

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

10246 *Resolución de 21 de abril de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Murcia n.º 8 a inscribir una escritura de elevación a público de acuerdo de cesión onerosa entre Ayuntamiento y Fundación.*

En el recurso interpuesto por don E. B. A., en nombre y representación y como presidente del Patronato de la Fundación Española de Osteopatía, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Murcia número 8, don José Ramón Sánchez Galindo, a inscribir una escritura de elevación a público de acuerdo de cesión onerosa entre en el Ayuntamiento de Murcia y la referida Fundación Española de Osteopatía.

Hechos

I

El día 24 de julio de 2024 se autorizó por la notaria de Murcia, doña María del Pilar Berral Casas, con el número 3.344 de protocolo, escritura en virtud de la cual el Ayuntamiento de Murcia y la Fundación Española de Osteopatía, a través de sus respectivos representantes, elevaron a público un acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Murcia de 21 de junio de 2024 por el que se modificaban los términos de otro acuerdo adoptado por la misma Junta de Gobierno el día 22 de marzo de 2006.

En concreto, en virtud del acuerdo de fecha 22 de marzo de 2006, la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Murcia acordó iniciar expediente de cesión gratuita de la finca número 1241-1 del Inventario Municipal de Bienes, finca registral número 55.381 del Registro de la Propiedad de Murcia número 8, procedente por segregación de la finca 31.152, a favor de la Fundación Española de Osteopatía, por un período de 50 años, con «destino a la construcción de una escuela universitaria de enseñanza y atención sanitaria, que sea a su vez, Centro Cultural y de Investigación de Ciencias de la Salud y del Bienestar», sujeta al derecho de reversión en caso de incumplimiento de las obligaciones impuestas, todo ello de conformidad con los artículos 110 y 111 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

La cesión gratuita del terreno, previa segregación, se formalizó mediante escritura de fecha 10 de noviembre de 2006, subsanada por otra de fecha 2 de marzo de 2007, y fue objeto de la inscripción, causando la inscripción 1.ª de la finca 55.381, en la que se hizo constar la reversión en los siguientes términos, resultantes del acuerdo: «Segundo. Reversión. La presente cesión queda sujeta a las condiciones que establece el Artículo 111 del vigente Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, es decir: 1. La cesión gratuita se otorga por un plazo máximo de 50 años. 2. La parcela cedida deberá ser destinada a la construcción de una escuela universitaria de Ciencias de la Salud y del Bienestar, debiendo mantenerse durante el plazo de 50 años. 3. Deberá presentar el proyecto de ejecución para la obtención de la licencia de obras en el plazo máximo de seis meses. La construcción del inmueble se llevará a cabo en un plazo de 24 meses a partir de la obtención de la licencia y de se acuerdo con las condiciones que determine la licencia de obras. 4. Transcurrido el plazo de 50 años, la finca cedida, con todas sus pertenencias y accesiones, revertirá al patrimonio de este Corporación. 5. El

incumplimiento de cualquiera de los plazos establecidos en los apartados anteriores, dará lugar a la reversión de pleno derecho de la finca cedida al patrimonio de esta Corporación, con todas sus pertenencias y accesiones y sin derecho a indemnización alguna».

Sin embargo, y después de concederse a la fundación, a petición de ésta, una ampliación del plazo para la presentación del proyecto por acuerdo de fecha 5 de febrero de 2014, se inició por la Junta de Gobierno un procedimiento de comprobación con el fin de acreditar documentalmente que lo construido por la fundación en la porción de suelo cedida se ajustaba a las condiciones fijadas en el acuerdo de cesión que culminó con un decreto del teniente de alcalde delegado de Urbanismo y Transición Ecológica del Ayuntamiento de Murcia por el que se declaró la pérdida de vigencia de la licencia de actividad concedida a la fundación.

Iniciado asimismo un procedimiento judicial, mediante auto del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 3 de Murcia se acordó la suspensión del mismo «al estar las partes en trámite de resolver extrajudicialmente el objeto del recurso». Dicha resolución extrajudicial se materializó en la modificación del acuerdo de cesión gratuita por otro de enajenación onerosa de la misma parcela adoptado el día 21 de junio de 2024, elevado a público mediante la escritura que es objeto de la calificación impugnada.

Finalmente, según constaba del informe-propuesta suscrito por la jefa de Servicio de Patrimonio, el letrado asesor de la Concejalía de Fomento y Patrimonio y la vicealcaldesa y concejala delegada de Fomento y Patrimonio del Ayuntamiento de Murcia, de fecha 18 de junio de 2024, incorporado a la escritura de elevación a público, así como en la inscripción 1.^a de la registral 55.381, la finca enajenada fue desafectada del servicio público y calificada como bien de carácter patrimonial por acuerdo de la Junta de Gobierno de 2 de marzo de 2005.

II

Presentada la referida escritura en el Registro de la Propiedad de Murcia número 8, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Referencia: Escritura de elevación a público de acuerdos otorgada el veinticuatro de julio del año dos mil veinticuatro ante la notario de Murcia doña María del Pilar Berral Casas, número de protocolo 3344/2024, de la enajenación onerosa por el Ayuntamiento de Murcia a la Fundación Española de Osteopatía de la finca número 55381 del término municipal de Murcia Sección 6.^a

En el procedimiento registral identificado con el número de entrada de referencia, se acuerda la denegación del correspondiente asiento, por los siguientes hechos y fundamentos de Derecho:

Hechos:

I. El pasado día 9 de agosto de 2024, bajo el asiento de presentación 1124 del Diario 2024, se presenta por vía telemática copia autorizada electrónica de la escritura de elevación a público de acuerdos otorgada el veinticuatro de julio del año dos mil veinticuatro ante la notario de Murcia doña María del Pilar Berral Casas, número de protocolo 3344/2024, relativa a la cesión onerosa por el Ayuntamiento de Murcia a la Fundación Española de Osteopatía de la finca número 55381 del término municipal de Murcia Sección 6.^a Se acompaña carta de pago del Impuesto con fecha de presentación 8 de agosto de 2024.

II. En el día de la fecha el título presentado ha sido calificado por el Registrador que suscribe, previa inscripción de un título previo con fecha 12 de diciembre de 2024 (novación modificativa de crédito), apreciando la existencia de defectos que impiden la solicitud de inscripción, con arreglo a los siguientes fundamentos de Derecho.

Fundamentos de Derecho:

1. Compete al registrador de la propiedad el calificar, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en los mismos, por lo que resulte de ellos y de los asientos del Registro (artículo 18 de La Ley Hipotecaria).

2. En cuanto al ámbito de calificación de los documentos administrativos, es preciso analizar, conforme a la doctrina reiterada de la DGRN, el alcance de la calificación registral de los documentos administrativos. Dispone el artículo 99 del Reglamento Hipotecario: “La calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro”.

Efectivamente, las resoluciones de las autoridades administrativas tienen la misma fuerza que las de los tribunales ordinarios, siempre que dichos acuerdos sean firmes o ejecutivos, por haberse agotado los recursos contra los mismos. Por ello, la calificación del registrador ha de ajustarse a los límites impuestos por el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, sin que pueda por tanto entrar a cuestionar el fondo o el fundamento de la decisión adoptada. Ahora bien, goza el registrador de un mayor margen en la calificación de los documentos administrativos que en la de los judiciales, especialmente si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido.

En este sentido, las Resoluciones de 30 de septiembre de 1980, 23 de junio de 2016, 16 de junio y 3 y 17 de septiembre de 2020, 4 de febrero de 2021 y 11 de abril y 23 de mayo de 2023, que ponen de relieve cómo la mayor amplitud con la que cuenta el registrador para calificar los documentos administrativos en relación con los judiciales, se acentuó con la nueva redacción dada al artículo 99 del Reglamento Hipotecario por el Real Decreto 3215/1982, de 12 de noviembre, de suerte que hoy en día, y según la consolidada doctrina de la Dirección General, puede el registrador calificar: la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidentes esenciales de éste, y la relación del mismo con el titular registral y los obstáculos que surjan del Registro.

También es doctrina reiterada de la DGRN, que no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, los trámites e incidencias esenciales del procedimiento y los obstáculos que surjan del Registro (Resoluciones de 12 de febrero y 9 y 11 de julio de 2014, 1 de abril y 7 de octubre de 2015, 30 de noviembre y 12 de diciembre de 2016, 25 de abril, 19 de julio, 10 de octubre y 8 de noviembre de 2018, 6 y 13 de febrero, 21 de junio, 8 de agosto y 25 y 31 de octubre de 2019, 2, 3, 16 y 17 de junio, 3 de septiembre y 3 de diciembre de 2020, 27 de enero, 28 de junio y 6, 22 y 23 de julio de 2021 y 18 de enero y 11 de abril de 2022. Doctrina reiterada en Resoluciones de 9, 22, 24 y 30 de mayo, 6, 7 y 21 de junio, 4, 10, 11, 23 y 26 de julio, 2, 3, 5 y 27 de septiembre de 2019, 21 de febrero de 2020 y 6 de marzo de 2023).

La Resolución de 27 de agosto de 2020 declara por su parte, invocando el artículo 101 del Reglamento Hipotecario, que este ámbito competencial del registrador no supone pronunciamiento definitivo alguno en cuanto a la validez intrínseca del acto administrativo cuya inscripción se pretende, extremo que queda reservado a la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa. Como señala la Resolución de 20 de julio de 2022 la presunción de legalidad de los actos administrativos (artículo 39 de la mencionada Ley 39/2015) lo es únicamente a los efectos de las partes en el procedimiento, pero no respecto de terceros, y para que estos últimos se produzcan, previa su inscripción en el Registro de la Propiedad, es preciso cumplir con las

exigencias registrales de legitimación, fe pública, prioridad,...; añadiendo que las presunciones de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están revestidos los actos administrativos, lo único que significan a efectos registrales es, como ya pusiera de relieve la Resolución de 27 de marzo de 1999, la especial regulación que de la calificación registral de los documentos y actos administrativos hace el artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

3. En cuanto a la calificación de la operación realizada, dispone el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local en su artículo 80 que la enajenación de bienes patrimoniales sólo podrá realizarse por subasta o permuta, sin aludir entre estas formas de enajenación a la directa. Cabe señalar además que el propio artículo 112, párrafo segundo, del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, determina que no será necesaria subasta en los casos de enajenación de bienes patrimoniales mediante permuta en determinadas condiciones. De estos preceptos se deduce que la subasta pública es la regla general en materia de enajenación de los bienes de las Corporaciones Locales. El artículo 120 Real Decreto Legislativo 781/1986, que recogía los supuestos excepcionales de contratación directa, se refería a los supuestos de contratación de obras y servicios y no a la enajenación de bienes. Debe tenerse en cuenta, además, que los artículos 112 y 120 han sido derogados por la disposición derogatoria de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ley cuya aplicación a la venta de inmuebles queda expresamente excluida en su artículo 4.p).

En este sentido, cabe señalar que, en el caso de las Entidades locales, su normativa reguladora sujeta a normas imperativas la enajenación de sus bienes inmuebles, lo que entra, como se ha dicho en el punto 1.º, en el ámbito de calificación registral, normas que establecen un distinto ámbito, en cuanto a requisitos y efectos, según esta enajenación tenga lugar a título oneroso o gratuito., y como declaro la resolución DGRN de 22-7-2015 “La observancia de los requisitos legalmente previstos (informe pericial previo, tramitación de expediente...) es exigible aun en el caso de que el dominio a favor de quien contrató con el Ayuntamiento haya sido reconocido en juicio declarativo (previo allanamiento de ambas partes a las pretensiones de la otra”.

Que la enajenación por subasta pública sea la regla general de la enajenación de los bienes patrimoniales de la Entidades Locales, ha sido igualmente afirmado en reiteradas ocasiones por la propia DGRN. No sólo la interpretación literal de aquellos preceptos lleva a esta conclusión, también lo hace el sentido teleológico de la norma. Su finalidad no es otra sino salvaguardar la publicidad, competencia y libre concurrencia que debe regir en la contratación con las Administraciones Públicas a fin de lograr el mejor postor en la adquisición de unos bienes que por su especial carácter de pertenecientes al patrimonio del citado Organismo público deben servir al interés general, como también sucede en este caso, por estar llamados tales bienes a cubrir con su realización forzosa el pago de los débitos tributarios u otros créditos públicos, por lo que resulta conforme con el interés público obtener el mejor precio posible con su enajenación. Como ya señaló la resolución de la DGRN de 11 de abril de 2018, dictada para un supuesto similar y donde se analiza, con especial referencia a la legislación autonómica murciana, la normativa aplicable a los procedimientos de enajenación de bienes municipales, señala que ésta “es compleja y plural. Según el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución, el Estado tiene únicamente competencia para la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Murcia, conforme al artículo 11 de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio), el desarrollo legislativo del régimen local. Esta distribución de competencias implica que son de aplicación, en primer lugar, las disposiciones estatales que tengan el carácter de legislación básica (es decir, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; aquellas normas contenidas en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, que, según la disposición

final séptima de dicho texto refundido, tengan ese carácter; y las disposiciones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que, de acuerdo con la disposición final segunda de esa ley, han sido promulgadas al amparo del artículo 149.1.18.^a de la Constitución). En segundo lugar, serán de aplicación las disposiciones autonómicas dictadas sobre la materia, y, en fin, en tercer lugar, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución, regirá la legislación estatal como Derecho supletorio. Con base en este conjunto normativo, este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los “Vistos”) tiene afirmado que en ningún caso cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El legislador ha excluido esta posibilidad al no relacionar los artículos 136 a 145 de la citada ley, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda como legislación aplicable a esa Administración local (vid. artículo 2.2 de la misma ley). El artículo 80 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, establece que las enajenaciones de bienes patrimoniales “habrán de realizarse por subasta pública”, exceptuando únicamente de esa regla el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario. El tenor del artículo pone de manifiesto que se trata de una norma claramente imperativa en la que la regla general, la subasta pública, sólo tiene esa excepción de la permuta. En el mismo sentido, el artículo 112, párrafo segundo, del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, determina que no será necesaria subasta en los casos de enajenación de bienes patrimoniales mediante permuta en determinadas condiciones (en concreto, “previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor”).

Partiendo de esta premisa, cabe señalar que la operación realizada en la escritura calificada, mediante la cual, el inicial contrato de cesión gratuita se convierte en una enajenación onerosa, implica una modificación sustancial del mismo, prescindiendo de un trámite esencial que la legislación administrativa impone a la enajenación onerosa de bienes inmuebles, como es que esta tenga lugar mediante subasta pública, lo cual en base a lo expuesto, y a criterio del registrador que suscribe, no es posible.

Otra consideración a tener en cuenta es que la operación realizada excede del ámbito propio de esta institución jurídica, ya que la novación puede tener lugar variando su objeto o condiciones esenciales, sustituyendo la persona del deudor o subrogando a un tercero en los derechos del acreedor; La novación objetiva comprende no sólo la variación del objeto en sentido estricto (art. 2612.º C.C.) o las condiciones principales de la obligación, a los que se refiere expresamente el art. 1203.1.º C.C., sino también la causa, y en general todos aquellos elementos de la relación obligatoria que no sean los sujetos de la misma. En la novación por cambio del objeto, la alteración puede afectar a la naturaleza de la prestación, sustituyendo la cosa convenida por otra o a su cuantía, incrementando o reduciendo la cantidad adeudada. En cuanto a las condiciones, el término que emplea el artículo 1.203-1.º ha de ser interpretado en sentido amplio, más allá del que contemplan los art. 113 y siguientes abarcando cualquier estipulación de importancia decisiva. Por lo que se refiere a la causa, la generalidad de la doctrina viene admitiendo el cambio de la causa como uno de los supuestos que pueden dar lugar a la novación propia de carácter objetivo, aunque no esté comprendido expresamente en la enumeración del artículo 1.203. Sin embargo, la operación realizada en la escritura calificada, que supone la modificación del contrato propiamente celebra excede de los límites de su propia naturaleza, y más cuando supone, como se ha dicho, la conversión de un previo negocio jurídico celebrado a título gratuito por otro de naturaleza onerosa sin cumplir los requisitos que para la formalización de esto tipo de negocios exige la legislación aplicable. pues con tal mecanismo se salvaguarda la publicidad, competencia y libre concurrencia que debe presidir la contratación con las administraciones públicas, logrando el mejor postor en la enajenación de unos bienes que, por su pertenencia pública, deben servir al interés general, y evitando la desvalorización de aquéllos.

Tampoco, resultando incumplidas las condiciones impuestas en el inicial contrato de cesión, se ha procedido, como exigiría el principio de tracto a efectos documental, a la previa rescisión del mismo, de tal forma que, en ejercicio de la facultad resolutoria, el Ayuntamiento recupere la propiedad, libre de cargas en su caso, como acto previo que le permita proceder a un posterior acto de enajenación, y sin que tampoco se exprese el destino de la edificación realizada sobre el inmueble, como se detalla en el número siguiente de la nota de calificación, ya que como señala la resolución DGRN de 12-12-16 "...así se desprende claramente del art. 111.1 RBEL, norma de carácter imperativo, que dispone expresamente que si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos". Respecto del derecho de reversión integrado en la cesión gratuita, la DGRN en su R. 10-12-2014, tuvo ocasión de analizar su naturaleza precisando que, "como señaló la S.T.S. 22-7-2003, la cesión gratuita de terrenos o bienes municipales de naturaleza patrimonial sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para el municipio ha sido calificada por esta Sala en ocasiones como donación modal, como se observa en la S. 28-4-1993, recurso 10.499/1991. En otras ocasiones, sin rechazar esta calificación, esta Sala ha partido del carácter administrativo, sujeto a las normas del Derecho privado, de tal tipo de cesión -S. 31-10-1988 lo ha calificado como negocio jurídico innominado, celebrado entre dos administraciones públicas, por el que se ceden unos terrenos patrimoniales para una finalidad determinada S. 12-6-2001, recurso 322/1997. En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del contrato y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado". Y añade el Alto Tribunal que "la consecuencia a que llegan estas sentencias es la de que, en el caso de incumplimiento de la finalidad a la que se sujeta la cesión del bien, procede la rescisión del contrato a instancia de la corporación cedente. Y ello en base la doctrina que distingue los actos de la Administración en cuanto investida de imperium, de los actos de la Administración en cuanto sujeto de Derecho privado, basada en el criterio del Tribunal Supremo (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1988) según el cual hay que distinguir los «actos de la Administración» de los "actos administrativos", pues sentado que sólo estos últimos son susceptibles de la vía administrativa, dicha calificación la merecen solamente aquellos actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, son realizados como consecuencia de una actividad de "imperium" o en ejercicio de una potestad que sólo ostentaría como persona jurídica pública y no como persona jurídica privada. En este sentido, el propio artículo 112 RBEL y Ley de contratos de sector público, por su art. 4.1 p), el cual considera contratos privados, regidos por la legislación patrimonial, los de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles. Por ello, no son de aplicación las reglas sobre formalización de contratos administrativos recogidas en el art. 140 de la misma Ley, tratándose, pues, de un contrato sujeto al Derecho privado en el que interviene una Administración pública, por lo que se registrará (art. 20).

– En cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la Ley de Contratos del Sector Público y por sus normas de desarrollo.

– En cuanto a sus efectos y extinción por las normas de Derecho privado, de lo que deduce la DG que la formalización y generación de efectos que haya de producir dicho contrato, se registrará por la legislación civil."

Todo ello de conformidad con los artículos 18, 20 y 86 de la Ley Hipotecaria; 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 99, 206.13.º y 353.3 del Reglamento Hipotecario; artículos 109 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; 80 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las

Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo número 237/2021, de 4 de mayo; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de septiembre de 1980, 9 de diciembre de 1999, 13 de julio de 2000, 12 de febrero y 9 y 11 de julio de 2014, 1 de abril y 7 de octubre de 2015, 23 y 16 de junio, 30 de noviembre y 12 de diciembre de 2016, 25 de abril, 19 de julio, 10 de octubre y 8 de noviembre de 2018 y 6 y 13 de febrero, 9, 22, 24 y 30 de mayo, 6, 7 y 21 de junio, 4, 10, 11, 12, 23 y 26 de julio, 8 de agosto, 2, 3, 5 y 27 de septiembre, 2, 25 y 31 de octubre de 2019, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 21 de febrero, 2, 3, 16 y 17 de junio, 27 de agosto, 3 y 17 de septiembre y 3 de diciembre de 2020, 27 de enero, 4 de febrero, 28 de junio y 6, 22 y 23 de julio de 2021, 18 de enero, 11 de abril, 20 de julio y 11 de noviembre de 2022 y 6 y 28 de marzo, 11 y 13 de abril, 9 y 23 de mayo, 1 de junio, 4 de julio y 5 y 8 de septiembre de 2023.

4. Existir dudas en cuanto a la naturaleza del contrato celebrado en cuanto a su objeto y precio, dado la disparidad existente en cuanto a la descripción de la finca, según resulta del título, que habla de solar, y la que resulta del Registro, en la que existe practicada una inscripción de declaración de obra nueva, consistente en un edificio aislado destinado a Escuela Universitaria de Osteopatía, con una total superficie construida bajo rasante de seis mil ciento cincuenta y cinco metros con treinta y siete decímetros cuadrados -6.155,37 m²- y una total superficie construida sobre rasante de siete mil novecientos noventa y ocho metros con noventa y un decímetros cuadrados -7.998,91 m², sin que resulte del título si la misma se haya comprendido en el objeto de transmisión o por el contrario, ha quedado excluido del mismo, ya que ni se describe ni se expresa cual es su destino. Y sin que tampoco resulte acreditado si la misma edificación, de valor declarado superior al de la presente transmisión, según resulta del propio Registro, ha quedado o no comprendido en el precio fijado en la escritura ahora calificada.

La DGRN ha señalado en múltiples Resoluciones que, siendo la finca el elemento primordial de nuestro sistema registral –de folio real–, por ser la base sobre la que se asientan todas las operaciones con trascendencia jurídico real, constituye presupuesto básico de toda actividad registral la identidad o coincidencia indubitada entre la finca que aparece descrita en el título presentado y la que figura inscrita en el Registro. Por ello, como ha afirmado reiteradamente la DGRN (cfr. Resoluciones de 2 de septiembre de 1991, 29 de diciembre de 1992, 21 de junio de 2004, 10 y 14 de junio de 2010 y 1 de abril de 2013, entre otras), para su acceso al Registro, los títulos inscribibles han de contener una descripción precisa y completa de los inmuebles a que se refieren, de modo que éstos queden suficientemente individualizados e identificados (cfr. artículos 9.1.º y 21 de la Ley Hipotecaria y 51, reglas primera a cuarta, del Reglamento Hipotecario

Vistos los artículos citados y demás disposiciones de pertinente aplicación, por el Registrador que suscribe se acuerda:

1.º Calificar el documento presentado en los términos que resultan de los Fundamentos Jurídicos antes citados.

2.º Denegar el despacho del título hasta la subsanación de los defectos observados, desestimando, entre tanto, la solicitud de la práctica de los asientos registrales.

3.º Notificar esta calificación en el plazo de diez días hábiles desde su fecha al presentante del documento y al Notario o Autoridad judicial o administrativa que lo ha expedido, de conformidad con lo previsto en los artículos 322 de la Ley Hipotecaria y 58 y 59 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Esta calificación registral (...)

Murcia, fecha de la firma. El Registrador de la Propiedad. Fdo.: José Ramón Sánchez Galindo Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por José Ramón Sánchez Galindo registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Murcia ocho a día diecisiete de diciembre del dos mil veinticuatro.»

III

Contra la anterior calificación, don E. B. A., en nombre y representación y como presidente del Patronato de la Fundación Española de Osteopatía, interpuso recurso el día 21 de enero de 2025 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Hechos:

Primero. Se dan por reproducidos los que se deducen del título otorgado y en particular los que se desprenden del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Excmo. Ayuntamiento de Murcia de fecha 21 de junio de 2024 (pág. 16 y ss., del mismo) y el informe propuesta de Resolución de 16 de marzo de 2006 que fue el que, tras el periodo de exposición al público, y al no existir alegaciones en contra del mismo, se convirtió en aprobación definitiva de la cesión gratuita de la finca número 55381 del término municipal de Murcia a favor de la Fundación Española de Osteopatía.

Destacar de estos hechos, a los que nos remitimos la singularidad del tema que nos ocupa, singularidad que, dicho sea con todo respeto, el Sr. Registrador no ha considerado y que de entrada cuestiona la aplicación de la doctrina general que se cita como fundamento de su calificación negativa.

En aras a una mejor comprensión del supuesto de hecho que nos ocupa, y que probablemente las partes otorgantes al conocerlo exhaustivamente es posible que no expusieran convenientemente en el título otorgado, seguidamente resumimos los aspectos principales del mismo:

1. La finca que nos ocupa está constituida por una porción de 3.085,78 m2 segregada de finca 1241-1 del inventario de Bienes del Ayuntamiento de Murcia, calificada para equipamiento docente, y ubicada en el Polígono (...)

2. La Fundación Española de Osteopatía el 5 de diciembre de 2005 solicitó la cesión gratuita de la misma a su favor, para la creación de un centro de enseñanza y atención que, bajo la denominación de "Escuela Europea de Osteopatía" llevará a cabo sus actividades, entendiéndose que ello redundará en beneficio del municipio.

3. La titularidad municipal de esta parcela destinada a equipamiento público no deriva de un negocio jurídico oneroso, sino del cumplimiento del deber legal de cesión de terrenos dotacionales que contempla la legislación urbanística estatal, con carácter general, y murciana, con carácter particular. Vide el art. 69.b) del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, hoy derogado, y art. 78 de la actual Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia, que se remite a lo establecido con carácter básico en la legislación estatal (vide art. 18. 1.b) Real Decreto Legislativo 7/2015 por el que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

4. La Junta de Gobierno de 22 de marzo de 2006 acordó iniciar expediente de cesión gratuita de conformidad con lo establecido en el art. 110 del R.D 1372/86 de 13 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

La aplicación del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en este supuesto, debió ser consecuencia de la ausencia de regulación expresa en la legislación urbanística del supuesto de cesión gratuita de estos bienes, que sí contemplaba la legislación patrimonial de las Entidades Locales.

De este modo y por la vía de la supletoriedad de la normativa patrimonial respecto de la urbanística directamente aplicable, tal y como se prevé en el art. 6.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en el año 2006 se aplicaría éste último para dar

cobertura jurídica a la decisión adoptada por el Ayuntamiento de Murcia, absolutamente respetuosa con la defensa del interés público: de este modo, se cedía el uso de una parcela a la Fundación, sujeto a plazo de 50 años, es decir, no se transmitía el pleno dominio sobre la misma y se le habilitaba para la construcción de un edificio (Escuela Universitaria y Atención Sanitaria) que, transcurrido ese plazo, revertiría a favor de la Corporación Municipal.

Pero el hecho de haber aplicado una normativa desde la supletoriedad, ni altera ni modifica el origen y pertenencia de esta parcela que nos ocupa al Patrimonio municipal de Suelo.

5. El título otorgado cuya inscripción ha sido denegada en su Exponen III recoge que con fecha 10 de noviembre de 2006 se formalizó en escritura pública, otorgada ante el Notario D. Pedro Martínez Pertusa, la segregación, determinación de resto y cesión gratuita a favor de la Fundación Española de Osteopatía, n.º de protocolo 3.333, subsanada con fecha 2 de marzo de 2007, transmitiéndole el pleno dominio y con destino a la construcción de una Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud y Bienestar, aceptándola en estas condiciones la Fundación Española de Osteopatía.

Si se observa con detenimiento los acuerdos municipales adoptados y, en particular, el Informe Propuesta de resolución de 16 de marzo de 2006 al que en genérico nos hemos remitido, se observará que, en realidad, la transmisión del pleno dominio no se produce.

El Ayuntamiento de Murcia estableció una serie de condiciones a las que se sujetaba la cesión, en concreto las previstas en el art. 111 del Reglamento de Bienes, pero no se puede entender que existiera transmisión del pleno dominio si (1) el negocio jurídico tiene una vigencia temporal de 50 años, transcurridos los cuales la finca cedida con todas sus pertenencias revierte al patrimonio municipal y (2) cuando existe expresamente contemplado un derecho de reversión sin indemnización.

Por lo tanto, si hubiera que calificar jurídicamente el negocio jurídico realizado entre las partes en 2006 no podríamos hablar de enajenación sino de “cesión de uso” (que en Derecho privado equivaldría a un Comodato, art. 1740 del Código Civil) (1) por su carácter gratuito, al no implicar contraprestación económica por el uso; (2) por su carácter temporal, puesto que la Fundación a su finalización debe devolver el bien; y (3) por su carácter personal, en este caso, en atención a los fines de la Fundación.

De hecho, entre las partes otorgantes del título que nos ocupa, esta cuestión no es controvertida porque si en 2006 hubiesen acordado la transmisión del pleno dominio, el negocio jurídico (enajenación onerosa) ahora realizado no tendría ningún sentido.

6. Esencialmente la condición principal a que quedaba sujeta la cesión del uso de la parcela era (1) la presentación de un proyecto de ejecución de un edificio (Escuela Universitaria); (2) su construcción en los plazos marcados en el acuerdo municipal; y (3) su explotación por 50 años.

El Sr. Registrador en el punto 4.–de su Calificación negativa, señala que tiene dudas en cuanto a la naturaleza del contrato celebrado pues aprecia que el título habla de “solar” mientras que el Registro tiene constancia de la Declaración de Obra Nueva de un edificio aislado destinado a Escuela Universitaria de Osteopatía.

Ciertamente como venimos a señalar el título otorgado no puede ser considerado como un ejemplo de precisión en sus términos, pero no por ello queda eximido el Sr. Registrador, a nuestro modo de ver, a apreciar el verdadero sentido del negocio jurídico realizado en orden al examen y calificación del documento y práctica de los asientos solicitados.

Recordemos que el Sr. Registrador tiene la facultad de solicitar subsanaciones y aclaraciones en el procedimiento de calificación de un título para su inscripción registral. Esta posibilidad se infiere de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley Hipotecaria y art. 98 del Reglamento Hipotecario y se fundamenta en el deber del Registrador de asegurar que los documentos inscritos cumplan con todos los requisitos legales y formales necesarios para su validez y eficacia y en la práctica registral, es común que los registradores y

notarios colaboren para resolver posibles defectos o dudas en los documentos presentados, con el objetivo de facilitar la inscripción y garantizar la seguridad jurídica.

De este modo habría sido mucho más adecuado que el Sr. Registrador consultara del Notario las dudas que le plantea el título antes de lanzar su calificación negativa.

De todos modos, desde nuestro punto de vista, el iter de actuaciones realizadas aclara esta cuestión, pues la cesión de la parcela en 2006 lo fue con la finalidad de construir ese edificio aislado (la Escuela Universitaria) que realizó la Fundación, que otorgó en su momento la Declaración de Obra Nueva, que refleja la realidad de lo que allí existe.

7. El Sr. Registrador también aduce que han “resultado incumplidas las condiciones impuestas en el inicial contrato de cesión...” lo cual, dicho sea con todo respeto no es cierto.

El título que nos ocupa, y los acuerdos municipales que se recogen en el mismo, dan fe de que la Fundación (1) solicitó una ampliación del plazo de presentación del proyecto; (2) que, por acuerdo de Junta de Gobierno de 5 de febrero de 2014, se aprobó la misma manteniéndose el resto del contenido del acuerdo de la Junta de Gobierno 22 de marzo de 2006, así como lo recogido en la escritura de segregación, determinación de resto y cesión gratuita de 10 de noviembre de 2006, subsanada por otra de 2 de marzo de 2007; (3) que se por Decreto del Teniente de Alcalde Delegado de Urbanismo, Medio Ambiente y Huerta, de fecha 26 de junio de 2018, se nos concedió licencia conjunta de obras de construcción y actividad para Escuela Universitaria de Osteopatía.

Y lo que no dice la calificación negativa, pero es un hecho incontrovertible, es que tanto el acuerdo municipal de ampliación del plazo, como sobre todo el acuerdo municipal de otorgamiento de Licencia conjunta de obra y actividad, constituyen actos administrativos declarativos de derechos, favorables al ciudadano y dictados con la presunción de validez y ejecutividad de los actos administrativos (art. 39.1 Ley 39/2015).

Por lo tanto, no es correcto afirmar, como hace la calificación negativa, que “resultando incumplidas las condiciones impuestas...” se debería haber procedido “...a la previa rescisión del mismo, de tal forma que en ejercicio de la facultad resolutoria la Administración recupere la propiedad...” porque de los actos administrativos producidos en el expediente por parte del Ayuntamiento de Murcia se deduce justo lo contrario: ni ha habido incumplimiento (de lo contrario no se entiende cómo se nos otorgó licencia) ni por lo tanto procede la rescisión del negocio jurídico realizado en 2006.

Lo anterior es relevante porque en la calificación negativa que recurrimos, se analiza el título otorgado como un elemento aislado, sin consideración a su contexto, salvo en este apartado.

Sin embargo, el contexto en que se produce el Acuerdo municipal de 20 de junio de 2024 es absolutamente relevante a los efectos que nos ocupa, pues del mismo se constata que: (1) La Fundación ostenta un derecho legítimamente adquirido; (2) que le permite usar y disfrutar de la parcela por un plazo de 50 años; (3) y que ese derecho legítimamente adquirido le otorga una posición que incide directamente en la enajenación acordada por el Ayuntamiento, tal y como más adelante se señalará.

8. En definitiva, a nuestro modo de ver, la calificación del título otorgado, para ser realizada correctamente, debería de haber tenido en cuenta que:

a. Entre los otorgantes existía un título jurídico previo, cesión gratuita otorgada en 2006, que desplegaba todos sus efectos jurídicos entre las partes.

b. En ejercicio del derecho de uso, obtenido por medio de la cesión gratuita, la Fundación construyó un Edificio (Escuela Universitaria) con todos los parabienes municipales, con sus preceptivas licencias otorgadas, en particular, la licencia de obras que da cobertura a la Declaración de Obra Nueva, licencia que no se ha visto afectada en ningún momento.

c. Y, precisamente, desde este título jurídico previo y desde esa posición jurídica que le otorga el mismo a la Fundación, es cómo se debe interpretar y entender el negocio jurídico que recoge el título cuya inscripción se ha denegado.

A los anteriores hechos resultan de aplicación los siguientes,

Fundamentos de Derecho:

Primero. En el punto 3, la calificación negativa del Sr. Registrador considera el negocio jurídico oneroso que se ha llevado a cabo entre las partes no cumple los requisitos que para la formalización de este tipo de negocios exige la legislación aplicable.

Con ello se está refiriendo a que, a su juicio, y con cita de la Resolución de la DGRN de 11 de abril de 2018, el procedimiento que debería haberse aplicado es el de la subasta pública, por cuanto que tras el análisis que realiza del orden de prelación de fuentes que resulta aplicable al caso que nos ocupa, llega a la conclusión de que los preceptos de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas que admiten la enajenación directa de bienes de titularidad pública, no resultan de aplicación a las entidades locales, por estar recogidos en preceptos de carácter no básico conforme a la Disposición Adicional Segunda de la citada Ley 33/2003 y, en consecuencia, resulta de preferente aplicación lo previsto en la legislación de régimen local, es decir el Real Decreto Legislativo 781/1986 de disposiciones vigentes en materia de régimen local, y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

El art. 80 del RD Legislativo 781/1986 y art. 112.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, a su juicio, los preceptos que resultan de aplicación solo contemplan la subasta como procedimiento normal con la única excepción de la permuta en supuestos excepcionales. Pero en ningún caso admiten la posibilidad de la enajenación directa.

En absoluto podemos estar de acuerdo con tan tajante conclusión que, a nuestro modo de ver, no se ajusta a la normativa que resulta de aplicación en este caso.

Entendemos la complejidad del asunto y la especificidad del mismo, para cuyo análisis se requiere de una especialización en Derecho Público más allá de lo que podría ser el conocimiento ordinario de esta disciplina. Y en tal sentido señalaremos:

a) La calificación negativa no tiene en consideración -probablemente porque habría sido necesario expresarlo con mayor detalle en el título otorgado, aunque se puede deducir del tenor literal de los acuerdos municipales incorporados al mismo- que la parcela que nos ocupa tiene la condición de patrimonio municipal de suelo.

– La pertenencia al patrimonio municipal de suelo hace que la legislación aplicable no sea la patrimonial sino la urbanística. Vide art. 16.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, tal y como se ha anticipado en los hechos.

– Esta normativa urbanística, que es la que resulta de aplicación, brilla por su ausencia en la calificación negativa. No se menciona ninguna referencia a la misma.

– En esta normativa (la vigente en el momento en que se otorgó la cesión gratuita y la vigente en la actualidad, es decir en el momento de otorgamiento del título objeto de la calificación negativa se contempla que los bienes integrantes del patrimonio público del suelo se pueden enajenar por cualquiera de los procedimientos de adjudicación previstos en la legislación reguladora de los bienes y contratos de las administraciones públicas, sin que el precio a satisfacer por el adjudicatario pueda ser nunca inferior al que corresponda por aplicación de la legislación estatal sobre valoraciones (vide el tenor literal del art. 200 a) del Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, hoy derogado, y art. 231.a) de la actual Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

– Luego, la regla general es la amplitud de procedimientos, la habilitación de todos ellos.

– Precisamente por ello, podríamos convenir con el Sr. Registrador en que la subasta es el procedimiento estándar, porque garantiza el cumplimiento de los principios de transparencia, publicidad y concurrencia, pero en lo que no podemos coincidir es en

que considere que es el único aplicable, puesto que, estando habilitados todos los procedimientos de enajenación admitidos en la legislación patrimonial de las Administraciones públicas, ello alcanza también a la enajenación directa.

– La cuestión, como con habitualidad sucede en el ámbito del Derecho Administrativo, será determinar si concurre o no una causa justificada para utilizarla.

– Esta valoración sobre la concurrencia o no de causa justificada excede de las competencias del Sr. Registrador.

– En todo caso, y para que conste a los efectos de la rectificación de la calificación negativa, hemos de significar que, en el caso concreto que nos ocupa es indubitado que existe esa causa justificada, por cuanto que: (1) la Fundación es la “propietaria” del Edificio construido en la parcela que es objeto de enajenación; (2) y lo es como consecuencia de títulos jurídicos válidos que despliegan todos sus efectos; (3) esa titularidad sobre el edificio cuestiona la conveniencia y oportunidad de una licitación abierta, puesto que el tercero adquirente del suelo tendría que indemnizar a esta parte con el valor del edificio construido, o de lo contrario tendría que ser el Ayuntamiento de Murcia el que, por la vía del enriquecimiento injusto, indemnizara a esta parte con el valor de lo construido; (4) parece, pues, de toda lógica, que tomada la decisión de enajenar el suelo -sea por los motivos que sean- el procedimiento se dirija contra la única entidad que está en disposición normal de adquirir ese suelo.

– Si aplicáramos supletoriamente lo dispuesto en la legislación de contratos del sector público, paradigma de normativa respetuosa con los principios de publicidad y concurrencia estaríamos en los supuestos del art. 168.a).2.º, esto es, supuestos en los que no es posible promover la concurrencia.

– Pero no solo se da la circunstancia anterior, sino que también hay que considerar lo previsto en la legislación patrimonial, esta vez sí, en un precepto de carácter básico.

Nos referimos a lo dispuesto en el art. 103.1 y 3 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

– Conforme a lo dispuesto en el apartado 1 del art. 103, los titulares de derechos sobre bienes demaniales, cuando dejen éstos de tener esa naturaleza jurídica, tendrán un derecho de adquisición preferente en el caso de que la Administración titular de los mismos decida enajenarlos.

– Si entendemos la razón del reconocimiento del derecho de adquisición preferente (la protección jurídica del tercero de buena fe que con justo título ocupa el bien que una vez desafectado la Administración quiere enajenar) se comprenderá que es fácilmente trasladable la analogía al supuesto que nos ocupa.

En efecto, el punto de partida en este caso no se sitúa en una concesión sobre un bien demanial. Cierto. Pero no menos cierto es que, tratándose de un bien de naturaleza patrimonial, la Fundación que represento ostenta un derecho de uso, a cuyo amparo ha construido un edificio, que consta inscrito en el Registro de la Propiedad, que le otorga la protección del art. 34 de la Ley Hipotecaria.

Dicho con otras palabras, si no se hubiera llegado a la interpretación dada por el Ayuntamiento ¿cómo se debería de haber resuelto la venta del suelo, y la no venta del edificio?

– En relación con ello señalaremos que el Sr. Registrador en el punto 4 de su calificación negativa señala que no se alcanza a apreciar en el título si el negocio jurídico realizado ha comprendido o no el edificio (Escuela Universitaria).

La respuesta a la vista de lo anterior es clara. No. No ha comprendido el edificio porque el edificio ya es de la Fundación. Lo que se ha producido, por la vía aplicada por el Ayuntamiento de Murcia, es la “confusión” entre el derecho de uso sobre el suelo y la titularidad de lo construido. Y en tal sentido está sobradamente justificado que no se acuda a un procedimiento abierto de subasta, sino que se adjudique el suelo directamente a quien por cincuenta años va a ser su poseedor legítimo.

– Y para concluir y como elemento de cierre señalaremos que, si el derecho de adquisición preferente puede surgir de la interpretación de la normativa patrimonial, de lo que no cabe la menor duda es de también se produciría en este caso concreto un

supuesto de “accesión invertida” donde el valor de la construcción es mucho mayor que el valor del suelo, de donde también se derivaría el derecho del titular del edificio a adquirir el suelo si el titular decide enajenarlo.

– El Código Civil, en los arts. 361 y siguientes, regula la figura de la accesión en relación con los bienes inmuebles. Por su parte, la jurisprudencia ha concretado los requisitos necesarios para poder acudir a la accesión invertida señalando, en primer lugar, que la finca en la que se ha construido ha de pertenecer a un propietario distinto al edificio que se ha construido (TS, Sala Primera, de lo Civil, 89/2010, de 25 de febrero, SP/Sent/497998); seguidamente, que lo construido forme un todo con el suelo de la finca ajena y sea imposible su división (AP Granada, Sec. 5.ª, 411/2010, de 15 de octubre SP/Sent/544673); en tercer lugar, que se haya existido buena fe por parte de quien realiza la construcción, que debe acreditar su titularidad (TS, Sala Primera, de lo Civil, 317/2016, de 13 de mayo, SP/Sent/855551); y, por último, que el valor de lo construido sea superior al valor del suelo ocupado (AP Santa Cruz de Tenerife, Sec. 4.ª, 227/2016, de 11 de julio, SP/Sent/894586).

– También, desde esta perspectiva, cabría considerar que la Fundación en tanto que es dueña de lo construido de buena fe, tendría un derecho de adquisición preferente respecto al resto, bien sea la Administración bien fuese un tercero que adquiriese en un procedimiento abierto, por ejemplo, tramitado por subasta.

b) El Sr. Registrador también considera que la operación realizada excede del ámbito propio de esta institución jurídica, entendiendo que el negocio jurídico realizado es una novación de la inicial realizada en 2006, que fue una cesión gratuita, y que ahora pasa a ser una enajenación onerosa, interpretando con ello con esta novación se han vulnerado los principios que deben presidir la contratación de las Administraciones públicas.

Es cierto que el acuerdo municipal que se eleva a público utiliza la expresión “novación” pero a nuestro modo de ver lo hace en un sentido no jurídico y, desde luego, no en los términos del art. 1203 y ss., del Código Civil. Y hasta podemos convenir con el Sr. Registrador en que el empleo de este término no es todo lo afortunado que debiera ser.

Desde nuestro punto de vista, como venimos sosteniendo a lo largo de este escrito, en realidad con el término novación lo que el Ayuntamiento quiere trasladar es “la sustitución” del negocio jurídico inicial de 2006, cesión gratuita, por otro distinto, consistente en la enajenación directa a favor de la Fundación de la finca objeto de transmisión, pero que mantiene las condiciones de la cesión gratuita inicial.

Esta dualidad, complejidad de la decisión, hace que los términos empleados resulten oscuros y generen dudas interpretativas, como trasluce la calificación negativa que recurrimos.

De todo ello, no es ajeno el hecho de que el Ayuntamiento haya decidido adoptar el acuerdo que se eleva a público bajo el formato de un acuerdo de terminación convencional de un procedimiento administrativo (ex. Art. 86 Ley 39/2015) de comprobación de que lo construido se ajusta a los fines perseguidos por el Ayuntamiento en la cesión gratuita aprobada en 2006.

Y decimos esto porque bajo este formato la visibilidad del verdadero negocio jurídico que se está realizando se difumina.

Por lo tanto, ello obliga a realizar un esfuerzo todavía mayor para analizar el negocio jurídico, no pudiendo dejar el análisis en la superficialidad de los términos en los que se está expresando el acuerdo elevado a público.

Dentro de ese análisis más exhaustivo cabe destacar que:

– El acuerdo textualmente señala, vide el Resultando Tercero (pág. 3 in fine) cual fue el objeto pretendido por esta parte, es decir, “...la formalización de un acuerdo que permita resolver por completo las dudas ocasionadas mediante la enajenación de la parcela a la propia fundación, en la que se recoja que el destino a cumplir debe ser la puesta en marcha de una Escuela Universitaria de Enseñanza y de un Centro

Hospitalario vinculado a la docencia de todas las ramas de las ciencias de la salud, de modo que el Ayuntamiento de Murcia transmitiría, con carácter oneroso, el pleno dominio de la parcela a favor de la Fundación, sin sujeción a reversión y con la finalidad de interés público que ha sido referida”

– En el Considerando quinto, de la pág. 5 el Ayuntamiento reconoce que (1) accede a la solicitud planteada por esta parte y (2) que ello implica la sustitución del acuerdo de cesión gratuita de 2006 por el acuerdo de enajenación onerosa de la parcela, indicando expresamente que ello implican que debe “...mantenerse la finalidad educativa que dio origen a la cesión original, esto es, para su destino a la construcción de una Escuela de Enseñanza de la Osteopatía y atención sanitaria, que a su vez sea un centro cultural y de investigación de ciencias de la salud y del bienestar, determinándose además que dichas finalidades son compatibles y quedan ampliadas, no solo en relación con la enseñanza de la osteopatía, sino también para la actividad de Centro Hospitalario que preste servicios docentes en cualquiera especialidades de las ciencias de la salud”

De ambos textos se deduce que el acuerdo de terminación convencional adoptado, no es más que una forma que contiene una decisión de enajenación onerosa a favor de la Fundación y que el concepto “novación”, como decíamos, se emplea en un sentido no jurídico, para querer decir que la enajenación no comporta libertad para el adquirente de hacer lo que considere, sino que las condiciones de la cesión gratuita acordada en 2006 se deben seguir manteniendo, en particular, el uso y destino de la parcela se han de respetar.

c) El Sr. Registrador también considera que se han incumplido las condiciones iniciales impuestas en la cesión gratuita de 2006 y que por lo tanto debería de haberse procedido a la rescisión de dicho acuerdo, para recuperar la propiedad por parte del Ayuntamiento y a partir de ahí haber convocado un procedimiento abierto de enajenación del suelo.

Por las razones ya expresadas nos oponemos a este razonamiento. En aras a la brevedad no reproduciremos todo lo dichos en relación a la apuntada rescisión de la cesión gratuita, salvo hacer especial énfasis en que esa decisión excede con mucho de las facultades del Sr. Registrador.

d) Y por último en cuanto a las dudas sobre la naturaleza del contrato celebrado que expresa el Sr. Registrador, señalaremos que:

Esta parte considera que las dudas expresadas lo que ponen en evidencia es que ciertamente el Sr. Registrador no ha comprendido el alcance del negocio jurídico realizado. La sorpresa que manifiesta sobre la existencia en el Registro de un Edificio del que consta su inscripción de Declaración de Obra Nueva se explica desde los derechos adquiridos por esta parte mediante la cesión gratuita de la parcela en 2006. Siendo esa titularidad del edificio que corresponde a la Fundación que represento un elemento singular que debe de tenerse en consideración a la hora de juzgar sobre toda la calificación del negocio jurídico realizado, pues incide en el procedimiento aplicado por el Ayuntamiento y en las consecuencias que del mismo se derivan.

Segundo. A la vista de todo lo que se ha expuesto y a modo de conclusión hemos de señalar que la doctrina en que se fundamenta la Calificación Negativa que recurrimos no analiza un supuesto de hecho análogo. Ni siquiera parecido.

La Resolución de la DGRN de 11 de abril de 2018 se plantea si es posible aplicar la enajenación directa de un bien (en el que no existen preexistencias, ni un edificio como el de la Escuela Universitaria como pasa en este caso) cuando la subasta queda desierta. Y la respuesta en esa Resolución es la negativa.

Pero la DGRN no se ha planteado qué sucede cuando la Administración (1) que ha concedido un derecho de uso por plazo de 50 años; (2) que ese derecho de uso ha posibilitado que un tercero construya un edificio; (3) que ese edificio le pertenece al tercero hasta la finalización del plazo otorgado; (4) que ese edificio consta en el Registro de la propiedad como una realidad física y jurídica; decide enajenar el suelo inicialmente cedido a ese tercero.

Y, en este caso, la respuesta no puede ser otra que la de posibilitar la enajenación directa al menos por las tres razones que hemos apuntado (1) porque si se trata de un bien integrante del Patrimonio Municipal de Suelo los procedimientos de enajenación son otros distintos a los previstos en la legislación patrimonial de las entidades locales, en concreto según lo previsto en la legislación urbanística se pueden utilizar cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación patrimonial (lo que incluye la enajenación directa); (2) porque a semejanza de lo que sucede con los concesionarios de bienes demaniales cuando estos se desafectan y venden por la Administración titular de los mismos que, conforme a lo dispuesto en el art. 103.1 Ley 33/2003, a los titulares de derechos sobre bienes patrimoniales en casos de enajenación debe reconocérseles un derecho de adquisición preferente que justifica la decisión adoptada en este caso por el Ayuntamiento de Murcia y (3) porque, en última instancia, nos encontraríamos ante un supuesto de accesión invertida que conduciría al mismo punto que el señalado en el apartado anterior.

El resto de las cuestiones que plantea el Sr. Registrador en su calificación negativa no son sino consecuencias derivadas de un planteamiento inicial incorrecto que no ha tenido en consideración las singularidades de este caso, y a las que ha llegado por la aplicación, dicho sea con todo respeto, excesivamente automática de un criterio de una Resolución anterior de la DGRN que no es extrapolable dada la singularidad del supuesto que nos ocupa.»

IV

El registrador de la Propiedad informó y elevó el expediente a esta Dirección General el día 3 de febrero de 2025.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 353, 358, 361, 582, 629, 633, 641, 647, 1203 y 1255 del Código Civil; 1.3.º, 3, 18, 20, 32, 34 y 38 de la Ley Hipotecaria; 80 y 120 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; 2, 103, 136 a 145 y disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 99 del Reglamento Hipotecario; 38, 39 y 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; los artículos 16, 111, 112 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1961, 2 de noviembre de 1995, 20 de abril de 1998, 24 de abril, 12 de junio de 2001, 15 de junio de 2002, 22 de julio de 2003, 25 de enero y 21 de febrero de 2006, 5 de enero de 2007, 5 de febrero de 2008, 16 de noviembre de 2010, 27 de enero y 20 de mayo de 2011, 21 de febrero y 18 de octubre de 2012, 12 y 18 de septiembre de 2014, 9 de marzo de 2015 y 11 de noviembre de 2024; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 1975, 7 de septiembre de 1992, 27 de abril de 1995, 22 de octubre de 1996, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 4 de noviembre de 2000, 20 y 31 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 2 de julio de 2004, 3 de enero, 31 de marzo, 18 de mayo y 20 de diciembre de 2005, 13 de marzo, 27 de octubre y 5 de noviembre de 2007, 25 y 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, 13 de mayo de 2009, 19 y 31 de octubre de 2011, 8 de marzo, 28 de abril y 1 de junio de 2012, 15 de enero, 12 y 14 de junio, 10 de octubre y 20 de noviembre de 2013, 12 de febrero, 11 de julio y 10 de diciembre de 2014, 17 de abril, 5 de mayo y 30 de julio de 2015, 31 de mayo, 2 de junio, 30 de noviembre y 12 de diciembre de 2016, 6 de febrero y 13 de julio de 2017, 11 de abril, 31 de mayo, 18 de octubre y 8 de noviembre de 2018, y 6 y 13 de febrero de 2019, y las Resoluciones de la

Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 7 y 21 de febrero y 27 de agosto de 2020, 3 de febrero, 24 de marzo, 28 de junio y 6, 22 y 23 de julio de 2021, 11 de abril de 2022 y 21 de febrero, 11 de abril, 23 de mayo y 7 de noviembre de 2023.

1. El título cuya calificación ha sido impugnada es una escritura de elevación a público de un acuerdo entre el Ayuntamiento de Murcia y la Fundación Española de Osteopatía, en virtud del cual se conviene, con el fin de poner fin a un procedimiento judicial ante los juzgados de lo Contencioso-administrativo de Murcia, modificar el acuerdo inicial adoptado en el año 2006, consistente en la cesión gratuita de una finca de carácter patrimonial (registral 55.381, segregada de la finca 31.152) por un plazo máximo de 50 años y sujeta a reversión en caso de incumplimiento de la obligación de construir una edificación destinada a centro de enseñanza y atención («Escuela Europea de Osteopatía»), por otro acuerdo de enajenación onerosa de tal finca a favor de la fundación (para la puesta en marcha de una escuela universitaria de enseñanza y de un centro hospitalario vinculado a la docencia de todas las ramas de las ciencias de la salud), manteniéndose en todo lo demás las mismas condiciones del acuerdo originario (de modo que la novación queda sujeta a la condición de que la parcela sea destinada a los mismos fines de interés público, si bien dicha finalidad queda ampliada para la referida actividad de centro hospitalario).

El registrador aprecia la concurrencia de los siguientes defectos: a) que la enajenación de un bien patrimonial a título oneroso debe realizarse mediante subasta; b) que es requisito previo para la enajenación que el bien revierta en favor del Ayuntamiento al haber sido incumplidas las condiciones del acuerdo de cesión gratuita; c) que la naturaleza del negocio realizado excede de la de la novación, y d) que existen dudas en cuanto al objeto enajenado, y, en concreto, si se refiere únicamente al solar, según se hace constar en la escritura, o se incluye también la edificación que existe sobre el mismo inscrita destinada a «Estudios Universitarios de Osteopatía».

El recurrente alega: a) que el bien forma parte del patrimonio municipal del suelo y, por ello, su enajenación está sujeta a la normativa urbanística, toda vez que, en todo caso, al ser la Fundación titular del edificio construido sobre la parcela transmitida, ostenta un derecho de adquisición preferente, tanto por aplicación analógica del artículo 103.1 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, como en virtud del principio de accesión invertida; b) que no procede la reversión pues en ningún caso ha habido incumplimiento de las condiciones impuestas; c) que, ciertamente, el término «novación» para calificar la operación formalizada no es el más adecuado pero que se ha utilizado con la finalidad de hacer constar que el resto de los elementos, y en particular las condiciones impuestas en la cesión inicial, se mantengan, y d) que no hay dudas de que el objeto enajenado es únicamente el terreno por cuanto la edificación ya figura inscrita a favor de la fundación.

2. Para una mayor claridad en la resolución del presente recurso, han de analizarse en primer lugar los defectos tercero y cuarto expresados por el registrador en su calificación, los cuales, tal y como han sido formulados, no pueden ser mantenidos.

La calificación del acuerdo elevado a público por las partes como «novación» no puede impedir que el registrador ejerza su competencia. Como ha afirmado de forma reiterada esta Dirección General (cfr. Resoluciones de 4 de noviembre de 2000, 19 de octubre de 2011, 5 de mayo de 2015, 6 de febrero y 13 de julio de 2017, 31 de mayo de 2018 y 24 de marzo de 2021), los documentos deben calificarse en atención a la realidad de su contenido y forma y no al nombre.

En el presente caso, aunque la operación jurídica formalizada es calificada por las partes como una «novación» del acuerdo originario suscrito entre el Ayuntamiento de Murcia y la Fundación Española de Osteopatía, es indudable, como reconoce el propio recurrente, que, en la medida en que se cambia el negocio jurídico llevado a cabo por las partes -de una cesión gratuita a una enajenación onerosa de una finca-, se trata de un nuevo contrato. Hay que recordar que bajo la figura de la novación modificativa únicamente se comprenden los supuestos a que se refiere el artículo 1203 del Código Civil, entre los que no se encuentra un negocio como el formalizado en la escritura

calificada, puesto que, en definitiva, se sustituyen unas obligaciones por otras de distinta naturaleza (cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1961).

Ahora bien, lo relevante no es la calificación dada por las partes al acuerdo alcanzado y elevado a público en la escritura cuya inscripción se pretende, sino determinar si los negocios formalizados y sus condiciones son claros, como ocurre en el presente caso, y si los mismos se ajustan o no a lo previsto por el ordenamiento jurídico.

En cuanto a la determinación del objeto enajenado, no hay duda de que tanto el acuerdo originario como el nuevo suscrito entre el Ayuntamiento y la Fundación se refieren a la parcela que fue en su día cedida gratuitamente, la finca registral 55.381, resultante a su vez de la segregación de la finca 31.152, identificada además por su correspondiente número en el Inventario de Bienes Inmuebles de Ayuntamiento de Murcia (finca 1.241), describiéndose la finca enajenada como solar o parcela, con la condición inicial de realizar la edificación referida existente sobre la misma (y de mantenerla destinada a los mismos fines de interés público), que por otro lado ya figura inscrita a favor de la Fundación -aunque en construcción- (inscripción 3.^a de la finca 55.381).

3. Para analizar los dos restantes defectos expresados en la nota de calificación, debe partirse del alcance de la competencia del registrador en relación con la calificación de los documentos administrativos.

Esta Dirección General ha reiterado en un gran número de ocasiones (vid. Resoluciones citadas en «Vistos»), que la calificación registral de los documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad se extiende en todo caso a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario).

Cuando el ejercicio de las potestades administrativas haya de traducirse en una modificación del contenido de los asientos del Registro de la Propiedad, se ha de sujetar, además de a la propia legislación administrativa aplicable, a la legislación hipotecaria, que impone el filtro de la calificación en los términos previstos por los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento, habida cuenta de los efectos que se atribuyen a aquellos asientos, y entre los que se encuentran no sólo los derivados del principio de legitimación registral (con los que sólo en parte se confunden los resultantes de la presunción de validez del artículo 39.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sino también otros distintos y superiores, también con transcendencia «erga omnes», como el de inoponibilidad de lo no inscrito y el de fe pública registral ex artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (vid. Resoluciones de 15 de enero de 2013 y 11 de julio de 2014, o entre las más recientes la de 6 de febrero de 2019 o 23 de mayo de 2023).

Tras la citada reforma reglamentaria, dicha interpretación cobró carta de naturaleza normativa, y por ello esta Dirección General ha venido considerando desde entonces que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro (cfr., entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011, 1 de junio de 2012, 12 de febrero y 11 de julio de 2014, 30 de noviembre de 2016, 18 de octubre de 2018, 6 y 13 de febrero de 2019 y 11 de abril y 23 de mayo de 2023).

Esta doctrina debe ponerse en relación con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento administrativo en el que la Administración Pública haya prescindido «total y absolutamente» del procedimiento legalmente establecido. Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial sea ostensible. En este sentido, como ha declarado este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 5 de noviembre de 2007, 8 de marzo y 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018, 6 y 13 de febrero de 2019 y 11 de abril y 23 de mayo de 2023), compete al registrador analizar si el procedimiento seguido por la Administración es el legalmente establecido para el supuesto de que se trate, salvo que la Administración pueda optar, porque legalmente así esté previsto, entre distintos procedimientos, en caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar.

Al registrador también le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con ese procedimiento y si se han respetado los trámites esenciales del mismo. Así, esta Dirección General tiene declarado que no puede dudarse sobre el carácter esencial de la forma de enajenación seguida -subasta, concurso o adjudicación directa-, y de sus respectivos requisitos y trámites esenciales (cfr. Resoluciones de 28 de abril de 2012, 11 de abril de 2018 y 6 de febrero de 2019). Y como señaló la Resolución de 7 de septiembre de 1992 y han reiterado las más recientes de 11 de octubre de 2018 y 6 de febrero de 2019, por imponerlo así el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, la calificación registral de los documentos administrativos se ha de extender entre otros extremos, «a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento», sin que obste a la calificación negativa el hecho de que los defectos puedan ser causa de anulabilidad, y no de nulidad de pleno derecho, pues al Registro sólo deben llegar actos plenamente válidos.

4. Presupuesto lo anterior, y dado que el procedimiento de enajenación seguido por el Ayuntamiento es materia sujeta a la calificación del registrador, debe determinarse si es o no ajustado al ordenamiento jurídico.

El recurrente sostiene que la enajenación directa de la finca realizada por el Ayuntamiento de Murcia en su favor es plenamente legal por tres razones fundamentales: primero, por constituir la finca un bien integrante del patrimonio municipal del suelo; segundo, por resultar de aplicación supletoria el artículo 103 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y, en tercer lugar, por tratarse de un supuesto de accesión invertida. Sin embargo, ninguno de los tres argumentos puede ser aceptado.

En primer lugar, es cierto, como ha recordado esta Dirección General de forma reiterada (vid. Resoluciones citadas en «Vistos»), que los bienes constitutivos del denominado Patrimonio Municipal del suelo, en cuanto se encuentra integrado por un conjunto de bienes y derechos con unas características especiales y afectos a unos fines específicos que se apartan del régimen general del resto de los bienes municipales, están sujetos a un régimen jurídico especial, con la aplicación prioritaria de la legislación urbanística vigente en cada momento, y, por lo tanto, aquel patrimonio no está sujeto al régimen jurídico patrimonial ordinario (artículos 16.1 del Real Decreto 1372/1986, de 12 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana).

Sin embargo, tal naturaleza jurídica no puede atribuírsele a la finca en cuestión. En efecto, no sólo no resulta dicho carácter acreditado de ninguna forma, sino que de acuerdo con el informe-propuesta suscrito por la jefa de Servicio de Patrimonio, el letrado asesor de la Concejalía de Fomento y Patrimonio y la vicealcaldesa y concejala Delegada de Fomento y Patrimonio del Ayuntamiento de Murcia, de fecha 18 de junio de 2024 y que consta incorporado a la escritura calificada, la finca enajenada, «después de haber sido desafectada del servicio público, fue calificada como bien de carácter patrimonial por acuerdo de la Junta de Gobierno de 2 de marzo de 2005». El carácter

patrimonial de la finca también resulta del Registro de la Propiedad, pues así consta por nota al margen de la inscripción 1.^a de la finca 31.152 (finca matriz) así como en la inscripción 1.^a de la finca objeto de cesión, registral 55.381, resultante de la segregación de la finca matriz. Debe concluirse que se trata de un bien de naturaleza patrimonial, al que le es de aplicación la normativa reguladora de los bienes de las entidades locales.

5. El Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, dispone en su artículo 80 que la enajenación de bienes patrimoniales sólo podrá realizarse por subasta o permuta. La enunciación del precepto es claramente imperativa: «Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario».

El precepto enuncia una regla general (subasta pública) sujeta a una única excepción (permuta). En el mismo sentido, el artículo 112, apartado 2, del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, determina que no será necesaria subasta en los casos de enajenación de bienes patrimoniales mediante permuta en determinadas condiciones (en concreto, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40% del que lo tenga mayor).

De estos preceptos resulta que la subasta pública es la regla general en materia de enajenación de los bienes de las corporaciones locales y que la circunstancia de haber quedado desierta la subasta no está contemplada en las normas como excepción a esa regla general.

Que la enajenación por subasta pública sea la regla general de la enajenación de los bienes patrimoniales de la Entidades Locales, ha sido afirmado en reiteradas ocasiones por este Centro Directivo (véanse Resoluciones citadas en los «Vistos»). No sólo la interpretación literal de aquellos preceptos lleva a esta conclusión; también lo hace el sentido teleológico de tales normas. Su finalidad no es otra sino salvaguardar la publicidad, competencia y libre concurrencia que debe regir en la contratación con las Administraciones Públicas en cuanto al contratante, lograr el mejor postor en la adquisición de unos bienes que por su especial carácter de pertenecientes al municipio deben servir al interés general, así como evitar la desvalorización de los bienes de los entes públicos.

Es más, en congruencia con el carácter excepcional y singular de la permuta, como única vía elusiva de la subasta, su admisibilidad ha sido sometida a una interpretación restrictiva por parte del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) en sus Sentencias de 15 de junio de 2002, 5 de enero de 2007, 5 de febrero de 2008, 20 de mayo de 2011 y 18 de octubre de 2012 (con invocación de otras anteriores), en las que se insiste en la idea de que: «1) La subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes locales, según resulta de lo establecido en el art. 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL- (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio); y en términos parecidos se pronuncia el art. 168, citado por la sentencia recurrida, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril -TR/LS 1976-. 2) El significado de esa regla va más allá de ser una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los artículos 14 y 103 de la Constitución. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del Ente Local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes».

Y en razón de esta explícita teleología de la norma, concluye el Alto Tribunal afirmando que «ello conduce a que la exigencia del expediente que en este precepto se

establece para, a través de la permuta, excepcionar esa regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad».

En la referida Sentencia de 20 de mayo de 2011, el Tribunal Supremo concluye afirmado que «siendo la finalidad de la subasta, cuando se utiliza como forma de enajenación de un bien público, ampliar al máximo el abanico de ofertas posibles, para de esta manera acentuar la concurrencia competitiva y estimular en los participantes su esfuerzo o interés por presentar las ofertas más ventajosas para la Administración convocante, la falta de utilización de este procedimiento, que únicamente debe ceder en el supuesto de permuta con otros bienes, no se ajusta a derecho, pudiendo producir, además, menoscabo en la Hacienda Municipal».

6. No cabe aplicar aquí el régimen de enajenación directa previsto en la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El legislador ha excluido esta posibilidad al no relacionar los artículos 136 a 145 de la citada ley, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda como legislación aplicable a esa Administración local (vid. artículo 2.2 de la misma ley y Resoluciones de 12 de junio de 2013 y 11 de abril de 2018).

Como declara el Tribunal Supremo en la mencionada Sentencia de 20 de mayo de 2011, «este mismo criterio es seguido en la STS de 25 de enero de 2006, recurso de casación 2650/2001, si bien con la salvedad de que aquí se admitió la enajenación directa al amparo del artículo 120.6 del RDL 781/1986, de 18 de abril, porque en el caso concreto se habían celebrado previamente dos subastas para la enajenación del bien, la primera declarada desierta y la segunda con adjudicación provisional y definitiva, pero que finalmente no culminó con su formalización por causa imputable al adjudicatario, supuesto inaplicable al presente caso en que no tuvo lugar ninguna subasta previa y en la más reciente de 5 de febrero de 2008, recurso de casación 773/2004, que reproduce la doctrina establecida en la anterior sentencia de 15 de junio de 2002 (...)».

Resulta así que el Alto Tribunal ha seguido estrictamente el criterio indicado excepcionando su aplicación únicamente en la Sentencia de 25 de enero de 2006, en la que, además de tener en cuenta las extraordinarias circunstancias concurrentes, consideró aplicable el artículo 120.1.6.º del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que permitía la contratación directa en aquellos casos en que los contratos no llegaran a adjudicarse por falta de licitadores -siempre que además se dieran una serie de condiciones-, dándose la circunstancia de que dicho precepto hoy se encuentra derogado por la disposición derogatoria única c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

Además, no es esta la excepción que invoca el recurrente, quien apela al derecho de adquisición preferente del artículo 103.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, según el cual «cuando se acuerde la enajenación onerosa de bienes patrimoniales, los titulares de derechos vigentes sobre ellos que resulten de concesiones otorgadas cuando los bienes tenían la condición de demaniales tendrán derecho preferente a su adquisición. La adquisición se concretará en el bien o derecho, o la parte del mismo, objeto de la concesión, siempre que sea susceptible de enajenación». Ahora bien, no sólo no se da el supuesto de hecho en ella previsto, al no tener los bienes enajenados la condición de bienes demaniales en origen ni ostentar la Fundación una concesión administrativa sobre la finca, sino que el mismo precepto en su apartado 3 excluye específicamente el supuesto objeto del presente al declarar que «el derecho de adquisición preferente no surgirá en caso de cesión gratuita del bien o de transferencia de titularidad, por cualquier negocio jurídico, a favor de Administraciones públicas, organismos de ellas dependientes, fundaciones o instituciones públicas u organismos internacionales (...)».

7. Tampoco puede acogerse el argumento de que nos encontramos ante una accesión invertida, dado que no se cumplen los requisitos fijados por la jurisprudencia para la misma.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2024 pone de manifiesto lo siguiente:

«Esta sala ha declarado, de forma constante, que tan solo cabe hablar de accesión invertida, como salvedad al principio tradicional de superficies solo cedit (accesión en beneficio del suelo), en casos de construcción que excede los límites del propio terreno e invade, total o parcialmente, el predio vecino, es decir, cuando la edificación queda en parte en el suelo del constructor y en parte en el suelo ajeno, ya que si la construcción se realiza completamente en un terreno que no pertenece al constructor, el conflicto debe resolverse conforme a los términos específicos del artículo 361 CC (entre otras, sentencias de 24 de enero de 1986, 246/2007, de 28 de febrero, y 317/2016, de 13 de mayo).

Y también hemos dicho que la accesión invertida constituye un recurso de carácter excepcional ideado para cubrir una laguna legal, de lo que se sigue la exigencia estricta tanto del supuesto para el que fue creada como de los requisitos que han de concurrir, por constituir al cabo una excepción a la regla general y legal del art. 361 CC (sentencias 36/1984, de 1 de octubre, de 1 de octubre de 1994, y 317/2016, de 13 de mayo).

Es más, en sentencias como la de 1 de octubre de 1984, la de 7 de noviembre de 1995, que hace cita de la anterior, y la 317/2016, de 13 de mayo, que se refiere a ambas, se atribuye, a la hora de enfocar y resolver el problema, una especial significación al principio de sumisión del juez al imperio de la ley. Y así, después recordar “[q]ue la doctrina de la accesión invertida, como tal creación jurisprudencial, dentro de la tarea de prestar complemento al ordenamiento jurídico que interpreta se explica en tanto en cuanto viene a dar respuesta a una laguna legal surgida cuando la construcción no se hace toda ella en terreno propio, esto es, cuando se construye parcialmente en terreno ajeno (y se tiene buena fe)”, lo que la sala acentúa acto seguido, a través de la adversativa que introduce con la conjunción “pero”, es la idea de que “[s]i el caso concreto halla pleno y claro encaje en el supuesto normativo, por más que resulten penosas las consecuencias del restablecimiento de la situación jurídica lesionada, no hay otra alternativa que la del respeto riguroso de la norma en cuestión [...]”; norma que en ese caso era la del art. 582 CC, y que en este es la del art. 361 CC. Precepto que también se aplicó en el caso de la sentencia 246/2007, de 28 de febrero, en la que declaramos, rechazando la alegación de accesión invertida:

[n]o cabe hablar de accesión invertida cuando, como ocurre en el caso, se produce la construcción íntegramente sobre terreno ajeno, supuesto en el que rige en general el principio “superficies solo cedit” establecido en el artículo 358 del Código Civil, según el cual lo edificado en terreno ajeno pertenece, en principio, por accesión al dueño de este último “con sujeción a lo que se dispone en los artículos siguientes”, entre los que se encuentra el 361 que, excepcionalmente, sólo en el caso de buena fe del que edificare sobre suelo ajeno, establece un derecho de opción a favor del titular del terreno para hacer suya la obra previa indemnización u obligar al que edificó a pagarle el precio del terreno (...).».

En definitiva, encontrándose la totalidad de la edificación sobre el terreno del Ayuntamiento no se cumple el requisito de que la invasión del fondo no haya sido total. Por ello, no puede considerarse que se trate de un supuesto de accesión invertida.

Pero es que, además, debe tenerse en cuenta que en tanto no se produzca la reversión y hasta que transcurra el plazo de cesión pactado, el terreno seguirá siendo titularidad de la Fundación, resultando improcedente la figura de la accesión. Al respecto, y en relación con la reversión de una finca cedida por un Ayuntamiento a una Asociación para la construcción por ésta última de una sucursal del colegio de huérfanos de

ferroviarios sujeta a reversión en caso de incumplimiento, declaró el Tribunal Supremo en Sentencia de 27 de enero de 2011 lo siguiente: «La donación con cláusula de reversión, que contempla el artículo 641 del Código civil, es una restricción a la donación, que consiste en que producido el evento reversional se da el mecanismo recuperatorio que determina automáticamente la readquisición por parte del donante (a no ser que la reversión sea a favor de un tercero). Pero mientras no se dé dicho evento, el donatario es propietario de lo donado, por lo que no puede pensarse en que se ha edificado en terreno ajeno: el terreno era propio y no cabe aplicar por analogía el artículo 361 que se ha dictado para otro básico presupuesto». Y añade que: «De tal doctrina lo que hemos de reiterar es la gratuidad de la donación y la gratuidad de la reversión: el donatario si no cumple, porque no quiere o porque no puede, lo que condiciona la donación y se da el evento reversional no puede exigir al donante (o al tercero a quien se debe la reversión) lo que haya hecho que puede ser de un alcance económico inalcanzable. El decir, el donatario a quien se le aplica la reversión, debe devolver lo donado, sin tener derecho a exigir una liquidación posesoria ni, mucho menos, una aplicación del artículo 361 del Código civil. En todo caso, la aplicación lo será del principio superficies solo cedit que proclama el artículo 353 del Código civil con carácter general, a favor del donante».

8. Por último, debe analizarse la exigencia del registrador de que, con carácter previo a la enajenación y como consecuencia del incumplimiento por parte de la fundación del deber de construcción impuesto en el acuerdo de cesión gratuita, la finca revierta en favor del Ayuntamiento.

Respecto del derecho de reversión pactado debe tenerse en cuenta que el artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dispone que «si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerara resuelta la cesión y revertirán aquellos a la corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos».

Este Centro Directivo, en su Resolución de 10 de diciembre de 2014 (con criterio reiterado en otras posteriores, como la más reciente de 11 de abril de 2022), tuvo ocasión de analizar la naturaleza del derecho de reversión precisando que como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2003, «la cesión gratuita de terrenos o bienes municipales de naturaleza patrimonial sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para el municipio ha sido calificada por esta Sala en ocasiones como donación modal, como se observa en la Sentencia de 28 de abril de 1993, recurso 10499/1991. En otras ocasiones, sin rechazar esta calificación, esta Sala ha partido del carácter administrativo, sujeto a las normas del Derecho privado, de tal tipo de cesión -Sentencia de 31 de octubre de 1988- o lo ha calificado como negocio jurídico innominado, celebrado entre dos Administraciones públicas, por el que se ceden unos terrenos patrimoniales para una finalidad determinada (Sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997). En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del contrato y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado».

Y añade el Alto Tribunal que «la consecuencia a que llegan estas sentencias es la de que, en el caso de incumplimiento de la finalidad a la que se sujeta la cesión del bien, procede la rescisión del contrato a instancia de la corporación cedente, bien por aplicación del artículo 647 del Código civil, según el cual “la donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso” (Sentencia de 28 de abril de 1993), bien por entender que al producirse la desafectación de los bienes en su día cedidos desapareció la causa que justificó la razón de ser del negocio jurídico y, por ende, su eficacia por desaparición de la causa del negocio, es decir, de la razón justificativa de su eficacia jurídica (Sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997) (...)».

Por su parte, la Sentencia de 21 de febrero de 2006 acepta la consideración de la cesión realizada por el Ayuntamiento como la de una donación de carácter modal y, ante

la ausencia de una regulación específica completa de la mencionada institución en el ámbito del derecho administrativo, se inclina por la aplicación supletoria del Código Civil (fundamentalmente, su artículo 647 sobre revocación de donaciones).

Por lo tanto, con carácter general, serán de aplicación las normas reguladoras de los contratos privados, salvo que trate de supuestos especialmente recogidos en disposiciones legales específicas. Este es el caso de la cesión de bienes pertenecientes al patrimonio municipal del suelo. En este supuesto distintas Sentencias del Tribunal Supremo, entre ellas la de 2 de noviembre de 1995, se han decantado por el carácter de contrato administrativo especial por estar vinculado al giro o tráfico de la Administración contratante (la gestión del patrimonio municipal de suelo), satisfaciendo de forma directa o inmediata una finalidad pública.

9. Como segunda premisa necesaria en la aplicación de la citada legislación, la razón de ser del derecho de reversión, como ya puso de manifiesto este Centro Directivo en Resoluciones de 12 de diciembre de 2016, 8 de noviembre de 2018 y 7 de noviembre de 2023, es garantizar que el suelo, que es objeto de cesión gratuita y procedente del patrimonio público del suelo, sea destinado al fin para el que fue cedido a la Administración local y que, para el caso de incumplimiento de dicha finalidad, vuelva a integrarse en dicho patrimonio. El derecho de reversión tiene como finalidad la protección del uso del suelo evitando, dado el carácter gratuito de la cesión, los perjuicios que la misma pueda ocasionar al cedente.

De modo que si los bienes cedidos no son destinados al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión, se considera resuelta la cesión y revierten a la entidad local, reversión que tiene carácter automático y de pleno derecho por acuerdo de la propia entidad pública, con efectos ejecutivos, con audiencia de la parte interesada, siendo una manifestación del privilegio de autotutela de la Administración, en su vertiente declarativa y ejecutiva, en los términos indicados.

10. Las anteriores consideraciones permiten concluir en caso del presente recurso que la reversión de la parcela ante un eventual incumplimiento por parte del cesionario supone el ejercicio de una potestad administrativa consistente, tal y como lo ha calificado el Tribunal Supremo (cfr. Sentencia 9 de marzo de 2015), en un procedimiento autónomo, cuya virtualidad es la de acreditar el incumplimiento de una de las condiciones pactadas a partir de la base de que la cesión gratuita se había realizado bajo el modo del destino que debía darse al terreno cedido.

Pero dicho procedimiento únicamente puede iniciarse a instancia de la Administración cedente -de igual modo que la revocación de la donación tiene lugar a instancia del donante conforme al artículo 647 del Código Civil-, y su tramitación requiere dar audiencia al interesado, en la medida en que cabe la concurrencia de muy diversas circunstancias que pueden impedir tanto la apreciación indubitada del cumplimiento o incumplimiento de la obligación -por ejemplo, en casos de cumplimiento parcial o en forma distinta a la pactada, o de retraso en las prestaciones sucesivas-, circunstancias que sólo podrán ser apreciadas si hay acuerdo entre las partes o media resolución judicial, debiendo finalizar con una resolución por la que se determine la revocación o resolución de la cesión y la reversión de lo cedido al patrimonio de la entidad cedente, resolución que no sólo ha de expresa (sin que quepa, por la propia naturaleza del procedimiento la figura del silencio administrativo -cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2015-), sino también firme en vía administrativa, y, en su caso, jurisdiccional, debiendo en todo caso observarse además las exigencias resultantes de la legislación hipotecaria (cfr. artículos 1, 3 y 38 de la Ley Hipotecaria y Resoluciones de 12 de diciembre de 2016, 11 de abril de 2022 y 21 de febrero de 2023).

En consecuencia, la determinación de la procedencia o improcedencia del inicio del proceso de reversión es una potestad exclusiva de la Administración sin que el registrador en el ejercicio de su competencia de calificación pueda entrar a revisar una decisión de fondo cuya adopción compete en este caso al Ayuntamiento cedente, máxime si se tiene en cuenta además que es posible la alteración del citado régimen legal de reversión (que parece que es lo pretendido por el Ayuntamiento en el presente

caso) mediante la oportuna estipulación negocial en tal sentido, dentro de los límites legales -artículos 1255 del Código Civil, aplicable en este punto al contrato administrativo, como ocurre en los casos de alteración del plazo legal por pacto, o la posposición a hipoteca futura (vid. Resoluciones de 10 de diciembre de 2014 y 7 de noviembre de 2023)-, y que existe un procedimiento judicial en curso que tiene por objeto dilucidar esta cuestión.

Esta Dirección General ha acordado desestimar parcialmente el recurso y confirmar la calificación impugnada únicamente en cuanto al primero de defectos expresados en la calificación y estimarlo, con revocación de la calificación, en cuanto a los tres restantes defectos, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 21 de abril de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.