objeto real que nace y el derecho mismo. Lo que supone que esté sujeto a todas las limitaciones propias del régimen administrativo característico del dominio público.

Tanto el primer titular del derecho real administrativo (v. gr., aquel a cuyo favor se otorgó la concesión) como los sucesivos adquirentes (que adquirieron el derecho en virtud de actos jurídicos traslativos, con las autorizaciones o aprobaciones en su caso preceptivas), están sujetos a aquellas limitaciones.

c) En consecuencia, si, con arreglo a ese régimen jurídico-administrativo, se produce la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo del que deriva aquel derecho inscrito, su titular no puede invocar el principio de fe pública registral para hacer inatacable su situación jurídica. Aun cuando en el mismo concurren todos los requisitos que el Ordenamiento jurídico exige para ello, le alcanzarían los efectos de la nulidad o anulación del acto administrativo.

Puede ocurrir que el tercero hipotecario lo sea quien no tuviera—ni pudiera tener lógicamente—conocimiento de la posible causa de invalidez, que hubiera adquirido el derecho real administrativo de quien, según el Registro de la Propiedad, era el legítimo titular, que hubiese a su vez inscrito el derecho real administrativo adquirido. Aun así, su posición registral no tiene fuerza jurídica para enervar todo el régimen de excepcionales prerrogativas que es el Derecho administrativo.

Es más, cuando aparece el dominio público como título y fundamento de cualquier acción, el principio de fe pública registral ni siquiera puede amparar la posición del tercero hipotecario que hubiese nacido como consecuencia de actos jurídicos-privados.

Así como el principio de legitimación registral despliega, a veces, su eficacia frente a función pública administrativa, no ocurre lo mismo con el principio de fe pública. Así, por ejemplo, respecto de la función administrativa de deslinde. Una reiterada jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo lo ha señalado así (v. gr., sentencias de 22 de octubre de 1966, 30 de octubre y 2 y 11 de noviembre de 1968, 16 de noviembre de 1971 y 8 de mayo de 1973) (26). La Ley de Costas, artículo sexto, párrafo 3, dispone (27): «La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley

(26) Esta última por mí comentada en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1973, pp. 504-508.

(27) LEGUINA: *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, núm. 65 de esta REVISTA, pp. 68-69.

Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes».

La Jurisprudencia, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, así lo había venido consagrando (28).

A tenor del precepto de la Ley se respetan los derechos de propiedad inscritos, en cuanto gozan de la protección que confiere el principio de legitimación. La inscripción en el Registro, aun cuando no confiera la protección del principio de fe pública registral, sí confiere la del principio de legitimación registral, lo que supone la presunción de que el titular registral del dominio de los bienes inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos (artículo 38, párrafo primero, de la Ley Hipotecaria).

Por lo que aun cuando no se llegara a alcanzar la protección del principio de fe pública registral, debería ser bastante la del principio de legitimación para que se respetara en el deslinde la posesión.

En este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 1973, cuarto considerando, sienta una doctrina correcta. En él se afirma que la facultad de la Administración puede encontrarse limitada por los efectos del principio de legitimación registral de que gozan los títulos inscritos en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 38 y concordantes de la Ley Hipotecaria.

d) El principio de legitimación registral, tal y como se ha demostrado, despliega su eficacia en tanto en cuanto subsista vivo el asiento registral. El principio de fe pública registral confiere una posición de inatacabilidad al tercero inscrito. Esta inatacabilidad es la que quiebra cuando se produce la nulidad del asiento de un derecho sobre un bien de dominio público.

Cuando el objeto del derecho es el dominio público, los principios propios del Derecho administrativo prevalecen sobre el régimen registral. Y ocurre así aun cuando el tercero hipotecario ostente un título jurídico-privado. Las sentencias antes citadas (29), dictadas por la Sala Primera, no pueden ser más expresivas. Aplicando rigidamente

(28) MARTÍNEZ ESCUDERO: *Playas y costas*, Madrid, I, 1970, p. 200. Sobre el problema, FORNESA: *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre*, núm. 46 de esta REVISTA, pp. 141-145; LEGUINA: *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, núm. 65 de esta REVISTA, pp. 59-98; CONDE Y CONDE: *El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad privada*, núm. 73 de esta REVISTA, pp. 433-438.

(29) Cfr. nota 2.

los principios jurídico-administrativos de prerrogativa, no dudan en sacrificar el de la seguridad jurídica (30). Una inscripción registral —dice la sentencia de 3 de junio de 1974— no puede convertir lo que es dominio público en propiedad privada. Y como el dominio público es inalienable e imprescriptible, es obvio que es nulo cualquier título de propiedad sobre el mismo a favor de un particular y el asiento registral en que así consta (31).

Pues bien, si esto es así cuando el título inscrito es jurídico-privado, no ofrece duda que cuando la situación jurídica registrada nació de un acto administrativo, la conclusión debe ser idéntica.

Cuando la situación jurídica sobre el dominio público nació en virtud de un título jurídico-privado, se produjo el paso al comercio jurídico-privado de un bien inalienable, sujeto al comercio jurídico-público. De aquí la nulidad en que se incurrió.

Cuando la situación jurídica que tuvo acceso al Registro está sujeta al Derecho administrativo (derechos reales administrativos), la posible inexactitud registral se producirá como consecuencia de las infracciones del Ordenamiento jurídico-administrativo en que haya incurrido el acto de que dimana. Por tanto, sujeta a este régimen jurídico especial.

(30) Porque, en efecto, el dominio público —cualquier dominio público, incluso el más «natural», salvo supuestos excepcionales— no aparece claramente delimitado en la realidad. Que un terreno sea o no zona marítimo-terrestre, por ejemplo, depende de circunstancias tan contingentes que resulta imposible conocerlo con exactitud, ni siquiera por aproximación. Por lo tanto, cuando una persona, física o jurídica, nacional o extranjera, adquiere en las zonas del litoral un terreno —incluso edificado, y edificado a veces por un monumental rascacielos— no sabe —*ni tiene por qué saber*— que aquéllo es dominio público. Le bastará con acudir a los Libros del Registro para verificar si le vende el que es propietario.

Pues bien, esto tan elemental se derrumba ante la declaración de estas sentencias. Congruentes con una ortodoxa concepción del dominio público, dan al traste con la seguridad jurídica. Por respetar la prerrogativa, sacrificamos la garantía. Se ha proclamado hasta la saciedad que la esencia del Derecho administrativo radica en una perfecta ecuación entre las prerrogativas y las garantías. Cuando esta ecuación se rompe es que algo no va bien, es que estamos alejándonos de la justicia.

La doctrina de las sentencias es, formalmente, correcta. Aplica unos principios generales del Derecho que no pueden ponerse en tela de juicio. Sin embargo, no pueden ser más discutibles los drásticos resultados a que conduce.

Se impone, por tanto, un serio replanteamiento del tema. Si es preciso, a nivel normativo, a fin de que se promulguen las disposiciones necesarias para que se respete la seguridad jurídica y, de este modo, se restablezca el equilibrio entre las prerrogativas y las garantías, sin las que no puede hablarse de Derecho administrativo.

(31) El texto de los considerandos de la sentencia, en nota 2.

Si, como se ha señalado, el título del derecho real administrativo, está sujeto al régimen jurídico excepcional, es obvio que, aun cuando el derecho hubiese tenido acceso al Registro, éste no puede desnaturalizar ese régimen jurídico. El derecho inscrito tendrá el contenido y las facultades propias del mismo. El Registro no puede aumentar estas facultades.

Y, precisamente, una de las notas de ese régimen jurídico es siempre una cierta nota de precariedad. El derecho sobre el dominio público, que sólo hasta fecha relativamente reciente fue configurado como tal derecho real—y no con unanimidad— (32), está sujeto siempre a la prerrogativa, de tal modo que el ente público titular del dominio podrá, en ejecución de ésta, en virtud del privilegio de la decisión ejecutiva, pronunciarse sobre la validez de los actos determinantes del nacimiento y modificación de esos derechos.

(32) Como señalé en mi trabajo *Los derechos reales administrativos*, cit., páginas 145-148: «En 1908, al enfrentarse HAURIUO con un *arrêt* del *Conseil d'Etat*, el *arrêt* de 25 de mayo de 1906 («Ministerio de Comercio, calle Ferrocarriles de Orleáns»), registraba el giro que se había producido en la jurisprudencia del alto Cuerpo consultivo al configurar las facultades del concesionario sobre los bienes de dominio público. En aquel *arrêt* se hablaba claramente del derecho exclusivo de goce del concesionario sobre los bienes del dominio público. Y el decano de Toulouse no vaciló en proclamar que estábamos en presencia de un auténtico derecho real, que existía toda una categoría de derechos reales administrativos.

Ya en 1900, un civilista, PLANIOL, al publicar la primera edición de su Tratado, agudamente había observado que existía un grupo de derechos especiales conferidos a los particulares por la Autoridad administrativa sobre el dominio público, a los que damos el nombre de concesiones, y que ofrecían la más grande analogía con los derechos reales. Y con anterioridad, dos de los grandes nombres de la ciencia del Derecho administrativo—OTTO MAYER y SANTI ROMANO—habían intuido la figura. Pero fue HAURIUO quien le da su formulación más precisa, y, poco después, la nueva categoría jurídica va a lograr la consagración definitiva en una célebre monografía: la *Teoría de los derechos reales administrativos*, de RICAUD.

A partir de este momento, una acalorada polémica va a surgir en la doctrina de los principales países del continente europeo sobre la nueva categoría de la ciencia jurídica, que trasciende a nuestros días. Y así como PEQUIGNOT, siguiendo la línea de HAURIUO, va a admitir la figura en Francia, como en Alemania la admiten FORSTHOFF y KOELREUTER, y en Italia FORTI, ZANOBINI y RANELLETTI, en contra levantarán sus voces autores como DUGUIT, BERTHELEMY, BONNARD y LAURADÈRE, que cerrará las páginas de su Manual, en su edición de 1955, proclamando que trasladar la figura del derecho real al campo del Derecho administrativo supone, más que una simple trasposición, una desnaturalización.

La doctrina española e hispanoamericana también se ha hecho eco de la polémica y, al lado de los defensores de la figura, como ALCALÁ-ZAMORA, ALVAREZ GENDÍN y VILLAR PALASÍ, entre los españoles, y VILLEGAS BASALVIBASO, SARRIA, SPOTA, DíEZ y MARIENHOFF, entre los americanos, es posible encontrar detractores, como FERNÁNDEZ DE VELASCO, GABINO FRAGA y CHIGLIANI*.

3. *Actos administrativos relativos a los derechos reales privados*

Si cuando el derecho real derivado del acto administrativo es administrativo—tiene por objeto un bien de dominio público—el titular registral no goza de la protección del principio de fe pública registral, aun cuando concurren los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ninguna razón existe para aplicar las mismas reglas cuando el derecho real derivado del acto administrativo recae sobre propiedad privada.

Por tanto, salvo que exista norma especial expresa de rango suficiente, la protección que el Registro confiere al tercero hipotecario se produce plenamente cuando el derecho real inscrito está sujeto al Derecho administrativo, *aun cuando se produzca la anulación del acto administrativo del que dimana*. Siempre que se den los requisitos previstos en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, la posición del tercero es inatacable.

A título de ejemplo, citaremos la expropiación forzosa. Los actos administrativos dictados en el procedimiento expropiatorio constituyen uno de los supuestos típicos de acto administrativo que producen efectos en las relaciones jurídico-privadas. Pues bien, si el beneficiario de la expropiación, una vez adquirida la propiedad (v. gr., para ampliar una industria de interés nacional), la transmite a un tercero que reúne todos los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, este tercero adquiere una posición inatacable, aun cuando se anule el acto administrativo expropiatorio que fue la causa de la adquisición del derecho de propiedad para el transmitente.

Es cierto que el artículo 69 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, dice: «1. Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados. 2. En todo caso, los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión, para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma». Ahora bien, este precepto se refiere al supuesto concreto del derecho de reversión. Que, por cierto, no constituye una excepción al principio de fe pública registral. Pues, para que éste opere,

es necesario que se resuelva el derecho del otorgante «por virtud de causas que no consten en el mismo Registro» (artículo 34 de la Ley Hipotecaria), y el derecho de reversión presupone la no afectación de la cosa expropiada a la causa que motivó la expropiación (33). Por el contrario, cuando lo que se produce es la anulación del acto administrativo expropiatorio por haberse dictado con infracción del Ordenamiento jurídico, por causas que no constan en el Registro, el supuesto es distinto. No cabe, por tanto, la excepción.

Lo que, como vimos, era régimen esencial en el dominio público, no se da en el dominio privado, sea de los entes públicos o de los particulares. Tanto cuando el acto administrativo se refiere a bienes particulares de los entes públicos como a bienes de los particulares, su anulación—aun sujeta al régimen jurídico administrativo—no afectará a quien goza de la protección del principio de fe pública.

(33) PÉREZ MORENO: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, 1966, pp. 333-334.

LOS EFECTOS DE LA INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS *

P O R

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

Catedrático de Derecho administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCIÓN: 1. Acto administrativo y Registro de la Propiedad. 2. Actos por los que la Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales. 3. Actos dictados en el ejercicio de funciones administrativas que inciden en los derechos sobre bienes inmuebles de los administrados: a) Eficacia jurídico-privada de los actos administrativos; b) Los actos administrativos que producen efectos en el dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles; c) Actos administrativos en materia agraria; d) Actos administrativos relativos a urbanismo. 4. Actos relativos a los derechos reales administrativos.—III. INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: 1. Principio general. 2. Requisitos de la inscripción. 3. Efectos de la inscripción.—IV. PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN: 1. La presunción de exactitud de los asientos del Registro. 2. La inexactitud del Registro derivada de la ineficacia del acto administrativo. 3. Inaplicabilidad del art. 38, párrafo segundo, de la Ley Hipotecaria.—V. EL PRINCIPIO DE FE PÚBLICA REGISTRAL: 1. El tercero hipotecario y la anulación del acto administrativo. 2. Actos administrativos relativos a derechos reales administrativos. 3. Actos administrativos relativos a los derechos reales privados.

I

INTRODUCCIÓN

En el Registro de la Propiedad tienen acceso, cada día en mayor medida, actos administrativos, actos jurídicos dictados en el ejercicio de una función administrativa.

Ante el progresivo e incesante aumento de la intervención administrativa, del que no escapa sector alguno de la realidad social (1), es cada vez mayor el número de actos administrativos, en el más estricto y riguroso término de la expresión, que afectan al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. Y, por tanto, sus-

* Texto de la ponencia presentada por el autor al II Congreso Internacional de Derecho Registral, que se celebrará en Madrid del día 30 de septiembre al 4 de octubre de 1974.

(1) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Administración pública y libertad*, México, 1971, en especial, pp. 17-29.

ceptibles de inscripción, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria.

Como tales actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo (según expresión del artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), tienen entrada en los asientos de los libros registrales, con el consiguiente reflejo en los derechos inscribibles afectados por ellos.

Una vez efectuada la inscripción se producirán, por tanto, los efectos propios que el Derecho registral prevé.

Ahora bien, por el hecho del régimen jurídico especial del acto que accede al Registro (sujeto el Derecho administrativo), ¿se dan algunas especialidades de los efectos de la inscripción? ¿Opera el régimen común de los efectos de la inscripción sin excepción alguna? ¿O, por el contrario, se dan algunas especialidades precisamente por el carácter de los actos inscritos?

Este es, precisamente, el tema del presente trabajo. Señalar hasta qué punto se producen especialidades en el régimen jurídico de los efectos de la inscripción. Por ello, con carácter previo, se impone una breve referencia a los tipos de actos administrativos susceptibles de inscripción.

No se trata de estudiar todas las especialidades que se producen en el régimen jurídico registral cuando entra en relación con el Derecho administrativo. Existen otras —y muy importantes— aparte de las derivadas de la circunstancia de que el acto objeto de la inscripción sea *administrativo*. A título de ejemplo pueden señalarse las que son consecuencia de la naturaleza de los bienes objetos de los derechos inscritos —v. gr.: dominio público o propiedades de régimen especial, como los montes— (2). Prescindiremos de todas estas cuestio-

(2) Precisamente las especialidades que se producen en este sector se dan, también, en la eficacia de las inscripciones. Cuando el derecho inscrito choca con algún bien de aquella naturaleza especial, se debilita enormemente la eficacia propia del Derecho registral. El régimen exorbitante del Derecho administrativo prevalece y se impone frente al régimen común. Ese monstruo de Poder que es la Administración pública no se detiene ante nada. El Derecho común quiebra, se desvanece ante sus prerrogativas. Así, por ejemplo:

a) Uno de los efectos del principio de legitimación, el efecto procesal consistente en la posibilidad de hacer prevalecer los asientos del Registro por el cauce del procedimiento especial del artículo 41 de la Ley Hipotecaria, no se da frente a los montes públicos catalogados. Así lo dispone la Ley de Montes, artículo 11, párrafo 6, que vino a rectificar una correcta doctrina jurisprudencial, elogiado por la doctrina, en cuanto venía a reconocer el más mínimo respeto debido a una de las instituciones fundamentales del Ordenamiento jurídico, que responde a la necesidad de respetar un principio no menos elemental (el de la seguridad jurídica). Sobre este problema, me remito a mi trabajo *El proceso del*

nes para centrarnos en las propias y específicas que plantea la eficacia de la inscripción cuando tuvo como origen un acto administrativo.

artículo 41 de la Ley Hipotecaria y los montes públicos catalogados, núm. 1 de esta REVISTA, pp. 177-180, y en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1950, páginas 30 y ss.

b) Pero es más, es que hasta el principio de fe pública registral, hasta la protección debida al tercero hipotecario, quiebra cuando los derechos inscritos recaen sobre una parcela del dominio público. Así ha venido a reconocerlo una reciente doctrina jurisprudencial de la Sala Primera del Tribunal Supremo, que ha rectificado una reiteradísima doctrina anterior más respetuosa con los principios hipotecarios. Entre las sentencias más recientes, las sentencias de 28 de noviembre de 1973 y 3 de junio de 1974.

La primera de estas sentencias, en su tercer considerando, establece: «Que aunque el fundamento de la recurrida sentencia, que justifica su fallo, lo es la falta de pruebas por parte del Estado de aquellos elementos fácticos que determinan la condición de dominio público del bien, tal como lo entiende, reivindicando en tal concepto, al aceptar sustancialmente los considerandos de la sentencia apelada, no se descarta, el que por prescripción adquisitiva, sea el demandado propietario del terreno cuya adscripción al dominio público impugnó, al tiempo de realizarse el deslinde administrativo de la zona marítimo-terrestre, y en la que se apreciaba la existencia de aquella franja de accesión o aterramiento, en su colindancia con la finca de su propiedad; prescripción, que el juzgador de primer grado estima, a virtud de una posesión inmemorial amparada en una inscripción registral, conforme a la cual, la tan referida finca extendía sus linderos «hasta el mar»; mas aparte de la imprecisión que encierra la descripción de tal dato físico, y que el propio demandado rectifica, entendiéndolo remitido a límite de la zona marítimo-terrestre, tampoco la posesión de esos terrenos de accesión pueden justificar su prescripción adquisitiva, pues al igual que es de dominio público el mar territorial y la zona marítimo-terrestre, lo son esos terrenos unidos a ella por accesión o aterramientos, y por tanto sin que su posesión sea apta para prescribir, por no ser *res habilis ad usucapionem*, ya que como bien de dominio público, está fuera del comercio de los hombres, y no poderse estimar amparada, por lo que no es más que una presunción posesoria, que ha de ceder, ante una realidad jurídica extrarregistral; y al no estimarlo de tal forma la sentencia recurrida, aplica indebidamente el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, lo que hace sea estimado, al igual que sus dos anteriores, el cuarto de los motivos del recurso».

Y la segunda, es decir, la de 3 de junio de 1974, en el tercer considerando, dice: «Que esta Sala, en sentencia de 28 de noviembre de 1973, tiene declarado, que estando la zona marítimo-terrestre calificada por la Ley de bien de dominio público, al particular que se oponga a tal adscripción corresponde probar, no al Estado, los hechos obstativos a la misma, o, en su caso, el derecho que sobre los mismos reclame, por lo que, en el caso de autos, a la Sociedad demandada le incumbe acreditar su dominio de los terrenos discutidos, y, a tal respecto, es de advertir, que en virtud del principio de la fe pública registral, proclamado fundamentalmente en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, en relación con otros, entre ellos el 32, el contenido del Registro se reputa exacto en provecho de tercero, siempre que la inexactitud registral esté provocada por la no inscripción de un título, derecho o acción registrable, pero no en otro caso, y este último supuesto es, precisamente, el que aquí se da, porque el artículo quinto, número primero, del Reglamento de la Ley Hipotecaria, exceptúa de la inscripción los bienes de dominio público a que se refiere el artículo 339 del Código Civil, ya sean de uso general, ya pertenezcan privativamente al Estado, mientras están destinados a algún servicio público, al fomento de la riqueza nacional o a las necesidades de la defensa del territorio, precepto cuya *ratio legis* es fácilmente comprensible, porque la adscripción de esos bienes a fines de carácter público los sitúan fuera del comercio de los hombres, haciéndolos

II

ACTOS ADMINISTRATIVOS SUSCEPTIBLES DE INSCRIPCIÓN

1. *Acto administrativo y Registro de la Propiedad*

«El Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.» Así lo dispone el artículo 1.º, párrafo primero, de la Ley Hipotecaria. De acuerdo con este principio general, el artículo 4.º del Reglamento establece: «Serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona individual o colectiva a que pertenezcan y, por tanto, los del Estado, la provincia, el municipio y entidades civiles o eclesiásticas.» En consecuencia, cualquier acto que afecte a los derechos reales sobre bienes inmuebles será susceptible de inscripción. La enumeración de títulos inscribibles que se contiene en el artículo 2.º de la Ley tiene carácter enunciativo, como revela el artículo 7.º del Reglamento.

Es, pues, indudable que, en principio, todo acto administrativo que, de uno u otro modo, afecte al dominio o derechos reales sobre bienes inmuebles (determinando su nacimiento, modificación o extinción), será susceptible de inscripción.

Ahora bien, es necesario distinguir «acto administrativo» y «documento administrativo». No existe correlación de conceptos. El documento administrativo, o, al menos, lo que nuestra doctrina hipotecaria suele denominar «documento administrativo», no es reflejo documental de un acto administrativo.

inalienables e imprescriptibles, llevando en su peculiar destino la propia garantía de inatacabilidad o inmunidad, no necesitando de las ventajas y garantías que proporciona el sistema registral, cuyo contenido, por ende, tampoco puede perjudicarles, normativa que rige mientras no se produzca su desafección o cambio de destino, ya que, acontecido éste, se modifica la naturaleza de la propiedad, los bienes pasan al dominio privado y entran en el comercio de los hombres, con todas las consecuencias jurídicas que de ello se derivan, pero, es lo cierto, que de tal desafección no existe la menor constancia en los autos, pues ni se contiene referencia alguna a ella en el título de dominio opuesto por la Sociedad demandada, consistente en la escritura pública de 23 de febrero de 1965, ni siquiera se alega su existencia por dicha Sociedad, ni la resolución combatida hace declaración de ninguna clase a tal respecto, por todo lo cual, es obligado concluir, que ese título no justifica la propiedad de los terrenos discutidos que se atribuye la Entidad demandada y hoy recurrida.»

La expresión «documento administrativo» se emplea para designar a un tipo de documentos públicos que se diferencia de los demás por el órgano del que proceden (v. gr.: art. 3.º de la Ley Hipotecaria). Así como el *documento judicial* es el que procede de un órgano jurisdiccional y *documento notarial* el que procede de un notario, es *documento administrativo* el que procede de un órgano administrativo.

Pero el documento administrativo así concebido, el documento que procede de un órgano administrativo, puede ser constancia de un acto administrativo o de un acto de distinta naturaleza. Un ejemplo será suficiente para aclarar definitivamente la cuestión:

El artículo 206 de la Ley Hipotecaria regula uno de los procedimientos típicos para inmatricular los bienes de las entidades públicas. A tal efecto será título suficiente «la certificación librada por el funcionario a cuyo cargo esté la administración de los mismos». Y en ella se hará constar, según el propio artículo 206, «el título de adquisición o el modo en que fueron adquiridos». Es obvio que este título o modo de adquisición no ha de ser necesariamente administrativo. Podrá, efectivamente, serlo (v. gr.: expropiación forzosa). Pero puede, perfectamente, no serlo. Es más, cuando se trate de bienes patrimoniales no será infrecuente que se hubiesen adquirido por modos típicos del Derecho civil (v. gr.: compraventa, donación, usucapión).

El objeto del presente trabajo no es el estudio de los problemas que plantea la inscripción de derechos en virtud de *documentos administrativos*. No se pretende estudiar las especialidades que puede ofrecer el documento que llega al Registro. Prescindiremos del vehículo documental del acto para estudiar los problemas derivados del acto jurídico del que derivan los efectos sobre los derechos reales.

Pues bien, los actos administrativos que pueden producir tales efectos —y, por tanto, tener acceso a los Libros del Registro de la Propiedad— pueden ser de muy diversos tipos. Por lo que aquí interesa, ofrece especial relieve una clasificación que tenga su base en la naturaleza de los derechos afectados. Con arreglo a este criterio pueden distinguirse los siguientes tipos:

a) Actos por los que la Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales.

b) Actos dictados en el ejercicio de funciones administrativas que inciden en los derechos sobre bienes inmuebles del administrado.

c) Actos relativos a los derechos reales administrativos.

2. *Actos por los que la Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales*

En realidad, cuando una Administración pública dispone de sus bienes patrimoniales, lo hace a través de contratos —y contratos de naturaleza civil, no administrativa—, no de actos unilaterales. Ahora bien, como para que una Administración pública pueda llegar a formalizar el contrato se requiere un procedimiento, un acto, la técnica del «acto separable» (3) hará que determinados actos de ese procedimiento tengan relevancia para que se les reconozca autonomía a muchos efectos, y, entre otros, a los de impugnación; impugnación que, en razón del Derecho aplicable, habrá de plantearse, no ante la jurisdicción ordinaria, sino ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Resultado: que la sentencia que pueda pronunciarse acerca de la validez de aquellos actos —y, en definitiva, del contrato— es una sentencia de los Tribunales contencioso-administrativos, no civiles.

La naturaleza del acto y de la jurisdicción de que procede, en su caso, la sentencia, pueden tener importancia a los efectos del presente trabajo.

3. *Actos dictados en el ejercicio de funciones administrativas que inciden en los derechos sobre bienes inmuebles de los administrados*

a) *Eficacia jurídicoprivada de los actos administrativos*

En el ejercicio de las distintas funciones administrativas, cualquiera que sea su calificación desde un punto de vista jurídico-formal y la materia sobre que recaiga, se producen actos con efectos, no ya en el mundo jurídico-administrativo, sino en las relaciones jurídico-privadas. FERNÁNDEZ DE VELASCO, en su monografía sobre *El acto administrativo*, destaca que ya BATBIE había observado que algunas cuestiones de propiedad surgen de los actos administrativos (4). Y la doctrina posterior se ha ocupado de los efectos de la función administrativa en el Derecho privado (5).

(3) Sobre el problema, me remito a mi trabajo *Los contratos administrativos y el proceso de lesividad*, «Revista de Estudios de la Vida Local» núm. 73, y *Derecho procesal administrativo*, 2.ª ed., II, pp. 61-64.

(4) BATBIE: *Traité théorique et pratique de droit public administratif*, 1862, I, p. 839.

(5) El propio FERNÁNDEZ DE VELASCO en *El acto administrativo*, Madrid, 1929, dedica un capítulo, al «Acto administrativo y los derechos privados». Cfr. pp. 301-318. Me remito a mi trabajo *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, pp. 551 y ss.

De este modo aparece una categoría de actos que obedece a un criterio de clasificación distinto al de la función en que fueron dictados. El denominador común, la nota que les caracteriza y define es la de la eficacia jurídico-privada. Son actos que, aun siendo administrativos, determinan el nacimiento, modificación o extinción de las relaciones jurídico-privadas. Se dan en el ejercicio de las funciones de policía y de servicio público, en materia agraria y urbana; pero su efecto es incidir en relaciones de Derecho privado.

b) Los actos administrativos que producen efectos en el dominio y derechos reales sobre bienes inmuebles

Dentro de aquella categoría de actos administrativos que producen efectos en las relaciones jurídico-privadas, ofrecen especial interés desde el punto de vista registral aquellos que inciden en derechos reales sobre bienes inmuebles. Estos se producen, tanto en la función administrativa que tiene por objeto los sectores agrarios, como en la que tiene por objeto el suelo urbano. A efectos de ofrecer a título de ejemplo algunos de los supuestos más característicos de este tipo de actos, podemos limitarnos a aquellas esferas, aun cuando puedan producirse en cualquier otra. Pensemos, como supuesto más general, en la expropiación forzosa. La institución expropiatoria, como función para obtener los medios reales necesarios, puede utilizarse como medio para poder realizar cualquier otra función de realización de fines o incluso como medio de fomento de la actividad de los particulares (6).

El acto administrativo dictado en el procedimiento expropiatorio puede determinar la constitución de un derecho real sobre el bien inmueble de un particular (v. gr.: usufructo o servidumbre), la transmisión de un derecho de propiedad a favor de un ente público o de una persona privada (beneficiario) o llegar a la desaparición de un bien de propiedad privada (por la subsiguiente afectación y conversión en bien de dominio público) o por expropiación con el exclusivo objeto de destrucción de la cosa.

(6) El reconocimiento de los beneficios de la expropiación a los particulares que llevan a cabo aquella actividad que interesa a los fines públicos (en concepto de beneficiario) ha constituido siempre uno de los medios típicos de la acción de fomento. Cfr. JORDANA DE POZAS, *Ensayo de un tema del fomento en el Derecho administrativo*, «Revista de Estudios Políticos» núm. 48 (incluido en *Estudios de Administración local y general*, Madrid, 1961, pp. 477 y ss.).

Existen, pues, actos administrativos —y actos administrativos dictados en supuestos generales,— con aquella eficacia directa sobre los derechos reales. Aparte de este supuesto, las más características manifestaciones del fenómeno se han producido en el sector agrario y en el del urbanismo.

c) Actos administrativos en materia agraria

En el ejercicio de las funciones administrativas encaminadas a la reforma de las estructuras agrarias (según expresión del preámbulo del texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobado por Decreto de 12 de enero de 1973) son muchos los actos que se dictan, sujetos al Derecho administrativo, que afectan al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. Hasta puede afirmarse que ésta es la regla general, que los actos dictados en esta esfera, normalmente producen efectos en el dominio y derechos reales sobre la propiedad inmueble. Este es el contenido normal de los actos.

Tan es así que, precisamente en atención a esta eficacia jurídico-privada de los actos, no es infrecuente el olvido del carácter jurídico-administrativo del procedimiento en que los mismos fueron dictados, configurándose como actos jurídico-privados.

Así, al enfrentarse la doctrina con la concentración parcelaria.

El acto administrativo de concentración parcelaria, cuyos efectos jurídico-privados tienen tal importancia que un sector muy cualificado de la doctrina hipotecaria ha definido su naturaleza jurídica precisamente por sus efectos, y se habla de institución *sui generis* informada por el principio de subrogación real (7).

Ello supone confundir la institución con sus efectos. Decir que la concentración parcelaria es una subrogación real, es tan incorrecto como sería decir que la compraventa es una transmisión de la propiedad. La concentración parcelaria, como la llamada colonización en zonas regables y tantas otras actividades que, respecto de la agricultura, llevan a cabo los órganos administrativos (a que se refiere

(7) Cfr., por ejemplo, CORRAL DUEÑAS, en *La concentración parcelaria y su consideración registral*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1973, pp. 341 y 351. ROCA SASTRE (en *Derecho hipotecario*, 6.ª ed., Barcelona, 1968, II, pp. 539 y ss.), si bien destaca el aspecto jurídico-privado de la institución, no incurre en el error de señalar la naturaleza jurídica por los efectos. Y afirma (p. 539) que «desde un punto de vista técnico operacional la naturaleza jurídica de la concentración parcelaria puede concebirse como la actividad de la Administración del Estado...», añadiendo (p. 541) que «es una actividad de la Administración del Estado debido a su carácter de función administrativa asumida por la Administración Central».

la regulación sistemática contenida en la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, de 12 de enero de 1973) constituyen auténticas funciones administrativas (8).

d) Actos administrativos relativos a urbanismo

En cuanto a la actividad urbanística recae sobre el suelo, es lógica la íntima conexión con la institución de la seguridad jurídica de los derechos reales sobre inmuebles que es el Registro de la Propiedad. De aquí las continuas referencias al Registro que se contienen en el texto legal básico del urbanismo (9).

Cuando aquella actividad es administrativa, los actos en que se concreta la función administrativa relativa al urbanismo que afectan a la propiedad de inmuebles tienen acceso al Registro. Así se dispone expresamente respecto de alguno de ellos (v. gr.: arts. 47, párrafo 2; 55, párrafo 3; 67, párrafo 2; 82, párrafo 3, de la Ley del Suelo), recogiendo en el artículo 209, párrafo 1, la siguiente regla general: «Los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley podrán ser anotados o inscritos en el Registro de la Propiedad, conforme a lo establecido en la legislación hipotecaria, según proceda, por acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de la Corporación encargada de la urbanización» (10).

Este reconocimiento expreso de la inscripción de los actos administrativos, resultaba innecesario, ya que ello era obvio en aplicación estricta de los principios generales recogidos en la legislación hipotecaria antes reseñados. Pero pone de manifiesto hasta qué punto es considerada importante la institución registral por el legislador al regular la actividad urbanística.

4. Actos relativos a los derechos reales administrativos

El dominio público supone un régimen jurídico especial típicamente administrativo (11). Los bienes de dominio público están fuera del

(8) Al tema me he referido en varios trabajos. Así, por ejemplo, en *La constitución del patrimonio familiar*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1953, pp. 690-712; *La concentración parcelaria* (separata del «Anuario de Derecho Civil», en especial, pp. 20 y ss.).

(9) FUENTES: *En torno al urbanismo*, Madrid, 1963, pp. 34 y ss.

(10) NÚÑEZ RUIZ: *Derecho urbanístico*, Madrid, 1967, p. 530; GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Madrid, 1968, pp. 1105 y ss.

(11) Sobre el problema en general, me remito a mi trabajo *Los derechos reales administrativos*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1957, pp. 145 y ss.

tráfico jurídico. Son inalienables, imprescriptibles y no susceptibles de gravamen. Las dependencias del dominio público deben, en todas las circunstancias, permanecer libres en manos de la Administración, porque su destino —el interés público— no puede ser contrariado. Durante muchos años, estas ideas han servido de base para negar la posibilidad de constituir derechos reales sobre dominio público. Porque el derecho real es incompatible con aquel régimen especial (12). De ahí que se configurara el derecho del concesionario sobre los bienes de dominio público como una especie de derecho de crédito, análogo al de arrendamiento regulado por el Código Civil, y susceptible de ser ejercitado frente a la Administración pública, por estar obligada a respetar el *status* del concesionario. Y así se ha afirmado no sólo por administrativistas, como ODA (13), sino por civilistas, como COLIN y CAPITANT (14).

La corriente contraria ha esgrimido argumentos irreprochables. Es cierto —afirma— que los bienes de dominio público están sustraídos al comercio jurídico; pero —entiéndase bien— al comercio jurídico privado. Someterles al comercio jurídico privado implicaría un atentado a la naturaleza del dominio público. Tienen razón en esto los contradictores de la figura del derecho real administrativo. Pero existe, al lado del comercio jurídico privado, un comercio jurídico público, que en modo alguno resulta incompatible con la esencia de los bienes de esta naturaleza. Todo el régimen jurídico especial de los bienes de dominio público está en función de su afectación a un fin público. Pero la afectación de un objeto a fin público no excluye que sea incompatible con otros fines de la misma naturaleza (15). No es posible constituir derechos reales privados sobre bienes de dominio público; pero ninguna razón impide la constitución de unos derechos reales —los administrativos— sometidos a un régimen especial y que respeten la afectación del dominio público.

(12) En este sentido, por ejemplo, DUCROQ, *Cours de Droit administratif*, 7.^a ed., IV, pp. 316 y 356; RECY, *Traité du domaine public*, I, núms. 466 y ss.; AUCOC, *Conférences sur le droit administratif*, 2.^a ed., III, núms. 1.310 y ss.; AUBY et RAU, *Traité de Droit civil*, 5.^a ed., III, p. 46.

(13) *Principes de Droit administratif du Japon*, Paris, 1928, p. 341. «La concesión —dice FLEINER— no origina un derecho real sobre la cosa.» Cfr. *Instituciones de Derecho administrativo* (trad. A. GENDÍN), Ed. Labor, 1933, p. 306.

(14) *Cours élémentaire de Droit civil*, 11 ed., Paris, 1947, I, pp. 766 y ss.

(15) En este sentido, HAURIU, *La jurisprudence administrative*, Paris, 1929, páginas 271 y ss., y la mayoría de la doctrina posterior que defiende la figura, así como aquellos que no se plantean el problema del derecho real administrativo, como BIELSA, en *Derecho administrativo*, 5.^a ed., Buenos Aires, 1956, III, pp. 403-407.

Una vez que ha nacido el derecho real administrativo surge un nuevo bien susceptible de tráfico jurídico privado. El hecho de que el dominio público esté sustraído al tráfico jurídico ordinario no impide que los derechos reales reconocidos sobre el mismo puedan ser objeto de los negocios jurídicos típicos del Derecho civil. Esto explica que, si bien el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario exceptúa de la inscripción en el Registro de la Propiedad a los bienes de dominio público, el artículo 31 prevea la inscripción de «las concesiones administrativas, en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales», y que el Código Civil, al enumerar los bienes inmuebles en su artículo 334, incluya en su número 10: «las concesiones administrativas de obras públicas» (16).

Porque el Registro de la Propiedad, como servicio público cuya finalidad es la seguridad del tráfico jurídico, no tiene por qué acoger en sus libros unos bienes —los de dominio público— excluidos del mismo. Pero sí a unos derechos —los derechos reales administrativos— que, una vez nacidos, viven en el tráfico jurídico. El hecho de que la cosa sobre que recaigan esté fuera de la realidad registral y sean inmatriculables los derechos reales sobre los mismos, lo explican los hipotecarios diciendo —con expresión poco afortunada— que la concesión es la finca registral (art. 44, núm. 6.º, Reglamento Hipotecario). Pero el hecho es incuestionable.

(16) ALVAREZ GENDÍN se pronuncia en contra de la inscripción. «Realmente —dice—, la inscripción concesionaria no creo fuera necesaria ni que pudiera perjudicar a tercero, dado que figura ello anotado en las oficinas públicas del Departamento ministerial concedente y cualquier acto o negocio jurídico de transmisión o de constitución de derechos reales deben ser intervenidos o autorizados por el órgano concedente, y éste no sólo en el dominio público común (canales, ferrocarriles, etc.), sino del especial, como las minas (art. 13, Ley de Minas, de 19 de febrero de 1944), dado el carácter dominical público; por lo que es fácilmente cognoscible la transmisión o la constitución de un derecho real civil sobre la concesión, la que, a su vez, constituye un derecho real administrativo sobre el dominio público.» Cfr. *El dominio público. Su fundamento y naturaleza jurídica*, en «Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín», Madrid, 1952, p. 67. Sin embargo, la conveniencia de la inscripción es indiscutible, porque:

a) No siempre se da la necesidad de que la autoridad concedente tenga que intervenir (previamente o con posterioridad) los actos jurídico-privados que recaigan sobre el derecho real administrativo).

b) Aún en el supuesto de que así fuera y se llevasen Registros en las oficinas administrativas sobre el comercio jurídico de los derechos reales administrativos, estos Registros, dado su carácter administrativo, por su organización y sistema, no tienen como finalidad la seguridad del tráfico jurídico, de aquí que la publicidad de los mismos no satisfaga las exigencias del tráfico.

c) Al ser el Registro de la Propiedad el instrumento idóneo de la publicidad, sólo en él podrá encontrar el titular de un derecho real administrativo la auténtica seguridad jurídica que la institución registral confiere.

Ahora bien, en seguida surge una cuestión: ¿es aplicable íntegramente el régimen jurídico privado al comercio de estos derechos? Porque es indudable que los mismos pueden ser objeto de contrato de arrendamiento, cesión, usufructo, etc. Pero ¿no existen limitaciones administrativas? En efecto. La naturaleza especial de estos derechos reales postula un régimen especial. La legislación administrativa exige que se cumplan ciertos requisitos al realizar actos jurídicos privados referentes a aquéllos. Unas veces meramente se exige dar cuenta de los actos realizados, como así lo prevé el artículo 103 de la Ley de Obras Públicas (art. 139 de su Reglamento) al establecer que «de la enajenación o transferencia se dará cuenta al Ministerio de Fomento o a la Corporación que hubiere otorgado la concesión». Otras veces se exige algo más, y la legislación prevé la necesidad de la autorización previa (así, arts. 95 y 97 de la Ley de Minas de 21 de julio de 1973; art. 21 de la Ley de Ferrocarriles y art. 10 de la Ley de Trolebuses de 1940). Y por último, a veces se llega a la prohibición expresa de toda la transmisión (17).

Admitida, por tanto, la inscripción en el Registro de la Propiedad de los derechos reales administrativos, es evidente que los actos administrativos que pueden tener acceso al Registro pueden afectar al nacimiento, comercio jurídico y extinción de este derecho.

Cuando se intente la inscripción de un acto de transmisión de un derecho real administrativo, será necesario verificar, por tanto, con arreglo a la reglamentación aplicable, el requisito exigido en cada caso para que la enajenación pueda verificarse válidamente, a fin de evitar que tenga acceso al Registro un acto que infrinja el Ordenamiento jurídico.

(17) En sentencia de 24 de enero de 1956 se dice que «constituyen normas de obligada observancia, además del artículo 12 de la Ley de 27 de diciembre de 1947, que no incluye la transferencia de concesiones de servicios otorgados a procarío, la Orden circular de 9 de mayo de 1945, dictada expresamente para declarar intransmisibles esta clase de servicios, como reiteró la de 11 de marzo de 1950, disponiendo que en todos aquellos servicios que actualmente se encuentran en precario con arreglo a la disposición transitoria segunda del Reglamento, no se autorizarán transferencias en tanto no se haya otorgado la concesión definitiva del servicio con sujeción a los términos del mismo».

Sobre el problema del comercio jurídico de los derechos reales administrativos y sus limitaciones, *vid.* RIGAUB, *La théorie des droits réels administratifs*, Paris, 1914, pp. 311 y ss.

III

INSCRIPCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. *Principio general*

En cuanto los actos administrativos afectan al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles son, como ha quedado demostrado, susceptibles de inscripción (arts. 1.º y 2.º de la Ley Hipotecaria).

Cualquiera de los actos administrativos a que se refiere el apartado anterior tienen acceso a los Libros del Registro. Los derechos que de ellos deriven serán inscritos con las circunstancias físicas y jurídicas que consten en los mismos.

2. *Requisitos de la inscripción*

Es obvio que la inscripción de los actos administrativos está sujeta a los requisitos generales que el Ordenamiento jurídico establece. Las normas relativas a la inscripción contenidas en la Ley y Reglamento hipotecarios son perfectamente aplicables cuando el objeto de la misma sea un acto administrativo.

Ahora bien, aparte de los requisitos comunes, se exigen otros especiales, como consecuencia de la naturaleza específica de los derechos que tienen acceso al Registro. Particularmente, cuando se trata de derechos reales administrativos, dado su especial régimen jurídico, su regulación especial —y la propia legislación hipotecaria— suelen establecer ciertos requisitos. Para que puedan tener acceso válidamente a los Libros del Registro, pues, habrá de reunir, además de los requisitos generales, los especialmente exigidos para el derecho de que se trate.

De aquí la referencia específica que se contiene en los Manuales y Tratados de Derecho hipotecario a la inscripción de las concesiones administrativas «en cuanto se refieran a bienes inmuebles o derechos reales» (según expresión del art. 31 del Reglamento Hipotecario) (18). A veces, se exigirá en la escritura pública que se consignent determinadas circunstancias (art. 60 del Reglamento Hipotecario); otras, la

(18) V. gr., Roca: *Derecho Hipotecario*, 6.ª ed., Barcelona, 1968, III, pp. 769 y siguientes; CAMY SÁNCHEZ-CANETE: *Comentarios a la legislación hipotecaria*, Pamplona, 1971, IV, pp. 351 y ss.

inscripción previa en algún Registro administrativo (art. 69 del Reglamento Hipotecario), etc.

3. *Efectos de la inscripción*

Una vez inscrito el derecho a que se refiere el acto administrativo, se producirán los efectos propios de la inscripción. Los asientos del Registro que reflejan el acto administrativo producirán todos los efectos de los asientos, abstracción hecha de la naturaleza especial del derecho objeto de ellos. En consecuencia, estarán bajo la salvaguardia de los Tribunales y producirán todos los efectos mientras no se declare su inexactitud (art. 1.º, párrafo 3, Ley Hipotecaria). El titular del derecho inscrito goza a su favor de la presunción de exactitud en tanto subsista la vigencia del asiento (art. 38, Ley Hipotecaria) y su posición será inatacable si reúne las circunstancias previstas en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria.

Los principios de publicidad y de fe pública registral regirán aquí al igual que respecto de las inscripciones que no tengan su origen en un acto administrativo.

No obstante, este principio general no deja de ofrecer especialidades importantes. Aun cuando puede admitirse en líneas generales, quiebra cuando se trata de derechos derivados de un acto administrativo, cuando la inscripción tenga su origen en un acto de la Administración sujeto al Derecho administrativo.

En los apartados siguientes se estudian las excepciones que experimentan cada uno de los principios hipotecarios básicos.

IV

PRINCIPIO DE LEGITIMACIÓN

1. *La presunción de exactitud de los asientos del Registro*

La presunción de exactitud de los asientos del Registro que consagra el artículo 38 de la Ley Hipotecaria, como los demás efectos que en el aspecto jurídico-material se derivan de la legitimación registral (19), se produce plenamente cuando los derechos reales inscritos lo fueron en virtud de un acto administrativo.

(19) ROCA: *Derecho Hipotecario*, cit., I, pp. 371 y ss.

En definitiva, la eficacia que el Registro confiere viene a incidir sobre la eficacia del acto administrativo. Si todo acto administrativo es obligatorio y ejecutivo (arts. 33 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado; arts. 44 y 45 de la Ley de Procedimiento Administrativo; art. 361 de la Ley de Régimen Local), estando investido de una presunción de legitimidad (20), la inscripción en el Registro de la Propiedad, en los supuestos en que proceda, no hace más que confirmar o reiterar aquella presunción de que participa todo acto administrativo.

Si cuando existe discrepancia entre Registro y acto administrativo se confiere a éste, a veces, eficacia para enervar algunos de los efectos de la inscripción (v. gr.: el Catálogo de Montes es suficiente para que no pueda utilizarse el proceso del art. 41 de la Ley Hipotecaria, según el art. 11 de la Ley de Montes), cuando el acto administrativo *está* registrado, cuando la inscripción lo es de un acto administrativo, es lógico que la fuerza del acto administrativo se vea reforzada por la que le confiere el Registro.

Ahora bien, si en este aspecto jurídico-material no ofrece especialidades la eficacia de la inscripción, por el hecho de que proceda de un acto administrativo, sí las ofrece —e importantes— en el aspecto jurídico-procesal.

En efecto, la legitimación registral determina que los asientos del Registro estén bajo la salvaguardia de los Tribunales. Así lo establece el artículo 1.º de la Ley Hipotecaria. De tal modo que los Tribunales harán respetar el contenido de los asientos, en tanto «no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley» (art. 1.º, párrafo tercero, *in fine*, Ley Hipotecaria). Lo que supone:

a) Que la inexactitud debe declararse *en los términos establecidos en la propia Ley Hipotecaria*.

b) Que cuando se contradiga la existencia del derecho registrado debido a la falta de consistencia propia del título inscrito, siempre que su éxito entrañase la cancelación de la inscripción (21), debe en-

(20) Es esta presunción de legitimidad la que se aduce como fundamento del principio de ejecutividad, desde la monografía de TREVES: *La presunzione di legittimità degli atti amministrativi*, 1936, y RODRIGUEZ MORO: *La ejecutividad del acto administrativo*, Madrid, 1949, pp. 37 y ss. Constituye la doctrina general. Cfr., por ejemplo, MARTÍN-RETORTILLO (C.): *Suspensión de los actos administrativos por los Tribunales de lo contencioso*, Madrid, 1963, pp. 35-36. GONZÁLEZ PÉREZ: *El procedimiento administrativo*, Madrid, 1964, p: 367.

(21) Así, ROCA: *Derecho Hipotecario*, cit., I, pp. 535-536.

tablarse a la vez demanda de nulidad o cancelación de la inscripción (art. 31, párrafo segundo).

¿Hasta qué punto se dan estas consecuencias procesales cuando la inscripción es de un acto administrativo?

2. *La inexactitud del Registro derivada de la ineficacia del acto administrativo*

El artículo 1.º, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria, establece la presunción de veracidad de los asientos del Registro, «mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley». El artículo 40 de la Ley enumera los supuestos de inexactitud y su rectificación.

Los distintos procedimientos de rectificación previstos en la Ley Hipotecaria, en cuanto se refieren a inexactitud derivada de error del propio asiento o cuando derivasen de no haber tenido reflejo en el Registro algún acto ulterior (v. gr.: transferencia de una concesión administrativa) podrán aplicarse cuando la inscripción derive de un acto administrativo. No existen, propiamente, especialidades dignas de tenerse en cuenta.

Pero sí se dan especialidades cuando la inexactitud provenga de los defectos del acto administrativo objeto de inscripción.

a) Cuando la inexactitud provenga de defectos del acto, el artículo 40, apartado d), de la Ley Hipotecaria, dispone: «Cuando la inexactitud procediere de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento y, en general, de cualquier otra causa de las no especificadas anteriormente, la rectificación precisará el consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial.»

El precepto está pensando en actos de Derecho privado, sujetos al Derecho común, no en actos administrativos. Es lógico, por tanto, que tratándose de actos jurídico-privados, la única vía admisible para la rectificación sea la del consentimiento del titular o, en su defecto, la resolución *judicial*. Y, dada la naturaleza de los derechos inscritos, *resolución judicial* que proceda de la Jurisdicción ordinaria.

b) Cuando el acto inscrito es administrativo, es evidente que no es aplicable la vía que, con carácter general, prevé la Ley Hipotecaria. No cabe que los Tribunales y jueces ordinarios puedan pronunciarse acerca de la validez de un acto administrativo. Pues, dada la estructura de los órganos jurisdiccionales españoles, las cuestiones

sobre la validez de un acto de la Administración sujeto al Derecho administrativo únicamente podrán plantearse ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (art. 1.º de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).

Ahora bien, si únicamente se tratara de esta diferente Jurisdicción para conocer de la cuestión, no sufriría excepción alguna el precepto del artículo 40, *d*), de la Ley Hipotecaria. Todo se reduciría a interpretar la expresión «*resolución judicial*» (que es gramaticalmente lo suficientemente amplia) en el sentido de no limitarla a resolución de la Jurisdicción ordinaria. Se trataría de resolución de la Jurisdicción en cada caso competente.

Pero las diferencias del régimen jurídico sobre la invalidez del acto administrativo son más importantes que la de esa simple alteración de la Jurisdicción competente. Las diferencias radican en que, en virtud de los principios característicos del régimen administrativo, es la propia Administración la que tiene que pronunciarse acerca de la validez de sus actos (22). La Jurisdicción Contencioso-administrativa interviene *a posteriori*—si se produce el oportuno recurso contencioso-administrativo— para verificar si la Administración hizo un uso adecuado de las potestades de autodefensa.

c) Ante un acto administrativo inválido, es la Administración, a través del órgano en cada caso competente, la que tiene que pronunciarse acerca de su validez, anulación o declaración de nulidad. Lo que puede hacer:

1.º A instancia del interesado, que deduzca el oportuno recurso administrativo admisible (alzada, reposición, revisión) o que incoe el correspondiente procedimiento de nulidad del artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

2.º De oficio por la Administración, lo que podrá hacer en los supuestos de nulidad de pleno Derecho (artículo 109 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y en los de anulabilidad cuando sea por infracción manifiesta de la Ley (artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo). Si la anulabilidad no lo es por infracción manifiesta de la Ley, no existirá otro procedimiento para anular el acto que el proceso administrativo de lesividad (artículo 110, párrafo 1, de la Ley de Procedimiento Administrativo).

(22) Un resumen general del sistema, en mi trabajo *La Justicia administrativa en España*, «Cuadernos Civitas», Madrid, 1974, pp. 27-43.

d) Resuelto el procedimiento administrativo correspondiente por acto que agote la vía administrativa, será susceptible de impugnación ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa (artículo 37 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa). Si no se produce la impugnación en la vía contencioso-administrativa, una vez transcurridos los plazos previstos para ello, el acto adquiere firmeza. Si se produce la impugnación procesal ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ello no será obstáculo para que, salvo los supuestos de suspensión de la ejecución (artículo 122 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa), el acto despliegue plenamente su eficacia y sea ejecutivo y obligatorio.

Por tanto, normalmente, la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo que sirvió de base para la inscripción en el Registro de la Propiedad de un derecho derivado del mismo se producirá por decisión de la propia Administración. Es más, si existe un proceso ulterior sobre la validez de la decisión anulatoria, la sentencia se limitará a verificar la validez de ésta, pudiendo contener alguno de los siguientes pronunciamientos:

1.º Si el acto administrativo objeto de recurso contencioso-administrativo había desestimado el recurso administrativo o la instancia de declaración de nulidad interpuesta por el interesado, y la sentencia es confirmatoria, se limitará a confirmar la validez del acto denegatorio de la pretensión de anulación, y, por tanto, del acto inscrito. No se producirá, por tanto, ninguna mutación en la relación jurídica. La resolución firme en vía de revisión vendrá a reforzar la legalidad del acto registral.

2.º Si, por el contrario, la sentencia es estimatoria del «recurso contencioso-administrativo» y declara no ajustado a derecho el acto administrativo desestimatorio de la petición de anulación, anulará éste y, al mismo tiempo, el acto primeramente dictado que tuvo acceso a los Libros del Registro. De aquí que la sentencia dictada por la Jurisdicción Contencioso-administrativa sea la que producirá el efecto de la anulación o declaración de nulidad del acto inscrito.

3.º Si el acto decidiendo el procedimiento de anulación fue estimatorio de ésta y, por tanto, anuló el que había sido inscrito en el Registro, la sentencia dictada por la Jurisdicción Contencioso-administrativa en ningún caso producirá efectos sobre el acto administrativo originario que tuvo acceso al Registro. Pues si es confirmatoria de la anulación decretada por el acto objeto de «recurso contencioso-

administrativo», la anulación del acto inscrito se produce por el confirmado por la sentencia. Y si la sentencia anula el acto anulatorio, lo que hace es reconocer la validez del que fue inscrito.

Únicamente se producirá un efecto registral en este último supuesto, si el acto administrativo que anuló el que había sido anteriormente objeto de Registro hubiera tenido acceso a los Libros del Registro, en virtud del principio de ejecutoriedad. En este supuesto, la sentencia restablecería la situación anterior.

e) De lo expuesto se desprende que, normalmente, no será una sentencia—ni siquiera de la Jurisdicción Contencioso-administrativa—la que restablezca la exactitud registral al anular el acto administrativo inválido del que deriva la inscripción. Será un nuevo acto administrativo dictado en virtud de la potestad administrativa anulatoria (de oficio o a instancia de interesado) el que privará de efectos al acto inválido registrado. Salvo los supuestos de sentencia estimatoria de un «recurso contencioso-administrativo de lesividad» (dirigido a obtener la anulación de un acto anulable) o del «recurso contencioso-administrativo» interpuesto contra el acto denegatorio en vía administrativa del recurso o petición de anulación, en los demás, la rectificación de la inexactitud proviene de un acto administrativo. Es un acto administrativo, y no una «resolución judicial», el vehículo de rectificación en el supuesto del artículo 40, d), de la Ley Hipotecaria.

3. *Inaplicabilidad del artículo 38, párrafo segundo de la Ley Hipotecaria*

En el apartado anterior ha quedado demostrado que la vía adecuada para que el titular de un derecho pueda hacer valer éste frente a un asiento registral inexacto—cuando la inexactitud deriva de que la invalidez del acto administrativo inscrito—no es el proceso civil ordinario, ni siquiera el proceso ante cualquier otra Jurisdicción. La vía adecuada es la Administración, seguida ante órganos de la propia Administración, que, en ejercicio de sus potestades de revisión, decidirán acerca de la invalidez del acto inscrito, salvo los supuestos expresados del recurso de lesividad o del proceso administrativo incoado por el interesado que no obtuvo satisfacción de su pretensión de anulación en la vía administrativa.

Por este especial régimen de la anulación del acto inscrito no será de aplicación el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley Hipotecaria (23).

En efecto:

a) El precepto del párrafo segundo del artículo 38 está contemplando el supuesto del ejercicio de acciones contradictorias del dominio o *derechos reales inscritos*. Es decir, una acción *civil*, que deberá ejercitarse necesariamente ante la Jurisdicción ordinaria. Es decir, ante los mismos Tribunales bajo cuya salvaguardia se colocan los asientos del Registro.

b) Cuando el artículo 38, párrafo segundo, dice que no puede ejercitarse ninguna acción contradictoria de dominio «sin que, previamente o a la vez se entable demanda de nulidad o cancelación de la inscripción correspondiente», parte de la idea de que son Tribunales de un mismo orden de Jurisdicción los que tienen que decidir una y otra cuestión. Ahora bien, cuando el acto inscrito es un acto administrativo, no ocurre así. Para que desaparezca la inexactitud registral, el titular del derecho no inscrito no ejercita una acción contradictoria de dominio, sino que insta el correspondiente procedimiento administrativo dirigido a que se anule el acto administrativo que sirvió de base a la inscripción. Por tanto, en esta vía, el órgano administrativo carece de jurisdicción para pronunciarse acerca de la nulidad o cancelación del asiento registral. No cabe que, en esa vía, el interesado plantee, a la vez que la nulidad o anulación del acto administrativo, la de la inscripción derivada del mismo.

c) Ante aquella diferencia de Jurisdicciones, ¿ha de concluirse que la decisión del procedimiento administrativo no tiene fuerza para operar directamente sobre los asientos registrales? ¿Es que, después de la resolución administrativa, ha de incoar un proceso civil en el que, sobre la base de la resolución administrativa, se dicte sentencia sobre la nulidad de la inscripción?

Parece evidente que no. El artículo 38, párrafo segundo, como la generalidad de las normas que integran el Ordenamiento hipotecario, parte de que sólo tienen acceso a los Libros del Registro derechos civiles, sometidos al Derecho común. En cuanto el derecho ins-

(23) Es esta otra de las especialidades importantes derivadas de la naturaleza del acto inscrito. Sobre el tema en general, me remito a mi trabajo *La impugnación de los actos registrales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1955, pp. 513-532.

crita deriva de un acto administrativo, sujeto a distinto régimen jurídico, ha de estarse a éste, a todos los efectos.

Por tanto, para hacer valer la posible invalidez del acto inscrito, habrá que estar a ese régimen especial, con todas las consecuencias. Una vez declarado nulo o anulado el acto administrativo inscrito, esta nulidad o anulación comportaría la de la inscripción registral en todo lo que resulte afectada. A tal efecto, bastará la presentación en el Registro del documento auténtico expedido por el órgano en cada caso competente (artículo tercero, párrafo primero, Ley Hipotecaria) (24).

V

EL PRINCIPIO DE FE PÚBLICA REGISTRAL

1. *El tercero hipotecario y la anulación del acto administrativo*

La protección que el Registro confiere al tercero hipotecario que reúne los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, despliega su eficacia plenamente, salvo en las excepciones que la doctrina señala (25). Estas excepciones son todas derivadas de la inscripción de

(24) Sin embargo, cuando lo que ha tenido acceso al Registro es un acto jurídico que, aunque consecuencia de la actividad administrativa, tiene entidad distinta, no puede admitirse sin reservas lo dicho en el texto. Así, por ejemplo, si como consecuencia de un procedimiento administrativo de apremio, se enajena la finca embargada. Si en un «recurso contencioso-administrativo» se plantea la nulidad del procedimiento de apremio y embargo, no puede decidirse en la vía procesal administrativa acerca de la nulidad de la inscripción registral. En este sentido, una sentencia de la Sala Cuarta de 14 de noviembre de 1966, dice: «La competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa se funda en que no se trata de ventilar ahora una cuestión civil, sino de revisar la legalidad del procedimiento, inequívocamente administrativo..., pero es ajeno a la competencia jurisdiccional la pretensión de que se declare la nulidad de las inscripciones registrales del inmueble vendido».

Pero si tiene jurisdicción la Sala de lo Contencioso-administrativo, como dice una sentencia de la Sala Quinta de 27 de mayo de 1972, para pronunciarse acerca de la anulación del acuerdo que autorizó la permuta de una parcela sobrante de la vía pública por bien de un tercero. Como dice la sentencia, «el recurrente pretende se le adjudique como colindante... lo que a tenor del artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional, en relación con los 41 y 42 de la misma, viene atribuido a esta Jurisdicción y no a la civil, y ello a pesar de que la persona a quien el Ayuntamiento adjudicó la parcela la tenga inscrita a su nombre en el Registro de la Propiedad, porque si bien la anulación o cancelación del asiento registral sea atribución de la Jurisdicción ordinaria, ésta no podría decidir la cuestión previa administrativa».

(25) Roca: *Derecho Hipotecario*, cit., I, pp. 822 y ss.; CAMY: *Comentarios*, cit., V, pp. 60 y ss.

actos jurídicos sometidos al Derecho común. Entre ellas no figura alusión alguna a la circunstancia de que la nulidad o anulación haya derivado de un acto administrativo. ¿Quiere esto decir que en estos supuestos no cabe hablar de excepción? ¿Hasta qué punto la posición inexpugnable del tercero hipotecario lo es frente a la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo?

En la realidad jurídico-administrativa, por lo expuesto en los apartados anteriores, es más frecuente cada día la producción de actos de los que derivan derechos inmuebles, que pueden ser adquiridos por un tercero que reúna los requisitos del artículo 34. Pensemos, por ejemplo, en los ciertamente numerosos procedimientos expropiatorios que determinan la adquisición de un derecho de propiedad a favor del beneficiario (sea ente público o privado). Si este beneficiario transmite su propiedad a quien cumple los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, y, después, se declara la nulidad del acto administrativo que puso fin al procedimiento expropiatorio que determinó la transmisión de la propiedad, ¿afecta esta nulidad a la posición jurídica alcanzada por el tercero hipotecario?

Pensemos, también, en los supuestos de derechos reales administrativos. Si el que obtuvo el derecho (v. gr., en virtud de concesión administrativa) lo transfiere a un tercero con todos los requisitos legales y el adquirente cumple los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ¿hasta qué punto la inscripción a favor de éste resulta afectada por la posible declaración de nulidad de la concesión que determinó el nacimiento del derecho real administrativo y, por tanto, de un nuevo bien susceptible de tráfico jurídico?

Como se ha señalado, entre las excepciones al ámbito de la fe pública registral que suelen señalarse, no figuran estos supuestos. Ahora bien, esta falta de referencia al supuesto de los actos administrativos inscritos no puede considerarse en modo alguno argumento decisivo. Pues podría explicarse perfectamente por el frecuente olvido de la doctrina hipotecaria de aquellas situaciones nacidas fuera del ámbito del Derecho común.

El problema se concreta en determinar hasta qué punto la norma general del artículo 34 de la Ley Hipotecaria tiene aplicación a los supuestos de inscripciones derivadas de un acto administrativo, por no existir norma expresa que establezca la excepción al principio, o si, por el contrario, precisamente por tratarse el artículo 34 de la Ley Hipotecaria de una norma del Ordenamiento jurídico común no

es aplicable al régimen especial del Derecho administrativo. En definitiva, el argumento decisivo a favor de esta última posición no es otro que la imposibilidad de que los efectos de una declaración de nulidad o anulación de un acto administrativo resultara enervada por las normas reguladoras de un servicio—El Registro de la Propiedad—instituido fundamentalmente para garantizar la seguridad jurídica de las relaciones jurídico-privadas.

¿Hasta qué punto se da esta inatacabilidad del derecho del tercero hipotecario cuando se produce la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo del que dimana aquel derecho?

No cabe una solución simplista válida para todos los supuestos. La clasificación de actos administrativos que hicimos en relación a la inscripción, despliega aquí plenamente sus efectos. Se impone, por lo pronto, una distinción entre los actos administrativos inscritos de los que deriva un derecho administrativo sujeto al Derecho administrativo (derecho real administrativo) de aquellos otros cuya eficacia se produce en el mundo de las relaciones jurídico-privadas.

2. *Actos administrativos relativos a derechos reales administrativos*

a) Esta categoría de actos incide fundamentalmente sobre algo tan específicamente sometido a un régimen jurídico especial como es el dominio público. Los derechos reales administrativos son, según se señaló, derechos reales sobre cosas de dominio público. Y el dominio público es inalienable, inembargable, no susceptible de gravamen. De aquí que únicamente se admita sobre el mismo derechos que, asimismo, estén sujetos al mismo régimen jurídico especial. No es concebible sobre el dominio público un derecho real sujeto al Derecho privado. Sólo, derechos reales administrativos.

b) El titular de un derecho real administrativo, esté o no inscrito en el Registro de la Propiedad, haya tenido o no acceso a los Libros del Registro, no puede ostentar sobre aquel concreto dominio público objeto de su derecho unas facultades más amplias que las que derivan del especial régimen jurídico a que está sometido el acto que determinó el nacimiento del derecho, el objeto real que nace y el derecho mismo. Lo que supone que esté sujeto a todas las limitaciones propias del régimen administrativo característico del dominio público.

Tanto el primer titular del derecho real administrativo (v. gr., aquel a cuyo favor se otorgó la concesión) como los sucesivos adquirentes (que adquirieron el derecho en virtud de actos jurídicos traslativos, con las autorizaciones o aprobaciones en su caso preceptivas), están sujetos a aquellas limitaciones.

c) En consecuencia, si, con arreglo a ese régimen jurídico-administrativo, se produce la declaración de nulidad o anulación del acto administrativo del que deriva aquel derecho inscrito, su titular no puede invocar el principio de fe pública registral para hacer inatacable su situación jurídica. Aun cuando en el mismo concurren todos los requisitos que el Ordenamiento jurídico exige para ello, le alcanzarían los efectos de la nulidad o anulación del acto administrativo.

Puede ocurrir que el tercero hipotecario lo sea quien no tuviera—ni pudiera tener lógicamente—conocimiento de la posible causa de invalidez, que hubiera adquirido el derecho real administrativo de quien, según el Registro de la Propiedad, era el legítimo titular, que hubiese a su vez inscrito el derecho real administrativo adquirido. Aun así, su posición registral no tiene fuerza jurídica para enervar todo el régimen de excepcionales prerrogativas que es el Derecho administrativo.

Es más, cuando aparece el dominio público como título y fundamento de cualquier acción, el principio de fe pública registral ni siquiera puede amparar la posición del tercero hipotecario que hubiese nacido como consecuencia de actos jurídicos-privados.

Así como el principio de legitimación registral despliega, a veces, su eficacia frente a función pública administrativa, no ocurre lo mismo con el principio de fe pública. Así, por ejemplo, respecto de la función administrativa de deslinde. Una reiterada jurisprudencia de las Salas de lo Contencioso-administrativo lo ha señalado así (v. gr., sentencias de 22 de octubre de 1966, 30 de octubre y 2 y 11 de noviembre de 1968, 16 de noviembre de 1971 y 8 de mayo de 1973) (26). La Ley de Costas, artículo sexto, párrafo 3, dispone (27): «La resolución que dicte el Ministerio de Obras Públicas será ejecutiva. La atribución de posesión, consecuencia del deslinde, no podrá realizarse respecto a las fincas o derechos amparados por el artículo 34 de la Ley

(26) Esta última por mí comentada en «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1973, pp. 504-508.

(27) LEGUINA: *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, núm. 65 de esta REVISTA, pp. 68-69.

Hipotecaria, aunque sin perjuicio de la facultad de la Administración para ejercitar las acciones judiciales pertinentes».

La Jurisprudencia, con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, así lo había venido consagrando (28).

A tenor del precepto de la Ley se respetan los derechos de propiedad inscritos, en cuanto gozan de la protección que confiere el principio de legitimación. La inscripción en el Registro, aun cuando no confiera la protección del principio de fe pública registral, sí confiere la del principio de legitimación registral, lo que supone la presunción de que el titular registral del dominio de los bienes inmuebles o derechos reales tiene la posesión de los mismos (artículo 38, párrafo primero, de la Ley Hipotecaria).

Por lo que aun cuando no se llegara a alcanzar la protección del principio de fe pública registral, debería ser bastante la del principio de legitimación para que se respetara en el deslinde la posesión.

En este sentido, la sentencia de 8 de marzo de 1973, cuarto considerando, sienta una doctrina correcta. En él se afirma que la facultad de la Administración puede encontrarse limitada por los efectos del principio de legitimación registral de que gozan los títulos inscritos en virtud de lo dispuesto en los artículos 1 y 38 y concordantes de la Ley Hipotecaria.

d) El principio de legitimación registral, tal y como se ha demostrado, despliega su eficacia en tanto en cuanto subsista vivo el asiento registral. El principio de fe pública registral confiere una posición de inatacabilidad al tercero inscrito. Esta inatacabilidad es la que quiebra cuando se produce la nulidad del asiento de un derecho sobre un bien de dominio público.

Cuando el objeto del derecho es el dominio público, los principios propios del Derecho administrativo prevalecen sobre el régimen registral. Y ocurre así aun cuando el tercero hipotecario ostente un título jurídico-privado. Las sentencias antes citadas (29), dictadas por la Sala Primera, no pueden ser más expresivas. Aplicando rigidamente

(28) MARTÍNEZ ESCUDERO: *Playas y costas*, Madrid, I, 1970, p. 200. Sobre el problema, FORNESA: *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre*, núm. 46 de esta REVISTA, pp. 141-145; LEGUINA: *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, núm. 65 de esta REVISTA, pp. 59-98; CONDE Y CONDE: *El pretendido uso público de las playas y zona marítimo-terrestre de propiedad privada*, núm. 73 de esta REVISTA, pp. 433-438.

(29) Cfr. nota 2.

los principios jurídico-administrativos de prerrogativa, no dudan en sacrificar el de la seguridad jurídica (30). Una inscripción registral —dice la sentencia de 3 de junio de 1974— no puede convertir lo que es dominio público en propiedad privada. Y como el dominio público es inalienable e imprescriptible, es obvio que es nulo cualquier título de propiedad sobre el mismo a favor de un particular y el asiento registral en que así consta (31).

Pues bien, si esto es así cuando el título inscrito es jurídico-privado, no ofrece duda que cuando la situación jurídica registrada nació de un acto administrativo, la conclusión debe ser idéntica.

Cuando la situación jurídica sobre el dominio público nació en virtud de un título jurídico-privado, se produjo el paso al comercio jurídico-privado de un bien inalienable, sujeto al comercio jurídico-público. De aquí la nulidad en que se incurrió.

Cuando la situación jurídica que tuvo acceso al Registro está sujeta al Derecho administrativo (derechos reales administrativos), la posible inexactitud registral se producirá como consecuencia de las infracciones del Ordenamiento jurídico-administrativo en que haya incurrido el acto de que dimana. Por tanto, sujeta a este régimen jurídico especial.

(30) Porque, en efecto, el dominio público —cualquier dominio público, incluso el más «natural», salvo supuestos excepcionales— no aparece claramente delimitado en la realidad. Que un terreno sea o no zona marítimo-terrestre, por ejemplo, depende de circunstancias tan contingentes que resulta imposible conocerlo con exactitud, ni siquiera por aproximación. Por lo tanto, cuando una persona, física o jurídica, nacional o extranjera, adquiere en las zonas del litoral un terreno —incluso edificado, y edificado a veces por un monumental rascacielos— no sabe —*ni tiene por qué saber*— que aquéllo es dominio público. Le bastará con acudir a los Libros del Registro para verificar si le vende el que es propietario.

Pues bien, esto tan elemental se derrumba ante la declaración de estas sentencias. Congruentes con una ortodoxa concepción del dominio público, dan al traste con la seguridad jurídica. Por respetar la prerrogativa, sacrificamos la garantía. Se ha proclamado hasta la saciedad que la esencia del Derecho administrativo radica en una perfecta ecuación entre las prerrogativas y las garantías. Cuando esta ecuación se rompe es que algo no va bien, es que estamos alejándonos de la justicia.

La doctrina de las sentencias es, formalmente, correcta. Aplica unos principios generales del Derecho que no pueden ponerse en tela de juicio. Sin embargo, no pueden ser más discutibles los drásticos resultados a que conduce.

Se impone, por tanto, un serio replanteamiento del tema. Si es preciso, a nivel normativo, a fin de que se promulguen las disposiciones necesarias para que se respete la seguridad jurídica y, de este modo, se restablezca el equilibrio entre las prerrogativas y las garantías, sin las que no puede hablarse de Derecho administrativo.

(31) El texto de los considerandos de la sentencia, en nota 2.

Si, como se ha señalado, el título del derecho real administrativo, está sujeto al régimen jurídico excepcional, es obvio que, aun cuando el derecho hubiese tenido acceso al Registro, éste no puede desnaturalizar ese régimen jurídico. El derecho inscrito tendrá el contenido y las facultades propias del mismo. El Registro no puede aumentar estas facultades.

Y, precisamente, una de las notas de ese régimen jurídico es siempre una cierta nota de precariedad. El derecho sobre el dominio público, que sólo hasta fecha relativamente reciente fue configurado como tal derecho real—y no con unanimidad— (32), está sujeto siempre a la prerrogativa, de tal modo que el ente público titular del dominio podrá, en ejecución de ésta, en virtud del privilegio de la decisión ejecutiva, pronunciarse sobre la validez de los actos determinantes del nacimiento y modificación de esos derechos.

(32) Como señalé en mi trabajo *Los derechos reales administrativos*, cit., páginas 145-148: «En 1908, al enfrentarse HAURIUO con un *arrêt* del *Conseil d'Etat*, el *arrêt* de 25 de mayo de 1906 («Ministerio de Comercio, calle Ferrocarriles de Orleáns»), registraba el giro que se había producido en la jurisprudencia del alto Cuerpo consultivo al configurar las facultades del concesionario sobre los bienes de dominio público. En aquel *arrêt* se hablaba claramente del derecho exclusivo de goce del concesionario sobre los bienes del dominio público. Y el decano de Toulouse no vaciló en proclamar que estábamos en presencia de un auténtico derecho real, que existía toda una categoría de derechos reales administrativos.

Ya en 1900, un civilista, PLANIOL, al publicar la primera edición de su Tratado, agudamente había observado que existía un grupo de derechos especiales conferidos a los particulares por la Autoridad administrativa sobre el dominio público, a los que damos el nombre de concesiones, y que ofrecían la más grande analogía con los derechos reales. Y con anterioridad, dos de los grandes nombres de la ciencia del Derecho administrativo—OTTO MAYER y SANTI ROMANO—habían intuido la figura. Pero fue HAURIUO quien le da su formulación más precisa, y, poco después, la nueva categoría jurídica va a lograr la consagración definitiva en una célebre monografía: la *Teoría de los derechos reales administrativos*, de RICAUD.

A partir de este momento, una acalorada polémica va a surgir en la doctrina de los principales países del continente europeo sobre la nueva categoría de la ciencia jurídica, que trasciende a nuestros días. Y así como PEQUIGNOT, siguiendo la línea de HAURIUO, va a admitir la figura en Francia, como en Alemania la admiten FORSTHOFF y KOELREUTER, y en Italia FORTI, ZANOBINI y RANELLETTI, en contra levantarán sus voces autores como DUGUIT, BERTHELEMY, BONNARD y LAURADÈRE, que cerrará las páginas de su Manual, en su edición de 1955, proclamando que trasladar la figura del derecho real al campo del Derecho administrativo supone, más que una simple trasposición, una desnaturalización.

La doctrina española e hispanoamericana también se ha hecho eco de la polémica y, al lado de los defensores de la figura, como ALCALÁ-ZAMORA, ALVAREZ GENDÍN y VILLAR PALASÍ, entre los españoles, y VILLEGAS BASALVIBASO, SARRIA, SPOTA, DíEZ y MARIENHOFF, entre los americanos, es posible encontrar detractores, como FERNÁNDEZ DE VELASCO, GABINO FRAGA y CHIGLIANI*.

3. *Actos administrativos relativos a los derechos reales privados*

Si cuando el derecho real derivado del acto administrativo es administrativo—tiene por objeto un bien de dominio público—el titular registral no goza de la protección del principio de fe pública registral, aun cuando concurren los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, ninguna razón existe para aplicar las mismas reglas cuando el derecho real derivado del acto administrativo recae sobre propiedad privada.

Por tanto, salvo que exista norma especial expresa de rango suficiente, la protección que el Registro confiere al tercero hipotecario se produce plenamente cuando el derecho real inscrito está sujeto al Derecho administrativo, *aun cuando se produzca la anulación del acto administrativo del que dimana*. Siempre que se den los requisitos previstos en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, la posición del tercero es inatacable.

A título de ejemplo, citaremos la expropiación forzosa. Los actos administrativos dictados en el procedimiento expropiatorio constituyen uno de los supuestos típicos de acto administrativo que producen efectos en las relaciones jurídico-privadas. Pues bien, si el beneficiario de la expropiación, una vez adquirida la propiedad (v. gr., para ampliar una industria de interés nacional), la transmite a un tercero que reúne todos los requisitos del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, este tercero adquiere una posición inatacable, aun cuando se anule el acto administrativo expropiatorio que fue la causa de la adquisición del derecho de propiedad para el transmitente.

Es cierto que el artículo 69 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, dice: «1. Cuando se dé alguna de las causas legitimadoras de la reversión, procederá ésta, aun cuando los bienes o derechos hayan pasado a poder de terceros adquirentes por la presunción del artículo 34 de la Ley Hipotecaria, sin perjuicio del derecho de repetición de los mismos contra quien proceda por los daños y perjuicios ocasionados. 2. En todo caso, los terceros adquirentes tendrán derecho a ser oídos en el expediente de reversión, para aportar los datos y alegaciones que consideren oportunos en contra de la misma». Ahora bien, este precepto se refiere al supuesto concreto del derecho de reversión. Que, por cierto, no constituye una excepción al principio de fe pública registral. Pues, para que éste opere,

es necesario que se resuelva el derecho del otorgante «por virtud de causas que no consten en el mismo Registro» (artículo 34 de la Ley Hipotecaria), y el derecho de reversión presupone la no afectación de la cosa expropiada a la causa que motivó la expropiación (33). Por el contrario, cuando lo que se produce es la anulación del acto administrativo expropiatorio por haberse dictado con infracción del Ordenamiento jurídico, por causas que no constan en el Registro, el supuesto es distinto. No cabe, por tanto, la excepción.

Lo que, como vimos, era régimen esencial en el dominio público, no se da en el dominio privado, sea de los entes públicos o de los particulares. Tanto cuando el acto administrativo se refiere a bienes particulares de los entes públicos como a bienes de los particulares, su anulación—aun sujeta al régimen jurídico administrativo—no afectará a quien goza de la protección del principio de fe pública.

(33) PÉREZ MORENO: *La reversión en materia de expropiación forzosa*, Sevilla, 1966, pp. 333-334.

