

TRIBUNAL SUPREMO*Sentencia 402/2025, de 21 de octubre de 2025**Sala de lo Civil**Rec. n.º 5196/2020***SUMARIO:****Derecho de sucesiones. Legados. Clausula modal temporal o a perpetuidad.. Legado a administración pública.**

Derecho de sucesiones y la solicitud de cancelación de cláusula modal impuesta sobre el legado de una casa. Aplicación del art. 788 CC. Inaplicabilidad del art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La cuestión jurídica controvertida versa sobre la posibilidad de que mantenga su eficacia más allá de plazo de treinta años una disposición testamentaria en virtud de la cual la testadora encargó que una casa de su propiedad «sea entregada al Ministerio de la Gobernación para que su renta sea repartida mensualmente y en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San Rafael y Asilo de las Hermanitas de los pobres». La sentencia recurrida considera que es aplicable el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, por lo que procede la cancelación de la carga que recae sobre el legado del inmueble, inscrito en el Registro de la Propiedad a favor del Ministerio de la Gobernación. La Fundación constituida para la administración del legado y la única entidad subsistente beneficiaria de las rentas interponen un recurso de casación en el que defienden que no es de aplicación el mencionado precepto sino el art. 788 CC, y su recurso va a ser estimado.

En este caso, la calificación efectuada por la Audiencia de la disposición testamentaria como legado con carga modal a favor del entonces Ministerio de la Gobernación, es compatible con el dato evidente de que la testadora no quiso que el Ministerio se beneficiara directamente de la casa, pues se le entregaba para que cumpliera la voluntad de la testadora de que las rentas se repartieran entre unos establecimientos benéficos.

Se trata por tanto de una carga impuesta sobre la casa al amparo del art. 788 CC, con fines benéficos y sin límite temporal,

La testadora no impuso al Ministerio de la Gobernación una obligación a título personal de pagar a varias personas sucesivamente una renta o pensión, que de ser así estaría afectada por el límite temporal establecido en el art. 785.3.º CC (no podría ir más allá del segundo grado). La testadora dispuso la entrega de la casa con la carga mencionada al Ministerio de la Gobernación sin fijar límite temporal, en la línea de lo dispuesto en el art. 788.III CC, que expresamente contempla las cargas impuestas sobre inmuebles con carácter perpetuo, al mismo tiempo que apela en sus apartados siguientes a las autoridades administrativas para hacer efectivo el cumplimiento de la voluntad del testador.

El art. 21.4 de la Ley 33/2003, del patrimonio de las Administraciones Públicas, establece un plazo máximo de destinación exclusiva de un bien a determinado uso en los casos en los que haya sido adquirido por la Administración a título gratuito, bajo condición o modo de afectación permanente a determinado destino. Si bien el precepto limita la voluntad del cedente que quiso afectar sus bienes permanentemente a un destino, y establece que es suficiente el destino durante treinta años, requiere para ello que los bienes dejen de estar destinados a ese uso por circunstancias sobrevenidas de interés público, lo que en este caso no solo no ha sido invocado por el demandante, sino que parece difícil de imaginar que suceda mientras subsista alguna de las entidades designadas por la testadora para el cumplimiento de fines benéficos.

PONENTE: MARIA DE LOS ANGELES PARRA LUCAN

Magistrados:

Síguenos en...



MARIA DE LOS ANGELES PARRA LUCAN

JOSE LUIS SEOANE SPIEGELBERG

ANTONIO GARCIA MARTINEZ

MANUEL ALMENAR BELENGUER

RAQUEL BLAZQUEZ MARTIN

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Civil

Sentencia núm. 1.464/2025

Fecha de sentencia: 21/10/2025

Tipo de procedimiento: CASACIÓN

Número del procedimiento: 4105/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 08/10/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a M.^a Ángeles Parra Lucán

Procedencia: AUDIENCIA PROVINCIAL DE MADRID. SECCIÓN 14.^a

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M^a Teresa Rodríguez Valls

Transcrito por: LEL

Nota:

CASACIÓN núm.: 4105/2020

Ponente: Excm. Sra. D.^a M.^a Ángeles Parra Lucán

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. M^a Teresa Rodríguez Valls

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Civil

Sentencia núm. 1464/2025

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D.^a M.^a Ángeles Parra Lucán

D. José Luis Seoane Spiegelberg

D. Antonio García Martínez

D. Manuel Almenar Belenguer

D.^a Raquel Blázquez Martín

En Madrid, a 21 de octubre de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación interpuesto por la DIRECCION000 y el Hospital de San Rafael, representados por el procurador D. Francisco-Inocencio y bajo la dirección letrada de D.^a Inmaculada Jiménez Salichs y D. Julián Galán Sánchez, contra la sentencia de fecha 24 de junio de 2020, dictada por la Sección 14.^a de la Audiencia Provincial de Madrid en el recurso

Síguenos en...



de apelación n.º 714/2019, dimanante de las actuaciones de juicio ordinario n.º 538/2018 del Juzgado de Primera Instancia n.º 84 de Madrid, sobre extinción de cláusula modal. Ha sido parte recurrida el Ministerio del Interior, representado por el Abogado del Estado.

Ha sido ponente la Excm.a Sra. D.ª M.ª Ángeles Parra Lucán.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Tramitación en primera instancia

1.La Subdirección General de Gestión Económica Patrimonial del Ministerio del Interior, a través del Abogado del Estado, interpuso demanda de juicio ordinario contra DIRECCION000, en la que solicitaba se dictara sentencia por la que:

«1) Se declare la extinción de la cláusula modal impuesta sobre el legado por el transcurso del plazo de 30 años.

»2) Se cancele la anotación que de la misma consta en el Registro de la Propiedad núm. 37 de Madrid».

2.La demanda fue presentada el 7 de mayo de 2018 y, repartida al Juzgado de Primera Instancia n.º 84 de Madrid, fue registrada con el n.º 538/2018. Una vez fue admitida a trámite, se procedió al emplazamiento de la parte demandada.

3.La DIRECCION000 contestó a la demanda mediante escrito en el que tras formular las excepciones de falta de litisconsorcio pasivo necesario y falta de legitimación pasiva, se oponía a la demanda y terminó suplicando al Juzgado «la desestimación de la demanda bien estimando las excepciones planteadas o bien entrando en el fondo, condenando expresamente a la demandante en las costas del procedimiento».

El Abogado del Estado presentó escrito de ampliación de demanda y una vez emplazado el nuevo demandado, el Hospital de San Rafael, por el mismo se presentó escrito de contestación a la demandada oponiéndose a la misma e interesando su desestimación.

4.Tras seguirse los trámites correspondientes, la Magistrada Juez del Juzgado de Primera Instancia n.º 84 de Madrid dictó sentencia de fecha 8 de mayo de 2019, con el siguiente fallo:

«Con estimación de la excepción de falta de legitimación pasiva de la DIRECCION000", se absuelve a dicha demandada en la instancia de todos los pedimentos formulados en su contra.

»DESESTIMO íntegramente la demanda presentada por el Abogado del Estado, en nombre y representación de MINISTERIO DEL INTERIOR (SUBDIRECCIÓN GENERAL DE GESTIÓN ECONÓMICA Y PATRIMONIAL), frente a HOSPITAL DE SAN RAFAEL, y en consecuencia, ABSUELVO a la demandada de los pedimentos efectuados en su contra. Todo ello con expresa condena en costas a la parte actora».

SEGUNDO.- Tramitación en segunda instancia

1.La sentencia de primera instancia fue recurrida en apelación por la representación de la Subdirección General de Gestión Económica Patrimonial del Ministerio del Interior.

2.La resolución de este recurso correspondió a la Sección 14.ª de la Audiencia Provincial de Madrid, que lo tramitó con el número de rollo 714/2019 y, tras seguir los correspondientes trámites, dictó sentencia en fecha 24 de junio de 2020, con el siguiente fallo:

«Que estimando el recurso de apelación formulado por el Abogado del Estado, en representación del Ministerio del Interior, contra la sentencia dictada el día 8 de mayo de 2019 por el Juzgado de Primera Instancia n.º 84 de Madrid en los autos de juicio ordinario 538/2018, debemos revocar y revocamos la misma, y, en consecuencia, declaramos que no debe considerarse perpetua la carga modal que en favor del Asilo-Hospital de San Rafael recae sobre el legado del inmueble de la DIRECCION001, pero no puede considerarse consumado el plazo establecido por el artículo 21.4 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre hasta el mes de octubre de 2022, por lo que no se acuerda la cancelación de la anotación que consta en el Registro de la Propiedad.

»No se hace pronunciamiento alguno de las costas procesales causadas en esta segunda instancia».

TERCERO.- Interposición y tramitación del recurso de casación

1.La DIRECCION000 y el Hospital San Rafael interpusieron recurso de casación.

El único motivo del recurso de casación fue:

«Infracción del art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre y art. 515 del Código Civil por su indebida aplicación al caso presente, y por omisión de aplicación, los arts. 797 en relación con el 675 y 788 del Código Civil».

2.Las actuaciones fueron remitidas por la Audiencia Provincial a esta Sala y las partes fueron emplazadas para comparecer ante ella. Una vez recibidas las actuaciones en esta Sala y personadas las partes por medio de los procuradores mencionados en el encabezamiento, se dictó auto de fecha 14 de septiembre de 2022, cuya parte dispositiva es como sigue:

«LA SALA ACUERDA:

»Admitir el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de DIRECCION000 y Hospital de San Rafael, contra sentencia de 24 de junio de 2020, dictada por la Audiencia Provincial de Madrid, Sección Decimocuarta, resolviendo el recurso de apelación núm. 714/2019, dimanante del proceso ordinario núm. 538/2018, seguido en el juzgado de primera instancia n.º 84 de Madrid».

3.Se dio traslado a la parte recurrida para que formalizara su oposición al recurso de casación, lo que hizo mediante la presentación del correspondiente escrito.

4.Por providencia de 8 de septiembre de 2025 se nombró ponente a la que lo es en este trámite y se acordó resolver el recurso sin celebración de vista, señalándose para votación y fallo el 8 de octubre de 2025, fecha en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Resumen de antecedentes

La cuestión jurídica controvertida versa sobre la posibilidad de que mantenga su eficacia más allá de plazo de treinta años una disposición testamentaria en virtud de la cual la testadora encargó que una casa de su propiedad «sea entregada al Ministerio de la Gobernación para que su renta sea repartida mensualmente y en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San Rafael (Hermanos de San Juan de Dios) y Asilo de las Hermanitas de los pobres». La sentencia recurrida considera que es aplicable el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, por lo que procede la cancelación de la carga que recae sobre el legado del inmueble, inscrito en el Registro de la Propiedad a favor del Ministerio de la Gobernación. La Fundación constituida para la administración del legado y la única entidad subsistente beneficiaria de las rentas interponen un recurso de casación en el que defienden que no es de aplicación el mencionado precepto sino el art. 788 CC, y su recurso va a ser estimado.

Son antecedentes necesarios los siguientes.

1.El Abogado del Estado, en representación del Ministerio del Interior, presentó una demanda de juicio ordinario contra la DIRECCION000, que fue ampliada más tarde contra el Hospital de San Rafael de la Orden Hospitalaria de San Juan de Dios, en la que solicitaba que se declare la extinción de la cláusula modal impuesta sobre el legado recibido consistente en la finca sita en la DIRECCION002 (hoy n.º NUM000) y se cancele la anotación que de la misma consta en el Registro de la Propiedad n.º 37 de Madrid.

En resumen, en la demanda se exponía que D.^a Silvia otorgó testamento en el que legaba la nuda propiedad de la mencionada finca al Ministerio de la Gobernación, y el usufructo a su esposo, D. Patricio, estableciendo una carga modal consistente en que la renta producida por esta finca fuera repartida mensualmente y en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San Rafael, Hermanos de San Juan de Dios, y Asilo de las Hermanitas de los Pobres, con la obligación de que mensualmente digan en sus respectivas capillas una misa rezada aplicada por las almas de la testadora, de su esposo y de los padres de uno y otro.

Síguenos en...



Tras el fallecimiento de D.^a Silvia en el año 1923, las operaciones particionales se formalizaron por escritura pública de 7 de julio de 1925 y fueron aprobadas por auto firme del Juzgado de Primera Instancia del Distrito de la Universidad de Madrid con fecha 2 de enero de 1926. El usufructuario D. Patricio falleció el 18 de julio de 1951, consolidándose a favor del Ministerio la nuda propiedad y el usufructo.

Tras diversas reestructuraciones orgánicas, las funciones del reparto de las rentas obtenidas fueron asumidas por las Juntas Provinciales de Asistencia Social y finalmente, tras el RD 3316/1981, por la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social. Para el mejor cumplimiento de los fines pretendidos, la Directora General acordó por resolución de 13 de octubre de 1992 nombrar como patrono-administrador interino al Director del Asilo de San Rafael de Madrid, a quien se le encargó iniciar el expediente para constituir una fundación, constituyéndose en el año 2009 la DIRECCION000, que en la actualidad gestiona el legado y las rentas generadas por el inmueble, asumiendo la Comunidad Autónoma de Madrid las funciones de protectorado.

Tras la emisión de diferentes informes por parte de la Abogacía del Estado (doc. n.º 6) en los que se concluye que el reparto de la renta en la forma prevista en el testamento constituye una carga modal cuyo plazo máximo de duración no puede ser superior a treinta años, se requirió con fecha 8 de mayo de 2017 a la Fundación como beneficiaria de la carga para la cancelación de la misma. La Fundación mostró su disconformidad por escrito de 3 de julio de 2017, lo que dio lugar a que se presentara la demanda que ha dado origen a este procedimiento en cuyo suplico se interesó que: «a. Se declare la extinción de la cláusula modal impuesta sobre el legado por el transcurso del plazo de treinta años. b. Se cancele la anotación que de la misma consta en el Registro de la Propiedad n.º 37 de Madrid».

2.La Fundación contestó a la demanda excepcionando litisconsorcio pasivo necesario, por entender que debía ser llamado al pleito el Hospital o Asilo de San Rafael, así como la falta de legitimación pasiva de la Fundación, por no resultar beneficiaria en modo alguno. De manera subsidiaria contestó a la demanda oponiéndose a los hechos expuestos por entender que no se correspondían con los documentos públicos que aportaba.

En síntesis, alegó: que desde el fallecimiento en 1951 del viudo de D.^a Silvia, el hermano superior del Asilo u Hospital de San Rafael exigió al Ministerio de la Gobernación el cumplimiento de la disposición testamentaria, a lo que se le contestó durante los años 1951 a 1954 que se estaba pendiente del expediente de clasificación como paso previo para llegar al cumplimiento de la voluntad de la causante; que hasta que el Ministerio de Asuntos Sociales resolvió el 13 de octubre de 1992 nombrar patrono administrador del legado «DIRECCION000» al director del Asilo de San Rafael, la Administración Pública, en sus diversas reorganizaciones ministeriales y órganos directivos, administró el legado consistente en el arrendamiento del inmueble de la DIRECCION001 y realizó los contratos de arrendamiento, realizó las obras de en el edificio, es decir mantuvo las relaciones normales con los inquilinos; que entre 1951 y octubre de 1992 no se entregó a la institución beneficiaria ninguna de las rentas resultantes del arrendamiento del inmueble legado, a pesar de las reclamaciones dirigidas por el Hospital de San Rafael; que el 13 de octubre de 1992, la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales, tras hacer constar que la congregación de las Hermanitas de los Pobres renunció a las rentas asignadas en el legado, y para el mejor cumplimiento de los fines benéficos pretendidos por la testadora, acordó nombrar patrono-administrador interino delegado al director del Asilo de San Rafael, y que el nuevo patrono-administrador debía iniciar el expediente de clasificación como fundación del mencionado legado; que a partir de esa fecha, el Asilo de San Rafael presentó las cuentas anuales a la Administración competente y desde esas fechas, el Hospital de San Rafael ha recibido las rentas correspondientes en cumplimiento de la disposición testamentaria de D.^a Silvia; mediante escritura pública otorgada el 28 de mayo de 2009 se constituyó la DIRECCION000, inscrita en el Registro de Fundaciones de la Comunidad Autónoma de Madrid, y quien constituyó la dotación fundacional de 30.000 euros fue la Orden Hospitalaria de los Hermanos de San Juan de Dios, Provincia de Castilla; desde esa fecha se han presentado las cuentas anuales de la Fundación en el Protectorado de Fundaciones de la Comunidad de Madrid, y el Hospital de San Rafael ha recibido de la Fundación que gestiona el legado de D.^a Silvia las rentas correspondientes al edificio de la DIRECCION001.

Alega que como resulta de los diferentes informes aportados por la demandante y elaborados por distintos organismos y departamentos de la Administración Pública, la demandante no tiene claro el asunto ni son coincidentes las soluciones que ha barajado a lo largo del tiempo, pero que en cualquier caso no se trata de un modo testamentario, sino de un legado benéfico a favor de los beneficiarios designados por la testadora, de modo que la cancelación que pretende la demandante supone privar a los beneficiarios que constan en el Registro de la Propiedad de un derecho constituido por el testamento otorgado por D.^a Silvia. Añade que la propia Administración acordó nombrar patrono-administrador del legado al director del Asilo, a quien encomendó la creación de una fundación, lo que se hizo en el año 2009, y desde entonces se está cumpliendo la voluntad de la testadora plasmada en la cláusula séptima de su testamento.

3. En el acto de la audiencia previa, el Abogado del Estado presentó escrito de ampliación de la demanda en el único sentido de hacer extensiva la petición del suplico a la entidad Hospital San Rafael, que resultó codemandada como consecuencia de la ampliación de la demanda.

4. El Hospital San Rafael contestó a la demanda, negando que del testamento resultara que el Ministerio de la Gobernación fuera instituido heredero (pues, salvo para la casa de la DIRECCION001, la testadora instituyó heredero a su marido y, al fallecimiento de este o en caso de que contrajera nuevas nupcias, a sus parientes hasta el quinto grado que vivieran). Respecto de la casa, la testadora ordenó que, al extinguirse el usufructo conferido a su marido sobre la misma, se entregara al Ministerio para que cumpliera la voluntad de la testadora, de modo que la renta que generara fuera repartida mensualmente y en partes iguales entre los beneficiarios señalados por la testadora, y que solo se extinguiese si desaparecían todas las instituciones benéficas incluidas en la disposición testamentaria.

El Hospital San Rafael negó que fuera de aplicación el art. 515 del Código Civil y el art. 21.4 de la Ley 33 2003 y, en el caso de serlo, señaló que el cómputo del plazo no podía tener lugar antes del momento en el que el Hospital San Rafael empezó a recibir la renta del inmueble de la DIRECCION001, lo que tuvo lugar el 13 de octubre de 1992. Añadió que el Ministerio del Interior no podía dar por extinguida una disposición testamentaria y su cancelación en el Registro de la Propiedad cuando fue la propia Administración quien en 1992 acordó nombrar patrono-administrador del legado al director del Asilo y le encomendó la creación de una Fundación.

5. La sentencia de primera instancia desestima la demanda.

En primer lugar, el juzgado dice aceptar la excepción opuesta por la demandada y se declara que no está legitimada pasivamente, en la medida que la Fundación, constituida 89 años después del otorgamiento del testamento, actúa como administradora del legado y no ha resultado beneficiada por las disposiciones hereditarias. Razona que nada se deja ni se dispone a favor de la Fundación, que es simplemente administradora del legado, por lo que debe ser absuelta de cualquier pedimento efectuado en su contra.

En segundo lugar, el juzgado señala que debe valorarse si se trata de un legado a favor del Ministerio del Interior con una carga modal o una disposición directa a favor del Hospital-Asilo de San Rafael (único beneficiario que, sin haber renunciado subsiste) y, si se estima que se trata de un legado con carga modal, si puede aceptarse que la misma pueda ser perpetua o no.

El juzgado parte del tenor de las cláusulas quinta y séptima del testamento notarial otorgado el 7 de abril de 1920 por D.^a Silvia. Según la cláusula quinta:

«Instituye y nombra heredero usufructuario vitalicio de todos sus bienes, derechos y acciones con relevación de fianza y con la condición de que no contraiga nuevas nupcias a su esposo D. Patricio. Al fallecimiento de su esposo, o en el caso de que éste contraiga segundas nupcias, serán herederos en pleno dominio y por iguales partes todos los parientes de la testadora que se hallaren dentro del quinto grado y que vivan al adquirir el pleno dominio, con las excepciones que luego se dirán».

Y según la cláusula séptima del testamento:

«Al fallecimiento también de D. Patricio desea la testadora que la casa de su propiedad sita en la DIRECCION002 de esta Corte sea entregada al Ministerio de la Gobernación para que su renta sea repartida mensualmente y en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San

Rafael (Hermanos de San Juan de Dios) y Asilo de las Hermanitas de los pobres con la obligación de que mensualmente digan en sus respectivas capillas una misa rezada aplicada por las almas de la testadora, de su esposo y las de los padres de una y otro. En el caso de dejar de existir alguno de estos Establecimientos benéficos el reparto se hará igualitariamente entre los o el que quede».

Sobre el contenido del testamento, el juzgado admite, tal como defiende el Abogado del Estado, que se hizo «un legado del referido inmueble a favor del Ministerio de la Gobernación con la manda o modo testamentario de que las rentas del referido inmueble fueran repartidas mensualmente por el legatario en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San Rafael (Hermanos de San Juan de Dios) y Asilo de las Hermanitas de los pobres».

Sin embargo, el juzgado rechaza la tesis del Abogado del Estado, que defiende que la manda establecida en el testamento constituye una carga real sobre el inmueble legado que, al no tener una limitación temporal establecida, debe tener una eficacia limitada a treinta años por aplicación de los arts. 515 CC y 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. La decisión del juzgado se basa, en síntesis, en las siguientes consideraciones.

Partiendo de la interpretación del testamento, en este caso la testadora no quiso establecer en su testamento limitación temporal alguna a la manda realizada al Ministerio de la Gobernación, previniendo incluso cómo proceder en caso de desaparición de alguna de las instituciones a favor de las cuales establecía dicha manda. A ello suma el hecho de que el art. 788 del Código Civil, referido a las disposiciones testamentarias que imponen al heredero la obligación de invertir ciertas cantidades periódicamente en obras benéficas, como dotes para doncellas pobres, pensiones para estudiantes o en favor de los pobres o de cualquiera establecimiento de beneficencia o de instrucción pública, permite expresamente que dicha carga sea temporal o perpetua.

En atención a lo expuesto, el juzgado concluye que se trata de una manda benéfica de carácter perpetuo, para la que la propia Administración Pública ha dispuesto cómo proceder a su administración, a través de la resolución de la Directora General de la Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales en la que se acuerda nombrar un patrono-administrador interino y ordena al mismo iniciar un expediente de clasificación como fundación del legado, lo que así se llevó a cabo, constituyéndose la « DIRECCION000» por escritura pública de 28 de mayo de 2009.

Concluye el juzgado que ello conduce necesariamente a la desestimación de la demanda interpuesta frente al Hospital San Rafael, al considerar que no resultan de aplicación los preceptos invocados por la demandante para pretender limitar la duración de la manda objeto del pleito, estimando que se trata de una manda benéfica de carácter perpetuo.

6.El Abogado del Estado interpone un recurso de apelación en el que denuncia, en primer lugar, la infracción del art. 12.2 LEC respecto del litisconsorcio pasivo necesario. Alega que determinar si está legitimada pasivamente la DIRECCION000 es decidir si puede o no verse afectada por la sentencia que se dicte, resultando claro que siendo administradora del legado a que se refiere la demanda en su día planteada contra la Fundación, la sentencia que en su momento pudiera dictarse le afectaría en cuanto a los bienes que son objeto de su administración. En segundo lugar, denuncia la infracción por inaplicación del art. 515 CC y del art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Razona que la sentencia, sin rebatir la calificación de legado modal, no ha entrado a analizar si la carga que resulta impuesta está sujeta a los límites que se recogen en los arts. 515, 781, 785 CC, limitándose a considerar la aplicación del art. 788 CC, que prevé la posibilidad de imposición de carga o gravamen sobre bienes inmuebles con carácter perpetuo, sin explicar los motivos por lo que no se tienen en cuenta los anteriores preceptos.

Argumenta que lo que defiende es que la posibilidad de una carga modal perpetua no existe cuando la carga modal se establece sobre un bien, en nuestro caso inmueble, porque supone una amortización perpetua de la propiedad; considera que de ahí resulta la necesaria aplicación del límite temporal de los treinta años (art. 515 CC cuando se trate de personas jurídicas y art. 21.4 de la Ley del Patrimonio cuando la afectada sea la Administración General del Estado).

7.La Audiencia Provincial dicta sentencia por la que estima el recurso de apelación formulado por el Abogado del Estado en representación del Ministerio del Interior y declara que no debe considerarse perpetua la carga modal que en favor del Asilo-Hospital de San Rafael recae sobre el legado del inmueble de la DIRECCION001, si bien entiende que no puede considerarse consumado el plazo establecido por el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, hasta el mes de octubre de 2022, por lo que no se acuerda la cancelación de la anotación que consta en el Registro de la Propiedad.

La decisión de la Audiencia se basa en las siguientes consideraciones:

«CUARTO. Como vemos no se ha cuestionado el contenido de la disposición testamentaria, por lo que debemos partir de la existencia de un legado en favor del Ministerio del Interior con un carga modal rechazando la posibilidad de la aplicación del art. 671 del Código Civil, como en la contestación a la demanda defendió el Hospital de San Rafael, pues es un precepto previsto para regular la disposición de bienes en favor de personas o grupos de personas indeterminados (pobres, establecimientos de beneficencia, parientes etc...), situación bien diferente al caso que nos ocupa, pues en este caso se podría haber transmitido directamente el inmueble al Asilo de San Rafael o a la Orden Religiosa de los Hermanos de San Juan de Dios y no se hizo, pues la testadora quiso transmitirlo al Ministerio de la Gobernación, a quien le encomendó la labor de transmitir las rentas al Asilo de San Rafael y al Asilo de las Hermanitas de los Pobres que renunció al mismo.

»En definitiva tras analizar la inscripción de la finca, n.º NUM001 del Registro de la Propiedad n.º 37 de Madrid, vemos que la finca se encuentra inscrita a nombre del Ministerio del Interior, bien adquirido por legado, y que en la inscripción sexta se indica que en su testamento D.ª Silvia estableció que la renta "producida por esta finca sea repartida mensualmente y en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San Rafael (Hermanos de San Juan de Dios) y Asilo de las Hermanitas de los Pobres con la obligación de que mensualmente digan en sus respectivas capillas una misa rezada aplicada por las almas de la testadora, de su esposo y las de los padres de uno y otro", por lo que se trata de una liberalidad, con limitación o gravamen, modal, que puede definirse como la determinación accesoria que acompaña a un acto de disposición en la que se obliga al adquirente a realizar una prestación en favor del disponente o de un tercero.

»La parte demandada no ha recurrido o impugnado este pronunciamiento de la sentencia alegando simplemente que no se encuentra gravada con carga real, lo que resulta indiferente pues reconocer o no efectos reales a la carga modal no altera el contenido de este proceso.

»Expuesta esta materia pasaremos a analizar las cuestiones planteadas en el recurso de apelación.

»QUINTO. Tras analizar la escritura y los estatutos de la DIRECCION000, vemos que la misma tiene como fin la promoción y desarrollo de los actos de asistencia benéfica y social realizados por el Asilo-Hospital de San Rafael, en particular el sostenimiento y atención de camas Hospitalarias en favor de colectivos de personas indigentes, y que, para el desarrollo de sus actividades cuenta, entre otros medios, con la explotación, mediante arrendamiento, de los diversos departamentos que componen la finca señalada en el n.º 22 de la calle Provisiones de Madrid, viniendo obligada a presentar presupuestos, memoria de actividades y a rendir cuentas, como ha venido haciendo con los diferentes Patrones.

»Siendo todas estas sus funciones y siendo la persona que se encarga de la administración de la finca de la DIRECCION001 no parece posible que podamos aceptar la excepción presentada por la Fundación cuando, además, extrajudicialmente la misma se ha mostrado perfectamente legitimada para la defensa de los intereses en juego, lo que de acuerdo con una reiterada doctrina jurisprudencial debe ser suficiente para rechazar la excepción, pues contestó a la comunicación que le dirigió el Subdirector General de Gestión Económica y Patrimonial del Ministerio del Interior mostrando su disconformidad con la cancelación de la carga modal establecida sobre el inmueble de la DIRECCION001 por las razones que en su día se alegaran" (ver folios 96 y 97).

»SEXTO. Una vez realizadas las anteriores consideraciones debemos enfrentarnos al punto de mayor conflicto en este proceso, que no es otro que la duración de la carga modal.

»En definitiva debemos decidir si debe rechazarse la perpetuidad al ser contraria al principio general de orden público económico que defiende la libertad del tráfico jurídico y proscribire las vinculaciones perpetuas de la propiedad para evitar efectos semejantes a que los inmuebles quedasen en poder de "manos muertas" y que encuentra diversas manifestaciones en nuestro derecho positivo (arts. 515, 781, 785 del Código Civil y art. 21.4 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre) o si cabe hacer una excepción cuando se trate de mandas o cargas benéficas, disposiciones de beneficencia de interés público, como mantiene la sentencia de instancia en base al contenido del art. 788 del Código Civil, que indica que "Será válida la disposición que imponga al heredero la obligación de invertir ciertas cantidades periódicamente en obras benéficas, como dotes para doncellas pobres, pensiones para estudiantes o en favor de los pobres o de cualquiera establecimiento de beneficencia o de instrucción pública, bajo las condiciones siguientes: Si la carga se impusiere sobre bienes inmuebles y fuere temporal, el heredero o herederos podrán disponer de la finca gravada, sin que cese el gravamen mientras que su inscripción no se cancele. Si la carga fuere perpetua, el heredero podrá capitalizarla e imponer el capital a interés con primera y suficiente hipoteca. La capitalización e imposición del capital se hará interviniendo el Gobernador civil de la provincia y con audiencia del Ministerio Público. En todo caso, cuando el testador no hubiere establecido un orden para la administración y aplicación de la manda benéfica, lo hará la Autoridad administrativa a quien corresponda con arreglo a las leyes".

»Si vemos la actuación de la Administración del Estado debemos reconocer que en estos últimos años se ha preocupado de encontrar una solución para la situación en que se encontraba la finca de la DIRECCION001, recabando diferentes informes de los que destacamos los tres siguientes.

»Informe de la Abogacía del Estado de 14 de mayo de 2013 que acepta la aplicación del 788 del CC, califica de carga real, pero considera prescrita la carga al haber transcurrido el plazo máximo fijado por la ley para la prescripción de las acciones ya sean de carácter personal o real.

»Informe de la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial de 29 de abril de 2015 apunta la posibilidad de hacer una cesión que lleve aparejada la de la propiedad o la enajenación directa del inmueble (arts. 137 o 145 LPE) a favor de la DIRECCION000 que, además, estaría exenta de los tributos municipales. De no ser posible ni la enajenación ni la cesión, que se revierta la desafectación ya que el inmueble no sirve en modo alguno a las funciones del Ministerio del Interior y que pase a integrarse como bien patrimonial.

»Otro informe de la Abogacía del Estado de 10 de noviembre de 2016 alude a que se trata de institución modal que está sujeta a un límite temporal de treinta años en aplicación del art. 515 del Código Civil y art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de las Administraciones Públicas, siendo este criterio el que finalmente se ha considerado que debe seguirse, presentando la demanda que debemos resolver en esta segunda instancia.

»Mostramos conformidad con el criterio del Abogado del Estado pues el art. 21.4 de la Ley 33/2003 indica que "si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público" siendo una disposición a la que el legislador expresamente quiso dotarla de efectos retroactivos, pues en la disposición transitoria segunda que regula la aplicabilidad del art. 21.4 de esta ley a donaciones efectuadas con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley indica que "La previsión del art. 21.4 de esta ley surtirá efecto respecto de las disposiciones gratuitas de bienes o derechos a favor de las Administraciones públicas que se hubieran perfeccionado antes de la entrada en vigor de la misma, siempre que previamente no se hubiera ejercitado la correspondiente acción revocatoria".

»Por tanto, debemos considerar que la operación está sujeta a las disposiciones de la ley; ahora bien debemos tener presente que para considerar consumada la carga modal es preciso que durante treinta años hubiera servido al destino fijado por la testadora y la parte demandada ha afirmado que hasta finales del año 1992, cuando se nombró Patrono-Administrador al director del Asilo de San Rafael de Madrid, no pudo percibir las rentas del inmueble, sin que ello fuera rebatido por el Abogado del Estado, por lo que, aunque consideramos que la Ley 33/2003 es aplicable a este supuesto no podemos en este momento acordar que ha quedado

cumplida y consumada la carga modal ni cancelar la misma del Registro de la Propiedad, debiendo esperar la Administración del Estado hasta el mes de octubre de 2022.

»SÉPTIMO. También se ha alegado por la parte demanda que la actuación de la Administración es contraria a los propios actos al haber promovido con anterioridad la creación de la DIRECCION000.

»Es indiscutible que por Resolución de 13 de octubre de 1992 de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Asuntos Sociales y para el mejor cumplimiento de los fines benéficos pretendidos por la legataria se nombró Patrono-Administrador Interino del legado "DIRECCION000" al Director del Asilo de San Rafael de Madrid con la obligación de rendir cuentas, presentar presupuestos y remitir la memoria de las actividades realizadas anualmente e iniciase el expediente de clasificación como fundación del mencionado legado.

»Ahora bien la creación de una fundación no significa la aceptación incondicional e inapelable de que la carga modal sea perpetua y debemos recordar que no se había aprobado la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas que es esencialmente donde se sustenta la acción ejercitada por el Abogado del Estado y que tiene efecto retroactivo».

8. La DIRECCION000 y el Hospital de San Rafael han interpuesto un recurso de casación.

SEGUNDO.- *Recurso de casación. Planteamiento. Oposición de la recurrida*

1. Planteamiento del recurso. El recurso de casación denuncia la infracción del art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre y del art. 515 CC por su indebida aplicación, y del art. 797 CC en relación con los arts. 675 y 788 CC, por inaplicación. Alega que existen sentencias que resuelven de manera diferente tanto en la Sala Primera, como en la Sala Tercera, como en las audiencias provinciales, acerca de la reversión de donaciones con cargas y de cesiones para determinados destinos de los bienes, pero que cuando se trata de disposiciones benéficas es posible el carácter perpetuo al amparo del art. 788 CC.

En su desarrollo, la parte recurrente argumenta que, frente a lo dispuesto en el art. 785.2º CC, que priva de efecto a las disposiciones que prohíban enajenar de manera perpetua o fuera de los límites del art. 781 CC y las que impongan al heredero el encargo de pagar renta o pensión a varias personas sucesivamente, más allá del segundo grado, el art. 788 CC permite imponer al heredero o legatario la obligación de invertir ciertas cantidades en obras benéficas cuando, además del fin benéfico se imponga una carga sobre bienes inmuebles, y que en el caso así se hizo dando cumplimiento mediante en encargo de la Administración de que se clasificase el legado como fundación, lo que dio lugar a la constitución de la Fundación. Argumenta que en este caso no se produce una amortización de la propiedad ni su destino a manos muertas y reprocha a la sentencia recurrida que no valore la vía seguida por la propia Administración Pública de constituir una fundación como fórmula para cumplir la voluntad de la testadora, que entregó el legado al Ministerio de la Gobernación para que diera lugar al cumplimiento del modo de manera indefinida y previó el destino de los bienes en caso de desaparición de alguna de las beneficiarias designadas. Argumenta que en los supuestos de mandas testamentarias no se aplica el plazo de treinta años porque transcurrido ese plazo los bienes continúan afectos a la finalidad benéfica prevista por la testadora.

2. Oposición de la recurrida. El Abogado del Estado argumenta que, de acuerdo con la doctrina, las cargas modales en el caso en que se imponga un uso o destino determinado están sujeta a un plazo máximo de eficacia, que para las personas físicas es el límite del segundo grado (art. 785.2º CC) y para las personas jurídicas el plazo de treinta años, de acuerdo con el art. 515 CC -que solo permite constituir un usufructo a favor de un pueblo o corporación por un máximo de treinta años- y el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas.

Sostiene que la disposición testamentaria es contraria a lo dispuesto en el art. 21.4 de la Ley 33/2003, que de acuerdo con la disp. transitoria segunda de la ley se aplica con carácter retroactivo. Alega que la norma no es caprichosa, pues resulta contrario al interés general la permanencia de una prohibición de disponer que es contraria a la libertad consustancial al derecho de dominio. Señala que las sentencias citadas por la recurrente y en las que se ha admitido que una carga dure más de treinta años son anteriores a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas.

TERCERO.- Decisión de la Sala. Estimación del recurso de casación.

1.La cuestión jurídica controvertida versa sobre la posibilidad de que mantenga su eficacia más allá de plazo de treinta años una disposición testamentaria en virtud de la cual la testadora encargó que una casa de su propiedad «sea entregada al Ministerio de la Gobernación para que su renta sea repartida mensualmente y en partes iguales entre el Hospital Provincial, Asilo de San Rafael (Hermanos de San Juan de Dios) y Asilo de las Hermanitas de los pobres».

El juzgado desestimó la demanda porque entendió que la disposición testamentaria (cláusula séptima del testamento otorgado el 7 de abril de 1920 ante notario y que figura inscrita en el Registro de la Propiedad y por nota marginal al fallecimiento del viudo de la causante, ocurrido el 18 de julio de 1951) establecida sin limitación temporal alguna una manda benéfica de carácter perpetuo, al amparo del art. 788 CC.

La Audiencia Provincial, por el contrario, tras señalar que se trata de un legado con carga modal, considera de aplicación el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, y estima la demanda, si bien entiende que el plazo de treinta años no empieza a correr hasta que se nombró al director del Asilo-Hospital de San Rafael patrono-administrador y empezó a cobrar las rentas.

2.El recurso de casación interpuesto por la Fundación y el Hospital San Rafael va a ser estimado, pues consideramos que es de aplicación el art. 788 CC y no el art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas.

En este caso, la calificación efectuada por la Audiencia de la disposición testamentaria como legado con carga modal a favor del entonces Ministerio de la Gobernación, es compatible con el dato evidente de que la testadora no quiso que el Ministerio se beneficiara directamente de la casa, pues se le entregaba para que cumpliera la voluntad de la testadora de que las rentas se repartieran entre el Hospital Provincial, el Asilo de San Rafael y el Asilo de las Hermanitas de los Pobres, o entre los o el que quede en caso de dejar de existir alguno de estos establecimientos.

Se trata por tanto de una carga impuesta sobre la casa de la DIRECCION001 al amparo del art. 788 CC, con fines benéficos y sin límite temporal, que el legatario, el entonces Ministerio de la Gobernación, hubo sin duda de aceptar para que, con arreglo a lo que consta en la certificación registral, se le adjudicara el dominio en virtud de las operaciones formalizadas en escritura pública el 7 de julio de 2025 y aprobadas por auto firme del Juzgado de Primera Instancia del Distrito de la Universidad de Madrid el 2 de enero de 2026.

La testadora no impuso al Ministerio de la Gobernación una obligación a título personal de pagar a varias personas sucesivamente una renta o pensión, que de ser así estaría afectada por el límite temporal establecido en el art. 785.3.º CC (no podría ir más allá del segundo grado). La testadora dispuso la entrega de la casa con la carga mencionada al Ministerio de la Gobernación sin fijar límite temporal, en la línea de lo dispuesto en el art. 788.III CC, que expresamente contempla las cargas impuestas sobre inmuebles con carácter perpetuo, al mismo tiempo que apela en sus apartados siguientes a las autoridades administrativas para hacer efectivo el cumplimiento de la voluntad del testador, tanto al prever la posibilidad de que el heredero o legatario opte, si quiere, por la capitalización de la carga con intervención del Gobernador civil, o para fijar los criterios de administración y aplicación de las mandas benéficas.

Esto es lo que en este caso vino a efectuar la Administración Pública (en particular, como consecuencia de las diferentes reestructuraciones orgánicas, la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social, actuando como administradora del legado) al encomendar al Director del Asilo-Hospital de San Rafael que promoviera el inicio de un expediente de clasificación como fundación del legado, lo que finalmente se llevó a cabo mediante la constitución de la DIRECCION000. La casa figura inscrita en el Registro de la Propiedad a favor del Ministerio de la Gobernación como titular del pleno dominio, si bien, tal como recoge literalmente la sentencia recurrida, la « DIRECCION000 tiene como fin la promoción y desarrollo de los actos de asistencia benéfica y social realizados por el Asilo-Hospital de San Rafael, en particular el sostenimiento y atención de camas Hospitalarias en favor de colectivos de personas indigentes, y que, para el desarrollo de sus actividades cuenta, entre otros medios, con la explotación, mediante arrendamiento, de los diversos departamentos que componen la finca

señalada en el n.º DIRECCION001 de Madrid, viniendo obligada a presentar presupuestos, memoria de actividades y a rendir cuentas, como ha venido haciendo con los diferentes».

Con independencia del carácter retroactivo de la norma prevista en la disposición transitoria segunda de la ley, no es aplicable al caso el apartado 4 del art. 21 (adquisiciones a título gratuito) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas. Según este precepto:

«Si los bienes se hubieran adquirido bajo condición o modo de su afectación permanente a determinados destinos, se entenderá cumplida y consumada cuando durante treinta años hubieren servido a tales destinos, aunque luego dejaren de estarlo por circunstancias sobrevenidas de interés público».

El art. 21.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del patrimonio de las Administraciones Públicas, establece un plazo máximo de destinación exclusiva de un bien a determinado uso en los casos en los que haya sido adquirido por la Administración a título gratuito, bajo condición o modo de afectación permanente a determinado destino. De acuerdo con este precepto, a pesar de que la disposición gratuita de los bienes se haya realizado bajo la condición o modo de su afectación permanente a determinado destino, bastará con dedicarlos a ese destino durante treinta años si por circunstancias sobrevenidas de interés público ya no puede mantenerse el destino establecido por el cedente. De forma que, si el bien cedido gratuitamente fue destinado durante treinta años por la Administración al destino querido por el cedente, el modo o la condición se entienden cumplidos, ya no podría prosperar una pretensión de reversión del cedente pese al cambio de destino, y la Administración podrá disponer del bien destinándolo al cumplimiento de otros fines de interés público o en su caso enajenarlo. La norma no solo se refiere a la afectación por la Administración que adquiere el bien a título gratuito al fin querido por el cedente, sino que además vincula la suficiencia del plazo de treinta años a que el bien deje de estar afectado al cumplimiento de ese destino, pasados los treinta años, a que así lo requieran circunstancias sobrevenidas de interés público.

En este caso no se realizó una cesión de la casa de la DIRECCION001 a la Administración Pública para que la destinara a fines públicos, sino que se le adjudicó con la carga de que las rentas fueran entregadas con fines benéficos a las instituciones previstas por la testadora. La aplicación del art. 21.4 de la Ley 33/2003, por lo demás, tampoco conduciría al resultado que pretende el Abogado del Estado, pues si bien el precepto limita la voluntad del cedente que quiso afectar sus bienes permanentemente a un destino, y establece que es suficiente el destino durante treinta años, requiere para ello que los bienes dejen de estar destinados a ese uso por circunstancias sobrevenidas de interés público, lo que en este caso no solo no ha sido invocado por el demandante, sino que parece difícil de imaginar que suceda mientras subsista alguna de las entidades designadas por la testadora para el cumplimiento de fines benéficos.

Por todo ello consideramos que el recurso de apelación del demandante no debió ser estimado, de modo que casamos la sentencia de la Audiencia Provincial y confirmamos la sentencia del juzgado, que desestimó la demanda.

CUARTO.- Costas y depósito

La estimación del recurso de casación determina que no se impongan las costas ocasionadas por el recurso, conforme a lo regulado en el art. 398.1 LEC, con devolución del depósito constituido para recurrir, de conformidad con la Disposición Adicional 15.ª, apartado 9.º, de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Se imponen a la parte demandante las costas de la primera instancia, dada la desestimación de la demanda, y las de la apelación, ya que su recurso debió ser desestimado.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido

1.º Estimar el recurso de casación interpuesto por la DIRECCION000 y el Hospital de San Rafael contra la sentencia de 24 de junio de 2020, dictada por la Audiencia Provincial de Madrid, Sección Decimocuarta, en el recurso de apelación núm. 714/2019, dimanante del

proceso ordinario núm. 538/2018, seguido en el Juzgado de Primera Instancia n.º 84 de Madrid.

2.º Casar y anular la mencionada sentencia y, en su lugar, desestimar el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio del Interior (Subdirección General de Gestión Económica Patrimonial) contra la sentencia 97/2019, de 8 de mayo, dictada por el Juzgado de Primera Instancia n.º 84 de Madrid, que confirmamos.

3.º No imponer las costas del recurso de casación y ordenar la devolución del depósito constituido.

4.º Imponer al Ministerio del Interior las costas de primera instancia y las de la apelación.

Líbrese a la mencionada Audiencia la certificación correspondiente con devolución de los autos y rollo de apelación remitidos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ).