

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

- 178** *Resolución de 12 de diciembre de 2016, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Camas, por la que suspende la inscripción de una solicitud de rectificación de error en asientos registrales.*

En el recurso interpuesto por don M. P. M., abogado, en nombre y representación del Ayuntamiento de Camas, contra la calificación del registrador de la Propiedad de Camas, don Santiago Molina Illescas, por la que suspende la inscripción de una solicitud de rectificación de error en los asientos registrales.

#### Hechos

##### I

Con fecha 24 de junio de 2016, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Camas rubricó «solicitud al Registro de la Propiedad de Camas de corrección de error advertido en la inscripción de las fincas registrales números 28772 y 28773, correspondientes a las denominadas M-12 y M-13 resultantes del proyecto de reparcelación de la UE-1 del Plan Parcial «El Muro de Defensa de Camas» cedidas gratuitamente a SODECSA con la finalidad de destinarlas a la construcción de vivienda protegida».

##### II

Presentada dicha solicitud en el Registro de la Propiedad de Camas, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Conforme al artículo 19 bis, párrafo segundo, de la Ley Hipotecaria, relativo al documento otorgado el día 24/06/2016, ante el Notario de Camas, Don Ayuntamiento de Camas, número 3154/2016 de protocolo, con número de entrada 1369, de fecha 14/07/2016, que ha causado el asiento número 2219 del diario 111 se extiende la siguiente: Nota de calificación Hechos: Sobre las fincas registrales 28.772 y 28.773 del término de Camas se practicó el día 16 de febrero de 2012 inscripción de cesión gratuita del Ayuntamiento de Camas a favor de la Sociedad para el desarrollo de Camas S.A. (SODECSA) en virtud de escritura pública de fecha 27 de diciembre de 2011, ante el notario don Carlos Villarrubia González, número 2211 de su protocolo. Posteriormente, mediante la anotación preventiva letra A la entidad SODECSA fue declarada en concurso voluntario en virtud de Auto de fecha 27 de mayo de 2014 con conservación de las facultades de administración y disposición de su patrimonio con intervención de administrador concursal, Don J. M. V. Mediante el documento presentado se pretende la “corrección del error en la inscripción registral” por la que se pretende que se haga constar en el Registro de la Propiedad un “derecho de reversión *ex lege* a favor del Ayuntamiento de Camas”. No procede la inscripción del derecho por los siguientes defectos de carácter subsanable: 1. El derecho real de reversión no consta perfectamente delimitado de acuerdo con el principio de especialidad de nuestra legislación hipotecaria. 2. La rectificación de errores de títulos inscritos en el Registro de la Propiedad requieren el consentimiento de todas las partes del contrato formalizado en escritura pública. En este caso no consta el consentimiento de la entidad SODECSA. Fundamentos de Derecho: 1. Respecto al primer defecto, en un sistema registral de inscripción, como es el nuestro, en que los asientos registrales no son transcripción del acto o contrato que provoca la modificación jurídico real que accede al Registro, sino un extracto de los mismos (“expresión circunstanciada”, dice el artículo 51.6. del Reglamento Hipotecario que refleje la naturaleza, extensión y condiciones suspensivas o resolutorias, si las hubiere, del

derecho que se inscriba), es evidente que la claridad en la redacción de aquellos es presupuesto de su fiel reflejo registral, con los importantes efectos que de la inscripción se derivan, entre ellos la presunción de existencia y pertenencia de los derechos reales inscritos “en la forma determinada por el asiento respectivo” (artículo 38 de la Ley Hipotecaria). Por otra parte, aunque es reiterada la doctrina de esta Dirección General acerca de la posibilidad de creación de nuevas figuras de derechos reales, al amparo del principio de “*numerus apertus*” que predicen los artículos 2 de la Ley Hipotecaria y 7 del Reglamento Hipotecario (cfr. Resoluciones de esta Dirección General de 25 de abril y 18 de julio de 2005, y 4 de mayo y 2 de noviembre de 2009), la autonomía de la voluntad en la configuración de nuevos derechos reales para adaptar las categorías jurídicas a las exigencias de la realidad económica y social tiene como fundamental límite el respeto a las características estructurales típicas de tales derechos reales, cuales son, con carácter general, su inmediatividad, o posibilidad de ejercicio directo sobre la cosa, y su absolutividad, que implica un deber general de abstención que posibilite dicho ejercicio sin constreñir a un sujeto pasivo determinado. Ello convierte en imprescindible la determinación del concreto contenido y extensión de las facultades que integran el derecho que pretende su acceso al Registro. Por tanto, una indeterminación –objeto, duración contenido, etc.–de un derecho real que pretende su inscripción iría en contra de los principios de especialidad y rogación (artículos 6 y 9 de la Ley Hipotecaria y 51.6 del Reglamento Hipotecario). En el presente caso, el pretendido derecho real de reversión, si bien aparece mencionado en el acto administrativo de cesión, requiere el cumplimiento de determinadas formalidades, entre ellas el otorgamiento de escritura pública como señala el artículo 52 del Decreto 18/2006 por el que se aprueba el Reglamento de bienes de las entidades locales de Andalucía, el cual señala que “la cesión deberá formalizarse en escritura pública o documento administrativo, la cual se inscribirá en el Registro de la Propiedad cuando proceda, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable”. El derecho de reversión a favor de un Ayuntamiento de un bien cedido en su día a un particular, ya sea persona física o jurídica, constituye un “acto de la Administración”, que es necesario diferenciar de los “actos administrativos”. Los actos administrativos son aquellos en que la Administración actúa en virtud de su “*imperium*” o en el ejercicio de una potestad que sólo ostenta como persona jurídica pública, distinto de los actos de la Administración, que son aquéllos en que actúa como persona jurídica-privada, como ocurre en el presente caso en el que la Administración –Ayuntamiento de Camas– contrata con particulares sobre cuestiones de propiedad en el ámbito del derecho privado y no administrativo, motivo por el cual es objeto de escritura pública y no de certificación administrativa. Por este motivo, el derecho de reversión a favor del Ayuntamiento, cuya titularidad deviene *ex lege*, requiere estar formalizado en escritura pública. 2. Sentado lo anterior, respecto al segundo defecto, constituye una regla básica en nuestro Derecho Hipotecario la de que los asientos registrales están bajo la salvaguardia de los tribunales y producen todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud (artículo 1, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria). Por ello, como ha reiterado la Dirección General de los Registros y del Notariado (Resoluciones de 2 de febrero de 2005, 19 de diciembre de 2006, 19 de junio de 2010, 23 de agosto de 2011 y 5 y 20 de febrero y 27 de marzo de 2015), la rectificación de los asientos exige, bien el consentimiento del titular registral y de todos aquellos a los que el asiento atribuya algún derecho –lógicamente siempre que se trate de materia no sustraída al ámbito de autonomía de la voluntad–, bien la oportuna resolución judicial recaída en juicio declarativo entablado contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho. Este principio se plasma en el artículo 40.d) de la Ley Hipotecaria referido a las inexactitudes del Registro que procedan de falsedad, nulidad o defecto del título que hubiere motivado el asiento y en general de cualquier otra causa no especificadas en la Ley: en todas estas, la rectificación precisará del consentimiento del titular o, en su defecto, resolución judicial. Es cierto que esta Dirección General ha declarado en diversas ocasiones (cfr., entre otras, las Resoluciones de 5 de mayo de 1978, 6 de noviembre de 1980, 10 de septiembre de 2004, 13 de septiembre de 2005, 19 de junio de 2010, 7 de marzo, 24 de junio, 23 de agosto y 15 de octubre de 2011, 29 de febrero de 2012 y 14 de

mayo de 2013) que cuando la rectificación se refiere a hechos susceptibles de ser probados de un modo absoluto con documentos fehacientes y auténticos, independientes por su naturaleza de la voluntad de los interesados, no es necesaria la aplicación del artículo 40.d) de la Ley Hipotecaria, pues bastará para llevar a cabo la subsanación tabular la mera petición de la parte interesada acompañada de los documentos que aclaren y acrediten el error padecido. No obstante, en el presente caso no es suficiente para practicar la rectificación la mera presentación del título en virtud del cual se practicó la inscripción, pues debiendo hacerse constar el derecho de reversión en la correspondiente escritura pública de cesión gratuita, es ineludible el consentimiento de ambos, sin que baste el prestado por uno solo de ellos (cfr. artículos 1269 del Código Civil y 54 del Reglamento Hipotecario). En consecuencia, para la práctica de la rectificación es necesaria la prestación de consentimiento por parte de SODECSA o, en su defecto, la resolución judicial firme entablada enjuicio declarativo contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho. Acuerdo Suspende la inscripción solicitada por los defectos subsanables indicados anteriormente. No se toma anotación preventiva por defecto subsanable por no haber sido solicitada. Camas a veintiséis de julio del año dos mil dieciséis. El registrador de la Propiedad (firma ilegible) Don Santiago Molina Illescas».

## III

El día 15 de septiembre de 2016, don M. P. M., abogado, en nombre y representación del Ayuntamiento de Camas, interpuso recurso sobre la base de los siguientes fundamentos: «Primera.–Como se ha indicado, con fecha 19 de agosto de 2016, se ha recibido en las dependencias municipales, calificación negativa del Registrador de la Propiedad de Camas, a tenor de lo regulado en el artículo 322 de la Ley Hipotecaria (LH). La base jurídica sobre la que descansa la calificación negativa estriba en: a) El derecho de reversión no consta perfectamente delimitado de acuerdo con el principio de especialidad de nuestra legislación hipotecaria. b) La rectificación de errores de títulos en el Registro de la Propiedad requieren el consentimiento de todas las partes del contrato formalizado en escritura pública. En relación al primer argumento, el Registrador aún reconociendo el carácter de “*numerus apertus*” que predicen los artículos 2 de la LH y 7 del Reglamento hipotecario (Resoluciones de la Dirección General de 25 de abril y 18 de julio de 2005, y 4 de mayo y 2 de noviembre de 2009) para la constitución de derechos de naturaleza real, siempre que se den las notas configurativas y constitutivas de los mismos, inmediatez y abolutividad, aserta que la indeterminabilidad del contenido del derecho que se pretende inscribir cierra el acceso al registro. En el caso que nos ocupa, el Registrador reconoce que el derecho real de reversión se encontraba incluido en el acto administrativo de cesión, necesitando escritura pública para su acceso por exigencia del artículo 52 del Decreto 18/2006. En base a ello el Registrador manifiesta que el acto de cesión no es un acto administrativo sino un “mero acto” ya que la administración habría actuado como persona jurídica privada no investida de “*imperium*”. En contestación a la argumentación expuesta es necesario advertir relación fáctica siguiente: Con fecha 30 de noviembre de 2011 se acordó por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Camas la adscripción de la parcela M13 del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 1 del Plan Parcial Transitorio 1 del PGOU de Camas al Patrimonio Municipal del Suelo (PMS) y la cesión gratuita de la misma, junto con la parcela M12, también integrante del PMS como consecuencia de un proyecto reparcelatorio, a la mercantil SODECSA a la sazón la demandante. La efectividad de tal cesión quedaba condicionada al cumplimiento del destino previsto en el art. 76.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística 2 de Andalucía (LOUA), y el art. 39 de TRLS del 2008, que ¿no resulta ser otro que la promoción de viviendas de protección pública; condición que expresamente constaba en el contrato administrativo de cesión que se firmó con la mercantil SODECSA. El artículo 76.b) de la LOUA dispone que: “Los bienes del patrimonio público del suelo podrán: B) Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de

protección pública y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público. El artículo 53 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, aprobado por Decreto 18/2006 de 24 de enero, por su parte, igualmente, establecía que: '1. Si los bienes inmuebles cedidos no se destinasen al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la administración local con todas las mejoras realizadas, la cual tendrá derecho a percibir del beneficiario, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos sufridos por los citados bienes. 2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta siguientes. 3. En el acuerdo de cesión gratuita deberá constar expresamente la reversión automática a la que se refiere el apartado primero (...) Frente a las manifestaciones realizadas por el Registrador (acto vs acto administrativo) es imprescindible le exponer la siguiente argumentación para que se pueda tener claro ante que acto jurídico nos encontramos. Como se sabe, acto administrativo se ha de entender toda declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio emitido por una Administración Pública en el ejercicio de una potestad pública (G. F.). En base a ello, todo acto (acción y voluntad) es un acto jurídico y todo acto jurídico emitido por la Administración es un acto administrativo sujeto al Derecho Administrativo. La Administración Pública territorial municipal, y su órgano de gobierno y administración, el Ayuntamiento, no pueden actuar, jamás, como una entidad privada o como una persona jurídica privada. Siendo una entidad administrativa, elemento básico de nuestra organización territorial, actúa con potestad pública siempre y sobre todo cuando los actos nacen de sus órganos de dirección y gobierno (Alcalde, Pleno, Junta de Gobierno y Concejales). Piénsese, al respecto, imposibilidad de desligarse administrativa más férrea es descentralización instrumental, creación de la Administración conseguir la famosa huida del (G. E.). La creación doctrinal creada por el Tribunal Supremo en el año 88, acogiendo de modo equivocado, la distinción que realizó G. J. y que con posterioridad fue incorporada al cuerpo doctrinal del Consejo de Estado francés, entre 'actos administrativos y actos de la administración', no puede ser aplicado en nuestro caso. No solo porque los 'actos de la administración' o actos domésticos o materiales, que es como se le denomina en la doctrina francesa a los mismos, queden relegados a la esfera interna de la Administración para su organización y gestión, sino porque nos encontramos con acto administrativo de contratación en el que Ayuntamiento es parte contratante. En el caso que nos ocupa, los sujetos de relación jurídica eran al Excmo. Ayuntamiento de Camas y la sociedad mercantil SODECSA. No actuaba el Ayuntamiento, como afirma el Administrador como persona jurídica privada, que por otra parte no es posible, sino como una parte contratante de un contrato administrativo especial. En este sentido, el acuerdo de cesión de las parcelas sujetas a reversión se formalizó en un contrato administrativo, que no es sino la anulación de dos actos jurídicos de personas jurídicas distintas, en un acto administrativo contractual. En palabras del padre del Derecho Público, L. D. (Transformaciones de Derecho público y privado. Ed. Comares. 2007. pag 85): 'si muchos actos administrativos son actos unilaterales, muchos también son actos contractuales. Un acuerdo de voluntades se produce entre un agente público y otro individuo, y esta declaración contractual de voluntades es en tal caso el sostén del acto administrativo.' La doctrina de la dualidad de personalidades (M. D., personalidad pública y personalidad patrimonial o fiscal) quedó orillada, por la jurisprudencia y la doctrina al entender que la Administración Pública territorial no podía desprenderse de su imperium y por tanto, de las facultades desorbitantes para con los contratos administrativos celebrados (SSTS 6-4-89; 5-2-2007, entre otras). Es por esta razón por la que, el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en su artículo 20, manifiesta que: 'tendrán la consideración de contratos privados los celebrados por los entes y entidades del sector público que no reúnan la condición de Administración Pública', indicando con posterioridad, de forma taxativa, los contratos que, aún realizados

por la Administración Pública, tienen el carácter de privado (art 20.1. párrafo segundo) y entre los que no se encuentra el contrato de cesión: ello obliga a calificarlo de administrativo especial por estar vinculado al giro o tráfico de la Administración”. A esta conclusión ha llegado el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha en el Dictamen 3/2001 de 13 de enero, que viene a decir lo siguiente: “La naturaleza de los contratos de enajenación de parcelas integrantes del patrimonio municipal del suelo para ser destinadas por quienes resulten adjudicatarios a la construcción de viviendas ha sido objeto de análisis por este Consejo diversas ocasiones”. En tal sentido, cabe recordar lo manifestado en el Dictamen 61/2007, de 11 de abril, emitido en relación con la resolución de contratos de enajenación de parcelas propiedad del Ayuntamiento de Bargas, procedentes de terrenos que estaban adscritos al patrimonio municipal del suelo y cuyo aprovechamiento debía destinarse a la construcción de viviendas de protección pública, según se señalaba en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigieron el concurso. En dicho dictamen se considera que “la finalidad u objeto del contrato es el elemento definitorio de su calificación jurídica la cual ha de prevalecer sobre la circunstancia de que el contrato pretenda la enajenación de patrimonio municipal, tal enajenación se dirige a un fin y no es sino medio para alcanzarlo. Con ello se desvanecen las dudas que pudiera suscitar la dicción literal del apartado tercero del artículo 5 del TRLCAP, cuando califica las compraventas y demás negocios análogos como contratos de naturaleza privada. A la finalidad se refiere el apartado 2 del citado artículo cuando dice que tienen naturaleza administrativa especial los contratos ‘por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa e inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley’”. También atiende implícitamente a la finalidad, el artículo 112.2 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, cuando en la regla 2.ª, antes transcrita, se refiere a las “características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato”. Por ello, se concluía respecto del contrato que era objeto de examen, que “el pliego rector del mismo señala, en sus cláusulas primera y segunda, que se trata de parcelas adscritas al patrimonio municipal de suelo y que el aprovechamiento de los terrenos debe destinarse a la construcción de viviendas de protección pública, fijando los plazos máximos en que debe llevarse a cabo. De lo anterior se deduce claramente que nos encontramos ante un contrato vinculado al giro o tráfico específico de la Administración contratante que satisface de forma directa e inmediata una finalidad pública de su específica competencia, por lo que no cabe sino afirmar que estamos ante un contrato de naturaleza administrativa especial, y ello pese a que la cláusula 15 del pliego de cláusulas administrativas particulares afirma que el contrato tiene naturaleza privada, deberá de primar, como se ha indicado antes, la verdadera naturaleza contractual que se deriva de su finalidad específica”. Siendo esto así, el contrato de cesión con la cláusula de reversión *ex lege*, no era un contrato privado, a semejanza de un contrato de creación artística, sino un contrato administrativo sujeto al derecho administrativo y a la jurisdicción contenciosa-administrativa, como lo denota el hecho de que se halla subiudice, ante el Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 13 de Sevilla. La exigencia de escritura pública para formalizar el acto de cesión no devino por ser un contrato privado, que no es, sino por tener como objeto el Patrimonio Público del Suelo, que goza de la naturaleza jurídica de bienes patrimoniales por no concurrir en ellos la condición de inalienabilidad, que caracteriza a los bienes demaniales. Es por ello por lo que la norma exige escritura pública. Pero la exigencia no es un requisito *ad solemnitatem* como para la compraventa de bienes inmuebles entre particulares sino *ad probationem*. La escritura es un requisito de acceso al registro pero no una condición legal para la validez o eficacia del negocio jurídico realizado y que constituye la base del acto administrativo. Segunda.—Manifestado lo anterior, se ha de advertir que lo que existió fue un error por omisión por parte del Notario actuante al no introducir en el título (escritura pública) fiel reflejo del acto administrativo en toda su extensión. Efectivamente, el artículo 51.6 del Reglamento Hipotecario manifiesta que “Para dar a conocer la extensión del derecho que se inscriba

se hará expresión circunstanciada de todo lo que, según el título, determine el mismo derecho o limite las facultades del adquirente, copiándose literalmente las condiciones suspensivas resolutorias, o de otro orden, establecidas en aquél. No se expresarán, en ningún caso, las estipulaciones, cláusulas o pactos que carezcan de trascendencia real.” El legislador fue claro. En la necesidad de que el Registro sea un fiel reflejo de la realidad material y jurídica, la registral no puede crear una al margen de aquellas dos. El acto administrativo de cesión contenía una condición de reversión (condición resolutoria) impuesta por orden Legal, conocida y aceptada por ambas partes contratantes, que el Notario actuante no debió obviar, ya que entonces, permitía acceder al Registro un acto, con una extensión jurídica que contrastaba con el que realmente se realizó. Esa disparidad (acto puro vs acto condicionado), chocaba y choca con el principio de publicidad registral (material y formal) que fundamenta la actuación del Registro, y que otorga la presunción *iuris tantum* de que los derechos reales existen en la forma consignada en el Registro. La publicidad registral ofrece seguridad jurídica a terceros que actúan en el tráfico jurídico. En nuestro caso, la seguridad jurídica queda cercenada por adecuada realidad administrativa. Si atendemos al protocolo notarial de las fincas 28772 y 28773, se puede observar que los documentos administrativos donde constaba expresamente la reversión estaban incluidos expresamente, y no se hicieron constar en el documento público notarial. Como bien indica el Registrador, la Dirección General a la que nos dirigimos ha manifestado (14 de mayo de 2013) que cuando La rectificación se refiere a hechos susceptibles de ser probados de un modo absoluto con documentos fehacientes y auténticos, independientemente de la naturaleza de la voluntad de los interesados, no es necesaria la aplicación del artículo 40.d) de la LH, pues bastará para llevar a cabo la subsanación tabular la mera petición de las partes interesadas acompañada de los documentos que aclaren y acrediten el error padecido. En el caso que nos ocupa, es claro y evidente, por su obviedad, que hubo un error por parte del Notario actuante que no hizo constar la cláusula de reversión, establecida expresamente en el acto administrativo (título) y consentida por ambas partes contratante, que autoriza ex art. 51.6 del RH, al propio Registrador a corregir, de suyo, lo que es a vista de todos un error material incuestionable. En otras palabras, la cláusula de reversión se encontraba en el acuerdo de cesión (acto administrativo, que era precisamente el título. No puede escudarse el Registrador, para afirmar su oposición, en que al no aparecer en la escritura se requiriera el consentimiento de la otra parte contratante. Permítaseme calificar el argumento de tautológico. El problema era y es, precisamente, que en la escritura no apareció una cuestión jurídica expresamente consentida y establecida en el negocio jurídico de cesión por causas imputables, no a las partes sino al Notario, por lo que no es dable entender que, como no se encuentra la cláusula en la escritura, se requiere el consentimiento de la otra parte contratante. Es que precisamente ese es el problema. En la escritura no aparece la cláusula de reversión, no por hechos imputables a las partes sino por un error del Notario actuante que no reflejó fielmente en la escritura el acto administrativo que constituía el título. Es por lo expuesto por lo que comprobado el error material en el que incurrió el notario al no formalizar correctamente el acto, el Registrador en aras del principio de publicidad registral, y ante la evidencia de lo fáctico y lo jurídico, podría adecuar la inscripción de la cesión a la realidad jurídica, que no es sino que aquella está sujeta por imperativo legal a una reversión jurídica que constaba en el acto administrativo que le sirve de fundamento. La Dirección General de los Registros y del Notariado, en la Resolución de 11 Dic. 2010, ha dispuesto “(...)».

## IV

El registrador emitió informe el día 23 de septiembre de 2016 y elevó el expediente a este Centro Directivo.

**Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 629, 633, 641, 647, 1091, 1255, 1256, 1257 y 1259 del Código Civil; 1.3.º, 9, 40, 82 y 211 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 51.6.ª del Reglamento

Hipotecario; 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía; 50 y siguientes del Decreto 18/2006, de 24 de enero; 76 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 31 de octubre y 2 de noviembre de 1995, 24 de enero y 21 de febrero de 2006 y 21 de febrero de 2012, entre otras, y, Sala Primera, de 29 de julio de 1995 y 21 de marzo de 2003, entre otras, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 1975, 7 de septiembre de 1992, 22 de octubre de 1996, 27 de enero de 1998, 20 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, 1 de junio de 2012, 15 de enero y 20 de noviembre de 2013, 12 de febrero, 11 de julio y 10 de diciembre de 2014, 30 de julio de 2015 y 2 de junio de 2016.

1. Son hechos relevantes del presente expediente los siguientes:

– Con fecha de 30 de noviembre de 2011 se acuerda por el Pleno del Ayuntamiento de Camas la adscripción de la parcela M13 del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 1 del Plan Parcial Transitorio 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Camas al Patrimonio Municipal del Suelo y la cesión gratuita de la misma, junto con la parcela M12, también integrante del citado patrimonio, como consecuencia de un proyecto reparcelatorio, a la mercantil «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA».

– La efectividad de tal cesión quedaba condicionada al cumplimiento del destino previsto en el artículo 76.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística 2 de Andalucía, y el artículo 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo, esto es, la promoción de viviendas de protección pública; condición que expresamente constaba en el contrato administrativo de cesión que se firmó con la mercantil «Sociedad para el Desarrollo de Camas, S.A.», formalizado en escritura pública otorgada en Camas el día 27 de diciembre de 2011 por el notario de Camas, don Carlos Villarrubia González, con el número 2.212 de protocolo.

– Con fecha 16 de febrero de 2012 se practica la inscripción sobre las fincas registrales 28.772 y 28.773 por la que el Ayuntamiento de Camas cede el dominio de las citadas fincas a título gratuito a la entidad «Sociedad para el Desarrollo de Camas, S.A.» para la promoción de viviendas de protección oficial, en virtud de escritura pública de 27 de diciembre de 2011.

– Con fecha 29 de octubre de 2015 se practica anotación preventiva de concurso letras A y C sobre las fincas registrales números 28.772 y 28.773, respectivamente, por la que «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA» es declarada en concurso voluntario por el Juzgado de lo Mercantil número 1 de Sevilla en procedimiento número 525/2014. Mediante auto de fecha 26 de mayo de 2014, se dispone que el deudor conservara las facultades de administración y disposición sobre su patrimonio, quedando sometido el ejercicio de éstas a la intervención de sus administradores concursales, mediante su autorización o conformidad.

– El día 14 de julio de 2016 se presenta en el Registro de la Propiedad de Camas por parte del Ayuntamiento de Camas «solicitud al Registro de la Propiedad de Camas de corrección de error advertido en la inscripción de las fincas registrales 28.772 y 28.773, correspondientes a las denominadas M-12 y M-13 resultantes del proyecto de reparcelación de la UE-1 del Plan Parcial «El Muro de Defensa de Camas» cedidas gratuitamente a «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA» (SODECSA en adelante), con la finalidad de destinarlas a la construcción de vivienda protegida». Por dicho documento se solicita que se proceda «a la corrección del error de la inscripción registral evidenciado en los antecedentes expuestos, de tal modo que quede inscrito el derecho de reversión ex lege a favor del Ayuntamiento de Camas respecto de las fincas registrales 28772 y 28773, como así se hizo constar tanto en el acto administrativo resolutorio de la cesión gratuita, como en la propia escritura pública, al haber sido protocolizado en la misma». A juicio del Ayuntamiento de Camas, la cesión de dominio a título gratuito que causó la inscripción 23ª en ambas fincas registrales debía haber recogido un derecho reversión de carácter legal a

favor del citado Ayuntamiento para el caso de que la finca no cumpliera la finalidad a la que estaba sujeta.

El registrador suspende la inscripción del citado documento por dos defectos: primero, el derecho real de reversión no consta perfectamente delimitado de acuerdo con el principio de especialidad de nuestra legislación hipotecaria, cuya titularidad, si bien deviene «ex lege», requiere estar formalizado en escritura pública, y segundo, la rectificación de errores de títulos inscritos en el Registro de la Propiedad requieren el consentimiento de todas las partes del contrato formalizado en escritura pública. En este caso no consta el consentimiento de la entidad «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA» o la oportuna resolución judicial.

2. Como ha señalado este Centro Directivo –cfr. por todas, Resolución de 11 de octubre de 2016–, 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 de los artículos 57 de la Ley 30/1992 y 39 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), sino también otros distintos y superiores, también con transcendencia «erga omnes», como el de inoponibilidad de lo no inscrito y en el fe pública registral de los artículos 32 y 34 de la Ley Hipotecaria (vid. Resolución de 15 de enero de 2013).

Pues 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, actuales 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre), 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 y 1 de junio de 2012).

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, con el exclusivo objeto, como tiene declarado este Centro Directivo, de que cualquier titular registral no pueda ser afectado si, en el procedimiento objeto de la resolución, no ha tenido la intervención prevista por la Ley, evitando que el titular registral sufra, en el mismo Registro, las consecuencias de una indefensión procesal, y en este sentido -como una garantía más del derecho constitucional a una tutela judicial efectiva- debe ser entendido el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, en congruencia con los artículos 1, 20 y 40 de la Ley Hipotecaria.

También se ha afirmado de forma reiterada y constante, que es principio básico del sistema registral español que la rectificación de los asientos del Registro presupone el

consentimiento de su titular o la oportuna resolución judicial supletoria (cfr. artículos 1 y 40 de la Ley Hipotecaria). Ahora bien, se ha señalado (vid. Resoluciones de 27 de junio de 1989, 8 de enero de 1999, 10 de marzo de 2000 y 12 de febrero de 2014) que del mismo modo que cabe la modificación de situaciones jurídico-reales por resolución de la Administración aunque estén inscritas en virtud de un título no administrativo, con no menor razón deberá admitirse la modificación de la situación jurídica real inscrita en virtud de un título administrativo si en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración, es alterado (cfr. artículos 102 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 106 a 111 de la actual Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), y siempre que se trate de expedientes en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente para la modificación que se acuerde, y se cumplan en él las garantías legales establecidas en favor de la persona afectada.

3. Esta Dirección General ya tuvo ocasión de analizar la naturaleza de los contratos celebrados por Administraciones Públicas, en su Resolución de 11 de julio de 2014, con cita de la Sentencia de 21 de febrero de 2012, donde se debatía sobre la procedencia o no de extender una anotación preventiva de un acuerdo municipal por el que se acuerda la resolución unilateral por parte de Ayuntamiento de la venta de dos fincas registrales formalizada mediante escritura pública e inscrita en el Registro de la Propiedad, acuerdo municipal confirmado mediante resolución desestimatoria de un recurso de reposición interpuesto contra el mismo, y éste a su vez objeto de impugnación en vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

En dicha Resolución recordó 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 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». En el mismo sentido se pronunciaba ya el artículo 9 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, vigente a la fecha de la celebración del contrato de compraventa debatido.

4. En el caso particular de las cesiones gratuitas de bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo, en el ámbito de la Comunidad de Andalucía, resulta de aplicación los artículos 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que en su artículo 50.6, establece que las cesiones gratuitas de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se regirán por lo dispuesto en su legislación específica.

Esta legislación es fundamentalmente el artículo 76 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que prevé que los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser: «b) Cedidos gratuitamente o por precio que

puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público».

El artículo 51 del Decreto 18/2006, aplicable también con carácter general a este tipo de bienes, preceptúa que el expediente administrativo de la cesión deberá contener los siguientes documentos: «a) Memoria que justifique que los fines que se persiguen con la cesión redundan en beneficio del vecindario de la Entidad. b) Nota simple registral acreditativa de la titularidad del bien objeto de cesión, en caso de bien inmueble. c) Certificado de la Secretaría en el que conste que el bien figura inscrito en su Inventario, con la calificación jurídica de bien patrimonial. d) Informe de la Intervención en el que se haga constar que no existe deuda pendiente de liquidación con cargo al bien objeto de la cesión. De existir, habrá de constar el compromiso de la persona cesionaria de subrogarse en ella. e) Informe de valoración del bien, expedido por persona técnica competente. f) Certificación de que se ha realizado información pública del acuerdo de la cesión por plazo no inferior a veinte días, con inserción del edicto tanto en el tablón de anuncios de la Entidad como en el Boletín Oficial de la Provincia. g) Aceptación por la persona cesionaria de los términos de la cesión».

La cesión deberá formalizarse en escritura pública o documento administrativo, la cual se inscribirá en el Registro de la Propiedad cuando proceda, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable –artículo 52–.

En el caso de las cesiones patrimoniales a título gratuito, sin embargo, se destaca el carácter esencial de la forma, mediante el otorgamiento de escritura pública o documento administrativo, ya en la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía –artículo 26.4–, de modo coherente las normas generales de nuestro ordenamiento –artículo 633 del Código Civil–.

El artículo 53, por su parte, regula la reversión de los bienes patrimoniales cedidos, de modo que si no se destinasen al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la administración local con todas las mejoras realizadas, la cual tendrá derecho a percibir del beneficiario, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos sufridos por los citados bienes. En el acuerdo de cesión gratuita deberá constar expresamente la reversión automática a la que se refiere el apartado primero.

Respecto del derecho de reversión integrado en la cesión gratuita, este Centro Directivo, en su Resolución de 10 de diciembre de 2014, tuvo ocasión de analizar su naturaleza precisando que, como señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2003, «la cesión gratuita de terrenos o bienes municipales de naturaleza patrimonial sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para el municipio ha sido calificada por esta Sala en ocasiones como donación modal, como se observa en la Sentencia de 28 de abril de 1993, recurso 10499/1991. En otras ocasiones, sin rechazar esta calificación, esta Sala ha partido del carácter administrativo, sujeto a las normas del Derecho privado, de tal tipo de cesión –Sentencia de 31 de octubre de 1988– o lo ha calificado como negocio jurídico innominado, celebrado entre dos administraciones públicas, por el que se ceden unos terrenos patrimoniales para una finalidad determinada (Sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997). En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del contrato y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado». Y añade el Alto Tribunal que «la consecuencia a que llegan estas sentencias es la de que, en el caso de incumplimiento de la finalidad a la que se sujeta la cesión del bien, procede la rescisión del contrato a instancia de la corporación cedente, bien por aplicación del artículo 647 del Código civil (según el cual «a donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso») (Sentencia de 28 de abril de 1993), bien por entender que al producirse la desafectación de los bienes en su día cedidos desapareció la causa que justificó la razón de ser del negocio jurídico y, por

ende, su eficacia por desaparición de la causa del negocio, es decir, de la razón justificativa de su eficacia jurídica (Sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997)...».

La Sentencia de 24 de enero de 2006 afirmó que: «En consecuencia no resulta aplicable la normativa del Código Civil sino el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, cuyo texto vigente en el momento en que se acuerda la cesión, es el Decreto de 27 de mayo de 1955, mientras que al adoptarse el acto acordando ejercitar la reversión resulta aplicable el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio». La Sentencia de 21 de febrero de 2006, por su parte, acepta la consideración de la cesión realizada por el Ayuntamiento como la de una donación de carácter modal y, ante la ausencia de una regulación específica completa de la mencionada institución en el ámbito del derecho administrativo; se inclina por la aplicación supletoria del Código Civil (fundamentalmente, su artículo 647 sobre revocación de donaciones).

No obstante, existe doctrina y jurisprudencia -en este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1995 y el Dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía de 15 de febrero de 2001- que califican expresamente la cesión gratuita de patrimonio público de suelo, como contrato administrativo especial por estar vinculado al giro o tráfico de la Administración contratante, la gestión del patrimonio municipal de suelo, satisfaciendo de forma directa o inmediata una finalidad pública, lo que justifica la afección de los bienes al uso previsto y su plazo de cumplimiento, y previsión de una garantía legal en forma de derecho de reversión o condición resolutoria -cfr. el artículo 8 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, desarrollado en los artículos 2 y 4 del Decreto 149/2006, de 25 de julio-.

Su régimen jurídico se basaría, por ello, en primer término, en su legislación específica, la urbanística y de régimen local, en lo demás, la general de contratación administrativa y en su defecto, las normas de derecho privado -cfr. artículos 19 y 20, en relación al artículos 2 y 4 y disposición final segunda 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, 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y 50.6 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía-.

La razón de ser del derecho de reversión es garantizar que el suelo, que es objeto de cesión gratuita y procedente del patrimonio público del suelo, sea destinado al fin para el que fue cedido a la Administración local y que, para el caso de incumplimiento de dicha finalidad, vuelva a integrarse en dicho patrimonio. El derecho de reversión, y la condición resolutoria regulada en el artículo 8 de la citada Ley 13/2005, de 11 de noviembre, así como en las normas de desarrollo, tienen como finalidad la protección del uso del suelo evitando, dado el carácter gratuito de la cesión, los perjuicios que la misma pueda ocasionar al cedente.

De modo que si los bienes cedidos no son destinados al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejan de serlo posteriormente, se considera resuelta la cesión y revierten a la entidad local, reversión que tiene carácter automático y de pleno derecho por acuerdo de la propia entidad pública, con efectos ejecutivos, con audiencia de la parte interesada, siendo una manifestación del privilegio de autotutela de la Administración, en su vertiente declarativa y ejecutiva, -cfr. Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1995-. Prerrogativa de autotutela reconocida expresamente al órgano de contratación para interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta, dentro de los límites legales, añadiendo que los acuerdos que adopte el órgano de contratación pondrán fin a la vía administrativa y serán inmediatamente ejecutivos -artículos 210 y 211 de la Ley de Contratos del Sector Público-.

5. Debe recordarse, no obstante, que como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina, la singular protección que el Registro de la Propiedad otorga al titular inscrito constituye un límite importante a las facultades reivindicativas y de autotutela de la Administración que resulta obligada a impugnar judicialmente la presunción de legitimidad que deriva de la

inscripción en el Registro (artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria, salvo en el caso particular de los deslindes de costas, artículo 13 de la Ley de Costas, y de cauces públicos, artículo 87 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas), excepciones ambas que se justifican por la ostensibilidad característica del demanio natural, así como aquellos otros supuestos de autotutela expresamente admitidos por la Ley.

Así debe entenderse el contenido del artículo 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando exceptúa de la ejecución forzosa de los actos administrativos por la propia Administración, aquellos supuestos en que «...la Ley exija la intervención de los Tribunales», siendo así que el primer artículo de la Ley Hipotecaria expresamente sanciona que los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud, protección judicial de la que goza el titular registral.

Esta doctrina debe relacionarse, por tanto, con el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo artículo 52, apartado tercero, precepto que regula otro supuesto de autotutela administrativa en la reversión de bienes procedentes del patrimonio público de suelo, permitiendo la constancia registral como causa de resolución de la cesión afectando con eficacia real a eventuales terceros que puedan resultar perjudicados.

Dicha norma prevé que «las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación. 4. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos: a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial. Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística. b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas».

Con todo, debe partirse de la premisa de que la legitimación registral y sus efectos jurídicos privilegiados en cuanto a la presunción a favor del titular registral, de existencia y pertenencia del derecho inscrito con la extensión y condiciones que consten en el asiento respectivo –artículos 1.3.º, 9 y 38 de la Ley Hipotecaria y 51 de su Reglamento– constituye un importante límite a las facultades exorbitantes de la Administración, en este caso municipal, que obliga a ésta, fuera de los supuestos previstos legalmente, a impugnar judicialmente la fuerza legitimadora de la inscripción, a falta de consentimiento del titular registral.

6. En el caso del presente expediente, se pretende la constancia registral de la citada garantía legal cuando esta, constando en el acuerdo administrativo de cesión aceptado por el cesionario, protocolarizado en la escritura, no se reflejó en el contenido de la misma, que formalizó el negocio jurídico que sirvió de título para la inscripción a favor de la entidad cesionaria, hoy en situación de concurso, formalización que, por otra parte, era necesaria para la perfección de la cesión con todos sus efectos jurídicos, incluido el de reversión legal.

Pues bien, una interpretación conjunta de la naturaleza del citado de reversión como garantía «*ex lege*», causa de resolución de carácter implícito, ligada necesariamente a la cesión gratuita de bienes patrimoniales, con fin de asegurar el cumplimiento del fin público a que se encuentra naturalmente afecto el patrimonio público de suelo, junto a la potestad reconocida a la Administración de tutelar, incluso con eficacia ejecutiva, el cumplimiento de su objeto, debe llevar a admitir la virtualidad de la citada reversión en caso de

incumplimiento, aunque no se hubiera reflejado en el documento de formalización de la cesión o, incluso, en el propio expediente administrativo.

Sin embargo, su configuración como causa de resolución explícita de la cesión, con plenos efectos jurídicos reales y su aptitud para ser susceptible de constancia registral, requiere el cumplimiento de las exigencias del principio de determinación o especialidad –artículos 9 de la Ley Hipotecaria y 51.6.<sup>a</sup> de su Reglamento–, máxime cuando es posible la alteración del citado régimen legal de reversión, mediante la oportuna estipulación negocial en tal sentido, dentro de los límites legales –artículos 1255 del Código Civil, aplicable en este punto al contrato administrativo, y 53 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía–. Es el caso de la alteración del plazo legal por pacto, o la posposición a hipoteca futura –vid. Resolución de 10 de diciembre de 2014–.

En definitiva, aunque pueda admitirse la actuación unilateral de la Administración vía procedimiento administrativo, con audiencia del interesado, en la resolución de la cesión y reversión por incumplimiento de sus fines, por mor de la eficacia «ex lege» de la garantía legal y la potestad de autotutela, aunque la misma no conste documentalmente, no puede confundirse con la estipulación negocial que la configure con carácter explícito y que permitirá, debidamente formalizada en documento público, su acceso registral con los efectos jurídicos derivados de la inscripción.

7. Como se ha argumentado, es regla básica en nuestro Derecho hipotecario que los asientos registrales están bajo la salvaguardia de los tribunales y producen todos sus efectos en tanto no se declare su inexactitud (artículo 1, párrafo tercero, de la Ley Hipotecaria). Por tanto, como ha reiterado este Centro Directivo (cfr. por todas, las Resoluciones de 2 de febrero de 2005, 19 de diciembre de 2006, 23 de agosto de 2011 y 29 de febrero de 2012), la rectificación de los asientos exige, bien el consentimiento del titular registral y de todos aquellos a los que el asiento atribuya algún derecho –lógicamente siempre que se trate de materia no sustraída al ámbito de autonomía de la voluntad–, bien la oportuna resolución judicial recaída en juicio declarativo entablado contra todos aquellos a quienes el asiento que se trate de rectificar conceda algún derecho (cfr. artículos 40, 217 y 219 de la Ley Hipotecaria).

No puede alterarse, por tanto, el contenido de los asientos sin dicho consentimiento o resolución judicial, o sin una acreditación fehaciente de lo manifestado que desvirtúe el contenido del título que motivó la inscripción vigente.

Si lo que realmente se rectifica no es un error del Registro sino de la formalización de negocios que hayan accedido al mismo, será necesario para su reflejo tabular el consentimiento del titular registral pero también que tales rectificaciones sean eficaces por sí mismas y esa eficacia no puede admitirse si no es consentida por todos los que fueron parte en aquéllos (cfr. artículos 1091, 1256, 1257 y 1259 del Código Civil).

Sin embargo, si el error proviene de la tramitación de un expediente administrativo –cfr. Resolución de 2 de junio de 2016–, tampoco procedería la rectificación del Registro por mera solicitud, sino que se precisaría rectificación del expediente administrativo que dio lugar a la certificación administrativa que sirvió de título inscribible, pues si la rectificación de los asientos del Registro presupone, como regla general, el consentimiento del titular o la oportuna resolución judicial supletoria (cfr. artículos 1 y 40 Ley Hipotecaria), también debe admitirse la rectificación de situaciones jurídicas reales inscritas en virtud de título administrativo –cfr. Resolución de 30 de julio de 2015–, si en el correspondiente expediente, éste, por nueva resolución de la Administración es alterado (cfr. artículos 102 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 109 de la nueva Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas). No es, por tanto, inexcusable siempre y en todo caso, el consentimiento de los titulares afectados o la resolución judicial supletoria, sino que bastará con que se trate de expedientes meramente rectificadores en los que la autoridad administrativa interviniente sea competente para la modificación que se acuerde, se tramite el procedimiento adecuado y se cumplan las garantías legales establecidas en favor de las personas afectadas. Manifestación concreta de esta posibilidad es la reflejada

en el apartado 3 del artículo 113 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, en el que se contempla la posibilidad de inscribir en el Registro de la Propiedad «las operaciones jurídicas complementarias que sean del caso, que no se opongán al proyecto de reparcelación ni al plan que se ejecute», una vez aprobadas por el órgano urbanístico actuante, a través del procedimiento legalmente previsto –*vid.* En este sentido la Resolución de 6 de julio de 2015 sobre la procedencia del procedimiento administrativo para rectificación limitada de un proyecto de reparcelación inscrito, por entender que no se trata de un acto de riguroso dominio que, como acto voluntario de Derecho privado exigiría consentimiento civil escriturado–.

Ahora bien, esta Dirección General ha declarado en diversas ocasiones (entre otras, las Resoluciones de 5 de mayo de 1978, 6 de noviembre de 1980, 10 de septiembre de 2004, 13 de septiembre de 2005 y 19 de junio de 2010) que cuando la rectificación se refiere a hechos susceptibles de ser probados de un modo absoluto con documentos fehacientes y auténticos, independientes por su naturaleza de la voluntad de los interesados, no es necesaria la aplicación del artículo 40.d) de la Ley Hipotecaria, pues bastará para llevar a cabo la subsanación tabular la mera petición de la parte interesada acompañada de los documentos que aclaren y acrediten el error padecido.

8. Mas en el presente supuesto, la rectificación se refiere a la constancia en la inscripción de la cesión de un elemento modalizador del negocio ya formalizado y perfeccionado, que goza de eficacia legal directa, y que debe reflejarse necesariamente en el acuerdo de cesión –artículo 53.3 del Decreto 18/2006– y por ende también, una vez aceptado por el cesionario, en el documento de formalización y en el asiento registral –artículo 52.3 de la Ley de Suelo estatal, en relación al artículo 51.6.<sup>a</sup> del Reglamento Hipotecario–.

Por lo que debe revocarse la calificación en orden a admitir la procedencia de la rectificación de la inscripción de la cesión para constatar un elemento esencial a la misma, como es la reversión legal, en los términos pactados con el cesionario, siempre y cuando que tal rectificación venga apoyada en documento fehaciente que acredite tanto el texto literal de la resolución administrativa firme que acuerde la cesión, y contenga la citada garantía, como también la aceptación del cesionario de esos términos en el correspondiente expediente administrativo –artículo 51.g) del Decreto 18/2006–, que debieron reflejarse tanto en el documento de formalización como en la inscripción registral, para lo cual será preciso, como ha ocurrido en este expediente, aportar nuevamente la escritura en la que se encuentre incorporada el acuerdo de cesión con la reversión.

Por último, señalar que el hecho de que la sociedad titular «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA», esté en situación concursal no impide la rectificación solicitada y la inscripción de la cláusula de reversión cuya inscripción se omitió, sin prejuzgar, ahora, por no plantearse esta cuestión, si la reversión deberá ya operar en el ámbito del juez del concurso.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de calificación.

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, 12 de diciembre de 2016.–El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gáligo.