

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 5514** *Resolución de 17 de abril de 2015, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Cullera, por la que acuerda no practicar la inscripción de una escritura de compraventa en unión de una escritura de complemento de la anterior.*

En el recurso interpuesto por don Ernesto Sanjuán Martínez, alcalde-presidente del Ayuntamiento de Cullera, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Cullera, don Antonio Jiménez Cuadra, por la que acuerda no practicar la inscripción de una escritura de compraventa en unión de una escritura de complemento de la anterior.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 2 de agosto de 2013 por el notario de Cullera, don Severino José Cebolla Camarena, con el número 873 de protocolo, la sociedad «Gascón Ortega Gestión de Activos, S.L.», representada por sus administradores solidarios, doña A. I. G. M. y doña I. C. J. G., propietaria de las fincas registrales números 25.709 y 26.575, vendió y transmitió las citadas fincas al Ayuntamiento de Cullera, representado en el acto por su alcalde-presidente, don Ernesto Sanjuán Martínez. Se incorpora a la escritura traslado de la resolución de la Alcaldía, de fecha 17 de mayo de 2013, en la que se indica, entre otros extremos, que «por la especificidad del contrato se ha optado por la contratación negociada directamente con los propietarios del inmueble y sin publicidad».

El día 15 de octubre de 2014, los mismos interesados, en los mismos conceptos de intervención, otorgan escritura de complemento, autorizada por el mismo notario, bajo el número 1.120 de protocolo, en la que a efectos de obtener la inscripción registral de la compraventa mencionada, protocolizan, mediante fotocopia obtenida por el notario autorizante, informe jurídico emitido el día 25 de septiembre de 2014 por la técnico de Patrimonio, doña M. A. L. P.; certificado de la secretaria accidental del Ayuntamiento de Cullera, doña I. S. S., de fecha 3 de agosto de 2014; informe de la técnico de Patrimonio del mismo Ayuntamiento de fecha 25 de septiembre de 2008; informe de la Intervención de Fondos, de fecha 26 de septiembre de 2008, sobre el gasto que origina el contrato de arrendamiento; informe del arquitecto técnico municipal fechado en octubre de 2008; plano de situación; informe de la jefa del Servicio de Archivos y Bibliotecas del Ayuntamiento de Cullera de fecha 18 de septiembre de 2008; pliego de cláusulas del contrato de arrendamiento con opción de compra, aprobado por la resolución del teniente de alcalde de Patrimonio de fecha 17 de octubre de 2008; resolución de la Alcaldía de fecha 17 de diciembre de 2008; contrato de arrendamiento de fecha 29 de diciembre de 2008; escrito, de fecha 15 de noviembre de 2010, solicitando la prórroga del arrendamiento con opción de compra; informe de la interventora de fecha 16 de diciembre de 2010; informe, de fecha 17 de diciembre de 2010, de la técnico de Patrimonio y Régimen Jurídico del Ayuntamiento citado; pliego de cláusulas del contrato de arrendamiento con opción de compra aprobado por la resolución del teniente de alcalde de Patrimonio de fecha 17 de diciembre de 2010; resolución de la Alcaldía de fecha 17 de diciembre de 2010, aprobatoria del arrendamiento con opción de compra; contrato de arrendamiento de fecha 7 de abril de 2011; informe del arquitecto técnico municipal de fecha 14 de diciembre de 2012; informe de la Intervención

del Ayuntamiento mencionado de fecha 17 de abril de 2013; informe de la jefa de Servicio de Archivos y Bibliotecas de fecha 19 de abril de 2013; informe de la Intervención del Ayuntamiento mencionado de fecha 17 de abril de 2013; convenio singular de colaboración, suscrito por la Diputación Provincial de Valencia y el Ayuntamiento de Cullera, para la adquisición del inmueble del Centro Cultural de fecha 9 de mayo de 2013, y resolución de la Alcaldía de fecha 17 de mayo de 2013, aprobando la compraventa de dicho inmueble.

II

El notario autorizante presentó, en el citado Registro de la Propiedad el día 30 de octubre de 2014, la escritura autorizada el día 2 de agosto de 2013, número 873 de protocolo, en unión de la escritura complementaria de la anterior, autorizada por el mismo notario el día 15 de octubre de 2014, número 1.120 de protocolo. Dichos documentos causaron el asiento número 1029 del tomo 69 del Libro Diario de ese Registro. El día 20 de noviembre de 2014, el registrador titular emitió nota de calificación del siguiente tenor: «Hechos: Notaría de D. Severino-José Cebolla Camarena presentó en este Registro de la Propiedad el día treinta de octubre de dos mil catorce una escritura autorizada el 2 de agosto de 2013 por el Notario de Cullera, Don Severino-José Cebolla Camarena, número 873 de protocolo, en unión de otra escritura complementaria de la anterior, autorizada por el mismo notario el día 15 de octubre de 2014, número 1120 de protocolo, en las que se formaliza la compraventa por parte del Ayuntamiento de Cullera de dos locales comerciales, en ejercicio de un derecho de opción de compra nacido como consecuencia de la celebración de un contrato de arrendamiento de dichos locales. Dichos documentos causaron el asiento número 1029 del tomo 69 del Libro Diario de este Registro. La escritura de compraventa, sin la de complemento, fue presentada con anterioridad, bajo el asiento 1119 del Diario 67. Fue objeto de calificación negativa, y presentado Recurso Gubernativo contra la misma, la Dirección General de los Registros y del Notariado, en Resolución de 9 de julio de 2014 confirmó la calificación del Registrador, desestimando el Recurso. Tal como ya se indicó en dicha nota, el Registrador está obligado a calificar la competencia del órgano, la congruencia de la Resolución con el procedimiento seguido y los trámites esenciales de éste, dando cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 de la Ley Hipotecaria, en relación con el artículo 99 de su Reglamento. Por tanto, si el Registrador entiende que la falta de alguno de los elementos esenciales vicia el acto administrativo, entra dentro de sus facultades el recabar que se le justifique tanto su existencia como que ha sido dictado por el órgano competente, y sin que ello pueda entenderse como una revisión de las razones del pronunciamiento positivo o negativo que contuviera. En tal sentido se ha pronunciado la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resoluciones de 9 de marzo y 1 de junio de 2012. El Registrador que suscribe, previa calificación del documento reseñado en cumplimiento del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, ha resuelto no practicar las operaciones solicitadas en base a los siguientes Defectos: Primero: De la documentación calificada no resulta acreditado: A) La concurrencia de alguno de los supuestos concretos en que, por excepción, nuestro ordenamiento jurídico admite la utilización del procedimiento negociado para la adquisición de inmuebles, a título oneroso por los Ayuntamientos. B) Que se hayan cumplido los criterios establecidos en dicho procedimiento negociado para asegurar la concurrencia, bien con carácter general mediante publicidad previa, o bien mediante la solicitud de ofertas en el caso de no ser necesario dar publicidad. C) En relación a la opción de compra de la que deriva la compraventa, se observa en primer lugar que el Informe previo pericial de fecha octubre de 2008, suscrito por el Arquitecto Técnico Municipal no contiene dato alguno sobre la valoración del inmueble, y que el Informe previo pericial de fecha 14 de diciembre de 2012, suscrito igualmente por el Arquitecto Técnico Municipal del Ayuntamiento de Cullera, del que trae causa directa la opción de compra que luego es ejercitada, no contiene tampoco dato alguna relativo a la valoración pericial de la finca —o fincas, tal como se desarrolla en el defecto segundo— objeto del contrato, sino que establece un precio cerrado para la compraventa. Segundo: Tampoco puede considerarse suficientemente acreditada la identidad entre la finca o fincas que

fueron objeto del expediente administrativo tramitado con ocasión de la celebración del contrato de arrendamiento con opción de compra, y aquellas que fueron efectivamente adquiridas. Fundamentos de Derecho En relación al primero de los defectos señalados:

1. Como cuestión previa debe señalarse que la escritura autorizada el día 2 de agosto de 2013 por el Notario de Cullera D. Severino-José Cebolla Camarena, protocolo 873 en la que se formaliza la compra por el Ayuntamiento de las fincas registrales números 26575 y 25709, fue calificada negativamente, dando lugar a la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de julio de 2014, la cual ha devenido firme, al no haber sido objeto de impugnación judicial dentro del plazo preclusivo de dos meses previsto para ello en el artículo 328 de la Ley Hipotecaria, lo que implica el que dada la imposibilidad de reproducir la misma pretensión (Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 19 de mayo y 30 de enero de 2014 y 30 de octubre de 2012), la actual calificación se centre en las manifestaciones y documentos que resultan de la escritura complementaria autorizada por el mismo Notario de Cullera D. Severino-José Cebolla Camarena el día 15 de octubre de 2014, protocolo 1120 y que no fueron tenidos en cuenta en la anterior calificación.

2. En dicha escritura complementaria parte de los documentos que se incorporan, los relacionados con el expediente tramitado para la compraventa formalizada en la escritura de 2 de agosto de 2013, ya se incorporaron a la misma por lo que han sido objeto de la Resolución de 9 de julio de 2014. Por tanto la calificación se centra en los relacionados con el expediente número 1705/2008 que causó los contratos de arrendamiento con opción de compra celebrados el día 29 de diciembre de 2008 con vencimiento el 31 de diciembre de 2010 y el celebrado el día 1 de enero de 2011 con vencimiento el 31 de diciembre de 2012.

3. En la repetida escritura complementaria de 15 de octubre de 2014 los otorgantes manifiestan que el procedimiento seguido para adquirir los inmuebles ha sido el negociado por ambas partes sin publicidad, por la singularidad de la operación y porque la compraventa traía origen de un arrendamiento con opción de compra, incorporándose un informe jurídico de la Técnico de Patrimonio y Régimen Jurídico de 25 de septiembre de 2014 en el que se indica que la adquisición directa estaba prevista y amparada en los siguientes preceptos: A) Artículo 116, apartado 4, letra d) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. B) Artículo 40, apartado 5, letra i) de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. Ambos preceptos admiten la adquisición directa realizada en virtud del ejercicio de un derecho de adquisición preferente pero:

A) El artículo 116 de la Ley 33/2003 no es aplicable a las entidades locales dado que en su artículo 2. Ámbito de aplicación establece: "1. El régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos vinculados a ella o dependientes de la misma se regirá por esta ley. 2. Serán de aplicación a las comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda." y dicho precepto no se encuentra entre los enumerados en la Disposición Final Segunda relativa a los títulos competenciales. Su no aplicación ha sido reconocida por la Dirección General de los Registros y del Notariado en Resolución de 13 de mayo de 2009.

B) La Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat tiene por objeto el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Generalitat sin hacer ninguna referencia a su aplicación a las entidades locales en las que el Reglamento de bienes de las mismas, Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, en su artículo 11, para la adquisición de bienes inmuebles a título oneroso, se remite a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales lo que lleva a la aplicación de la legislación sobre contratos del sector público como se indicará más adelante.

4. Y, aunque dichos preceptos se consideren aplicables, el régimen establecido para la adquisición de inmuebles por las entidades locales debe observarse al concertar el contrato del que deriva el derecho de adquisición preferente que se ejercite, esto es, el arrendamiento con opción de compra celebrado el 7 de abril de 2011, ya que el contrato de opción de compra precisa de la misma capacidad que la compraventa dada la concurrencia de los requisitos necesarios para la existencia del contrato: consentimiento,

objeto y causa (artículos 1261 y 1450 del Código Civil), que determinan, en su caso, la posibilidad de ejercicio unilateral de la opción por el titular de la misma. 5. En relación a la legislación relativa a la contratación de las Corporaciones Locales hay que destacar: A) La Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, en su Disposición Derogatoria Única derogó expresamente a los artículos 88 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y 120 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que permitían la contratación directa por razón de la cuantía de los contratos en determinados supuestos que deberían justificarse debidamente en el expediente. B) Como ya se ha indicado el vigente Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, en su artículo 11-1 establece que: "la adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales". C) Y dicha normativa la constituía en las fechas en que se celebraron los contratos de arrendamiento con opción de compra incorporados a la documentación calificada la citada Ley 30/2007 de 30 de octubre (L 30/07) actualmente Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en vigor al celebrarse la compra) que sanciona los mismos principios que la Ley anterior y de los que interesa destacar los siguientes: a) En su artículo 1, párrafo primero, sanciona como principios rectores de la contratación en el ámbito de las Administraciones Públicas las de transparencia, concurrencia y publicidad al establecer: "La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones y publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa" (mismo art. L 30/07). b) En su artículo 3 al delimitar su ámbito subjetivo incluye expresamente a las Entidades que integran la Administración Local (mismo art. L 30/07). c) Del artículo 4, letra p resulta que los contratos sobre bienes inmuebles tendrán siempre el carácter de privados y se registrarán por la legislación patrimonial (mismo artículo L 30/07). d) Pero en el artículo 20, apartado 2 establece su aplicación a la preparación y adjudicación de los contratos privados, en defecto de normas específicas (mismo artículo L 30/07). e) En su artículo 138, apartado 2, establece "La adjudicación se realizará ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido. En los supuestos enumerados en los artículos 170 a 175, ambos inclusive, podrá seguirse el procedimiento negociado, y en los casos previstos en el artículo 180 podrá recurrirse al diálogo competitivo" (art. 122 L30/07). f) En el artículo 170 señala los supuestos generales en que procede la adjudicación mediante procedimiento negociado en sus letras a) a g) y en los artículos 171 a 175 regula los supuestos concretos en que procede según se trate de contratos de obras, gestión de servicios públicos, suministros, servicios y otros contratos (arts. 154 a 159 L 30/07). g) Y como señala la Dirección General de los Registros y del Notariado en la citada Resolución de 9 de julio de 2014, en estos casos, ha de justificarse la concurrencia de las circunstancias concretas que las habilitan y no quedan prescritas las reglas de publicidad y concurrencia ya que: En el artículo 169 se establece: "1. En el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos. 2. El procedimiento negociado será objeto de publicidad previa en los casos previstos en el artículo 177, en los que será posible la presentación de ofertas en concurrencia por cualquier empresario interesado. En los restantes supuestos no será necesario dar publicidad al procedimiento, asegurándose la concurrencia mediante el cumplimiento de lo previsto en el artículo 178.1" (art. 153 L 30/07). Y en el artículo 178, apartado 1: "En el procedimiento negociado será necesario solicitar

ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible" (art. 162 L 30/07). Principios y criterios generales a los que responde también la legislación de patrimonio de las Administraciones Públicas, tanto estatal, Ley 33/2003, de 3 de noviembre, como la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, como ha destacado la citada Resolución de la Dirección General y sin perjuicio de lo reseñado en el apartado 3 de esta nota a propósito de su no aplicación. 6. En la documentación calificada y, en concreto, en la escritura complementaria de 15 de octubre de 2014, se manifiesta que el procedimiento seguido es el negociado por ambas partes sin publicidad, por la singularidad de la operación y en el pliego de cláusulas que ha de regir el contrato de arrendamiento con opción de compra aprobado por Resolución de 17 de diciembre de 2010 que es causa de la adquisición, incorporado a la misma, en la cláusula 10.ª relativa a la selección de contratista se remite a dos preceptos: A) Artículo 120, número 1, regla 1.ª 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 el cual como se ha indicado en el apartado 5 de esta nota estaba derogado por la ley 30/2007, de 30 de octubre. B) Artículo 154, apartado d), de la misma Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (hoy art. 170 del texto refundido R.D.L. 3/2011) que permite acudir al procedimiento negociado cuando por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado. En parecidos términos se manifiesta la Resolución de la Alcaldía de 17 de mayo de 2013 por la que se aprueba el expediente de contratación para la compra de los inmuebles que se incorpora a la escritura de 2 de agosto de 2013 que motivó la calificación negativa objeto de la repetida Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 9 de julio de 2014, así como el expediente tramitado para la celebración del contrato de arrendamiento con opción de compra de 29 de diciembre de 2008 y vencido el 31 de diciembre de 2010. 7. En consecuencia, de la documentación calificada no resulta la concurrencia de ninguno de los supuestos concretos en que, por excepción, nuestro ordenamiento jurídico admite la utilización del procedimiento negociado y sin concurrencia para la adquisición de inmuebles a título oneroso por el Ayuntamiento, ni que en la tramitación del expediente se hayan cumplido los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos e igualdad de trato entre los candidatos que sanciona hoy el artículo 1 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (antes Ley 30/2007, de 30 de octubre), al haberse contratado directamente con el propietario de las fincas adquiridas sin ninguna publicidad y sin haber asegurado la concurrencia por los medios legalmente establecidos al efecto. 8. Asimismo, tal como se pone de manifiesto en el defecto enumerado como primero C) de esta nota, el expediente administrativo seguido para la formalización del arrendamiento con opción de compra, adolece de diversos problemas que afectan a trámites esenciales del procedimiento, relacionados con el informe pericial previo, previsto en el artículo 11 del R.D. 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, necesaria para la formalización posterior de la compraventa, en concreto: a) la ausencia de valoración pericial en el informe suscrito en octubre de 2008 por el Arquitecto Técnico Municipal, previo a la formalización del primer contrato de arrendamiento con opción de compra; b) la ausencia de informe pericial en relación al segundo de los contratos de arrendamiento con opción de compra, del que deriva la adquisición efectuada; y c) la referencia a un precio cerrado en el Informe emitido por el técnico municipal para la compraventa. En relación al segundo de los defectos señalados: Este defecto se aprecia en dos niveles distintos: A) Por un lado, no existe congruencia entre el expediente administrativo seguido en orden a la formalización del contrato de arrendamiento con opción de compra y la compraventa efectuada en ejercicio de dicha opción en cuanto a las unidades registrales a las que se refiere, ya que el arrendamiento con opción de compra se refiere a una única finca y la compraventa se formaliza sobre dos fincas distintas. B) Por otro lado tampoco existe congruencia entre la descripción física –situación, medida superficial y linderos– de la finca objeto del expediente para el contrato

de arrendamiento con opción de compra y el objeto propio de la compraventa, que como se ha indicado son dos fincas registrales distintas e independientes. Concretamente se aprecian las siguientes discrepancias o divergencias que permiten poner en duda la identidad del objeto del contrato: 1. En el expediente seguido para la formalización del contrato de arrendamiento con opción de compra se define el objeto del contrato como: "Un local planta baja del edificio (...) de Cullera. Según el título de propiedad la superficie del local es de 158 metros cuadrados, teniendo además otros 12 metros cuadrados de patio, teniendo acceso directamente por la calle de su situación y linda por la derecha entrando con local comercial, por la izquierda, con vestíbulo, escalera y solar de Franbopesa SL, y por el fondo, con solar de Franbopesa SL. Según informe del Arquitecto Municipal de octubre de 2008, incorporado al expediente, la superficie construida del local en planta es de 235,48 m² y la superficie útil del inmueble es de 223,45 m². 2. En la Resolución de la Alcaldía dictada en orden a la aprobación del expediente de contratación que ha de regir el contrato de compraventa el objeto del contrato se define como: «Inmuebles propiedad de Gascón Ortega Gestión de Activos S.L. sitos en (...) de la ciudad de Cullera que, siendo contiguos, conforman ambos un solo inmueble destinado a Centro Cultural de San Antonio, con la siguiente descripción de las fincas: -Finca registral 26575. Con una superficie de 50,16 m² según título y según reciente medición de 60 m². Finca registral 25709. Con una superficie de 132 m² según título y 158 m². Tal y como queda puesto de manifiesto, no es posible apreciar la identidad de objeto entre ambos expedientes. 3. Finalmente, la escritura de compraventa se refiere como objeto de la misma a dos locales cuya descripción sucinta es la siguiente: Finca registral 26575. Número uno de propiedad horizontal: Local en planta baja del edificio (...), de una superficie útil de 50,16 m². Linda: por su frente, la calle particular donde abre su puerta de entrada; por la derecha entrando, otro local que se segregó de la finca matriz, propiedad de Don J. S. M.; por la izquierda, finca que se describe a continuación; y fondo, de Don R. M. V. Finca registral 25709. Número uno de propiedad horizontal. Local en planta baja del edificio (...), que ocupa una superficie útil de 132,50 m². Los linderos según el Registro de este local coinciden con los que recoge el expediente seguido para el arrendamiento. En el Registro ambos locales comerciales no constituyen una unidad ya que son fincas independientes y parte integrante de dos propiedades horizontales diferenciadas, constituidas sobre dos edificaciones distintas, fincas registrales 25704 y 25708, ambas denominadas (...). Es indudable que no puede existir ninguna discrepancia entre cuál sea el objeto del contrato al que se refiere el expediente administrativo y aquél sobre el que se proyecta la compraventa que pone fin al mismo. Tal como establece el artículo 1261 del Código Civil, el "objeto cierto que sea materia del contrato" es uno de los elementos esenciales del mismo, y cualquier duda acerca de la identidad de dicho objeto pone en cuestión la existencia misma de dicho contrato. Asimismo, es igualmente indudable que dicho objeto ha de permanecer inalterado durante todo el procedimiento seguido para la formación de la voluntad de los contratantes, en este caso, durante el expediente administrativo seguido para la obtención del consentimiento por parte de la Administración actuante, no pudiendo ser admitidas alteraciones o adiciones que puedan poner en duda la identidad del mismo. Dichos defectos se consideran subsanables. Contra esta calificación (...) Cullera, a 20 de noviembre de 2014. El registrador (firma) Firmado: Antonio Jiménez Cuadra».

III

Se presentó directamente recurso ante la Dirección General de los Registros y del Notariado, que tuvo entrada en el Registro de la Propiedad de Cullera el día 19 de enero de 2015, con base en los siguientes argumentos: «(...) Dado que la calificación desfavorable del Sr. Registrador de Cullera está fundamentada en defectos del procedimiento administrativo seguido para la adquisición de los inmuebles descritos anteriormente, el presente recurso se basa en una exposición del procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Cullera para demostrar la legalidad de la adquisición del inmueble sito en C/. (...) de Cullera, equivalente a las fincas registrales n.º 26575 y 25709, tal y

como consta en la primera Escritura Pública de compraventa (...). Conviene aclarar que, aunque en el expediente seguido en el Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento de Cullera, el inmueble adquirido y objeto de inscripción registral se denomina "inmueble sito en (...)", como un único inmueble, éste equivale a dos fincas registrales y no a una sola finca registral, dato que se hizo constar en esa primera Escritura Pública de compraventa. El procedimiento seguido por este Ayuntamiento para adquirir el inmueble sito en (...) (equivalente a las dos fincas registrales 26575 y 25709) se ajustó a la legalidad tal y como ha quedado acreditado en la segunda escritura Pública complementaria de 15 de octubre de 2014 (...). Dado que el inmueble se adquirió mediante Escritura Pública de fecha 2 de agosto de 2013, el contrato se ejecutó con base en los siguientes preceptos: 1.º Artículo 4.p) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, así como los artículos 138 número 2, en relación con el artículo 170 a 175. 2.º Artículos 107 y 116 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas. 3.º Artículo 40 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. 4.º Las vigentes Bases de Ejecución del Presupuesto. Toda la normativa anterior ya fue mencionada en certificados expedidos por el Secretario General y la Oficial Mayor tras los requerimientos efectuados por el Sr. Registrador y le fueron aportado a éste para acreditar la legalidad mantenida en el procedimiento administrativo pero hay que hacer hincapié en el artículo 4.p), tanto de la Ley 30/2007 de Contratos del Sector Público como del RD 3/2011 por el que se aprueba la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Dicho precepto nos remite en cierto modo a la legislación patrimonial por lo que ambas son aplicables a este tipo de contratos (los de compraventa). En este sentido, el artículo 116 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas y 40 de la Ley 14/2003 de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, han sido claves para haber elegido el procedimiento negociado sin publicidad. El artículo 4 de la Ley 30/2007 y del 1 RDL 3/2011 establece literalmente que están excluidos del ámbito de aplicación de dicha Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas: (.) "1. (.) p) Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. (.). Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse." Así pues, la compraventa del inmueble es un contrato privado de la Administración y, conforme indica el artículo 20 de la Ley 30/2007 y del TRLCSP 3/2011, los contratos privados se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas específicas, por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de derecho administrativo o, en su caso, las normas de derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante. En cuanto a sus efectos y extinción, estos contratos se regirán por el derecho privado. En el expediente de adquisición del inmueble sito en (...) (fincas registrales 26575 y 25709) el Ayuntamiento mencionó con carácter general ambas legislaciones, la contractual y la patrimonial, pero en el acuerdo de adquisición mencionó expresamente la contractual y sus artículos aplicables. Sin embargo, es obvio que la legislación patrimonial preveía la adquisición directa del inmueble en virtud de los artículos 107 en relación con el 116 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas y 40 de la Ley 14/2003 de Patrimonio de la Generalitat Valenciana. Es decir, no son incompatibles ambas legislaciones pero, mientras que según la legislación contractual el procedimiento abierto sin publicidad cabe cuando se den ciertos casos tasados [en este caso, el artículo 170.d) del RD 3/2011 y 154.d) de la Ley 30/2007] cuando observamos la legislación patrimonial, ésta lo permite en los casos en que se ejercite un derecho de adquisición preferente (artículo 116 Ley Patrimonio Estado en relación con el artículo 107) "Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del

bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente". Si observamos la resolución de la Alcaldía de fecha 17 de mayo de 2013, por la que se acordó adquirir el inmueble sito en (...) la misma hace mención expresa a ambas legislaciones, la contractual y la patrimonial y, aunque no menciona expresamente el artículo 116 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siempre quedó justificado en el expediente que procedía la adquisición directa con el propietario del inmueble puesto que dicha compraventa procedía de un contrato de arrendamiento con opción de compra (expediente n.º 1705/2008). Los preceptos siguientes hacen referencia a la posibilidad de acudir al procedimiento negociado sin publicidad cuando se trata de adquisición de inmuebles en el ejercicio de un derecho de adquisición preferente. Así, los artículos dicen: "Artículo 116. Procedimiento de adquisición de inmuebles o derechos sobre los mismos. 1. En el ámbito de la Administración General del Estado, la competencia para adquirir a título oneroso bienes inmuebles o derechos sobre los mismos corresponde al Ministro de Hacienda, que podrá ejercerla por propia iniciativa, cuando lo estime conveniente para atender a las necesidades que, según las previsiones efectuadas, puedan surgir en el futuro, o a petición razonada del departamento interesado, a la que deberá acompañar, cuando se proponga la adquisición directa de inmuebles o derechos, la correspondiente tasación. La tramitación del procedimiento corresponderá a la Dirección General del Patrimonio del Estado. 2. La adquisición de inmuebles o derechos sobre los mismos por los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella se efectuará por su presidente o director, previo informe favorable del Ministro de Hacienda. 3. Al expediente de adquisición deberán incorporarse los siguientes documentos: a) Una memoria en la que se justificará la necesidad o conveniencia de la adquisición, el fin o fines a que pretende destinarse el inmueble y el procedimiento de adjudicación que, conforme a lo establecido en el apartado siguiente y de forma justificada, se proponga seguir. b) El informe de la Abogacía del Estado, o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas vinculadas a la Administración General del Estado sobre las condiciones de la adquisición proyectada. c) La tasación del bien o derecho, debidamente aprobada, que incorporará el correspondiente estudio de mercado. 4. La adquisición podrá realizarse mediante concurso público o mediante el procedimiento de licitación restringida regulado en el apartado 4 de la disposición adicional decimoquinta, salvo que se acuerde la adquisición directa por las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, las condiciones del mercado inmobiliario, la urgencia de la adquisición resultante de acontecimientos imprevisibles, o la especial idoneidad del bien. Igualmente, se podrá acordar la adquisición directa en los siguientes supuestos: a) Cuando el vendedor sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público. A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de Derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público. b) Cuando fuera declarado desierto el concurso promovido para la adquisición. c) Cuando se adquiera a un copropietario una cuota de un bien, en caso de condominio. d) Cuando la adquisición se efectúe en virtud del ejercicio de un derecho de adquisición preferente. Este número 4 del artículo 116 fue redactado por el apartado tres de la Disposición Final cuarta de la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012 ("B.O.E." 30 junio). En términos parecidos se manifiesta la Ley 14/2003 de Patrimonio de la Generalitat Valenciana: "Artículo 40. Adquisición a título oneroso de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios. 1. La adquisición a título oneroso de bienes inmuebles y derechos sobre los mismos que la Generalitat precise para el cumplimiento de sus fines, salvo en el caso de expropiación forzosa, será acordado por el titular de la consellería competente en materia de patrimonio, a propuesta del departamento interesado, que deberá justificar la conveniencia de la adquisición. 2. Las adquisiciones de bienes inmuebles y derechos reales se realizarán,

con carácter general, mediante concurso público en la forma que reglamentariamente se determine, y mediante adquisición directa, cuando se dé alguno de los supuestos previstos en esta ley. 3. En todo caso, la adquisición de bienes inmuebles y derechos reales requerirá la correspondiente valoración pericial. 4. En el concurso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta las condiciones que se hayan establecido en los pliegos y sin perjuicio del derecho de la administración de declararlo desierto. 5. El titular de la Consellería competente en materia de patrimonio podrá exceptuar el concurso y autorizar excepcionalmente la adquisición directa de bienes inmuebles y derechos reales, a propuesta del departamento interesado y previo informe de la Dirección General de Patrimonio, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) Cuando fuese declarado desierto un concurso. b) Reconocida urgencia de la adquisición a efectuar. c) Escasez de la oferta del mercado inmobiliario de la localidad o entorno donde estén situados los bienes. d) Peculiaridad del servicio o necesidad que deba ser satisfecha. e) Singularidad del bien o derecho que se pretende adquirir, especialmente en el supuesto de bienes incluidos o susceptibles de inclusión en el Inventario de Patrimonio Cultural Valenciano. f) Precio del bien o derecho inferior a 100.000 euros. g) Colindancia con un inmueble propiedad de la Generalitat o sobre el que ésta ostente algún derecho. h) Cuando el propietario del bien o derecho a adquirir sea otra administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público. i) En los casos en que la Generalitat ostente un derecho de adquisición preferente. A la propuesta del departamento interesado se acompañará un informe justificativo de la concurrencia de las circunstancias que motivan la adquisición directa y se acreditará que se ha consultado, siempre que ello sea posible, un mínimo de tres ofertas." La aplicación de estos preceptos legales viene determinada por su relación con el artículo 178 de la Ley 3/2011 de Contratos que dice en su apartado 3.º que "en el procedimiento negociado será necesario solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible." La propia Resolución de 9 de julio de la Dirección General de los Registros y del Notariado hace alusión a esta normativa en su Fundamento de Derecho 6.º (página 18), es decir, que es claramente aplicable y posible acudir al procedimiento negociado sin publicidad para la adquisición de bienes inmuebles cuando se ostenta por la Administración un derecho de adquisición preferente. Pues bien, en el presente caso, el Ayuntamiento de Cullera acudió al procedimiento negociado sin publicidad porque se trataba de adquirir un inmueble sobre el cual ostentaba un contrato de arrendamiento con opción de compra (derecho de adquisición preferente), suscrito con su propietario el día 29 de diciembre de 2008, prorrogado por dos años más mediante nuevo contrato suscrito el día 7 de abril de 2011, tal y como se puede comprobar en la documentación obrante en el expediente n.º 1705/2008 de Patrimonio, en el que se pactó que al finalizar el plazo de vigencia (31 de diciembre de 2010), el Ayuntamiento podría adquirir por compraventa el citado local en las condiciones que se exponían en el Pliego que regía el contrato de arrendamiento. La legislación contractual, tanto el anterior artículo 154.d) de la Ley 30/2007 como el artículo 170.d) del vigente RD 3/2011, prevén el procedimiento negociado cuando por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado. Dicho expediente de arrendamiento con opción de compra se formalizó a instancias, entre otros, del informe del Arquitecto Técnico Municipal de fecha octubre de 2008, que justificaba que dicho arrendamiento con opción de compra se concertara directamente por la peculiaridad de la necesidad a satisfacer y la especial idoneidad del inmueble, sin que resulte posible solicitar otras ofertas, porque no existían otros locales que reúnan las características de emplazamientos, superficie y configuración necesarios para satisfacer las necesidades municipales. Dicho informe obra como documentación a la Escritura Complementaria de fecha 15 de octubre de 2014 (...). A la vista de dicho informe se tramitó el expediente de arrendamiento con opción de compra (n.º 1705/2008) y, entre otras cosas, se pactó el precio de la renta mensual y, si finalizado el contrato de arrendamiento, el Ayuntamiento acordaba adquirir el inmueble

por compraventa, se establecía como precio de venta 360.090'37 € del cual se descontaría el total de las rentas abonadas por este Consistorio a la propiedad en concepto de canon arrendaticio. Por tanto, el precio por el que se adquirió en 2013 el inmueble sito en (...) (equivalente a las fincas registrales 26575 y 25709), que fue de 300.000 euros, ya vino determinado desde el primer contrato de arrendamiento con opción de compra (...) de fecha 29 de diciembre de 2008 al haberse fijado como valoración del Arquitecto Técnico Municipal, tal y como menciona la Escritura Pública de 15 de octubre de 2014. Véase la Estipulación Tercera de dicho contrato y el artículo cuarto del Pliego de Cláusulas Administrativas que se incorporó a dicho contrato, que lo fijaba en 348.587 €. Dicha valoración también se mantuvo en el contrato de arrendamiento con opción de compra, prorrogado del anterior, que se firmó en fecha 7 de abril de 2011 (...) y en el que también se volvía a mencionar la valoración del inmueble arrendado y, posteriormente adquirido por compraventa, en la cantidad de 360.090'37 €. Es decir, el precio que se fijó en la compraventa, 300.000 €, venía de la valoración estipulada en los contratos de arrendamiento con opción de compra que se habían firmado con el propietario del inmueble y con el visto bueno del Arquitecto Técnico Municipal plasmados en sus informes de octubre de 2008, para el primer arrendamiento, y 14 de diciembre de 2012 para valoración de la compraventa del inmueble. Se ha tratado de un único expediente, que primero fue de arrendamiento con opción de compra, el n.º 1705/2008; y después de compraventa, pasando a otorgarse el n.º 474/2013, únicamente a efectos administrativos internos, tal y como consta en el certificado de la Secretaria accidental de fecha 3 de agosto de 2014».

IV

El día 2 de febrero de 2015, el registrador emitió su preceptivo informe y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 80 y 117 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; 107 y 116 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 11 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; 1, 4, 138 y 169 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; 40 de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana; 9.3 y 24 de la Constitución; 1216, 1217, 1218, 1259, 1721 y 1722 del Código Civil; 18, 19 bis, 313, 322, 325 y 327 de la Ley Hipotecaria; 1, 17 bis, 23, 24 y 47 de la Ley del Notariado; 98 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; trigésimo cuarto de la Ley 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad; 143, 145, 164, 165 y 166 del Reglamento Notarial; las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1997, 20 de abril de 1998, 27 de marzo de 1999, 15 de junio de 2002 y 5 de enero de 2007, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de julio de 1954, 13 de mayo de 1976, 26 de octubre de 1982, 29 de abril de 1994, 10 de febrero de 1995, 12 de abril de 1996, 17 de diciembre de 1997, 28 de mayo, 11 de junio y 13 de julio de 1999, 17 de febrero y 3 de marzo de 2000, 3 y 23 de febrero de 2001, 12, 23 y 26 de abril, 3 y 21 de mayo, 30 de septiembre y 8 de noviembre de 2002, 15 de febrero, 9 de abril, 3 de junio, 19 de julio y 29 de septiembre de 2003, 20 de enero, 11 de junio, 14, 15, 17, 20, 21 y 22 de septiembre, 14, 15, 18, 19, 20, 21 y 22 de octubre y 10 de noviembre de 2004, 2 y 10 de enero, 21, 22 y 23 de febrero, 5, 12, 14, 15, 16 y 28 de marzo, 1 y 28 de abril, 4 y 15 (2.ª) de octubre de 2005, 20 de enero, 19 de abril, 30 y 31 de mayo, 9 de junio, 12, 13, 19, 20 y 27 de septiembre, 3, 4 y 25 de octubre, 17 de noviembre y 16, 20 y 21 de diciembre de 2006, 14, 20 y 28 de febrero, 19 y 30 de marzo, 2 de abril, 12, 30 y 31 de mayo, 1 (1.ª, 2.ª y 3.ª) y 2 (1.ª y 2.ª) de junio, 19 de julio, 27, 29

(1.^a y 2.^a), 30 (1.^a y 2.^a) y 31 (1.^a y 2.^a) de octubre, las numerosas de 2, 3, 6, 7, 8, 12, 13, 14, 15 y 16 de noviembre y 27 de diciembre de 2007, 25 de enero, 12 y 13 de febrero, 25 de marzo, 22 de octubre y 1 de diciembre de 2008, 12 de marzo y 13 de mayo de 2009, 4 de agosto, 21 de octubre y 8 de noviembre de 2011, 27 de febrero, 1 y 8 de marzo, 1 de junio, y 6 de noviembre de 2012, 9 de enero, 12 y 28 de junio y 23 de septiembre de 2013 y 9 de julio de 2014, entre otras.

1. Se discute en el presente expediente si es posible inscribir una escritura de compraventa, en unión de otra que la complementa, y por la que un Ayuntamiento adquiere un bien inmueble habiendo sido autorizada dicha compra mediante un procedimiento negociado directamente con los vendedores, sin concurrencia, derivando dicha adquisición de una opción de compra pactada al concertarse el arrendamiento de las fincas objeto de transmisión.

2. En relación con el primer defecto opuesto por el registrador, esto es, que no estamos ante uno de los supuestos concretos en que, por excepción, nuestro ordenamiento jurídico admite la utilización del procedimiento negociado para la adquisición de inmuebles, a título oneroso por los Ayuntamientos, y como ya hiciera la resolución de este Centro Directivo de 9 de julio de 2014 (citada en los «Vistos») hay que comenzar señalando que, si bien la compraventa de un bien inmueble por una Administración Pública es un contrato privado y no administrativo [vid. artículo 4.1.p) del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público], tales contratos no son totalmente ajenos a la disciplina de la normativa sobre contratación del Sector Público. En efecto, hay que recordar a este respecto la doctrina, en la actualidad plenamente consolidada en materia de contratos de los entes públicos, de los llamados actos separables, inicialmente propugnada en sede doctrinal, acogida posteriormente por la jurisprudencia y consolidada hoy día a nivel normativo [vid. artículos 20 y 21 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, o el artículo 2.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa].

Según esta doctrina en los contratos privados de los entes públicos se han de distinguir dos aspectos: por un lado, el relativo a los efectos y extinción del contrato, que quedan sujetos a las normas de Derecho privado y cuyo conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria; y por otro, la fase de preparación y adjudicación del contrato, la que hace referencia a la formación de la voluntad contractual del ente público y la atribución de su representación, que se rige por la normativa especial y cuya infracción corresponde revisar la jurisdicción contencioso-administrativa (vid. Resolución de 27 de marzo de 1999).

Estos criterios están hoy, como se ha dicho, consagrados normativamente, y así el apartado 2 del artículo 20 del referido texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, si bien somete los efectos y extinción de los contratos privados al régimen propio del Derecho privado, aclara que en cuanto a su preparación y adjudicación los mismos se regirán «por la presente ley y sus disposiciones de desarrollo, aplicándose supletoriamente las restantes normas de Derecho administrativo o, en su caso, las normas de Derecho privado, según corresponda por razón del sujeto o entidad contratante».

Trasladada esa distinción al ámbito de la función calificadora de los registradores de la Propiedad puede sostenerse que el primero de los aspectos, el netamente contractual, queda sujeto a la regla general sobre calificación del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, sin ninguna distinción en cuanto a aquellos en que sean parte tan solo los particulares; en tanto que el segundo, el aspecto netamente administrativo del contrato, debe ser calificado dentro de los límites que impone el artículo 99 del Reglamento Hipotecario.

Habida cuenta de que el defecto ahora analizado hace referencia a la inadecuación del procedimiento de adjudicación del contrato seguido, o la falta de acreditación de sus presupuestos habilitantes, hemos de convenir que se trata de una materia sujeta al régimen de calificación fijado por el citado precepto del Reglamento Hipotecario, en cuya exégesis ha recaído abundante doctrina de este Centro Directivo que debe ser aplicada

para la resolución de este primer motivo de impugnación. Procede por tanto recordar que conforme a dicha doctrina (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos»), 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). En efecto, 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, como fundamento de los efectos que la propia legislación hipotecaria atribuye 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 57 de la Ley 30/1992), 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 de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (vid. Resolución de 15 de enero de 2013).

En efecto, ya antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento Hipotecario, dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982, este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada la doctrina de que, dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980). 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 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), 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 título registral y a los obstáculos que surjan con el 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 y 12 de febrero de 2014).

De acuerdo con esta doctrina, efectivamente corresponde al registrador, dentro de los límites de su función calificadora de los documentos administrativos, examinar, entre otros extremos, la observancia de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las leyes y los reglamentos. En particular, el registrador ha de calificar negativamente los documentos administrativos cuando estén desligados plenamente del procedimiento legalmente establecido. Esta calificación debe ponerse en inmediata relación con el artículo 62.1.e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento en el que la Administración Pública ha prescindido «total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial (este trámite no ha de ser cualquiera, sino esencial) sea ostensible. A tal fin, la ostensibilidad requiere que la ausencia de procedimiento o trámite sea manifiesta y evidente sin necesidad de una particular interpretación jurídica. 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 y 12 de junio de 2013), 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, caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar. También le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con el mismo y si se han dado los trámites esenciales de tal procedimiento. En particular, y por lo que ahora interesa en el contexto del presente expediente, no puede dudarse sobre el carácter esencial de la concurrencia de los presupuestos legales que habilitan para la adquisición de un bien inmueble por el procedimiento negociado, de carácter excepcional y autorizado legalmente en casos estrictamente tasados.

3. Entrando en el fondo de la cuestión suscitada en el primer defecto impugnado, se debate si el procedimiento de contratación negociada, sin concurrencia ni publicidad, está correctamente utilizado en el presente caso y suficientemente justificadas las circunstancias que lo habilitan legalmente, teniendo en cuenta la nueva documentación aportada.

Es evidente que los principios de transparencia, concurrencia y publicidad constituyen principios rectores de la contratación en el ámbito de las Administraciones Públicas. La importancia de estos principios hace que se enuncien en el artículo 1 de la norma reguladora esencial en la materia, esto es, el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, conforme al cual la finalidad de la misma es garantizar que la contratación del sector público «se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos», finalidad que se conecta con el objetivo adicional de asegurar la estabilidad presupuestaria y el control del gasto mediante «una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa».

Estos principios se proyectan sobre el conjunto de la actividad patrimonial de las Administraciones Públicas, y dentro de ella tanto en la adquisición como en la enajenación de sus bienes inmuebles. En relación con esto último, y en el ámbito particular de la Administración local, este Centro Directivo ha tenido ocasión de declarar reiteradamente que la enajenación de los bienes patrimoniales sólo puede tener lugar mediante subasta o permuta (vid. artículos 80 y 112 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril). Como afirma la reciente Resolución de 12 de junio de 2013, 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 señaladas 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. Como afirma el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en sus Sentencias de 15 de junio de 2002 y 5 de enero de 2007 (con invocación de otras anteriores), «la subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes Locales... 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». Como consecuencia de esta consideración el Alto Tribunal somete a un criterio de interpretación estricta la norma de excepción que posibilita la permuta, 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».

4. Ciertamente las normas que regulan la adquisición de bienes inmuebles por parte de las corporaciones locales no son las mismas que las relativas a su enajenación, pero sus principios rectores (publicidad y concurrencia) sí son comunes y coincidentes, imponiendo como regla general el concurso y habilitando una serie de excepciones tasadas que, de acuerdo con la jurisprudencia antes reseñada, han de ser objeto de una interpretación estricta, de donde se deriva la exigencia de su cumplida justificación. Estos criterios se reflejan en la legislación sobre contratos y patrimonios de las Administraciones Públicas, incluida la Administración municipal. Así, el vigente texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, invocado por la resolución del alcalde objeto de la presente controversia, dispone en su artículo 138.2 que la adjudicación de los contratos que celebren las Administraciones Públicas se realizará «ordinariamente, utilizando el procedimiento abierto o el procedimiento restringido». También podrá seguirse el procedimiento negociado «en los supuestos enumerados en los artículos 170 a 175, ambos inclusive». Además de los supuestos especiales de los artículos 171 (contratos de obras), 172 (contratos de gestión de servicios públicos), 173 (contratos de suministros), 174 (contratos de servicios) y 175 (contratos de valor inferior a 100.000 euros), el artículo 170 autoriza el procedimiento negociado en los siguientes casos: a) Cuando las proposiciones u ofertas económicas en los procedimientos abiertos, restringidos o de diálogo competitivo seguidos previamente sean irregulares o inaceptables; b) En casos excepcionales, cuando se trate de contratos en los que, por razón de sus características o de los riesgos que entrañen, no pueda determinarse previamente el precio global; c) Cuando, tras haberse seguido un procedimiento abierto o restringido, no se haya presentado ninguna oferta o candidatura, o las ofertas no sean adecuadas; d) Cuando, por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado; e) Cuando una imperiosa urgencia, resultante de acontecimientos imprevisibles para el órgano de contratación y no imputables al mismo, demande una pronta ejecución del contrato; f) Cuando el contrato haya sido declarado secreto o reservado, o cuando su ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales, y g) Cuando se trate de contratos incluidos en el ámbito del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Pero incluso en estos casos, que han de justificarse debidamente en cuanto a la concurrencia de las circunstancias concretas que los habilitan, las reglas de publicidad y concurrencia no quedan proscritas. Así, el artículo 169 del mismo cuerpo legal dispone en su apartado 1 que «en el procedimiento negociado la adjudicación recaerá en el licitador justificadamente elegido por el órgano de contratación, tras efectuar consultas con diversos candidatos y negociar las condiciones del contrato con uno o varios de ellos». Añadiendo en su apartado 2 que «el procedimiento negociado será objeto de publicidad previa en los casos previstos en el artículo 177, en los que será posible la presentación de ofertas en concurrencia por cualquier empresario interesado. En los restantes supuestos, no será necesario dar publicidad al procedimiento, asegurándose la concurrencia mediante el cumplimiento de lo previsto en el artículo 178.1». A su vez, el artículo 177 se remite a los supuestos en que concurran las circunstancias previstas en las letras a) y b) del artículo 170, en la letra a) del artículo 171, o en la letra a) del artículo 174, es decir, en los supuestos en que seguido el procedimiento abierto, restringido o de diálogo competitivo, las ofertas económicas presentadas sean irregulares

o inaceptables, en los supuestos excepcionales en que por las características o riesgos que entrañe el contrato no pueda determinarse previamente el precio, cuando se trate de un contrato de obras con fines de investigación o experimentación o en el caso de contratos que tengan por objeto una prestación de carácter intelectual, en cuyos supuestos «el órgano de contratación deberá publicar un anuncio de licitación en la forma prevista en el artículo 142». En los restantes supuestos no es preciso dar publicidad al procedimiento negociado, pero se garantiza la concurrencia mediante el cumplimiento de lo previsto en el artículo 178.1 del texto refundido, conforme al cual «será necesario solicitar ofertas, al menos, a tres empresas capacitadas para la realización del objeto del contrato, siempre que ello sea posible». Normas sobre contratación a las que se remite, en relación con la Administración local, el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, cuyo artículo 11.1 establece una remisión genérica al disponer que «la adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales».

La disposición adicional segunda del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público recoge las normas específicas de contratación en las Entidades Locales, en ninguna de las cuales se desvirtúan los criterios y reglas antes citados. Al contrario, dichas especialidades apuntan al reforzamiento de los controles en caso de utilización del procedimiento negociado (v. gr. apartado 9 de la citada disposición adicional para los casos en que se acude a dicho procedimiento por razones de urgencia).

La parte recurrente fundamenta además la adquisición en el artículo 116, apartado 4, letra d) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, al haberse concertado con anterioridad un arrendamiento con opción de compra, siendo la compraventa que ahora se formaliza ejecución de dicha opción. Sin embargo, como señala el registrador en su nota de calificación el artículo 116, apartado 4, letra d) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, no es aplicable a las entidades que integran la Administración local, como se deduce del artículo 2.2 en relación con la disposición final segunda de la indicada Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

También pretende la parte recurrente la aplicación del artículo 40, apartado 5, letra i) de la Ley 14/2003, de 10 de abril, de Patrimonio de la Generalitat Valenciana, pero ha de señalarse que, de acuerdo con lo establecido en su artículo 1 el objeto de la Ley es establecer el régimen jurídico de los bienes y derechos que integran el patrimonio de la Generalitat.

En consecuencia procede confirmar este extremo de la calificación recurrida, pues estando legalmente limitada la posibilidad de utilización del procedimiento negociado a supuestos estrictamente tasados, en los términos anteriores, la aplicación de la doctrina de este Centro Directivo anteriormente reseñada sobre calificación de los documentos administrativos, y en particular en relación con el procedimiento seguido y sus trámites esenciales, lleva a desestimar el recurso en este punto.

5. Los mismos argumentos llevan a la confirmación de los defectos señalados en los apartados B) y C) del defecto primero alegados por el registrador, es decir, que se hayan cumplido los criterios establecidos en dicho procedimiento negociado para asegurar la concurrencia, bien con carácter general mediante publicidad previa, o bien mediante la solicitud de ofertas en el caso de no ser necesario dar publicidad, así como, y en relación a la opción de compra de la que deriva la compraventa, que el Informe previo pericial de fecha octubre de 2008, suscrito por el arquitecto técnico municipal no contiene dato alguno sobre la valoración del inmueble, y que el informe previo pericial de fecha 14 de diciembre de 2012, suscrito igualmente por el arquitecto técnico municipal del Ayuntamiento de Cullera, del que trae causa directa la opción de compra que luego es ejercitada, no contiene tampoco dato alguna relativo a la valoración pericial de la finca –o fincas, tal como se desarrolla en el defecto segundo– objeto del contrato, sino que establece un precio cerrado para la compraventa. Así, y en relación a este último defecto, además, por así exigirlo el artículo 11 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el

que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, tal y como refiere el registrador en su nota de calificación.

El hecho de que la secretaria accidental del Ayuntamiento afirme en su certificación de 3 de agosto de 2014 que «se han cumplido todos los requisitos exigidos en la legislación patrimonial y contractual vigente para llevar a cabo la adquisición del inmueble en ejercicio de opción de compra, mediante el procedimiento de adquisición directa, igualmente denominado negociado sin publicidad», dada su imprecisión y generalidad, no es suficiente para salvar los obstáculos señalados en la calificación (vid. Resolución de 27 de marzo de 1999). Como afirmó la Resolución de este Centro Directivo de 3 de enero de 2005, el control de legalidad en relación con los actos inscribibles corresponden al registrador de la Propiedad, y no queda excluido por el hecho de que concurra en el expediente el informe favorable del órgano administrativo competente (en el caso resuelto por dicha Resolución se trataba de un informe de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha), pues tal aprobación está sometida igualmente a la calificación registral (artículo 99 del Reglamento Hipotecario).

6. El último defecto señalado en la calificación, relativo a si puede considerarse suficientemente acreditada la identidad entre la finca o fincas que fueron objeto del expediente administrativo tramitado con ocasión de la celebración del contrato de arrendamiento con opción de compra, y aquellas que fueron efectivamente adquiridas, no puede ser confirmado. En efecto, la identidad de la finca registral transmitida con la que consta en el Registro es una de las exigencias impuestas por dos principios básicos hipotecarios, como son el de tracto sucesivo y el principio de especialidad. En el presente caso, además, y dada su especificidad, derivando la compraventa de una opción de compra pactada al concertarse los arrendamientos, sobre la que se proyecta toda la tramitación de la entidad local, exige una especial cautela en la comprobación de la identidad de las fincas. No obstante, de la documentación aportada en la escritura complementaria, resulta claramente la identidad de las fincas objeto de arrendamiento con las transmitidas, pudiendo deducirse su identidad. En un caso como el presente, es de particular importancia la concordancia de las fincas, pero concordancia no es igual a identidad absoluta, pudiendo existir, por razones técnicas, discrepancias descriptivas, siempre que de las mismas no pueda dudarse de su identidad, como sucede en el presente expediente.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador en cuanto al primer defecto de la nota de calificación; y, estimar el recurso y revocar la nota de calificación en cuanto al segundo defecto, en los términos expresados en los anteriores fundamentos de Derecho.

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, 17 de abril de 2015.—El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gállego.