

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

11367 *Resolución de 1 de octubre de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Getafe n.º 1 a inscribir una escritura de permuta de Patrimonio Municipal del Suelo por suelo y ejecución de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.*

En el recurso interpuesto por don Jorge Juan Rodríguez Conejo, como Concejal delegado de Sostenibilidad, Urbanismo y Vivienda y en nombre y representación del Ayuntamiento de Getafe, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Getafe número 1, don Juan Sarmiento Ramos, a inscribir una escritura de permuta de Patrimonio Municipal del Suelo por suelo y ejecución de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos.

Hechos

I

En escritura de permuta de Patrimonio Municipal del Suelo por suelo y ejecución de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos, otorgada el día 20 de mayo de 2015, ante el Notario de Getafe, don Vicente Jaime Nieto Olano, número 1.009 de su protocolo, el Ayuntamiento de Getafe entregó en permuta a la entidad «Posmocan “Los Gavilanes”, Unión Temporal de Empresas, Ley 18/1982 de 26 de mayo», determinadas parcelas integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo de las que es titular, salvo una de ellas de la que le pertenece un 14,60%. Como contraprestación, la citada entidad ha procedido a la obtención del suelo por el procedimiento de expropiación y a la realización de las obras de urbanización recogidas en las modificaciones de los proyectos de urbanización en ejecución de las modificaciones del Plan Especial de Infraestructuras Externas y Plan Parcial, aprobados por acuerdos del Pleno de 1 de febrero y 10 de abril de 2012.

II

Presentada la citada escritura en el Registro de la Propiedad de Getafe número, 1 fue objeto de la siguiente calificación: «En relación con el despacho del presente documento, ingresado en esta oficina ayer bajo el asiento 1444, Diario 255, se suspende por los siguientes defectos: –Omisión absoluta del procedimiento previsto legalmente para la enajenación de los bienes de los patrimonios municipales del suelo y demás bienes patrimoniales del Ayuntamiento, previsto en los arts. 91 Ley de la CAM 2/2003, de once de marzo, en relación con el 178 Ley de Suelo de la CAM (Ley 9/2001, de 17 de julio). Téngase en cuenta que la naturaleza del acto documentado no puede calificarse de permuta (menos de permuta con otros bienes inmuebles, como contempla el apartado 3 del art. 91 Ley 2/2003), sino, en todo caso, de mera dación de bienes en pago de deudas (las que tendría el Ayuntamiento de Getafe con el concesionario de la ejecución del sector UPG Los Gavilanes, como consecuencia de la modificación a posteriori de su planeamiento).–El acuerdo de enajenación no ha sido adoptado por el órgano municipal competente (que lo sería el Pleno y no el alcalde, como se desprende de los arts. 21.1. p, y 22.2, o de la LRBRL, tras su modificación por la Ley 57/2003 de modernización del gobierno local). Adviértase que en la documentación aportada, la justificación de la operación ahora calificada consiste en el protocolo de 25 de julio de 2013, suscrito en representación del Ayuntamiento de Getafe por su Alcalde y aprobado por su Junta de

Gobierno el 19 de mayo corriente, y reiterado el 20 de mayo (por cierto que en esta reiteración se condiciona su eficacia a la ratificación por la Junta de Gobierno local, la que no se acredita). Contra esta calificación (...) En Getafe, a 2 de junio de 2015 (firma ilegible) Fdo.: Juan Sarmiento Ramos Registrador de la Propiedad».

III

Contra la precedente nota de calificación, don Jorge Juan Rodríguez Conejo, como concejal delegado de Sostenibilidad, Urbanismo y Vivienda y en nombre y representación del Ayuntamiento de Getafe, interpuso recurso mediante escrito de fecha 24 de junio de 2015 que tuvo su entrada en el Registro de la Propiedad de Getafe número 1 el día 2 de julio de 2015, en el que, resumidamente, expone: Consideraciones jurídicas. Reproduce parcialmente el contenido del artículo 176, apartados c) y f) y 2.º, de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid para justificar el pago mediante permuta., el artículo 91 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, el artículo 178 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, y el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo De acuerdo con lo acordado en el protocolo cuya aprobación se sometió a Junta de Gobierno y aprobado por sendos acuerdos de 28 de agosto de 2014 y 19 de mayo de 2015, y a la vista de los informes aportados en el expediente, fue realizado un planteamiento de reequilibrio económico a favor del concesionario por los razonamientos expuestos en el informe de la Unidad de Planeamiento y Gestión Urbanística que conlleva el reconocimiento de una compensación económica a su favor, y que se acuerda se lleve a cabo mediante pago en especie. Este pago se concreta en una serie de parcelas de la propiedad municipal situadas en el mismo ámbito de actuación y obtenidas por el Ayuntamiento en pago de la expropiación desarrollada, parcelas que pertenecen al patrimonio municipal del suelo, y que ya recibió el análisis en el expediente que amparó el acuerdo de aprobación sobre su susceptibilidad para ser entregadas en el contexto de pago por desequilibrio de la concesión a favor de la unión temporal de empresas «Posmocan» en cuanto adjudicataria de la concesión. En el informe del jefe de la Unidad de Planeamiento y Gestión de los Servicios Técnicos de Urbanismo, se desprende que el reequilibrio de la concesión se produce por la ejecución de unas obras por el concesionario e impuestas por la Administración, que no tiene obligación de soportar, fundamentalmente porque constituyen un sistema general del Plan General, no incluidas en el ámbito de actuación del convenio urbanístico. En el informe quedo acreditado el desequilibrio causado por las obras que son los nuevos accesos a la autovía de circunvalación «M-50» y que son considerados de acuerdo con el citado informe, que reproduce parcialmente, como elemento estructurante del territorio. Partiendo de tal consideración fue analizado si estas infraestructuras a entregar al Ayuntamiento podían ser objeto de pago mediante parcelas obtenidas en el ámbito por la entidad local, y cuya naturaleza y forma de adquisición implica su consideración como bienes del Patrimonio Público del Suelo y gozan de un régimen jurídico específico en el marco de la legislación del suelo, tanto de ámbito estatal como autonómico, si bien es en la Ley del suelo de la Comunidad de Madrid en la que se realiza una relación exhaustiva tanto de destinos como de actos de disposición de los patrimonios públicos del suelo. Continúa exponiendo el recurrente que las obras ejecutadas son redes públicas de sistema general constituidas por infraestructuras y servicios a las que se añade el suelo que fue preciso obtener para su ejecución. Continúa justificando el pago en especie mediante permuta señalando que en esta ocasión la entidad local recibe directamente la red pública, considerando así el apartado c del artículo 176 que permite destinar el patrimonio municipal del suelo a «actuaciones públicas para la obtención de terrenos y ejecución en su caso de las redes de infraestructuras de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos». Del informe de la Unidad de Planeamiento y Gestión Urbanística se desprende que las obras han sido ejecutadas por el concesionario por haberse incluido su encargo en el convenio urbanístico con el suscrito para el desarrollo del sector, inclusión realizada mediante acuerdo de la Junta de Gobierno de fecha 3 de julio de 2013, que modificó el objeto del convenio suscrito

el día 14 de marzo de 2006 con la unión temporal de empresas «Posmocan “Los Gavilanes”» para introducir las modificaciones aprobadas como consecuencia de las que se habían producido en los instrumentos urbanísticos de desarrollo del Sector, Plan Parcial, Plan Especial y Proyectos de Urbanización. La oportunidad de pagar en especie, continúa exponiendo el recurrente, tiene como fuerza inspiradora el interés público, partiendo de principios generales en derecho administrativo, como la eficacia y eficiencia administrativa (artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Además del artículo 176.c antes mencionado. Al haberse realizado el encargo de las obras mediante modificación del convenio urbanístico, aun cuando no llegaron a cuantificarse en ese momento, resulta de aplicación el texto refundido de la Ley de Contratos aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que establece el principio de libertad de pactos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de la buena administración. Y en esa misma ley se establece que el precio de los contratos se expresará en euros, si bien se admite el pago mediante la entrega de otras contraprestaciones en los casos en que otras leyes o ella misma lo prevean, cuestión que nos lleva de nuevo a la legislación sectorial del suelo, debiendo hacerse alusión además de a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, al artículo 39 de la Ley de Suelo estatal, que reproduce, ante lo que se ha de considerar el carácter regenerados que está suponiendo el desarrollo urbanístico en cuestión. Continúa justificando la competencia de la Junta de Gobierno del Ayuntamiento para la adopción de los acuerdos y su posterior elevación a público.

IV

El registrador a la vista del escrito de recurso, revocó la nota de calificación en cuanto al segundo de los defectos contenidos en ella y la mantuvo en cuanto al primero. Comunica la interposición del recurso al presentante y al Notario autorizante del título, don Vicente Jaime Nieto Olano, quien emitió informe el día 9 de julio de 2015, circunscrito al primero de los defectos de la nota de calificación, en el que, resumidamente, expone: En la escritura calificada, además de a los artículos 176 y 178 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, se hace referencia al artículo 39.1 de la Ley de Suelo aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, artículo éste también aplicable al supuesto que motiva el informe, de conformidad con lo establecido en la disposición final primera del mismo Real Decreto Legislativo; Se remite al apartado introducción del informe sobre compensaciones económicas en la concesión de la gestión y ejecución del Sector UP-C «Los Gavilanes» y sus conexiones exteriores, complementario a los emitidos en octubre de 2012 y mayo de 2013, y a lo dispuesto en el artículo 3 del Código Civil y a la legislación antes señalada para justificar la posibilidad de permuta, y Finaliza afirmando que no puede considerarse que el precio de las obras haya quedado al arbitrio de una de las partes, toda vez que se realizó el día 17 de julio de 2013 el informe sobre valoración de parcelas municipales de uso industrial en el Sector UP-C «Los Gavilanes» de Getafe, para determinar el suelo a entregar al concesionario del desarrollo y gestión del sector, como pago de la modificación de las obras de urbanización, que fue objeto de otro informe complementario de fecha 24 de julio de 2013.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1 y 18 de la Ley Hipotecaria; 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo; 91 a 95, 176 y 178 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid; 91 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de septiembre de 1980, 4 de febrero y 7 de septiembre de 1992, 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31

de julio y 12 de noviembre de 2001, 28 de diciembre de 2004, 31 de marzo, 2 de abril y 18 de noviembre de 2005, 20 de octubre de 2008, 31 de octubre de 2011, 1 de junio de 2012, 15 de enero de 2013, 5 de marzo de 2014 y 1 de abril de 2015.

1. Son datos relevantes para la resolución de este recurso los siguientes:

– El Pleno del Ayuntamiento de Getafe convocó concurso para el desarrollo y la gestión por el sistema de expropiación por concesionario del Sector UP-C. «Los Gavilanes», Plan Parcial y de sus conexiones. El Pleno del Ayuntamiento en sesión de fecha 12 de julio de 2005 adjudicó el concurso a la unión temporal de empresas constituida por las sociedades «Posmocan, S.L.», «Proyectos Factor Humano A.E.I.», «Grupo Empresarial Galco, S.L.» y «Estructuras Galco, S.L.».

– La unión temporal de empresas adjudicataria y el Ayuntamiento de Getafe suscribieron convenio urbanístico el día 14 de marzo de 2006 en el que se formalizó la concesión administrativa para el desarrollo y gestión del sector UP-C «Los Gavilanes».

– La Junta de Gobierno, como consecuencia de la modificación del planeamiento en dicho sector y sus accesos, ligada a razones de utilidad pública, que provocó la ejecución de obras de urbanización no recogidas inicialmente, acordó aprobar el día 2 de enero de 2013 la modificación del convenio urbanístico suscrito con la unión temporal de empresas, con carácter inicial. Dicha modificación, después de ser sometida a información pública y sin que se presentase alegación alguna, fue aprobada definitivamente por acuerdo del Pleno de fecha 3 de julio de 2013. Una vez modificado el convenio, el Ayuntamiento, como administración concedente, procedió a valorar y concretar los términos de la regularización económica de la concesión mediante el Protocolo de Regulación Económica de la Gestión de la unión temporal de empresas, firmado el día 25 de julio de 2013, que fue aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento el día 28 de agosto de 2014.

– Dicho Protocolo de Regulación Económica de la Gestión de la unión temporal de empresas, fue a su vez modificado con fecha 19 de mayo de 2015 cuantificándose definitivamente el reajuste económico de la concesión. Dicho Protocolo junto con su modificación se insertan en la escritura calificada.

– El Ayuntamiento de Getafe entrega en permuta a la entidad «Posmocan “Los Gavilanes”, Unión Temporal de Empresas, Ley 18/1982 de 26 de mayo» determinadas parcelas integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo adquiridas por expropiación en el desarrollo del propio Sector UP-C «Los Gavilanes» y recibe como contraprestación el suelo, obtenido por expropiación, y la realización de las obras de urbanización recogidas en las modificaciones del Plan Especial de Infraestructuras Externas y Plan Parcial, aprobados por acuerdos del Pleno de fechas 1 de febrero y 10 de abril de 2012. Dicha permuta se formalizó en escritura de otorgada en Getafe el 20 de mayo de 2015, ante el Notario don Vicente Jaime Nieto Olano.

– El registrador estima que ha existido una omisión absoluta del procedimiento previsto legalmente para la enajenación de los bienes de los patrimonios municipales del suelo y demás bienes patrimoniales del Ayuntamiento y que la naturaleza del acto documentado no puede calificarse de permuta, sino, en todo caso, de mera dación de bienes en pago de deudas.

2. Como cuestión previa es necesario recordar que constituye reiterada doctrina de este Centro Directivo que en los recursos sólo cabe tener en cuenta los documentos presentados en tiempo y forma en el Registro para su calificación, toda vez que el artículo 326 de la Ley Hipotecaria limita el recurso exclusivamente a las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, debiendo rechazarse cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma. Por este motivo no procede valorar en el marco de este recurso el contenido de los distintos informes que se acompañan al escrito de su interposición.

3. Entrando en el fondo del motivo de denegación, se trata de dilucidar en este expediente si suscrito en su día convenio entre el Ayuntamiento de Getafe y la «Unión Temporal de Empresas Posmocan “Los Gavilanes”» en el que se formalizó la concesión administrativa para el desarrollo y gestión por el sistema de expropiación del Sector UP-C «Los Gavilanes», y modificado dicho convenio posteriormente con motivo de la realización por el concesionario de diversas obras de urbanización, como consecuencia de la modificación del Planeamiento en dicho sector y sus accesos, que no estaban inicialmente previstas y que produjeron un desequilibrio económico que el Ayuntamiento ha valorado y admitido, puede éste, para corregirlo, entregar en concepto de permuta diversas fincas del patrimonio municipal del suelo procedentes de la misma unidad de actuación y obtenidas por el Ayuntamiento en pago de la expropiación realizada, como resulta de las notas simples incorporadas a la escritura calificada.

La doctrina y la jurisprudencia han venido acuñando el patrimonio municipal del suelo como un recurso o instrumento esencial de la gestión municipal, para conseguir los fines de la ordenación urbanística, el equipamiento dotacional y garantizar el acceso a la vivienda en especial para los sectores de la población más desfavorecidos. Dada su finalidad, las normativas reguladoras del suelo ha incorporado a su legislación tanto la relación de destinos a que pueden destinarse dichos bienes, como la forma de su enajenación.

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, en su disposición final primera, punto 2, estableció que los artículos 38 y 39, apartados 1 y 2, tienen el carácter de bases de la planificación general de la actividad económica dictadas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal en el artículo 149.1.13.^a de la Constitución, sin perjuicio de las competencias exclusivas sobre suelo y urbanismo que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas. El artículo 39 en su párrafo 1 dispone: «Los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles del patrimonio cultural».

Por su parte, el artículo 91 de la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid establece: «... 2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, así como los restantes bienes patrimoniales de las Entidades Locales que resultan clasificados por el planeamiento urbanístico como suelo urbano o urbanizable, se enajenarán por alguna de las formas previstas en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid». Esta última norma señala en su artículo 176 que: «Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, de conformidad con las técnicas y los procedimientos establecidos en la presente Ley, a cualquiera de los siguientes fines: (...) c) Actuaciones públicas para la obtención de terrenos y ejecución, en su caso, de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos (...) f) A la propia gestión urbanística, con cualquiera de las siguientes finalidades: (...) 2.º Pagar en especie, mediante permuta, suelo destinado a redes públicas». Finalmente su artículo 178.1 dispone: «Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, así como los restantes bienes de la Comunidad de Madrid y de los municipios clasificados como suelo urbano y urbanizable pueden ser: (...) e) Permutados por terrenos destinados a infraestructuras, equipamientos y servicios públicos».

En el caso de este expediente las obras ejecutadas se realizan con motivo de las modificaciones de los Proyectos de Urbanización en ejecución de las previas modificaciones del Plan Especial de Infraestructuras Externas y Plan Parcial aprobados por el Ayuntamiento y consisten en nuevas infraestructuras que se integran en la red viaria general y cuya titularidad pasará a ser municipal. El problema se circunscribe a determinar si puede enajenar el Ayuntamiento suelo integrante del patrimonio municipal mediante permuta recibiendo no solo el suelo necesario para destinarlo a dichas infraestructuras

sino directamente la red pública, es decir el suelo ya transformado y si, en este caso, la contraprestación puede extenderse al precio de las obras de urbanización o si no puede configurarse como permuta, salvo en cuanto al suelo, constituyendo el importe de la urbanización una deuda del promotor frente al Ayuntamiento que, de satisfacerla mediante fincas pertenecientes al patrimonio municipal del suelo, estaría infringiendo las normas que regulan la enajenación de dichos bienes.

De la dicción literal del artículo 178.e) antes reseñado resulta en principio que los bienes del patrimonio municipal del suelo no pueden sino permutarse por otros terrenos, pero no puede obviarse que el convenio se suscribe dentro de un proceso urbanístico.

La Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid en su artículo 101.3 señala que la ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas, salvo que deba tener por objeto sólo obras públicas ordinarias, se llevará a cabo entre otros sistemas, por el de expropiación. Este es el sistema que se llevó a cabo en este supuesto para la ejecución.

Con relación a dicho procedimiento el artículo 119 señala que: «1. La concesión de la gestión del sistema de expropiación se otorgará mediante concurso, convocado sobre la base de pliego de condiciones que determine, con precisión y con arreglo al planeamiento urbanístico que legitime la actividad de ejecución, las características técnicas, jurídicas y económicas de la actuación a ejecutar, así como los compromisos y las obligaciones, sustantivas y temporales, a asumir por el adjudicatario en su condición de urbanizador. El concurso se tramitará y resolverá conforme a la legislación reguladora de la Administración actuante, con las especialidades establecidas en esta Sección», y en su punto 5: «La concesión se formalizará en convenio urbanístico».

El concesionario, conforme al punto 6 tendrá la condición de promotor. Pues bien, el promotor tiene la obligación de costear y, en su caso, ejecutar la urbanización de todos los suelos destinados por el planeamiento a redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios y que sean objeto de cesión obligatoria, conforme al artículo 95 de la misma Ley.

De lo anterior resulta que si fue la modificación de las condiciones de la propia concesión la que provocó la modificación del convenio urbanístico debido a que el planeamiento que legitimó la actuación cambió durante la ejecución, la transmisión de los bienes municipales tendría como causa el reequilibrio de dicha concesión. El desequilibrio se produjo por la realización de unas obras imprevistas en un principio, pero de necesario cumplimiento por el concesionario por imposición de la Administración, que justificarían la transmisión de las parcelas previamente obtenidas por el Ayuntamiento en pago de la expropiación desarrollada en el mismo ámbito de actuación. Por lo tanto la permuta no sería consecuencia de una enajenación de bienes integrantes del patrimonio municipal del suelo independiente del proceso de ejecución sino que se encuadraría dentro de una rectificación del sistema de ejecución pública, no pudiendo apreciarse entonces de forma ostensible e indubitada una omisión del trámite o del procedimiento que justifiquen la denegación de la inscripción, sin perjuicio de la comprobación por el registrador del cumplimiento los requisitos y formalidades que sean de aplicación al instrumento modificado.

Ahora bien, del título calificado no cabe deducir sin duda alguna las anteriores consideraciones, no pudiéndose analizar la documentación aportada al recurso, aun cuando sea relevante, conforme al artículo 326 de la Ley Hipotecaria al que se ha hecho referencia anteriormente, sin perjuicio de su posterior presentación en el Registro para que sea objeto de una nueva calificación.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador en los términos que resultan de las anteriores consideraciones.

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, 1 de octubre de 2015.–El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállego.