

BOLETÍN DEL MINISTERIO DE JUSTICIA

Año LXV

Núm. 2.136

Noviembre de 2011



Enlaces

Publicaciones del Ministerio de Justicia

Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado. <https://cpage.mpr.gob.es>

Contacto

Contacto Boletín

Edita

Ministerio de Justicia
Secretaría General Técnica

Maquetación

Subdirección General de Documentación y Publicaciones

ISSN

1989-4767

NIPO

051-11-001-7

Depósito Legal

M.883-1958

DIRECTOR
D. Antonio Pau
Registrador de la Propiedad
Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

SECRETARIO
D. Máximo Juan Pérez García
Profesor Titular de Derecho Civil

SUMARIO

AÑO LXV • NOVIEMBRE 2011 • NÚM. 2.136

SECCIÓN DOCTRINAL

Estudio doctrinal

—*Patrimonio histórico y seguridad jurídica*

PATRIMONIO HISTÓRICO Y SEGURIDAD JURÍDICA*

CARMEN JEREZ DELGADO

Profesora Titular de Derecho Civil, Universidad Autónoma de Madrid

Resumen:

La Constitución española garantiza el acceso de los ciudadanos a los bienes culturales y la conservación de nuestro patrimonio histórico. La seguridad jurídica, principio constitucional, se ve afectada por la legislación protectora del patrimonio histórico. Estas garantías constitucionales son perfectamente compatibles. Se proponen una serie de medidas para equilibrarlas, basadas en el papel del Registro de la propiedad como institución eje entre el Derecho público y el Derecho privado.

Palabras clave

Patrimonio histórico; Seguridad jurídica; Registro de la propiedad.

Abstract

Spanish Constitution guarantees citizens access to cultural goods and the maintenance of the Spanish historical patrimony. Legal security is also a principle consecrated by the Spanish Constitution: It is affected by the historical patrimony protecting regulation. It should not be like that, as these constitutional guarantees and principles are absolutely compatible. A group of balance measures are suggested here, based on the paper of the Land Registry as a key institution between Public and Private Law.

Key Words

Historical patrimony; Legal security; Land Registry.

* Fecha de recepción: 21-10-2011 Fecha de aceptación: 27-10-2011

Este trabajo tiene su origen en una ponencia presentada por la autora en el Seminario de Derecho Registral de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, con el título "La protección registral del patrimonio histórico", el 3 de febrero del curso académico 2010-11. El Seminario, codirigido por los Académicos Antonio Pau Pedrón y Antonio-Manuel Morales Moreno, estuvo dedicado ese año a "Cuestiones actuales del Derecho registral".

Sumario

- I. Planteamiento
- II. El peculiar estatuto jurídico de la propiedad de bienes integrantes del patrimonio histórico español
- III. La protección registral del patrimonio histórico conforme a la legislación vigente
- IV. El Registro de la propiedad como institución eje entre el Derecho público y el Derecho privado
- V. Bibliografía citada.

PLANTEAMIENTO

Probablemente no sea exagerado afirmar que España es uno de los países que cuenta con mayor patrimonio histórico¹. Este hecho, a la vez que constituye una riqueza para todos los españoles, tiene importantes implicaciones en el patrimonio de muchos particulares que, por ser titulares de bienes integrantes del patrimonio histórico español, ven limitados sus derechos sobre dichos bienes. Es fácil advertir la repercusión que esto tiene en el tráfico jurídico pues cuando los terceros adquieren uno de estos bienes, no adquieren un bien sometido exclusivamente al estatuto jurídico general de la propiedad sino afectado por un régimen jurídico extremadamente peculiar. Se justifica así la necesidad del presente análisis sobre cómo quedan protegidos los intereses de los terceros adquirentes de bienes inmuebles afectados por la normativa protectora del patrimonio histórico. Dicho sea de otro modo, se hace conveniente comprobar hasta qué punto queda salvaguardada en este ámbito la seguridad jurídica, principio rector del sistema consagrado constitucionalmente (artículo 9.3 CE).

La Constitución española garantiza tanto el acceso de todos los ciudadanos a los bienes culturales (artículo 44 CE), como la conservación, custodia, mantenimiento y enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico (artículo 46 CE). Con el fin loable de hacer efectivas estas garantías, se tomaron una serie de medidas en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE)² y el Reglamento que la desarrolla³, luego desarrolladas por todas y cada una de nuestras Comunidades Autónomas⁴ sin introducir grandes innovaciones⁵. Pese a las enormes consecuencias que tiene en el ámbito del derecho

¹ «Pocos pueblos han tenido una cultura que haya alcanzado una difusión tan universal como la española» (Martín ALMAGRO-GORBEA, Académico de Número de la Real Academia de la Historia, en “La protección del patrimonio cultural en la Historia de España”, La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico, codirigido por el autor y por Antonio Pau, Madrid, 2005, págs. 17-34, pág. 17).

² B.O.E. de 29 de junio de 1985, núm. 155, pág. 20342. Como se afirma en el Preámbulo de la Ley, ésta tiene como finalidad «el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio histórico».

³ Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁴ En este ámbito la competencia del Estado es concurrente con la de las Comunidades Autónomas como regla general (salvo en lo que se refiere a la exportación y expoliación, que constituyen materia competencial reservada al Estado por la Constitución española; Artículo 148.1.16ª y 17ª CE). Todas las Comunidades Autónomas tienen en la actualidad una regulación específica del patrimonio histórico o cultural. Las dudas que el texto constitucional pudiera suscitar sobre el alcance de la competencia exclusiva del Estado en la materia y el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas, quedan solventadas por la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero de 1991. Conforme a la misma, el Estado tiene competencia exclusiva en materia de defensa del patrimonio contra la exportación y la expoliación (artículo 149.1.28 CE), teniendo competencia las Comunidades Autónomas en el resto de materias relacionadas con el Patrimonio Histórico, como regla general. Véanse también los apartados 1.1 y 2 del artículo 149 CE. Ahora bien, en este último caso se trata de competencias concurrentes [puede verse, entre otras, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de enero de 2004 (RJ 2004/5785), en la que fue ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Fernández Valverde, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en ella citada].

⁵ Véase, Sofía DE SALAS MURILLO, “Una visión de conjunto sobre la legislación española de patrimonio cultural”, Homenaje a Víctor Manuel Garrido de Palma, Cizur Menor, Navarra, 2010, págs. 433-459, pág. 436.

sustantivo o material, esta legislación, protectora del patrimonio histórico, está pensada desde el punto de vista del Derecho público y no del Derecho privado⁶.

A mi juicio, el hecho de que la legislación del patrimonio histórico proteja el acceso de todos los ciudadanos a los bienes culturales y garantice su conservación y mantenimiento, unido al hecho de que se trata de una legislación de Derecho público y no pensada desde la óptica del Derecho privado, produce un efecto de mella en la seguridad jurídica y, por esta razón, reclama medidas de refuerzo de este principio esencial del Ordenamiento: Tan importante, cuanto menos, como proteger el patrimonio histórico y el acceso al mismo de todos los ciudadanos es proteger la seguridad jurídica. Estas garantías constitucionales son perfectamente compatibles; no se trata de que una prime sobre otra, sino de equilibrarlas.

Con este fin, realizo una crítica constructiva a la legislación vigente y presento medidas de lege ferenda en las que destaca la función que la institución registral –clave en la seguridad del mercado inmobiliario- está llamada a cumplir en el ámbito del patrimonio histórico.

EL PECULIAR ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD DE BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL

Para convencernos de la necesidad de que el Registro de la propiedad desarrolle un papel más importante en materia de patrimonio histórico, veamos, en primer lugar, cuál es el peculiar régimen jurídico de estos bienes.

Integran nuestro patrimonio histórico todos aquéllos bienes que tengan un especial valor cultural vinculado con la historia de España o de las comunidades que la componen⁷. La LPHE clasifica estos bienes en diversas categorías, siendo la principal y más importante –por merecer el nivel más alto de protección- la de los bienes oficialmente declarados de interés cultural (en adelante, BIC)⁸. Pueden ser declarados BIC tanto los bienes muebles como los inmuebles que sean de extraordinario valor histórico, artístico o cultural⁹. Tratándose de bienes inmuebles, la diferencia de categorías derivada de la ley radica en el hecho de haber sido declarados BIC, reforzándose la protección en ese caso y existiendo normas generales aplicables a todos los bienes integrantes del patrimonio histórico. Pero la ley –que extiende

⁶ Además de los estudios doctrinales, más frecuentes en el ámbito del Derecho Administrativo, también la Jurisprudencia del Tribunal Supremo refleja el predominio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre las demás. Por ejemplo, desde el año 2000 encontramos una sola sentencia relativa al patrimonio histórico resuelta por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, frente a 152 resultados de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (seguida de la Sala de lo Penal, con siete casos, a los que puede añadirse otro de la Sala de lo Militar, también por delito de daños en el patrimonio histórico).

⁷ Dispone el artículo 1.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que «(i)ntegran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio histórico documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico». Con carácter general, reciben un tratamiento específico los siguientes grupos de bienes: Patrimonio Arqueológico; Patrimonio Etnográfico; y Patrimonio Documental y Bibliográfico de los Archivos, Bibliotecas y Museos.

⁸ Un bien puede ser declarado BIC por ministerio de la LPHE (por ejemplo, el artículo 40.2 LPHE declara bienes de interés cultural «las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre»), o bien mediante Real Decreto con previa solicitud acompañada de informe favorable emitido por alguna de las instituciones que la LPHE erige con el carácter de consultivas de la Administración del Estado a estos efectos (en el artículo 3.2 LPHE se otorga este carácter a las Reales Academias, las Universidades españolas, o al Consejo Superior de Investigaciones Científicas, entre otras instituciones). La solicitud puede formularse tanto de oficio (a instancia de «cualquier persona»), como «a instancia del titular de un interés legítimo y directo», y no sólo del propietario (artículos 9 y 10 LPHE). Sin embargo, la singular protección de que gozan estos bienes supondrá para este último una redoblada responsabilidad ante los poderes públicos ya desde el momento de la incoación del expediente (artículo 11 LPHE). Esta responsabilidad no es exclusiva del propietario de un BIC, sino compartida con sus poseedores y con los titulares de derechos reales limitados; todos ellos encontrarán restringidas sus facultades de actuación. Más aun, la declaración de un inmueble como BIC pudiera repercutir –como veremos- en los propietarios de bienes circunscritos en el ámbito afectado por la declaración (artículo 11.2 LPHE).

⁹ Tendrán carácter de BIC en todo caso los bienes muebles integrantes de un inmueble declarado como tal cuando esta última declaración «los reconozca como parte esencial de su historia» (artículo 27 LPHE).

la categoría de inmuebles más allá de lo dispuesto en el artículo 334 CC¹⁰- emplea además una tipología que ordena a los bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico español en cinco grandes grupos: 1º. Monumentos; 2º Jardines históricos; 3º Conjuntos históricos; 4º Sitios históricos; y 5º Zonas arqueológicas¹¹.

La existencia de cierto margen de arbitrariedad por parte de las autoridades al incluir un bien determinado en uno de los grupos mencionados, afecta al interés del particular propietario del inmueble, que normalmente no estará interesado en dicha catalogación sino todo lo contrario. Sirva de muestra el siguiente caso en que la Junta de Andalucía pretendió calificar como Monumento las conocidas vallas publicitarias de los Toros de Osborne que acostumbramos a ver en nuestros viajes por carretera.

Caso: Inscripción de los Toros de Osborne como Monumento.- La Junta de Andalucía interpuso un recurso en casación para defender la inscripción de las vallas de publicidad de los Toros de Osborne en el Registro de la Propiedad como Monumento. La Junta había sido demandada por el propietario de una de las fincas afectadas, que impugnó la Resolución de la Conserjería de Cultura de la Junta de Andalucía en que se aprobaba dicha medida, alegando defectos formales y, subsidiariamente, por entender que era improcedente la calificación como Monumento de los Toros de Osborne y que la Resolución suponía una infracción a los derechos de propiedad e igualdad. El Tribunal Supremo¹² desestimó el recurso de la Junta y acogió la motivación de los defectos de forma, sin entrar en el fondo del asunto.

Las limitaciones que la LPHE impone sobre el derecho de propiedad y otros derechos reales limitados sobre estos bienes están en plena consonancia con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución española, conforme al cual el derecho de propiedad queda sometido al fin social y por tanto su contenido queda delimitado por el cumplimiento de esta función¹³. Esta finalidad socializante determina la natural expropiación¹⁴ de múltiples facultades del titular de los bienes a favor de que el mayor número de ciudadanos pueda «contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo». En este contexto se comprende no sólo que la ley detalle las obligaciones y cargas que pesan sobre los propietarios de bienes integrantes del patrimonio histórico, o los límites al derecho de propiedad de dichos bienes, sino que se haya previsto –además- que la acción para exigir el cumplimiento de tales obligaciones sea pública¹⁵, pues a todos se reconoce el derecho de acceso a dichos bienes y para todos es la garantía constitucional de su cuidado y conservación.

En concreto, los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales limitados sobre BIC, con carácter general, deberán¹⁶:

¹⁰ Tienen la categoría de bienes inmuebles no sólo los enumerados en el Código civil como tales, sino además, «cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su exorno, o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos» (artículo 14.1 LPHE). Es evidente la importancia práctica de este artículo, que sin embargo no fue tenido en cuenta por el Tribunal Supremo en un supuesto en que pudo haber sido aplicado [se trata del caso relativo a un conjunto de azulejos de Ruiz de Luna ubicados en el Palacio de Velada de Talavera de la Reina, en el que me detendré más adelante].

¹¹ Artículo 15 LPHE.

¹² Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 25 de octubre de 2005 (RJ 2005/7825), de la que fue ponente el Excmo. Sr. D. Nicolás Maurandi Gullén.

¹³ En este sentido, Pedro A. MUNAR BERNAT (“Los monumentos históricos”, La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico, codirigido por Martín Almagro-Gorbea y Antonio Pau, págs. 37-55, págs. 39-41) asocia el fundamento del régimen jurídico especial de los bienes integrantes del patrimonio histórico español al artículo 33 de la Constitución española.

¹⁴ Natural expropiación, porque adviértase que el propietario quedará privado de gran parte de sus facultades sobre la cosa y obligado por importantes cargas, sin que exista un procedimiento expropiatorio y sin percibir por tanto una compensación indemnizatoria a cambio, sino por la propia naturaleza histórica o cultural de los bienes sobre los que recae su titularidad. En este mismo sentido, subrayando el carácter gratuito con el que se realiza esta expropiación, se pronunciaba Antonio-Manuel Morales Moreno en el coloquio que siguió a la presentación del tema «La protección registral del patrimonio histórico» que me correspondió realizar en el Seminario de Derecho Registral de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (Madrid, 3 de febrero de 2011).

¹⁵ Artículo 8.2 LPH.

¹⁶ Conforme a lo previsto en el artículo 13 LPHE.

Facilitar las inspecciones de los mismos por parte de los Organismos competentes;

Permitir el estudio de los investigadores;

Permitir la visita gratuita de los particulares al menos cuatro días al mes.

La ley protege el entorno del bien declarado BIC y garantiza que este último permanezca en el lugar que le es propio, si bien se admitirían excepciones por motivos imperantes de fuerza mayor o interés social¹⁷.

Los propietarios de bienes inmuebles susceptibles de ser declarados BIC deben tener en cuenta que la incoación del expediente de declaración supone la suspensión automática de las licencias municipales de parcelación y de obras en general (sea de edificación o de demolición, concedidas o pendientes de resolver), en tanto se resuelva o caduque el expediente iniciado, si bien será posible solicitar una autorización para el caso de que las obras fueran inaplazables¹⁸. Pero además, pueden quedar afectados también los propietarios de los inmuebles vecinos al que ha sido declarado BIC y, por esta razón, la ley exige que la incoación del expediente declarativo de un inmueble como BIC no sólo deba identificarlo sino también deba «delimitar la zona afectada»¹⁹. Esta delimitación tiene consecuencias prácticas sobre los inmuebles circunscritos en ella.

Los propietarios de bienes inmuebles vecinos al que ha sido declarado BIC quedan también afectados por la normativa protectora del patrimonio histórico. En particular, el hecho de obstaculizar la contemplación de un BIC justificaría la expropiación de un inmueble por causa de interés social¹⁹, o la realización de obras en el entorno afectado por la declaración de un bien inmueble como BIC requiere –cuando se trate de Monumentos y Jardines históricos– autorización expresa del Estado o de la Comunidad Autónoma correspondiente pues está prohibido que una construcción perturbe su contemplación²⁰.

En efecto, los Monumentos y Jardines históricos declarados BIC quedan sometidos a un especial régimen jurídico, que les será de aplicación además del régimen general de los BIC²¹. Y así:

Cualquier obra «interior o exterior», o instalación de rótulos, símbolos o señales en las fachadas o cubiertas requiere autorización expresa del Estado o de la Comunidad Autónoma.

Se prohíbe la colocación de publicidad comercial o de cualquier clase de cables, antenas o conducciones aparentes.

Se prohíbe toda construcción que altere el carácter de estos inmuebles o, como se ha indicado, perturbe su contemplación.

También los Conjuntos históricos, Sitios históricos y Zonas arqueológicas declarados BIC quedan sometidos a un régimen particular. La LPHE establece la obligación de los Municipios correspondientes de elaborar un Plan Especial de Protección o similar, que supone cargas o limitaciones a la propiedad desde el inicio de su tramitación y a lo largo de su vigencia²². Concretamente, el plan podrá determinar áreas de rehabilitación y contendrá criterios de

¹⁷ Artículo 18 LPHE; La inicial sorpresa que puede suscitar esta norma cesa cuando pensamos, por ejemplo, en los claustros que han sido trasladados a museos.

¹⁸ La autorización ha de ser concedida por los Organismos competentes para la ejecución de la LPHE (artículo 16 LPHE, en relación con el artículo 6 LPHE).

¹⁹ Artículo 37.3 LPHE.

²⁰ Artículo 19.1, 2 y 3 LPHE.

²¹ Artículo 19.1 y 3 LPHE.

²² Artículo 20.1 LPHE. El plan requerirá informe favorable de la Administración y se entenderá aprobado por silencio positivo de la Administración correspondiente transcurridos tres meses desde su presentación.

«conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas»; La Administración competente podrá demoler las obras realizadas en contra del Plan, aunque se hubieren realizado con la licencia (y, en este caso, a costa del Organismo que la otorgó), entre otras atribuciones²³.

Cada una de estas tres áreas de BIC tiene además sus peculiaridades:

Por ejemplo, en relación con los Sitios históricos y Zonas arqueológicas, cualquier obra requiere autorización de la Administración competente, «que podrá, antes de otorgar la autorización, ordenar la realización de prospecciones y, en su caso, excavaciones arqueológicas»; y, como en el caso de los Jardines históricos y Monumentos, «queda prohibida la colocación de cualquier clase de publicidad comercial, así como de cables, antenas y conducciones aparentes en las Zonas arqueológicas»²⁴.

Si se trata de Conjuntos históricos, las sustituciones totales o parciales de inmuebles sólo podrán realizarse cuando contribuyan a la conservación del Conjunto, respetándose en todo caso las alineaciones urbanas tal y como existen²⁵. La ley dispone expresamente que en la tramitación del expediente de declaración de un Conjunto histórico como BIC deba considerarse su relación «con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno»²⁶.

Aunque un bien inmueble integrante del patrimonio histórico español no hubiera sido declarado BIC, quedará sometido igualmente al control administrativo, pudiendo quedar en suspenso las obras proyectadas (tanto si son de cambio de uso, como si son de demolición total o parcial) durante un periodo de hasta seis meses dentro del cual podrán adoptarse específicas medidas de protección por parte de la Administración²⁷.

Conviene hacer una breve mención a los bienes muebles de notable valor histórico, artístico, científico, técnico o cultural, con especial referencia a aquéllos que están relacionados con un inmueble determinado. Con carácter general, los propietarios y poseedores de bienes muebles integrantes del patrimonio histórico deberán comunicar a la Administración su existencia, permitir el estudio de los investigadores (previa solicitud) y prestarlos a determinadas exposiciones temporales durante un tiempo al año, entre otras peculiaridades²⁸: De entre éstas, quisiera destacar que la ley declara la imprescriptibilidad de dichos bienes muebles, que no serán por tanto objeto de usucapión²⁹. Y, de ahí, la importancia de definir en ocasiones la naturaleza mueble o inmueble de un bien, especialmente cuando éste está estrechamente vinculado con un inmueble, como puede apreciarse en el siguiente caso:

²³ Como se ha previsto en el artículo 20 LPHE.

²⁴ Artículo 22 LPHE.

²⁵ Artículo 21 LPHE. Al respecto, Javier BERMÚDEZ SÁNCHEZ (“Remodelaciones urbanas en conjuntos históricos y sus entornos”, Revista Andaluza de Administración Pública, 76/2010, enero-abril, págs. 121-187) describe la disyuntiva que existe entre la conservación en sentido estricto de los Conjuntos históricos y un concepto más flexible que comprende su rehabilitación y mejora, no sólo en el plano de la normativa internacional (Carta Internacional para la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas o Carta de Washington, 1987, del Consejo Internacional de Monumentos y Lugares de Interés Artístico e Histórico o ICOMOS) y europea (Convenio Europeo del Paisaje, 20 de octubre de 2000, ratificado en 2007), sino especialmente en los planos de la legislación nacional (LPHE) y autonómica. A juicio del autor, es posible percibir una colisión entre estos dos últimos planos dado que la competencia es «concurrente» y la interpretación que las Comunidades Autónomas hacen de la Ley general es –cuanto menos– flexible (págs. 123-125 y 183-184).

²⁶ Artículo 17 LPHE (léase en relación con lo dispuesto en el artículo 11.2 LPHE).

²⁷ Artículo 25 LPHE.

²⁸ Por ejemplo, los particulares o entidades que se dediquen a comerciar con este tipo de bienes deberán llevar «un libro registro de las transmisiones que realicen sobre aquéllos objetos» (artículo 26 LPHE); Los préstamos a exposiciones temporales son obligatorios por un tiempo de hasta un mes al año, pudiendo el Estado recuperar para sí los que hubieren sido exportados sin la debida autorización (esta autorización se requiere incluso para que sea lícita su salida temporal de España y sin ella la exportación del bien será constitutiva de delito o, en su caso, infracción de contrabando, artículos 29, 31 y 75 LPHE). La LPHE establece importantes límites a la enajenación de los bienes muebles integrantes del patrimonio histórico español (especialmente si se trata de BIC, art. 28 LPHE).

²⁹ Artículo 28 LPHE.

Caso: Conjunto de azulejos de Ruiz de Luna.-. El comprador del Palacio de Velada lo había adquirido en 1985 y fue demandado años después por el Estado, que reivindicaba los azulejos de Ruiz de Luna (siglo XVII) ubicados en una habitación de dicho Palacio de Velada de Talavera de la Reina, alegando que en 1972 las antiguas propietarias del Palacio los habían vendido quedando ellas como depositarias hasta que el conjunto fuese retirado de las paredes en que se hallaba y se culminase la construcción del Museo Ruiz de Luna en Talavera de la Reina, al que iban destinados los azulejos. El demandado alega que los azulejos forman parte del inmueble por incorporación (artículo 334.3º CC) y que, en todo caso, si se les diera la consideración de bienes muebles, le pertenecen a él por usucapión. En Primera Instancia se desestimó la demanda, pero la Audiencia Provincial de Toledo revocó la anterior. El Tribunal Supremo³⁰ calificó al conjunto de cerámica como bien mueble integrante del Patrimonio Histórico que, por esta razón, no puede ser objeto de usucapión. La calificación del conjunto como bien mueble, pese a que al tiempo en que se vendió el Palacio los azulejos estaban unidos a la pared, la fundamentó el Tribunal Supremo en que pudieron separarse «sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto».

A la vista de todo lo expuesto hasta el momento, puede constatarse la fuerte limitación de las facultades del propietario de bienes integrantes del patrimonio histórico y, en general, el peculiar régimen jurídico de estos bienes. Incluso la facultad de uso queda limitada por la LPHE, que la subordina expresamente –cuando se trata de BIC y de bienes muebles del Inventario General- a las posibilidades de conservación del bien, y exige que cualquier cambio de uso de estos bienes en concreto vaya precedido de la correspondiente autorización administrativa³¹, siendo causa de expropiación de los mismos el hecho de darle un uso «incompatible con sus valores».

Una última e importante limitación a la que haré referencia, es la que se refiere a la facultad de disponer de los BIC³². Esta facultad queda restringida por un derecho de tanteo y retracto legal a favor de la Administración³³. La LPHE pretende garantizar el ejercicio de este derecho –cuando se trata de inmuebles- imponiendo al Registrador de la Propiedad la obligación de denegar la inscripción cuando no conste el cumplimiento, por el particular afectado, de las medidas prescritas de notificación a la Administración de la enajenación de la propiedad o de otro derecho real limitado sobre dichos bienes³⁴.

Además de las limitaciones a las que se ha ido haciendo referencia, se imponen también importantes cargas a los titulares de derechos sobre bienes integrantes del patrimonio histórico. Con carácter general, los propietarios y los titulares de derechos reales limitados o poseedores de estos bienes, están obligados a su conservación, custodia y mantenimiento³⁵ (mientras

³⁰ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) de 30 de marzo de 2000 (RJ 2000/2431), en que fue ponente el Excmo. Sr. D. Pedro González Poveda.

³¹ Artículo 36 LPHE.

³² Así como de los bienes muebles incluidos en el denominado Inventario General.

³³ El vendedor deberá comunicar a la Administración que va a efectuar el contrato de enajenación, a fin de que ésta pueda ejercitar el derecho de tanteo y adquirir el bien con preferencia frente al comprador inicial. Si el vendedor infringe esta obligación de notificación, la Administración podrá ejercitar el derecho de retracto y adquirir el bien por el mismo precio por el que se vendió, siempre que lo haga durante los seis meses siguientes al momento en que tenga conocimiento de la venta (artículo 38 LPHE).

³⁴ Artículo 38 LPHE. Sobre los derechos de tanteo y retracto de la Administración sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, véase el trabajo de José Luis ÁLVAREZ ÁLVAREZ (“Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español”, Civitas, 1989, págs. 271-335). También puede verse la obra “Cuatro ensayos sobre el Patrimonio Cultural Español” (Antonio PAU PEDRÓN, Centro de Estudios Registrales, 2005, págs. 38-50). En relación con la cuestión de la titularidad del derecho de tanteo y retracto, podemos considerar que, aunque inicialmente el Estado es quien ostenta este derecho, lo normal es que las Comunidades Autónomas lo tengan atribuido estatutariamente.

³⁵ Artículo 36 LPHE. Cuando la Ley indica que estas obligaciones han de ser cumplidas no sólo por los propietarios sino también «por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes», se refiere –a mi juicio- a los titulares de derechos reales limitados sobre la cosa que son poseedores de la misma y por tanto tienen un poder de actuación sobre el bien. No debe referirse a todo titular de un derecho real limitado que carezca de facultades de actuación sobre el bien (por ejemplo, el acreedor hipotecario cuando la hipoteca recaiga sobre un inmueble). Sólo debe aplicarse en relación con aquéllos que tienen facultades de actuación sobre la cosa y en la medida en que se lo permitan sus facultades (por ejemplo, el usufructuario).

que los poderes públicos «evitarán los intentos de reconstrucción»³⁶). El incumplimiento de estas obligaciones es considerado causa de expropiación por interés social³⁷. Cuando los particulares interesados no puedan cumplir con ellas, la Administración competente puede ejecutar las medidas necesarias directamente o bien a instancia del particular interesado; también podrá «conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad»³⁸.

Hasta aquí lo relativo a las limitaciones que experimentan los derechos sobre bienes integrantes del patrimonio histórico y a las cargas que gravan la titularidad de estos derechos. Pero no todo son desventajas. La LPHE no ha querido limitarse a normas prohibitivas y limitadoras sino que se redactó bajo la filosofía de que –a la vez- había que promover de modo positivo la conservación de los bienes que integran el patrimonio histórico español³⁸.

El Título VIII, «De las medidas de fomento», contiene una descripción de determinados beneficios y exenciones fiscales previstos a favor de los titulares o poseedores de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español³⁹. Y, aunque estas medidas no llegan a compensar en absoluto las numerosas restricciones a las facultades inherentes al derecho de propiedad, sí se favorece la inversión en la «adquisición, conservación, reparación, restauración, difusión y exposición» de los BIC a través de beneficios fiscales en el Impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el Impuesto de sociedades⁴⁰, a la vez que se facilita el acceso al crédito oficial para financiar la conservación, mantenimiento y rehabilitación de estos bienes⁴¹.

LA PROTECCIÓN REGISTRAL DEL PATRIMONIO HISTÓRICO CONFORME A LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Al servicio de la correcta ejecución de la LPHE se diseñan las adecuadas instituciones o mecanismos de control y coordinación. En concreto, la LPHE prevé la existencia de archivos de documentación sobre el Patrimonio Histórico Español así como de un órgano de coordinación de programas e información (el Consejo de Patrimonio Histórico⁴²)⁴³. Las necesarias autorizaciones administrativas contempladas en la Ley operan como mecanismos

³⁶ La ley sólo favorece la reconstrucción «cuando se utilicen partes originales» y en determinadas condiciones (artículo 39 LPHE).

³⁷ Artículo 36.4 LPHE.

³⁸ Véase el Preámbulo LPHE.

³⁹ Salvo en lo que se refiere a las exenciones fiscales previstas en el artículo 72.1 LPHE (artículo 69.2 LPHE), la Ley exige como presupuesto para la aplicación de los beneficios fiscales que se detallan en ella, que los bienes consten en el Registro General, o en su caso en el Inventario General.

⁴⁰ Artículos 70 y 71 LPHE. Se favorecen asimismo las donaciones de estos bienes a favor del Ente Público o de instituciones benéficas. Por otra parte, la LPHE declaró exentas las importaciones de muebles incluidos en el Inventario General o declarados BIC (artículo 72.2 LPHE) y permitió que el pago de la deuda tributaria se efectuase con bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español (artículo 73 LPHE).

⁴¹ Artículo 67 LPHE.

⁴² La LPHE ha previsto el Consejo del Patrimonio Histórico como órgano que favorezca «la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información relativos al Patrimonio Histórico Español». Constituirán el Consejo del Patrimonio Histórico los representantes de las distintas Comunidades Autónomas, designados por sus respectivos Consejos de Gobierno, y «el Director General correspondiente de la Administración del Estado, que actuará como Presidente» (artículo 3 LPHE). Con el fin de facilitar el acceso de los ciudadanos al Patrimonio Histórico Español, la Ley dispone que el Consejo prepare y apruebe periódicamente los Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español, en cuya ejecución están obligados a colaborar los propietarios de los bienes (artículo 35 LPHE).

⁴³ La puesta en marcha del Consejo y de los archivos mencionados son medidas que facilitan el control que los poderes públicos no sólo están legitimados sino obligados a ejercer sobre los bienes de patrimonio histórico conforme al texto constitucional. En los casos de expoliación (artículo 4 LPHE), o de exportación (artículo 5 LPHE) prima la potestad del Estado (recordemos que tiene competencia exclusiva en estos dos ámbitos, art. 149.1.28 CE), mientras que las restantes materias relativas a la protección del patrimonio histórico han sido absorbidas y desarrolladas ampliamente por las Comunidades Autónomas. Los Ayuntamientos, por su parte, son considerados como entidades de cooperación en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en sus respectivos municipios (artículo 7 LPHE).

de control preventivo⁴⁴, junto a otros, entre los que también se cuentan medidas para intervenir a posteriori⁴⁵.

Dos son los archivos de documentación sobre el Patrimonio Histórico Español contemplados por la LPHE. Uno de ellos es el Inventario General de aquéllos bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español que no se hayan declarado BIC⁴⁶. El otro es el Registro General de Bienes de Interés Cultural, dependiente de la Administración del Estado, en el que se inscribirán los bienes declarados BIC, sean muebles o inmuebles⁴⁷.

Pues bien, la LPHE confía la protección registral de los inmuebles integrantes del patrimonio histórico a este llamado Registro General y, por tanto, a una institución distinta del Registro de la propiedad. Este Registro General tiene por objeto la localización e identificación de los BIC, sean bienes muebles o inmuebles y cada Comunidad Autónoma tiene actualmente el suyo propio.

Del contraste entre Registro de la propiedad y Registro General puede decirse, al menos, lo siguiente:

El Registro General es un mero registro administrativo, mientras el Registro de la propiedad es un registro cuya publicidad surte efectos en el plano del Derecho sustantivo, de tal forma que se protege al tercero que confía en lo publicado por él⁴⁸. Por esta razón, al Registro de la propiedad se le denomina Registro de seguridad jurídica. El Registro General, sin embargo, aunque debe reflejar las transmisiones de bienes inter vivos y mortis causa (sea de los bienes muebles, sea de los bienes inmuebles declarados BIC), no surte estos efectos⁴⁹. El Registro General sólo da fe de los datos que contiene a efectos de facilitar el cumplimiento de lo previsto en la LPHE (en concreto, pueden dar fe de que la declaración de BIC sigue vigente y no ha sido revocada)⁵⁰.

⁴⁴ La preceptiva autorización administrativa, previa a la concesión de licencias de obras, es otro importante mecanismo de control, que garantiza el respeto a la LPHE por parte de los Municipios y los particulares. Serán ilegales, por ejemplo, las obras realizadas sin la correspondiente autorización y podrán ser demolidas a cargo del responsable (artículo 23 LPHE). La declaración de ruina y la demolición de inmuebles queda asimismo bajo control administrativo (artículo 24 LPHE). También requiere autorización administrativa cualquier tratamiento al que se sometan los BIC (artículo 39 LPHE). Además, como hemos tenido ocasión de comprobar, los propietarios de bienes del Patrimonio Histórico Español necesitan una autorización administrativa para el ejercicio de prácticamente todas las facultades que integran su derecho, e incluso el uso privativo está relativamente limitado a favor del interés social (recordemos que el cambio de uso requiere autorización administrativa, art. 36 LH).

⁴⁵ Junto a las medidas preventivas, la LPHE contempla la posibilidad de que la Administración intervenga a posteriori, paralizando todo tipo de obras que estén ejecutándose sobre un bien integrante del Patrimonio Histórico Español, e incluso para expropiarlo cuando –como vimos– su titular no cumpla debidamente con la obligación de conservación y custodia o cuando el bien esté en «peligro de destrucción o deterioro» o se le esté dando «un uso incompatible con sus valores» (artículo 37.3 LPHE).

⁴⁶ Artículo 26 LPHE. El Inventario General de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español está regulado reglamentariamente por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (artículos 24 a 27).

⁴⁷ Artículo 12 LPHE. El Registro General de BIC está regulado reglamentariamente por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (artículos 21 a 23).

⁴⁸ Artículos 32 y 34 LH, entre otros.

⁴⁹ Tras afirmar que el Registro General expedirá un título oficial identificativo del bien, en el que constarán los actos jurídicos y artísticos relativos al BIC, esto es, no sólo la historia jurídica sino también la historia artística del bien, la LPHE añade lo siguiente: «Las transmisiones o traslados de dichos bienes se inscribirán en el Registro», precepto que es desarrollado después en el Real Decreto de 1986 (artículo 21.3.c del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español). El hecho de que la LPHE no detalle en este punto a qué tipo de Registro se refiere no debe confundirnos. Claramente se refiere al Registro General y no al Registro de la propiedad, ya que es al Registro General al que se está haciendo alusión directa en la afirmación inmediatamente anterior (artículo 13.1 LPHE). Estas expresiones coinciden con las empleadas al desarrollar el régimen jurídico del Registro General en el Real Decreto de 1986. El Registro General debe reflejar así mismo «los anticipos reintegrables» concedidos por la Administración. El artículo 21.3, letra c, del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, especifica que con este fin, «los propietarios y los poseedores comunicarán al Registro General tales actos, aportando, en su caso, copias notariales o certificaciones registrales o administrativas de los documentos en que consten aquéllos».

⁵⁰ Artículos 21.3 y 5 y 24.3 y 5 Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Los anticipos reintegrables se inscribirán de oficio.

El Registro General depende del Ministerio de Cultura⁵¹, mientras el Registro de la propiedad depende del Ministerio de Justicia, a través de la Dirección General de los Registros y del Notariado. Los Registradores de la propiedad están legitimados para calificar no sólo la forma sino también el contenido de los documentos presentados, actuando así como instrumento de control de la legalidad que –unido a los principios de tracto sucesivo y de exactitud registral– dota de seguridad al tráfico jurídico de inmuebles. Nada de esto es predicable del Registro General⁵².

Por último, una peculiaridad del Registro General en relación con el Registro de la propiedad es que, en el primer caso, es suficiente con que el registro cumpla una función de control administrativo y su publicidad puede ser parcialmente vetada a terceros por los propietarios de los bienes, al menos en lo que se refiere a la situación jurídica del bien y a su valor (si se trata de bienes muebles dispensados de visita pública, también en lo relativo a su ubicación, aunque en determinadas circunstancias puede admitirse el acceso al mismo sin desvelar otro tipo de datos)⁵³.

Estas son, a grandes rasgos, las diferencias –notables– entre uno y otro registro. Claramente parece que el más apto para garantizar la seguridad jurídica de los particulares en el tráfico jurídico es el Registro de la propiedad, que será el comúnmente consultado por los posibles adquirentes. Sin embargo, la LPHE no parece contemplar al Registro de la propiedad desde esa perspectiva, que podemos llamar de Derecho privado, sino como institución al servicio del Derecho público⁵⁴. Esta última óptica, sin dejar de ser positiva, no es la óptima. A mi juicio, avalado por los argumentos que expondré a continuación, es conveniente potenciar en este ámbito el papel que el Registro de la propiedad está llamado a cumplir como institución eje entre el Derecho público y el Derecho privado, reforzando su protagonismo en la publicidad de la situación jurídica de los BIC.

Hemos comprobado hasta qué punto queda limitado por la LPHE el derecho de propiedad y los derechos reales limitados sobre inmuebles integrantes del patrimonio histórico (a lo que debe añadirse la legislación autonómica o especial). Cuando el bien integrante del patrimonio histórico pasa a manos de terceros, éstos lo adquieren con cargas de las que estaría exento otro bien, y tendrán también las ventajas consiguientes; pero además, los terceros pueden quedar afectados por la nulidad del contrato celebrado sin la debida autorización, cuando se trata de una exportación, o por el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por parte de la Administración, cuando se trata de comercio interior⁵⁵. Desde una óptica dinámica de transmisión de la propiedad, esta alteración del régimen jurídico de la propiedad no debe pasar desapercibida, y se hace necesario prever medidas para ponerla en conocimiento de los terceros adquirentes. El especial régimen jurídico de los bienes integrantes del patrimonio histórico (en particular, de los BIC) justifica, a mi juicio, que se adopten medidas de publicidad que garanticen la protección de los terceros adquirentes en beneficio de la seguridad del tráfico jurídico. Expondré a continuación las menciones que la LPHE hace al Registro de la propiedad, para poner de manifiesto su insuficiencia en relación con el papel que dicha institución está llamada a cumplir en este ámbito.

Tres son las alusiones que la LPHE hace al Registro de la propiedad; dos de ellas contienen obligaciones de inscribir, mientras que la tercera implica una prohibición de hacerlo. Son las siguientes:

⁵¹ La competencia para la llevanza del Registro General corresponde al Ministerio de Cultura para los bienes referidos en el artículo 6.b LPHE, y a las Comunidades Autónomas en lo demás.

⁵² Artículos 18 y 38 LH, entre otros.

⁵³ Artículos 21, 22 y 24 Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁵⁴ A juicio de Antonio PAU PEDRÓN (“Cuatro ensayos sobre el patrimonio cultural español”, Centro de Estudios Registrales, 2005, pág. 19), la LPHE contempla al Registro de la Propiedad como institución encargada «de velar por el cumplimiento de esas limitaciones jurídico privadas de los Bienes de Interés Cultural».

⁵⁵ De la eficacia de los contratos civiles que tienen por objeto un bien del Patrimonio Histórico Español se ha ocupado Luis Javier CAPOTE PÉREZ (“Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad”, Revista de Derecho Privado, año 91, mes 5, 2007, págs. 59-80, págs. 63-70).

1ª En el Registro de la propiedad deberá constar la declaración como BIC de los Monumentos y Jardines históricos. La inscripción será instada de oficio por la Administración. La expresión que emplea el legislador es imperativa («instará»), lo que hace que asistamos a un supuesto de inscripción obligatoria que, además, será gratuita⁵⁶.

2ª Los particulares pueden recibir ayudas económicas de la Administración para cumplir con su obligación de conservación, cuidado y mantenimiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico español. Estos créditos o anticipos reintegrables deberán inscribirse en el Registro de la propiedad⁵⁷.

3ª La Administración tiene un derecho de tanteo y retracto sobre los inmuebles declarados BIC. El Registrador denegará la inscripción de la enajenación onerosa cuando no se presente documento que acredite que se notificó a la Administración la operación que se iba a realizar a fin de que ésta pudiera ejercitar su derecho⁵⁸.

⁵⁶ Está previsto, con carácter general, que el Ministerio de Cultura inste «de oficio» la inscripción en el Registro de la Propiedad de la declaración como BIC de los Monumentos y Jardines históricos. Al respecto, véanse los artículos 12.3 LPHE y 15.2 R.D. 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Este último aclara, por si hubiera lugar a dudas, que la certificación administrativa expedida por la autoridad competente será título suficiente para efectuar dicha inscripción, y el artículo 20 del mismo texto dispone que «la certificación del Real Decreto por el que queda sin efecto la declaración de monumento o de jardín histórico será título suficiente» para cancelarla.

En la medida en que la declaración de un bien como BIC es competencia delegada en las Comunidades Autónomas, entiendo que deberán éstas también instar de oficio la inscripción de las declaraciones de BICs emitidas por ellas. En la legislación autonómica encontramos normas al efecto: Por ejemplo, el artículo 13.5 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, dispone que «el Departamento de Cultura o el Ayuntamiento correspondiente, si es su propietario, instarán de oficio la inscripción en el Registro de la propiedad» de la declaración de Monumentos y Jardines históricos como BIC; El artículo 15 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia, dispone que «la Conserjería de Cultura instará de oficio la inscripción gratuita» de la declaración de BIC de Monumentos y Jardines históricos en el Registro de la propiedad; O el artículo 29.4 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano, que dispone que la «Conselleria competente» instará de oficio la inscripción gratuita de la declaración de BIC en el Registro de la propiedad cuando se trate no sólo de Monumentos y Jardines históricos, sino también de los Espacios Etnológicos; La Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (que sustituye a la anterior, de 1991), dispone en su artículo 12.1 que «La Consejería competente en materia de patrimonio histórico instará la inclusión gratuita en el Registro de la Propiedad de la inscripción de los bienes inmuebles en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Las personas responsables de este Registro adoptarán en todo caso las medidas oportunas para la efectividad de dicha inscripción»; Una referencia más genérica a esta obligación la encontramos en el artículo 14.3 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.

Que la Comunidad Autónoma gestione la declaración de BIC o su inscripción en el Registro de la propiedad, no implica que el bien pase a ser de su titularidad si originariamente pertenece al Estado, como vemos en el caso que se expone a continuación:

Caso: Ni la expropiación y posterior declaración de un inmueble como Bien de Interés Cultural, ni la inscripción de dicha declaración en el Registro General y en el Registro de la Propiedad, ni la inscripción resultante del acto expropiatorio en el Registro de la Propiedad a nombre de la Comunidad Autónoma expropiante afectan a la titularidad del bien cuando éste se edificó sobre bienes demaniales y en virtud de una concesión administrativa.- El Balneario Nuestra Señora de la Palma y del Real fue declarado de Interés Cultural tras haber sido expropiado por la Comunidad Autónoma de Andalucía por ser pública y notoria en Cádiz la situación de abandono del edificio y su entorno, y a fin de conservarlo y mantener su uso adecuadamente. La edificación reposa sobre dominio público marítimo terrestre (la playa de La Caleta de Cádiz), por lo que el Tribunal Supremo consideró que no pudo tratarse de una expropiación de la propiedad sino de la concesión administrativa (cuyo expediente de caducidad se había incoado), por lo que declaró nula la inscripción de la propiedad a nombre de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Se rechaza así la pretensión de la Comunidad Autónoma que, confundiendo la competencia para tutelar el bien con la titularidad del mismo, entendía que la inscripción de la declaración como BIC del Balneario implicaba una mutación de la titularidad del solar. En cuanto a esta inscripción de la declaración de BIC se explica que «no se trata de una inscripción que afecte a la titularidad del inmueble (...) la cual no se ve alterada por la declaración que se efectúa» sino que se trata de una declaración administrativa con cuya publicación en el Registro se pretende «dejar constancia (...) otorgándole a la misma la correspondiente publicidad registral, pero sin que la misma produzca alteración alguna en la titularidad del bien».

⁵⁷ Artículo 36.3 LPHE. La expresión que se emplea parece ser imperativa («será inscrita»), y aunque no aparece claro quién es el sujeto obligado (pudiendo serlo el titular que recibe la ayuda o bien la Administración), entiendo que se refiere a la Administración por ser la parte interesada y por analogía con la norma anteriormente citada (el artículo 12 LPHE, que dispone que la Administración inscribirá de oficio la declaración de BIC de los Monumentos y Jardines históricos). La norma también puede ir dirigida al Registrador de la Propiedad por tratarse de la inscripción de un crédito sobre cuya inscribibilidad pudiera dudarse de no venir prescrito por la ley ya que, como es sabido, el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción de derechos reales sobre inmuebles y, sólo excepcionalmente se admite la inscripción de otro tipo de derechos cuando así esté expresamente previsto por la ley (artículos 1 y 2 LH, y 7 y 9 RH, entre otros).

⁵⁸ Artículo 38 LPHE. Una vez más, resultaría aconsejable que la Ley hubiera dispuesto expresamente —no lo hace— la inscripción de toda declaración de un inmueble como BIC en el Registro de la propiedad, a fin de que los Registradores pudieran cumplir

Hasta aquí, las referencias que la LPHE (y el Reglamento que la desarrolla) hacen al Registro de la propiedad (la regulación autonómica añade matices al respecto en determinados casos⁵⁹). Puede decirse que estas normas no son satisfactorias, son insuficientes y merecen ser revisadas, por las siguientes razones:

1ª En relación con la obligación de inscripción de la declaración como BIC de los Jardines y Monumentos históricos, cabe afirmar que la norma debería extenderse –cuanto menos- a todas las categorías de bienes inmuebles de Interés Cultural. Así, a los Conjuntos históricos, Sitios históricos y Zonas arqueológicas. No sólo eso: también deberían inscribirse las zonas afectadas por la declaración de un BIC y los Planes Especiales de Protección⁶⁰.

La norma no es suficiente para garantizar la seguridad del tráfico jurídico, dadas las amplias consecuencias que tiene la declaración de un inmueble como BIC. A mi juicio, sería interesante declarar obligatoria –para la autoridad que tramita el expediente- la inscripción en el Registro de la Propiedad tanto de toda declaración de un inmueble como BIC como de la zona afectada⁶¹, sin que sea suficiente la comunicación –como está previsto- a los particulares interesados en ciertos casos ni la publicación de la incoación del expediente en el Boletín Oficial del Estado ni su comunicación «al Registro General de Bienes de Interés Cultural para su anotación preventiva»⁶², que dará lugar de oficio a su inscripción posterior en dicho Registro General una vez publicado el Real Decreto declarativo del BIC⁶³.

2ª En cuanto a la obligación de inscripción de las ayudas oficiales concedidas para la conservación, cuidado y mantenimiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico, se ha dicho que la norma es superflua ya que el hecho de que se inscriban estos créditos en el Registro de la propiedad no reporta ventaja alguna; tanto da inscribirlos como no hacerlo⁶⁴. Y

esta obligación. Si no consta inscrito el carácter del bien en el Registro de la propiedad, lógicamente el Registrador debe quedar exonerado de responsabilidad.

⁵⁹ Por ejemplo, el artículo 25 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, dispone que «1. Toda pretensión de venta de un bien cultural calificado o inventariado deberá ser fehacientemente notificada al Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco con indicación del precio y condiciones en que se proponga realizar aquella, debiendo acreditar también la identidad del adquirente» y el artículo 26.2 del mismo texto legal dispone que «2. Los registradores de la propiedad denegarán la inscripción de los títulos de adquisición relativos a bienes culturales calificados y a los inventariados cuando no les acredite debidamente la existencia de la notificación prevenida en el apartado primero del artículo anterior».

La Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, dispone –en el mismo sentido que la LPHE- que los Monumentos y Jardines históricos se inscribirán en el Registro de la propiedad (art. 13.5); Paralelamente, la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia (art. 15) y la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (artículo 12.1); La ley valenciana, sin embargo, amplía –como vimos- a los Espacios Etnológicos la inscripción obligatoria de la declaración de BIC que, como en el caso de los Monumentos y Jardines históricos, será gratuita (art. 29.4 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano); Nada parece añadir la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha; La Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja dispone, en su artículo 14.3 que la declaración de BIC, si se trata de inmuebles, será notificada al Registro de la propiedad «a efectos de su inscripción en los términos previstos en la legislación hipotecaria».

⁶⁰ En este sentido, Antonio PAU PEDRÓN (“Cuatro ensayos sobre el patrimonio cultural español”, Colegio de Registradores, 2005, págs. 22-23 y 25-26) explica: «Al limitar la inscripción obligatoria a Monumentos y Jardines, parece que el legislador considera agotada en esas dos especies el género de BIC de carácter inmobiliario, cuando tienen la misma naturaleza los Conjuntos y Sitios Históricos, así como las Zonas Arqueológicas (ex art. 14, ap. 2 LPHE)./ Es posible que el legislador haya pensado que sólo en el caso de Monumentos y Jardines se dé una correlación entre Bien de Interés Cultural y finca registral, y en términos generales esa idea es acertada. Pero lo mismo puede suceder en el caso de los Conjuntos, y más aún en los Sitios Históricos y las Zonas Arqueológicas, y si no sucediera, la implantación que se está llevando a cabo en los Registros de los planos parcelarios digitalizados hace posible publicar, a través del Registro, el estatuto jurídico de áreas o superficies territoriales que no se delimitan por fincas concretas». A juicio del autor, los Planes Especiales de Protección pudieran recibir el mismo tratamiento que los Planes de Urbanismo, «porque esas limitaciones –tanto o más que las situaciones jurídicas tradicionalmente inscribibles- delimitan el contorno de la propiedad privada. Más aún en el caso de los Planes Especiales de Protección, que llegan al detalle de precisar el uso de los inmuebles y los criterios de conservación de las fachadas, cubiertas e instalaciones».

⁶¹ Como vimos, el área afectada por la declaración del BIC debe especificarse en la solicitud de declaración del mismo (artículo 12.1 R.D. 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español).

⁶² Artículo 12.2 R.D. 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁶³ Artículo 15.1 R.D. 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

⁶⁴ PAU PEDRÓN, Antonio; “Cuatro ensayos sobre el patrimonio cultural español” (Colegio de Registradores, 2005, págs. 26-27).

se ha dicho con razón. Ciertamente es que si se tratase de créditos refaccionarios tendría sentido inscribirlos porque en ese caso el Código civil introduce una preferencia para el cobro a favor de los inscritos frente a los no inscritos⁶⁵. Sin embargo, a los créditos refaccionarios (cuya posibilidad puede darse, quizás, cuando la Administración misma interviene para la realización de las obras) no parece que se extienda la inscripción obligatoria sino sólo a los créditos oficiales concedidos a un particular -como se ha indicado- para la conservación, cuidado y mantenimiento de los bienes integrantes del patrimonio histórico⁶⁶.

3ª También se ha dicho que es una regla superflua la que prohíbe al Registrador de la propiedad inscribir las adquisiciones onerosas de BIC cuando no se acredite haberlas notificado a la Administración a fin de que ésta pueda ejercitar su derecho de tanteo y retracto⁶⁷. Y también en este caso se ha dicho con razón, pues los derechos de tanteo y retracto se pueden ejercitar en todo caso, esté o no inscrita la transmisión⁶⁸. Más aún, en la medida en que se inscriba, más posibilidades habrá de que la Administración advierta que la transmisión onerosa ha tenido lugar y pueda, a partir de ese momento, ejercitar su derecho. Aunque algún autor haya afirmado que, con todo, la norma pudiera ser útil para advertir al tercero la existencia de un derecho de adquisición preferente a favor de la Administración, lo cierto es que para que el Registrador pueda cumplir con su obligación (y negar la inscripción advirtiendo así al tercero) será preciso que conste en el Registro que se trata de un BIC (no parece que el Registrador tenga que investigarlo, en otro caso) y -si consta- el tercero también tendrá conocimiento de ello y presumiblemente de los efectos derivados. Una última razón que pudiera haber originado la norma es, quizás, el temor a que el cómputo del plazo de seis meses que tiene la Administración para ejercitar su derecho comience a correr desde que se inscriba la transmisión, pero no la justifica pues la LPHE expresamente indica que dicho plazo comenzará a correr a partir del momento en que se tuvo conocimiento fehaciente de la enajenación⁶⁹ y no desde que pudo conocerse. Así lo acredita la práctica:

Caso: Ejercicio del derecho de retracto por el Ayuntamiento de La Estrada (Pontevedra) para la adquisición preferente de la Torre de Guimarei (o Guimarey).- Habiéndose inscrito en el Registro de la Propiedad la compra, por un particular, de una finca que contenía un pazo barroco y una torre del siglo XIV (la Torre de Guimarei, resto al parecer de un castillo derribado en el siglo XV por los irmandiños), la Consellería de Cultura, Comunicación Social y Turismo de la Xunta de Galicia dictó Orden por la que se ejercitaba el derecho de retracto para la adquisición de la Torre a favor y por cuenta del Ayuntamiento de La Estrada (Pontevedra). La Orden fue impugnada por el comprador, que alega a su favor -entre otros extremos- que la Torre de Guimarei no es un Bien de Interés Cultural pues no tiene la condición de Castillo, así como el ejercicio intempestivo del derecho por parte de la Administración. Desestimada

⁶⁵ Artículo 1923.3º y 5º CC.

⁶⁶ La ley contempla dos posibilidades distintas de actuación de la Administración cuando el obligado carece de medios para la conservación, custodia y mantenimiento del bien: En la primera, la Administración ejecuta las obras, sea directamente, sea a instancia del particular interesado. Al pagar el crédito refaccionario correspondiente a la empresa o a los trabajadores que se hayan ocupado de la restauración del bien, debemos entender que la Administración se subroga en su lugar. De este modo, la Administración queda en posición de acreedora frente al propietario obligado, con un crédito preferente para el cobro en lo que a la realización del bien se refiere (artículo 1927 CC). La segunda posibilidad consiste en que el propietario ejecute las obras con la ayuda de un crédito concedido por la Administración. Este crédito es el que debe quedar reflejado en el Registro de la Propiedad cuando se trate de inmuebles. Este último no es pues, un crédito refaccionario, pero será inscrito en el Registro de la Propiedad. Probablemente, resultaría conveniente que esta misma regla -según la cual debe inscribirse la ayuda de la Administración en el Registro de la Propiedad- se extendiera de hecho o de Derecho a aquellos casos en que la Administración ejecuta las obras y se subroga en el crédito pues, aunque éste sea refaccionario, goza de mayores ventajas frente a otros créditos de idéntica naturaleza cuando está inscrito o anotado en el Registro de la Propiedad (artículo 1927 CC). Sin embargo, no tiene tanto sentido que el crédito ordinario se inscriba, pues este mero hecho ni reviste al bien de una especial afección al pago de la deuda ni mejora la condición del derecho de crédito.

⁶⁷ Luis Javier CAPOTE PÉREZ ("Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad", Revista de Derecho Privado, año 91, mes 5, 2007, págs. 59-80, págs. 77-78) ha calificado a la norma como «superflua», ya que estos derechos de tanteo y retracto son oponibles erga omnes por efectos de la publicidad emanada de la propia ley, incluso frente al tercero hipotecario (artículo 37.II.3º de la Ley hipotecaria), por lo que la norma a lo más tendría el efecto de advertir al comprador la existencia de esos derechos a favor de la Administración.

⁶⁸ Por otra parte, no parece que pueda negarse el ejercicio de este derecho frente al denominado tercero hipotecario (artículo 34 LH).

⁶⁹ Artículo 38.3 LPHE.

la pretensión por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, se recurrió en casación. El Tribunal Supremo⁷⁰ confirmó la eficacia de la Orden dictada, alegando que la consideración de Bien de Interés Cultural de la Torre de Guimarei se deriva de la Resolución de 17 de octubre de 1994 de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, que la catalogó como Monumento e inscribió como tal en el Registro General (si esa Resolución aplicó bien o mal el Decreto de 22 de abril de 1949, sobre protección de los castillos españoles, se considera irrelevante una vez que la Resolución ha devenido firme). En ningún momento se indica que hubiera constancia de ello en el Registro de la Propiedad, más bien al contrario parece que no la hubo ya que el comprador alega su desconocimiento de la condición del bien y, por otra parte, la compraventa fue admitida en el Registro pese a no constar la notificación a la Administración (si constara la condición de BIC, el Registrador debería haber denegado la inscripción). En cuanto a la cuestión del plazo de seis meses, se toma como punto de partida para el cómputo el momento en que la Administración tuvo conocimiento de la venta, precio incluido, que -conforme dice la sentencia- no pudo ser el del asiento de presentación (aunque los efectos de la inscripción se retrotraigan a ese momento) ya que en ese momento no se informaba sobre el precio de la compraventa.

En el caso de la Torre de Guimarei, que se acaba de exponer, encontramos las tres pautas que caracterizan la normativa protectora del patrimonio histórico en nuestro país, si la contemplamos desde una perspectiva iusprivatista:

1ª Una reserva de derechos a favor del Estado (o de los ciudadanos): Por ejemplo, en el caso apuntado, los derechos de tanteo y retracto a favor de la Administración;

2ª La correspondiente limitación del derecho de propiedad: Por ejemplo, en el caso apuntado, la limitación a la facultad o poder de disponer; y,

3ª La repercusión de lo anterior en el tráfico jurídico: Por ejemplo, en el caso apuntado, la existencia de un tercero afectado (el comprador del pazo gallego queda afectado por la limitación al derecho de propiedad, aunque no tuvo conocimiento por el Registro de la propiedad de que se trataba de un BIC y, consiguientemente, del peculiar régimen jurídico aplicable).

A la vista de lo anterior, no puede decirse que el Registro de la propiedad sea contemplado por la LPHE como una institución al servicio de la seguridad jurídica de los particulares –que es lo que constituye su esencia- sino más bien se ha querido poner al servicio del interés de la Administración Pública (sin mucho acierto técnico en este punto). No obstante, lo cierto es que el Registro de la propiedad sí que puede cumplir –como veremos a continuación- una función eficaz al servicio de la Administración Pública, función que no sólo no le es ajena sino que viene potenciándose en los últimos años y que es perfectamente compatible con la anterior –garantizar la seguridad jurídica-, que le es propia.

EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD COMO INSTITUCIÓN EJE ENTRE EL DERECHO PÚBLICO Y EL DERECHO PRIVADO

Es una nota característica de este cambio de siglo la de conectar los planos del Derecho público y el Derecho privado a través de la institución registral: Desde diversos ámbitos, se ha consolidado la idea de que conviene potenciar el papel que el Registro de la propiedad está llamado a cumplir como institución eje entre el Derecho público y el Derecho privado, dotando al mercado de la información relevante sobre los bienes inmuebles especialmente afectados por una normativa de Derecho público⁷¹.

⁷⁰ Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª) de 16 de julio de 2007 (RJ 2007/6790), en la que fue ponente la Excm. Sra. Dª Celsa Pico Lorenzo.

⁷¹ Quizás el germen de este cambio se encuentra ya en la Ley hipotecaria de 1944-46, que abandona el anterior concepto del Registro como institución meramente protectora de los intereses de los titulares inscritos y pasa a concebirse como

De un lado, a partir de 2003 se instaura un principio de inscripción obligatoria para los bienes de dominio público, sean demaniales o patrimoniales, y de «todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros» a excepción de los arrendamientos (en que la inscripción será potestativa)⁷². Pero además, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprobaron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística había sido ya uno de los grandes exponentes del cambio hacia un mayor protagonismo del Registro de la propiedad en este ámbito. No sólo en materia de urbanismo, también en materia de medio ambiente el Registro de la propiedad está ya prestando este servicio de puente o conexión entre Derecho público y privado. Las medidas previstas en estas áreas constituyen un punto de referencia acertado en el diseño final de una mejora del sistema de seguridad jurídico-inmobiliaria del patrimonio histórico español.

En primer lugar, en materia de urbanismo, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística⁷³ contiene, por ejemplo, reglas que disponen que se comunique al Registro de la propiedad cuáles son las áreas afectadas por un derecho de tanteo y retracto urbanístico a favor de la Administración: El Registrador finalmente lo hará constar por nota marginal en el folio registral de las fincas correspondientes (artículo 83⁷⁴).

En segundo lugar, en materia de medio ambiente, puede decirse que la proliferación legislativa en este ámbito justifica acudir al Registro de la propiedad como institución eje entre el Derecho público y el Derecho privado⁷⁵:

institución apta para el mejoramiento de las demandas sociales de sometimiento de la propiedad al fin social (en este sentido, siguiendo a Corral Dueñas, Constanancio VILLAPLANA GARCÍA, Registrador de la Propiedad, en “La propiedad urbana y el Registro de la Propiedad”, marzo de 2003, <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosMoscu/La%20propiedad%20urbana%20y%20el%20registro%20de%20la%20propiedad.pdf>, págs. 1-2).

⁷² Artículo 36.1 de la Ley 33/2002, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El hecho de que la Ley dedique un capítulo –el Capítulo IV– al «Régimen Registral» denota la toma de conciencia e importancia que se ha querido dar al Registro de la Propiedad, que contrasta con doctrinas anteriores.

⁷³ Como ha explicado al respecto Mercedes FUERTES LÓPEZ (“Urbanismo y publicidad registral”, Marcial Pons-Centro de Estudios Registrales de Cataluña, 1995, pág. 12), «justificar el conveniente entrelazado entre las autoridades urbanísticas y el Registro de la propiedad no precisa de profundos argumentos» pues «no se concibe un eficaz respeto a lo que conocemos como Derecho urbanístico sin el perfecto reflejo de sus consecuencias sobre las titularidades inmobiliarias en el Registro de la propiedad. (...) Sería incongruente articular un instrumento de protección del tráfico inmobiliario totalmente ajeno al objeto de dicho tráfico. Y la propiedad inmobiliaria, su ámbito y extensión, sólo se configura con la ordenación urbana, establecida de modo general en el planeamiento». La autora indica que la doctrina es unánime en este punto.

⁷⁴ Para analizar la técnica de cooperación entre la Administración y el Registro, veamos el contenido del precepto: «**Artículo 83.** Comunicación al Registrador de la Propiedad de la delimitación de áreas de tanteo y retracto.- Cuando en el planeamiento general municipal, o en expediente tramitado especialmente a tal efecto, se hubieren delimitado áreas comprensivas de terrenos o de viviendas que hayan de quedar sujetas a derecho de tanteo o de retracto conforme a lo dispuesto en la legislación urbanística, el Ayuntamiento remitirá a los Registradores de la Propiedad, a cuyo distrito hipotecario corresponda total o parcialmente dicha área, copia certificada del Acuerdo de delimitación de la misma y de los planos que reflejen dicha delimitación, así como relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, en cuanto tales datos obren en poder del Ayuntamiento y el Registrador lo hará constar por nota al margen de la última inscripción de dominio de las fincas».

⁷⁵ Miguel GÓMEZ PERALES (“Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad”, Centro de Estudios Registrales, 2005, págs. 274 y 277-281), en relación con El Registro de la Propiedad, explica: «Con el tiempo se ha demostrado cómo estas oficinas, además de la función originariamente encomendada, han desarrollado otras (en especial, tributarias, urbanísticas y de protección de consumidores) por lo que ahora cabe plantearse la de puntos de información medioambiental. A ello coadyuva su propia organización como oficinas descentralizadas territorialmente, tanto en España como en el resto de los países comunitarios, pero interconectadas entre sí y con las diversas administraciones nacionales así como con las instituciones europeas, con las que puede suscribirse los correspondientes convenios de colaboración; oficinas abiertas al público y a las que existe ya un hábito de acudir para consulta de la situación jurídica de inmuebles, a cargo de profesionales altamente cualificados con crecientes medios técnicos» (pág. 277).

En relación con los suelos contaminados, por ejemplo, se hará constar en el Registro de la propiedad mediante nota marginal⁷⁶ esta circunstancia, a fin de que el adquirente no pueda ignorar su obligación de sanear el suelo⁷⁷.

En relación con suelos forestales incendiados, por ejemplo, se hará también constar este hecho en el Registro de la propiedad mediante nota marginal⁷⁸, a fin de que el adquirente conozca que no podrá edificarse durante los siguientes treinta años pues existe una prohibición de recalificación durante ese periodo a fin de evitar los incendios con fines especulativos, además de que resulta conveniente por evidentes razones de protección medioambiental⁷⁹.

Al respecto se ha indicado que, ni la publicidad del BOE ni la de los Boletines oficiales de las Comunidades autónomas resulta suficiente para cumplir la función de advertir a los terceros de las obligaciones que les corresponden como adquirentes de este tipo de fincas, por lo que se hace conveniente acudir al Registro de la propiedad⁸⁰. Se han analizado las técnicas más convenientes para ello y se han destacado las ventajas que de ahí se derivan tanto para la Administración como para los ciudadanos⁸¹.

⁷⁶ Artículo 27.3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos: «La declaración de un suelo como contaminado podrá ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, a iniciativa de la respectiva Comunidad Autónoma. Esta nota marginal se cancelará cuando la Comunidad Autónoma correspondiente declare que el suelo ha dejado de tener tal consideración».

⁷⁷ La calificación de un suelo como contaminado implica para su titular la obligación de poner los medios para sanearlo. El artículo 27.2 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de residuos, dispone que «la declaración de un suelo como contaminado obligará a realizar las actuaciones necesarias para proceder a su limpieza y recuperación, en la forma y plazos en que determinen las respectivas Comunidades Autónomas». También puede verse el artículo 7 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados.

⁷⁸ Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Al respecto, véase: “El Registro de la propiedad y el medio ambiente” (Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 718, marzo-abril 2010, págs. 519-549, págs. 536 y 539), de Máximo Juan PÉREZ GARCÍA.

⁷⁹ El hecho de que un terreno forestal haya padecido un incendio supone una prohibición de recalificarlo y por consiguiente de edificar en él durante los siguientes treinta años (Disposición Adicional Sexta del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo: «Los terrenos forestales incendiados se mantendrán en la situación de suelo rural a los efectos de esta Ley y estarán destinados al uso forestal, al menos durante el plazo previsto en el artículo 50 de la Ley de Montes, con las excepciones en ella previstas»). Al respecto, véase el trabajo de Máximo Juan Pérez García, titulado «El Registro de la propiedad y el medio ambiente» Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 718, marzo-abril 2010, págs. 519-549, pág. 538.

⁸⁰ La ley prevé que se tome razón de estos datos en el Registro de la Propiedad a fin de garantizar tanto el cumplimiento de la normativa administrativa como la seguridad jurídica, dando a conocer esta información a los terceros adquirentes afectados y evitando así que éstos puedan alegar el desconocimiento de la situación jurídica del solar. En este sentido, Máximo Juan PÉREZ GARCÍA (“El Registro de la propiedad y el medio ambiente”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 718, marzo-abril 2010, págs. 519-549), al hilo de la normativa internacional, europea y nacional (en particular, la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, que incorpora las Directivas europeas y los principios de Derecho internacional en la materia), concluye lo siguiente: 1º Que existe un derecho de los ciudadanos a la información medio ambiental que obre en poder de las autoridades públicas (entre ellas, se considera a los Registradores de la Propiedad) y el correlativo deber de los poderes públicos de facilitarlo a través de las TIC; 2º Que para ello la Ley citada prevé la colaboración entre los diversos organismos de la Administración y que éstos están obligados a difundir la información de que dispongan mediante cauces adecuados (se crean registros de datos medioambientales); y 3º Por último, que el Registro de la Propiedad está llamado a cumplir un papel importante en este ámbito. Explica el autor que el Registro de la Propiedad ya ha comenzado tímidamente a caminar en esta línea. A juicio del autor, en el ámbito de la información medio ambiental referente a las fincas, ni la publicidad del B.O.E. ni la de los Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas resulta suficiente para cumplir esta función, especialmente cuando contamos con un instrumento cuya esencia es servir a la seguridad jurídica informando sobre la situación jurídica de los inmuebles, como es el Registro de la Propiedad.

⁸¹ En relación con el reflejo de la información medioambiental en el Registro de la Propiedad, Miguel GÓMEZ PERALS (“Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad”, Centro de Estudios Registrales, 2005, págs. 278-279) explica que «puede hacerse constar en su folio mediante un juego de asientos: la inscripción propiamente dicha en combinación con nota marginal de modificación jurídica y sentido propio (semejante al supuesto de actuaciones urbanísticas, declarando, v.g., la existencia de suelo contaminado) y notas de referencia, incluso anotación preventiva indicativa del inicio de procedimientos de diversa índole, así como la evaluación del impacto ambiental, con ocasión de proyectos de instalaciones y obras sometidos a este informe./ Igualmente son aprovechables los instrumentos de publicidad formal del Derecho hipotecario, en especial la nota simple informativa y la certificación registral cuyas modalidades será preciso adaptar a la naturaleza y condiciones de la información medioambiental». El autor destaca las ventajas que de ello se derivan para la Administración («pues permite conocer qué fincas y de qué titulares están incluidas en un espacio sujeto a actuación ambiental») como para «la protección al ciudadano ya que le facilita el conocimiento del conjunto de las limitaciones medioambientales que afectan a los terrenos de su propiedad o cuya adquisición pretende, y que junto a limitaciones sectoriales constituirá el contenido de su propiedad sobre una finca determinada».

El mismo argumento podemos trasladarlo al ámbito del patrimonio histórico, a mi juicio, sin que la existencia de un Registro General que está más bien al servicio del ente público (con vistas a la conservación y control de estos bienes) sea suficiente –como hemos visto– para dotar de seguridad al tráfico jurídico en este ámbito. Es cierto que la declaración de un bien como BIC requiere que la ley o un real decreto lo disponga⁸², o bien –si la iniciativa la tiene una Comunidad autónoma– que se dicte un decreto al efecto; y que, por consiguiente, sea el BOE, sea el Boletín oficial de la Comunidad autónoma, le dará una publicidad que puede ser conocida por todos. Ciertamente es también que los adquirentes de un inmueble pueden preguntarse –a la vista de las características de antigüedad o valor artístico del bien que adquieren– si estará catalogado como BIC y consultar el Registro General a fin de comprobarlo. Pero también es cierto que esta publicidad resulta insuficiente, pues quien desea adquirir un inmueble consultará el Registro de la propiedad para conocer la situación jurídica del bien y no los boletines oficiales, y probablemente no conozca la existencia del Registro General, y –con todo– se le aplicarán las limitaciones de su derecho derivadas de la LPHE (artículos 6.1 y 348.I del Código civil). Por esta razón, resulta aconsejable que toda información oponible a terceros conste en el Registro de la propiedad, potenciando así la función de esta institución en lo que se ha denominado *pubblicità rafforzativa*⁸³.

Al respecto, ha surgido la polémica sobre si los datos recogidos en el Registro General deben presumirse conocidos por todos o si, por el contrario, pudiera alegarse su ignorancia. A favor de la primera idea se ha pronunciado José Luis Álvarez Álvarez, quien afirma que la inscripción en el Registro General «produce un efecto básico, que es la publicidad, es decir, la posibilidad abierta, tanto a las autoridades como al público en general, de conocer que ese bien tiene el carácter de BIC y está sujeto, por tanto, a las obligaciones y régimen de esos bienes»⁸⁴. Antonio Pau Pedrón ha rebatido esta idea, alegando que la eficacia de la declaración de un BIC surge ex lege y no de la inscripción en el Registro General; que si no se presume el conocimiento de los Registros de seguridad jurídica, menos aún del Registro General, que en todo caso cabe alegar la ignorancia y que además la cognoscibilidad del Registro General está limitada por la voluntad del titular de los bienes en algunos aspectos (situación jurídica, valor y ubicación), entre otros argumentos. El autor demuestra que la distribución de funciones que la LPHE hace entre Registro General y Registro de la propiedad es equívoca, y subraya que lo que verdaderamente define al Registro General es la función de «identificación y localización» de los BICs, como expresamente declara la LPHE⁸⁴.

La publicidad registral surte efectos por sí misma, pues crea cognoscibilidad oficial, esto es, su contenido o se conoce o pudo ser conocido por los particulares, por lo que les es oponible. Siendo así, en la medida en que la declaración de un inmueble como BIC consta inscrita en el Registro de la Propiedad, será exigible a sus propietarios la comunicación al Registro General de las transmisiones por actos inter vivos o mortis causa del bien, dando cumplimiento a lo previsto en la LPHE⁸⁵. Así mismo, en la medida en que la declaración de un inmueble como BIC conste inscrita en el Registro de la Propiedad, será exigible al Registrador el cumplimiento de la obligación que le impone el legislador de negar la inscripción de actos transmisivos cuando no se adjunte documento acreditativo de la correspondiente notificación de la transmisión a la Administración con vistas a que ésta pueda ejercitar su derecho de tanteo y retracto. Y, en general, en la medida en que esté inscrita la declaración de BIC en el Registro de la Propiedad (o anotada la incoación del expediente), puede el Registrador cooperar eficazmente con el cumplimiento de lo previsto en la LPHE (así, por ejemplo, antes de inscribir la declaración de obra nueva exigirá, junto a la licencia municipal, la preceptiva autorización administrativa;

⁸² El Ministerio de Cultura eleva su propuesta al Consejo de Ministros.

⁸³ Con mayor fundamento, lo ha explicado Antonio PAU PEDRÓN (“Cuatro ensayos sobre el patrimonio cultural español”, Colegio de Registradores, 2005, pág. 24): «Es verdad que el estatuto de los Bienes de Interés Cultural opera ex lege. Pero también es verdad que la oponibilidad ex lege debe limitarse lo más posible, porque atenta contra la seguridad jurídica, que es un principio constitucional (art. 9 CE). Y aún sin negar la oponibilidad ex lege, debe irse, al menos, a lo que la doctrina italiana llama *pubblicità rafforzativa*, que no hace depender la eficacia de las limitaciones de la publicidad registral, pero al menos la coordina con la seguridad jurídica».

⁸⁴ PAU PEDRÓN, Antonio; “Cuatro ensayos sobre el Patrimonio Cultural Español”, 2005, 29-33.

⁸⁵ Artículo 13 LPHE y artículo 21.3, letra c, Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

o, si se diera el caso, para inscribir un título que cambie el uso de un bien, puede exigir la autorización administrativa correspondiente).

El legislador optó por la publicidad legal como vía para hacer oponible erga omnes el específico estatuto jurídico de un BIC (reforzada, además, en cuanto a cada bien singular por el hecho de que la declaración de BIC viene dada por Real Decreto cuando no se deriva directamente de la propia LPHE). Esta medida es adecuada para que los poderes públicos garanticen la protección del patrimonio histórico, sin embargo está pensada sólo desde esa óptica, propia del Derecho público y no garantiza la seguridad jurídica.

Concluiré señalando algunos trazos que propongo para el diseño de una mejora del sistema. A mi juicio, deberían introducirse las siguientes modificaciones, relativas todas ellas al Registro de la propiedad:

1º No es suficiente con que sea obligatoria la publicidad en el Registro de la propiedad de la declaración de BIC de los Monumentos y Jardines históricos. Entiendo que la norma debe extenderse a más supuestos: En primer lugar, debe extenderse a toda declaración como BIC de un inmueble, sea del tipo que sea (Monumentos, Jardines históricos, Conjuntos históricos, Zonas arqueológicas y Sitios históricos). Además, debe extenderse a las áreas afectadas y a los planes de especial protección.

2º En cuanto al tipo de asiento, entiendo que las notas marginales son asientos adecuados al efecto, y preferibles a la inscripción. No sólo por la analogía con esas otras áreas del Derecho público administrativo a las que se ha hecho referencia, sino porque además la declaración de BIC de un inmueble no siempre coincidirá con la finca registral en cuanto a su extensión. Un ejemplo lo hemos visto en el caso de la Torre de Guimarei, parte integrante de una finca registral más amplia. Otras veces, se tratará de la delimitación de un área dentro de la cual quedan comprendidas varias fincas afectadas por la normativa protectora del patrimonio histórico (por ejemplo, cuando existen planes de especial protección) y la referencia a esa área es muy acorde con la función de la nota marginal.

Las notas marginales cumplen, conforme a la legislación urbanística, la función «de dar a conocer, a quien consulte el contenido del Registro de la Propiedad, la situación urbanística de la finca en el momento a que se refiera el título que las origine, salvo los casos en que la legislación aplicable prevea un efecto distinto»⁸⁶. De hecho, algunos autores se han pronunciado a favor de la toma de razón de un BIC mediante notas marginales⁸⁶. A mi juicio, las notas marginales o de referencia contribuirán a determinar la afectación que los inmuebles vecinos al BIC puedan tener, en relación con el mismo (en particular, aquéllos bienes que entren en el área afectada que debe constar al iniciarse el expediente declarativo de un BIC), o bien las fincas comprendidas en el Plan de Especial Protección. Es posible trasladar aquí la técnica de cooperación entre la Administración y el Registro de la Propiedad que describe el antes citado artículo 83 del Real Decreto 1093/1977, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

3º Pudiera exigirse que la toma de razón en el Registro de la propiedad fuera requisito de eficacia de la declaración de BIC en relación con un bien inmueble. De este modo, si no consta en el Registro la declaración de BIC, ningún tercero quedaría afectado por ella. Piénsese que la ausencia de reflejo de la condición de BIC en el Registro de la propiedad tiene importantes consecuencias en el tráfico jurídico ya que, como ha quedado explicado, el comprador del inmueble no adquiere una propiedad sometida al régimen jurídico general sino afectada por incontables limitaciones, que –de ser conocidas- pueden afectar al precio de la compraventa (en su caso), o que pueden llevarle incluso a perder el bien por el ejercicio de

⁸⁶ En este sentido, Luis Javier CAPOTE PÉREZ (“Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad”, Revista de Derecho Privado, año 91, mes 5, 2007, págs. 59-80, pág. 78).

un derecho de retracto por parte de la Administración que el adquirente desconocía al tiempo de la adquisición.

4º Algo semejante debiera afirmarse de la apertura del expediente declarativo de un BIC. A mi juicio, debe practicarse una nota marginal en el Registro de la propiedad, desde el momento en que se abre el expediente para la declaración de un bien como BIC, ya que desde ese momento se aplica eventualmente el régimen jurídico de este tipo de bienes y se derivan consecuencias importantes para el propietario (por ejemplo, la suspensión de licencias). Esta idea, que sin embargo ha sido prevista para el denominado Registro General (en el que se anota preventivamente la incoación del expediente)⁸⁷, no se contempla en la legislación de patrimonio histórico para el Registro de la propiedad. Sí existe, sin embargo, algo semejante en materia de suelos contaminados⁸⁸.

5º Por último, desde el punto de vista técnico, en cuanto a la mecánica de comunicación de datos, pueden sugerirse varias vías:

La Administración que tramita el expediente de declaración del BIC puede comunicarlo al Colegio de Registradores por vía telemática para que éste remita la información a las oficinas correspondientes. Se puede trasladar aquí el mecanismo de comunicación de la información urbanística al Registro de la propiedad, usando planos digitalizados.

Otra posibilidad es coordinar los Registros Generales de las Comunidades autónomas con el Registro de la propiedad. No existe de momento ninguna coordinación y sería sin embargo muy útil para hacer efectiva la obligación de inscribir los BIC en el Registro de la propiedad que, siendo uno de los escasísimos supuestos de inscripción obligatoria, es –al parecer– sistemáticamente incumplida. De la información transferida sólo sería publicada en el Registro de la propiedad la relativa a declaraciones de BICs y áreas afectadas.

En todo caso, tras la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad, las oficinas registrales quedan obligadas a disponer de medios telemáticos para facilitar la comunicación con Notarios, Jueces y la Administración pública en general, aspecto esencial para hacer efectivas las medidas que quedan propuestas.

Desde este punto de vista, de técnicas de cooperación entre la Administración y el Registro de la Propiedad, hay que destacar la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad. La Ley dedica una sección al «impulso a la utilización de medios telemáticos por parte de los usuarios de los servicios registrales y notariales»⁸⁹. Entre otras medidas, declara obligatorio para los Registradores de la Propiedad el uso de medios telemáticos y dispone la creación de una red para la comunicación de datos por esta vía, centralizada a través del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. La Ley persigue, junto a otros objetivos, facilitar la comunicación de datos no sólo entre oficinas registrales o entre éstas y el Colegio, sino con Notarios, Jueces y la Administración pública en general, logrando un nivel óptimo de coordinación y colaboración. Es por vía telemática,

⁸⁷ La incoación de un expediente declarativo de BIC será anotada preventivamente en el Registro General, entretanto sea resuelto el expediente, practicándose la inscripción en caso de resolverse positivamente. Tratándose de bienes inmuebles, deberá especificarse la categoría a la que pertenecen de entre las previstas en la LPHE, esto es, si se trata de Monumentos, Jardines históricos, Conjuntos históricos, Sitios históricos, o Zonas arqueológicas (artículos 12.2 y 14.2 LPHE, en relación con el artículo 15 LPHE). Antonio PAU PEDRÓN (“Cuatro ensayos sobre el patrimonio cultural español”, Colegio de Registradores, 2005, págs. 25-26) entiende que esta norma puede ser aplicada por analogía (ex artículo 4 CC) con vistas a admitir un supuesto de anotación preventiva en el Registro de la propiedad compatible con la enumeración taxativa que de ellas hace el artículo 42 de la Ley hipotecaria (en particular, compatible con lo dispuesto en el número 10º de este precepto).

⁸⁸ Conforme al artículo 8 del Real Decreto 9/2005, de 14 de enero, por el que se establece la relación de actividades potencialmente contaminantes del suelo y los criterios y estándares para la declaración de suelos contaminados, el inicio del expediente declarativo de la contaminación de un suelo ya puede tener reflejo en el Registro de la Propiedad mediante una nota al margen. Está previsto además en los citados artículos que el propietario de un solar en que se haya realizado una actividad potencialmente contaminante queda obligado a declararlo en la escritura pública de venta y que el Registrador tomará nota de ello en el Registro de la Propiedad.

⁸⁹ Artículos 27 y siguientes de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.

enviando planos digitalizados, como de hecho se comunican al Registro de la Propiedad los planes urbanísticos.

Si, como se ha dicho (tal vez llevando las cosas al extremo), es posible que a los Registros Generales les sea de aplicación la Directiva INSPIRE⁹⁰, puesto que son archivos informatizados que contienen información espacial de interés para las políticas medioambientales (empleando un concepto amplio de medio ambiente aceptado por nuestro Tribunal Constitucional, que abarca también los bienes culturales)⁹¹ y, siendo así, estos Registros deberían transferir sus datos sobre bienes inmuebles a la Unión Europea, cuánto más puede exigírseles que, con idéntica tecnología, los transfieran al Registro de la propiedad.

Así mismo, podemos contemplar el proyecto Geo-Base con la esperanza de que constituya un instrumento al servicio de esta mejora en el sistema general de seguridad jurídica inmobiliaria.

Este conjunto de medidas, además de reequilibrar los principios constitucionales de libre acceso a los bienes culturales y de seguridad jurídica, facilitarían la cooperación de los Registradores con la Administración pública.

⁹⁰Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 2007, por la que se establece una infraestructura de información espacial en la Unión Europea. Esta Directiva persigue como finalidad la creación de un centro de información al servicio de la política medioambiental de la UE basado en la centralización de registros de datos informatizados gestionados, entre otros casos, por alguna autoridad pública.

⁹¹HERNÁNDEZ TORRES, Estefanía; "Los registros de Bienes de Interés Cultural y la Directiva INSPIRE" (http://www.idee.es/resources/presentaciones/GTIDEE_Murcia_2009/ARTICULOS_JIDEE2009/Articulo-56.pdf). Entre otros argumentos, la autora se basa en la sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995, de 26 de junio, que asume el patrimonio histórico en un concepto amplio de medio ambiente. Encontramos esta misma asociación de conceptos en «Medioambiente y patrimonio histórico: Los bienes culturales medioambientales y su protección», artículo del que es autor Guillermo OROZCO PARDO (<http://www.ces.gva.es/pdf/conferencias/06/conferencia9.pdf>). Los anexos I, II y III de la Directiva recogen los temas de los que han de versar los conjuntos de datos espaciales a los que ésta será de aplicación: el Registro General de BIC pudiera entrar bajo el concepto de registro de lugares protegidos, que se encuentra mencionado en el anexo I, por lo que a los inmuebles se refiere, pues esta categoría comprende las «zonas designadas o gestionadas dentro de un marco legislativo internacional, comunitario o propio de los Estados miembros, para la consecución de unos objetivos de conservación específicos». En ese caso, sólo podrían transferirse los datos que sean absolutamente públicos y no aquéllos que requieran el consentimiento de los propietarios, salvo que éste exista.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ALMAGRO-GORBEA, M., “La protección del patrimonio cultural en la Historia de España”, en La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico, codirigido por el autor y por Antonio Pau, Madrid, 2005, págs. 17-34.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J.L., “Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985”, Civitas, 1989.

BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., “Remodelaciones urbanas en conjuntos históricos y sus entornos”, Revista Andaluza de Administración Pública, 76/2010, enero-abril, págs. 121-187.

CAPOTE PÉREZ, L.J., “Patrimonio histórico y Registro de la Propiedad”, Revista de Derecho Privado, año 91, mes 5, 2007, págs. 59-80.

DE SALAS MURILLO, S., “Una visión de conjunto sobre la legislación española de patrimonio cultural”, en Homenaje a Víctor Manuel Garrido de Palma, Cizur Menor, Navarra, 2010, págs. 433-459.

FUERTES LÓPEZ, M., “Urbanismo y publicidad registral”, Marcial Pons-Centro de Estudios Registrales de Cataluña, 1995.

GÓMEZ PERALES, M., “Los datos de hecho y el Registro de la Propiedad”, Centro de Estudios Registrales, 2005.

HERNÁNDEZ TORRES, E., “Los registros de Bienes de Interés Cultural y la Directiva INSPIRE” (http://www.ideo.es/resources/presentaciones/GTIDEE_Murcia_2009/ARTICULOS_JIDEE2009/Articulo-56.pdf).

MUNAR BERNAT, P.A., “Los monumentos históricos”, en La protección jurídica del patrimonio inmobiliario histórico, codirigido por Martín Almagro-Gorbea y Antonio Pau, págs. 37-55.

OROZCO PARDO, G., <http://www.ces.gva.es/pdf/conferencias/06/conferencia9.pdf>

PAU PEDRÓN, A., “Cuatro ensayos sobre el Patrimonio Cultural Español”, Centro de Estudios Registrales, 2005.

PÉREZ GARCÍA, M.J., “El Registro de la propiedad y el medio ambiente”, Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, núm. 718, marzo-abril 2010, págs. 519-549.

VILLAPLANA GARCÍA, C., “La propiedad urbana y el Registro de la Propiedad”, marzo de 2003, <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosMoscu/La%20propiedad%20urbana%20y%20el%20registro%20de%20la%20propiedad.pdf>.

