

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 3032** *Resolución de 11 de diciembre de 2010, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Alconera contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Zafra, por la que se suspende la inscripción de una certificación de acuerdo municipal de reversión de finca a favor del Ayuntamiento en unión de sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Badajoz ratificando dicho acuerdo.*

En el recurso interpuesto por el Ayuntamiento de Alconera contra la nota de calificación del Registrador de la Propiedad de Zafra, don Luis José Moreno Camacho, por la que se suspende la inscripción de una certificación de acuerdo municipal de reversión de finca a favor del Ayuntamiento en unión de sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Badajoz ratificando dicho acuerdo.

Hechos

I

Por acuerdo municipal del Pleno del Ayuntamiento de Alconera de 25 de noviembre de 2005 se decretó la resolución del contrato de enajenación realizado por el referido Ayuntamiento de la finca registral 1.834 de dicho término municipal por incumplimiento de la condición resolutoria establecida en el Pliego de Condiciones Económico-Administrativas –consistente en destinar el solar a la construcción de vivienda en un plazo de cinco años desde la adjudicación definitiva de modo que en caso de incumplimiento revertirá la propiedad del solar al Ayuntamiento y cuanto se halle edificado, con pérdida de las cantidades satisfechas–, con reversión de los bienes enajenados de manera expresa y automática. Recurrido el Acuerdo ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo n.º 2 de Badajoz por, entre otros, don F. J. C. G., titular registral con carácter ganancial de la finca, alegando, entre otros motivos, que tratándose de un contrato privado, la Administración carece de potestad para resolverlo sin acudir a los Tribunales Civiles. El Tribunal, por sentencia de 19 de octubre de 2006: afirmó que el contrato de enajenación que ocupa tiene naturaleza administrativa y no civil; desestimó el recurso; y acordó la ratificación del acuerdo impugnado por ser plenamente ajustado a derecho.

II

Presentada certificación del acuerdo municipal junto con testimonio de la sentencia en el Registro de la Propiedad de Zafra, fue objeto de la siguiente nota de calificación, de fecha 27 de abril de 2009: «...se suspende la inscripción en él pretendida por observarse el siguiente defecto: 1. Encontrándose la finca inscrita a favor de los compradores don F. J. C. G. para su sociedad de gananciales con doña C. B. G. según la inscripción de la misma al folio 179 del tomo 1.334, libro 27 de Alconera, de fecha veintitrés de septiembre de mil novecientos noventa y dos y habiéndose practicado dicha inscripción 1.ª en virtud de escritura pública, estando además inscrita una obra nueva en construcción por la inscripción 2.ª de fecha veinte de julio de mil novecientos noventa y tres. No es posible practicar la reinscripción a favor del Ayuntamiento, sobre la base de un hipotético incumplimiento de una supuesta Condición Resolutoria que no consta en el Registro, la cual implica una cancelación de la inscripción del titular Registral, si no es por medio de otra escritura en la que preste su consentimiento para la cancelación dicho titular o, en su defecto, por sentencia contra la que no se halle pendiente recurso de casación en

la que se decreta la resolución y se ordene la cancelación o reinscripción a favor del Ayuntamiento, ya que la fotocopia de la sentencia que se acompaña, aparte de no ser documento auténtico a los efectos de la inscripción no es una sentencia dictada en procedimiento seguido contra el titular registral –supletoria de su consentimiento– por la que se hubiese declarado la resolución y ordenado la reinscripción a favor del Ayuntamiento, con la consiguiente cancelación de la inscripción del titular registral, sino sólo una sentencia por la que se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por éste frente al acuerdo municipal de resolución, con reversión, en su caso, de lo edificado y pérdida de las cantidades satisfechas. Arts. 3, 18, 20, 32, 38, 82 de la Ley Hipotecaria y 99 y 100 del Reglamento Hipotecario y demás preceptos concordantes. Contra la presente (...). Zafra a 27 de abril de 2009. El Registrador de la Propiedad. (Firma ilegible). Firmado. Luis José Moreno Camacho».

III

El 27 de abril de 2009 se aporta al Registro escrito del Sr. Alcalde por el que se solicita la práctica de anotación preventiva de suspensión, la cual se lleva a efecto el 5 de junio de 2009. Junto al escrito se aportan testimonio de la sentencia anteriormente fotocopiada y otros documentos relativos al expediente de reversión.

IV

Contra la anterior nota de calificación, don Manuel Galea Santos, Alcalde de Alconera, actuando en nombre y representación del citado Ayuntamiento, interpone recurso en virtud de escrito de fecha 27 de mayo de 2009, sosteniendo las siguientes alegaciones: Frente a la falta de firmeza, se alega que la propia sentencia contiene, tras su parte dispositiva, declaración de su propia firmeza. Y, a mayor abundamiento, que se presentó testimonio auténtico de la diligencia de ordenación expedida por la Secretaria del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Badajoz, acreditativa de la firmeza de la sentencia, al no haberse interpuesto contra la misma recurso de apelación. Por otra parte, se aportó testimonio auténtico de acta de comparecencia de 18 de mayo de 2009, en la que la Secretaria del citado Juzgado manifiesta: «(...) que no existe en este procedimiento, presentados por ninguna de las partes escritos interponiendo recurso de apelación contra la sentencia, ni por lo tanto recurso de casación (...)». No cabe duda, por tanto, de la autenticidad de la sentencia aportada, de modo que son predicables, del documento presentado a inscripción, las condiciones de publicidad y autenticidad que garantizan la seguridad del tráfico jurídico. Ante la eventualidad de que pudiera pensarse que la presentación de la sentencia testimoniada es extemporánea, hemos de señalar que dicha presentación ha de entenderse, sobre la base del artículo 66 de la Ley Hipotecaria, como referida a documentación complementaria, a fin de subsanar uno de los defectos puestos de manifiesto por el Registrador, bien es verdad que casi incidentalmente, a la vista de la redacción otorgada a su resolución de calificación y teniendo en cuenta que no puso en duda la autenticidad del acuerdo municipal que referida sentencia ratifica plenamente. Así las cosas, cualquier motivo de suspensión de la inscripción referido a una supuesta falta de autenticidad de la sentencia, de su falta de firmeza o de que contra la misma no se hubiere interpuesto recurso de casación, debe decaer. La falta de consentimiento del titular ha sido suplida por una sentencia judicial. Es doctrina reiterada de la Dirección General de Registros y del Notariado la que otorga relevancia indiscutible al llamado principio de consentimiento. Según esta doctrina, los asientos registrales, están bajo la salvaguardia de los Tribunales (artículo 1 de la Ley Hipotecaria), y, con carácter general, los mismos no pueden ser cancelados más que con el consentimiento de su titular o por medio de resolución judicial obtenida en procedimiento entablado contra todos aquellos a los que el asiento reconozca algún derecho (artículos. 40, 82 y 220 de la Ley Hipotecaria). Véase, entre otras, la Resolución de ese Centro Directivo de 26 de abril de 2006 (Boletín Oficial del Estado de 19 de junio). En virtud de lo anterior, podríamos entender las dudas del Registrador, respecto a que no consta el consentimiento del actual titular registral, si, por

una parte, no estuviera ya suplido su consentimiento por una resolución judicial o si, por otro lado, la inscripción pretendida por el Ayuntamiento afectara a terceros. Pero la inscripción pretendida no afecta a terceros, como se deduce de la propia calificación del Registrador, pues el único interesado o titular del derecho es don F. J. C. G. y su esposa, en cuanto el bien pertenece a su sociedad de gananciales. Resulta acreditado en el supuesto que nos ocupa que la negativa don F. J. C. G. a prestar el consentimiento correspondiente a fin de que el inmueble revierta al Ayuntamiento, de forma, digámoslo así, amistosa o no contenciosa, oposición negativa que se deduce tanto del procedimiento administrativo de reversión, como de su oposición posterior a la misma en sede judicial, es suplido finalmente por la sentencia judicial firme tantas veces citada y que constituye, junto al acuerdo municipal que en todos sus términos ratifica y declara acorde a derecho, justo título para inscribir el bien nuevamente a favor de la Corporación, lo que conllevaría lógicamente la cancelación de la inscripción del actual titular registral. La razón por la cual nuestro ordenamiento jurídico y, por ende, esa Dirección General otorgan a las sentencias judiciales, poder supletorio del consentimiento de los particulares, estriba no sólo en el hecho formal de que dimanen de un poder del Estado, sino de que son el resultado de un procedimiento judicial previo contradictorio en el que se han salvaguardado todas y cada una de las garantías procesales para las partes y, esencialmente, para el afectado por la pretendida alteración registral. Exigencia esta que la Ley Hipotecaria refuerza, en su artículo 82, cuando exige que la sentencia que se esgrima como título para la inscripción no se halle pendiente de recurso de casación, tal y como ocurre en nuestro caso. Por lo tanto, no puede negarse virtualidad registral a la sentencia aportada por esta parte y al acuerdo administrativo indisolublemente unido a ella. (...) Podrían entenderse las dudas del Registrador, si sólo pretendiéramos la inscripción de la resolución administrativa, aún cuando fuera firme, porque, al fin y al cabo, serían predicables de ella ciertas notas de unilateralidad (sin perjuicio de que los actos administrativos son inmediatamente ejecutivos, véanse los artículos 56 y siguientes de la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), pues la Administración habría sido juez y parte en un procedimiento administrativo, aún cuando cumpliera el debido principio de audiencia respecto al interesado. Pero es que, no es ese nuestro caso, donde la resolución administrativa tiene el aval determinante y definitivo de un órgano judicial competente. No se trata, como dice textualmente el Registrador en su calificación: de «(...) sólo una sentencia por la que se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por éste frente al acuerdo municipal de resolución, con reversión, en su caso, de lo edificado y pérdida de las cantidades satisfechas (...)»; el Juzgado no sólo desestima el recurso, sino que ratifica expresamente (véase el fallo de la sentencia), el acuerdo impugnado, por ser plenamente ajustado a derecho. Prueba del escrupuloso cumplimiento del principio de contradicción que la inspira, la sentencia, según se observa en la misma, no sólo aborda cuestiones procesales previas o formales, sino que incide sustancialmente en el fondo del asunto, para declarar al final que procede confirmar en todos sus términos el acuerdo municipal que acordó resolver el contrato y la reversión del inmueble a favor del Ayuntamiento. Aunque nos remitamos genéricamente a la misma y a los extractos que de sus fundamentos jurídicos hemos reseñado en el hecho segundo de este recurso, merece la pena poner negro sobre blanco las siguientes conclusiones: a). Don F. J. C. G. es parte en el pleito. Su posición procesal fue la de demandante. b). Las cuestiones formales planteadas por la Administración, concretamente, la inadmisibilidad del recurso por extemporáneo, fue expresamente rechazada por la Juzgadora. c). Al examinar el fondo del asunto, la sentencia considera: c.1: Que la naturaleza jurídica del contrato no es civil, sino de contrato administrativo especial, lo que tiene indudables implicaciones en cuanto a la jurisdicción competente y al valor también de una sentencia dimanante del orden de lo contencioso administrativo que, al decidir, como en seguida se dirá, sobre la resolución del contrato y la reversión del inmueble al Ayuntamiento, es capaz de provocar alteraciones registrales. c.2. Que sigue en vigor la condición resolutoria que obligaba a los adjudicatarios, entre otros a don F. J. C. G., a construir su propia vivienda en el solar objeto de compraventa, en el plazo de cinco años,

y que el incumplimiento acreditado de esta condición, reconocida por otra parte por el propio don F. J. C. G., da lugar a la resolución del contrato y a la reversión del inmueble al Ayuntamiento. c.3. Que la acción resolutoria hecha efectiva por el Ayuntamiento y los efectos que de la misma derivan, no estaban prescritos. A lo anterior añadamos, que ninguna de las anteriores conclusiones contenidas en la misma, han sido recurridas o discutidas en apelación, en casación, o en forma alguna, por don F. J. C. G. En suma, como podemos observar y apuntamos arriba, la sentencia aborda todas y cada una de las cuestiones de fondo trascendentes jurídicamente, a efectos de determinar si es correcta la resolución contractual y los efectos de la misma; es decir, lo mismo que nos propone ahora el señor Registrador en la resolución aquí recurrida, para suplir la falta de consentimiento del titular registral e inscribir nuestro derecho. En otras palabras, lo que, a nuestro juicio, propone el Registrador es una verdadera repetición del juicio, esta vez, ante la jurisdicción civil, desde el momento en que habla en la resolución recurrida, de un (...) procedimiento seguido contra el titular registral supletorio de su consentimiento por la que se hubiese declarado la resolución y ordenado la reinscripción a favor del Ayuntamiento (...). Considera el recurrente que el planteamiento referido va de forma improcedente, más allá de las facultades que los Registradores tienen respecto a la calificación de los documentos expedidos por la autoridad judicial, límites establecidos claramente en el artículo 100 del Reglamento Hipotecario. Además se alega que no existen terceros hipotecarios que pudieran verse afectados por la inscripción a favor del Ayuntamiento de su derecho y consiguiente cancelación del inscrito a favor del actual titular. Por la contundencia y clarividencia de su fallo, cita el recurrente la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 17 de septiembre de 2001, que resuelve un caso en el que el Registrador de la Propiedad se negaba a inscribir a favor de un Ayuntamiento, un acuerdo municipal por el que se resolvía la enajenación de un inmueble y su inscripción a favor nuevamente del Ayuntamiento, y un auto (ni siquiera una sentencia) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, (luego ratificado por el Tribunal Supremo), por la que se acordaba no suspender dicho acto administrativo (ni siquiera ratificarlo). Que el actual titular registral no es tercero y que no existen tampoco ni terceros hipotecarios, ni derechos de terceros hipotecarios que puedan verse afectados por la reinscripción del bien a favor del Ayuntamiento, son, por tanto, dos razones más para atender la reivindicación municipal, entender que el asiento pretendido está protegido por el principio de legitimación registral y estimar este recurso. La sentencia aportada tiene autoridad de cosa juzgada. El indubitado testimonio de su autenticidad, así como las diligencias judiciales todas ellas acreditativas de su firmeza y de que contra la misma no se ha interpuesto recurso alguno, incluido el de casación, nos llevan a considerar que la resolución aportada, en cuanto sentencia firme, entraña el efecto de cosa juzgada formal; pero, además, su amplitud dialéctica, las cuestiones jurídicas que, prácticamente con carácter exhaustivo, la propia sentencia resuelve y a las que nos hemos referido con profusión, excluyen conforme a la ley, un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquélla se produjo (artículo 222 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Y ello con independencia de que haya sido emitida por un órgano judicial de lo Contencioso Administrativo, orden jurisdiccional al que no cabe minusvalorar o situar en posición subordinada de otros órdenes, por las razones a las que ya nos hemos referido. La resolución del Registrador afirma, asimismo, que no está inscrita en el Registro la condición resolutoria habilitadora de la inscripción a favor del Ayuntamiento y que implica la cancelación de la inscripción a favor del actual titular registral. Respecto a ello, hay que reiterar que resulta indiferente que dicha condición resolutoria esté o no inscrita en el Registro de la Propiedad, pues se dispone de la sentencia tantas veces citada en este recurso. Sin perjuicio de ello, no es menos cierto que tanto la resolución administrativa de adjudicación del inmueble, como la escritura que elevó a público dicha compra venta, se refieren decisivamente al pliego de condiciones administrativas que rigió la enajenación, cuyas cláusulas resultan determinantes pues forman parte de las obligaciones que los contratantes asumen al formalizar la transmisión. Hasta tal punto ello es así, que el contrato en cuestión no se entendería sin considerar al pliego como parte integrante del mismo: no

en vano, este dato provoca la consecuencia fundamental de que el contrato no es civil, sino administrativo especial, véase la sentencia aportada, y, en general, todo el bloque probatorio adjunto, en especial, el dictamen del Consejo Consultivo de Extremadura inserto en el expediente administrativo. Siendo ello así, podemos afirmar que el Registrador de la Propiedad, en el momento en que tuvo a la vista las escrituras de 20 de julio de 1992, por la que se transmite el inmueble a don F. J. C. G. y a su esposa, escrituras en las que expresamente se cita el pliego de condiciones, la normativa vigente en materia de Régimen Local en lo que a enajenación de bienes se refiere, y una constante remisión de las partes a tan citado pliego en orden a regular tanto las obligaciones como los derechos de los contratantes, bien pudo solicitar del presentante de la escritura que completase la documentación acompañando el pliego de condiciones o valorar su trascendencia, de modo que debió inscribir entonces todas las cláusulas de relevancia real que de él se dedujeran (artículo 51.6 del Reglamento Hipotecario), y resulta evidente que las cláusulas resolutorias y/o de reversión en él contenidas, tienen indudablemente este carácter. Aun cuando la ausencia de constancia en el Registro de dicha condición resolutoria carezca de virtualidad a efectos de lo pretendido en este recurso, como ya hemos dicho, en ningún caso pueden recaer sobre el Ayuntamiento, que carece de responsabilidad alguna en ello, las consecuencias de esta omisión. Sobre una eventual ejecución de la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Badajoz. Exigir la ejecución de la misma, equivaldría en este punto a requerir en primer término y nuevamente al interesado para que prestara su consentimiento en orden a la devolución del inmueble al Ayuntamiento; y, si no cumplimentara el requerimiento, obtener una nueva resolución judicial, esta vez ejecutoria, que supliera el consentimiento del titular. No obstante, junto a lo anterior, hemos de decir que el fallo de la sentencia, dado que ratifica en todos sus términos la resolución administrativa de la que trae causa, ya supone en sí mismo un verdadero requerimiento al actual titular registral para que preste su consentimiento voluntario a la reversión del bien al Ayuntamiento. Es más, la resolución municipal previa ya requiere al interesado para que preste tal consentimiento, mucho antes de que recayera la meritada sentencia. Por lo tanto, es evidente que se han producido ya sobrados requerimientos al actual titular registral, y que su consentimiento ya está suplido por la sentencia que presentada ante el Registrador.

V

El Registrador dio traslado del expediente al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Badajoz, que mediante Providencia de 9 de junio de 2009 hizo constar que por el Juzgado no se estima necesario realizar alegación alguna, y, por último, emitió informe el día 15 de junio de 2009 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de derecho

Vistos los artículos 1, 3 y 82 de la Ley Hipotecaria; 4.2 y 52 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, de Texto Articulado de la Ley de Bases de Contratos del Estado; 100, 174 y 175 del Reglamento Hipotecario; 39 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1988; así como las Resoluciones de esta Dirección General de 17 de septiembre de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, y 29 de enero de 2009.

1. Subsanado, según declara el propio Registrador en su informe, el defecto relativo a la forma auténtica de la sentencia aportada, se debate en este recurso la inscribibilidad de una certificación administrativa expedida por el Ayuntamiento de Alconera de un acuerdo municipal por el que se declara resuelta la venta que el referido Ayuntamiento realizó sobre una finca registral por incumplimiento de la condición resolutoria establecida en el Pliego de condiciones económico-administrativas, con la consiguiente reversión a favor del Ayuntamiento de manera expresa y automática. Se acompaña Testimonio de sentencia dictada por un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo por la que se afirma que el

contrato de enajenación tenía naturaleza administrativa no civil, se desestima el recurso contencioso-administrativo, y se ratifica el acuerdo impugnado. El Registrador suspende la inscripción porque, encontrándose la finca inscrita a favor de los compradores y habiéndose practicado la inscripción en virtud de escritura pública, no es posible practicar la reinscripción a favor del Ayuntamiento sobre la base del hipotético cumplimiento de una supuesta condición resolutoria que no consta en el Registro a menos que medie otra escritura pública o sentencia firme en la que se decrete la resolución y se ordene la cancelación o reinscripción.

2. El defecto no puede ser sostenido. Como ha mantenido este Centro Directivo en otras ocasiones (véase Resoluciones citadas en los Vistos, en particular la Resolución de 27 de octubre de 2008 y 29 de enero de 2009) a efectos de atribuir la competencia a la jurisdicción civil o a la contencioso-administrativa, debe seguirse la doctrina del Tribunal Supremo en su sentencia de 10 de junio de 1988 y distinguir los «actos de la Administración» de los «actos administrativos», pues sentado que sólo estos últimos son susceptibles de la vía administrativa, dicha calificación la merecen solamente aquellos actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, son realizados como consecuencia de una actividad de «imperium» o en ejercicio de una potestad que sólo ostentaría como persona jurídico pública y no como persona jurídico privada.

En este caso, por sentencia judicial firme emanada de procedimiento instado, precisamente, por el titular registral de la finca, el contrato resuelto ha sido calificado de administrativo y el acuerdo municipal de resolución, cancelación y reversión ha sido ratificado judicialmente en sus términos. Por tanto, la compraventa ahora objeto de resolución constituía un contrato administrativo especial instrumentalizado a través de licitación pública y pliego de condiciones cuyo incumplimiento ha sido la causa de la resolución. En virtud del artículo 4.2 de la Ley de Contratos del Estado de 1965 (aplicable por razón de la fecha del contrato, según las disposiciones transitorias de las Leyes 13/1995, de 18 de mayo; Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio; y Ley 30/2007, de 30 de octubre), debe aplicarse lo dispuesto en el artículo 52 del mismo texto, de forma que al Ayuntamiento, en cuanto órgano de contratación, le corresponde acordar la resolución del contrato. Según doctrina de este Centro Directivo (vid. Resolución de 24 de febrero de 2009), es suficiente para obtener la reinscripción la certificación administrativa del acto firme no sólo en vía administrativa sino, como en este caso, también judicial sin necesidad de obtener otra sentencia diferente o escritura pública.

3. Por otra parte, el hecho de que no conste en el Registro el pliego de condiciones y, por tanto, la condición resolutoria administrativa, no supone ningún obstáculo para proceder a la reinscripción ya que como señaló la Resolución, de este Centro Directivo, de 17 de septiembre de 2001, no habiendo pasado la finca a poder de terceros, la persona contra quien se ejercita queda afectada por la resolución como parte contractual.

Este mismo es el criterio sostenido en la actualidad por el artículo 39, apartado 4, letra a), del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que permite la resolución unilateral por la Administración por incumplimiento de condiciones impuestas en la transmisión, siempre que la resolución sea firme en vía administrativa y jurisdiccional.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación del Registrador en los términos que resultan de los anteriores pronunciamientos.

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, 11 de diciembre de 2010.—La Directora General de los Registros y del Notariado, M.^a Ángeles Alcalá Díaz.