

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**7380** *Resolución de 11 de abril de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Las Palmas de Gran Canaria n.º 5, por la que se suspende la inscripción de una certificación administrativa.*

En el recurso interpuesto por don Javier Erasmo Doreste Zamora, concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Las Palmas de Gran Canaria número 5, don Francisco Javier Gómez Gállico, por la que se suspende la inscripción de una certificación administrativa.

#### Hechos

I

En certificación expedida el día 8 de julio de 2021 por don A. J. M. R., secretario general técnico de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, se acreditaba que por resolución número 12624/2021, de 20 de abril, por dicho Ayuntamiento se acordó la reversión a su favor, para la reincorporación a su patrimonio, de la finca registral con código registral único 35011000971494, que había sido cedida a la Diócesis de Canarias, en escritura autorizada el día 4 de marzo de 2008 por el notario de Las Palmas de Gran Canaria, don Enrique Rojas Martínez del Mármol, a la que se incorporó el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, adoptado en sesión ordinaria de fecha 12 de septiembre de 2007.

II

Presentada la anterior documentación en el Registro de la Propiedad de Las Palmas de Gran Canaria número 5, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos:

Por escritura de cesión gratuita otorgada por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas en favor de la diócesis de Canarias, autorizada por el notario Don Enrique Rojas Martínez del Mármol, de fecha cuatro de marzo de 2008, el Ayuntamiento cedió a la Diócesis de Canarias la finca registral 93.790 parcela en la calle (...) de Las Palmas de Gran Canaria.

Dicha cesión gratuita es consecuencia del acuerdo entre ambas entidades, de fecha 12 de septiembre de 2007, recogido en la propia escritura pública, en el que se impusieron (cláusula octava) las siguientes condiciones que se establecen como resolutorias:

- a) Que el Ayuntamiento no formalice las cesiones de las parcelas objeto de este convenio.
- b) Que el Obispado de Canarias no suscriba los instrumentos de transmisión de las propiedades objeto de cesión desde que el Excmo. Ayuntamiento le requiera para ello.

Ninguna de estas condiciones consta incumplida.

No se impuso ninguna otra condición o carga. No obstante, en la escritura consta la manifestación por la Diócesis de que se “acepta dicha finca para construir en ella los edificios que sean necesarios para el cumplimiento de su misión apostólica”.

Dicha manifestación, al no constituir carga o gravamen impuesta por el donante, no fue objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad (estando los asientos bajo la salvaguarda de los tribunales, ex artículo 1 Ley Hipotecaria). Se trata de una mera manifestación unilateral por parte del donatario, no de una carga, condición o modo impuesta por el donante.

Ahora por certificación administrativa de fecha 8 de julio de 2021 presentada en este Registro el 2 de diciembre de 2021 con el asiento 265 del Diario 151, se pretende la reversión unilateral por parte del Ayuntamiento de la cesión gratuita, dado “que se ha superado con creces el plazo de cinco años otorgado par [sic] destinar el bien a la finalidad estipulada en la cesión, comprobada que no consta iniciada ninguna obra”.

Sin embargo, registralmente no consta ninguna carga o condición impuesta por el donante ni se estipuló plazo alguno para la construcción.

Por otra parte, se dice –sin acreditarlo – haber cumplido el trámite de audiencia a la Diócesis de Canarias al haberse notificado con fecha 17 de febrero de 2021, sin que se hayan presentado alegaciones. Al objeto de acreditar la ausencia de notificaciones se afirma que “consta en el expediente certificación emitida por delegación de la secretaría general técnica de la Junta de Gobierno de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, en la que se señala que, salvo error u omisión, no figuran asientos registrales en relación a dicho asunto durante el plazo comprendido entre el 17 de febrero de 2021 y el 14 de abril de 2021”.

No consta sin embargo que no haya habido alegaciones posteriores ni que se haya notificado a la Diócesis de Canarias la resolución de fecha 20 de abril de 2021 que formaliza la reversión, pues se afirma sólo en la cláusula tercera “Notifíquese (...)” pero sin acreditar que se haya verificado la notificación y que la resolución sea firme (se afirma que cabe recurso de reposición previo al contencioso administrativo, pero no que no se haya interpuesto recurso).

#### Fundamentos de Derecho:

Artículos 1, 18 y 82 de la ley hipotecaria y 99 de su reglamento.

Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado 8 de noviembre de 2018 y resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 3 de febrero de 2021.

Artículo 26.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público.

Artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Tercera, Sección Séptima) de 21 de febrero de 2012.

En su virtud, se suspende la práctica de la reversión a favor del Excmo. Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, por los siguientes:

#### Defectos:

1) No consta la firmeza de la resolución administrativa de reversión, acreditando haber transcurrido el plazo para interponer recurso de reposición.

2) No basta con el trámite de audiencia en el expediente, sino que se precisa un expreso requerimiento a la Diócesis de que se va a producir la resolución (notificación judicial o notarial de que se va a producir la resolución). Véase al respecto la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 3 de febrero de 2021.

3) No consta la notificación de la propia resolución de reversión.

4) Dado que no se impuso en el acuerdo administrativo de cesión gratuita ninguna condición o carga, no cabe reversión unilateral por parte del Ayuntamiento, debiendo consentir expresamente la reversión la diócesis de Canarias o bien acudir a un

procedimiento judicial civil (artículo 82 Ley hipotecaria), sin que sea suficiente la reversión en vía administrativa pues no se está en el caso excepcional previsto para la cesión de bienes del patrimonio municipal del suelo en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, pues no se trata de una enajenación para la construcción de viviendas sujetas a protección pública.

Como señalan las resoluciones citadas en los fundamentos de Derecho, existe una diferencia en el ámbito de los contratos privados de los entes públicos entre “fase de preparación y adjudicación del contrato” regida por normativa especial y “cuya eventual infracción corresponde revisar a la jurisdicción contencioso-administrativa” y la fase relativa a “los efectos y extinción del contrato” sujeta a las normas del Derecho Privado y “cuyo conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria”.

Tal criterio está hoy consagrado normativamente en el art. 26.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público que, 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 regirá por la citada Ley.

Por eso, a falta de consentimiento expreso de la Diócesis a la resolución deberá el Ayuntamiento transmitente acreditar en el correspondiente proceso judicial civil los presupuestos de la resolución, esto es, el incumplimiento de cargas impuestas al donatario o la existencia de un incumplimiento grave, que frustre el fin del contrato por la conducta del adquirente, sin hallarse causa razonable que justifique esa conducta.

No se practica anotación de suspensión por no haber sido solicitada por el presentante.

La anterior nota de calificación negativa podrá (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por Francisco Javier Gómez Gállego registrador/a de Registro Propiedad de Las Palmas de Gran Canaria 5 a día catorce de diciembre de dos mil veintiuno.»

### III

Contra la anterior nota de calificación, don Javier Erasmo Doreste Zamora, concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, interpuso recurso el día 12 de enero de 2022 en base a las siguientes alegaciones:

«Con fecha 14 de diciembre de 2021 se emitió nota de calificación negativa suscrita por el Sr. Registrador de la Propiedad del Registro Número 5 de Las Palmas de Gran Canaria, respecto de la certificación expedida el ocho de julio de dos mil veintiuno por don A. J. M. R., Secretario General Técnico de la Junta de Gobierno de esta Ciudad, por la que se acredita que por Resolución número 12624/2021, de veinte de abril, el Excelentísimo Ayuntamiento de esta Ciudad acordó la reversión a su favor para la reincorporación a su patrimonio de la finca registral con CRU 35011000971494, que había sido cedida a la Diócesis de Canarias, habiendo sido presentada dicha certificación en el mencionado Registro de la Propiedad el día dos de diciembre de dos mil veintiuno, bajo el asiento número 265 del Diario 151, quedando suspendida su inscripción (...)

Al respecto consta emitido informe por los técnicos del Servicio de Urbanismo-Gestión Urbanística con fecha 11 de enero de 2022, que concluye proponiendo la interposición del presente recurso potestativo. Así pues, en la nota de calificación negativa que ahora se recurre se suspende la inscripción de la reversión a favor de este Excmo. Ayuntamiento por los siguientes defectos:

1) No consta la firmeza de la resolución administrativa de reversión, acreditando haber transcurrido el plazo para interponer recurso de reposición.

Consta en el expediente la notificación de la Resolución número 12624/2021, de 20 de abril, dictada por el Concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, disponiendo la reversión de la citada parcela. Se adjunta fotocopia de dicha notificación, habiendo sido practicada la misma con fecha 4 de mayo de 2021, número de entrada 87/2021 en el Registro General del Obispado de Canarias. Por tanto, ha transcurrido el plazo para poder interponer tanto el recurso de reposición (un mes) como el recurso contencioso-administrativo (dos meses), por lo que consta la firmeza de dicha resolución administrativa de reversión.

2) No basta con el trámite de audiencia en el expediente, sino que se precisa un expreso requerimiento a la Diócesis de que se va a producir la resolución (notificación judicial o notarial de que se va a producir la resolución). Véase al respecto la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 3 de febrero de 2021.

Con fecha 17 de febrero de 2021 fue notificado al Obispado de Canarias el expreso acto administrativo dictado exclusivamente para otorgar trámite de audiencia previo a la reversión: la Resolución número 3876/2021, de 12 de febrero, del Concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental por la que se otorga trámite de audiencia a la Diócesis de Canarias durante el plazo de diez días, en el procedimiento para la reversión de la parcela de uso Religioso situada en la calle (...), identificada con el número 1.504 del epígrafe 8 (bien revertible) del Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, y su reincorporación a dicho Inventario en el epígrafe 1A, relativo a los bienes inmuebles, con la naturaleza de bien de dominio público al servicio público, y para su adscripción al Instituto Municipal de Deportes (...)

3) No consta la notificación de la propia resolución de reversión.

Como ha quedado expuesto en el punto 1) anterior, la Resolución número 12624/2021, de 20 de abril, del Concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, en cuya virtud se dispuso la reversión de la citada parcela, fue notificada con fecha 4 de mayo de 2021, número de entrada 87/2021 en el Registro General del Obispado de Canarias (...)

4) Dado que no se impuso en el acuerdo administrativo de cesión gratuita ninguna condición o carga, no cabe reversión unilateral por parte del Ayuntamiento, debiendo consentir expresamente la reversión la Diócesis de Canarias o bien acudir a un procedimiento judicial civil (artículo 82 Ley Hipotecaria), sin que sea suficiente la reversión en vía administrativa pues no se está en el caso excepcional previsto para la cesión de bienes del patrimonio municipal del suelo en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, pues no se trata de una enajenación para la construcción de viviendas sujetas a protección pública.

Según se recoge en la nota de calificación negativa: "Hechos: Por escritura de cesión gratuita otorgada por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria en favor de la Diócesis de Canarias, autorizada por el Notario D. Enrique Rojas Martínez del Mármol, de fecha 4 de marzo de 2008, el Ayuntamiento cedió a la Diócesis de Canarias la finca registral 93.790 parcela en la calle (...) de Las Palmas de Gran Canaria. Dicha cesión gratuita es consecuencia del acuerdo entre ambas entidades, de fecha 12 de septiembre de 2007, recogido en la propia escritura pública (...)"

Efectivamente, el acto administrativo de cesión es el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, adoptado en sesión ordinaria de fecha 12 de septiembre de 2007, incorporado, efectivamente, a la citada escritura pública. En su virtud, la Junta de Gobierno Local acordó la Cesión gratuita a la Diócesis de Canarias de la parcela con uso religioso sita en la calle (...), y en cumplimiento del Convenio Urbanístico de fecha 5 de diciembre de 2.000."

En los Fundamentos Jurídicos de dicho acuerdo de la Junta de Gobierno Local se recoge expresamente, en el Fundamento VI, el contenido del artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en relación a la reversión: "VI. El artículo 111 del reglamento de Bienes establece que "Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo

posteriormente se considera resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos. 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 años siguientes. 3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones.”

El Convenio Urbanístico de fecha 5 de diciembre de 2.000 al que se hace referencia determinaba las concretas parcelas que serían en el futuro objeto de cesión por el Ayuntamiento a la Diócesis para su destino a Uso Religioso. El objetivo de destinar dichas parcelas para Uso Religioso constituye en la práctica la motivación de dichas cesiones, constando en la escritura de 4 de marzo de 2008 la manifestación por la Diócesis de que se “acepta dicha finca para construir en ella los edificios que sean necesarios para el cumplimiento de su misión apostólica.”

Por tanto, se considera que opera la figura de la reversión puesto que se verifica el incumplimiento del fin para el cual fue cedida dicha parcela. Ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, puesto que el acto administrativo de cesión gratuita de la parcela, adoptado por la Junta de Gobierno Local con fecha 12 de septiembre de 2007, se fundamenta expresamente, entre otros, en dicho artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, con independencia de que tal precepto no se encuentre mencionado en la posterior escritura pública de 4 de marzo de 2008, a la que, no obstante, se incorporó testimonio del citado acuerdo de la Junta de Gobierno.

A los efectos de interponer el presente recurso potestativo, y en cumplimiento de lo establecido en el artículo 326.c) de la Ley Hipotecaria, se hace constar que la calificación negativa que se recurre es la emitida por el Sr. Registrador de la Propiedad del Registro Número Cinco de Las Palmas de Gran Canaria, suscrita con fecha 14 de diciembre de 2021, siendo el documento objeto de dicha calificación negativa el siguiente: Certificación, suscrita con fecha 8 de julio de 2021, por Don A. J. M. R., Secretario General Técnico de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, cuyo contenido literal a continuación se reproduce:

“Don A. J. M. R., secretario general técnico de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria,

Certifica: Que en el Libro de Decretos y Resoluciones, con origen en el Servicio de Urbanismo, consta dictada la Resolución número 12624/2021, de 20 de abril, cuyo tenor literal es el que seguidamente se transcribe:

‘Resolución del Concejal de gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, por la que se dispone la reversión de la parcela de uso Religioso situada en la calle (...), identificada con el número 1.504 del epígrafe 8 (bien revertible) del Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, y su reincorporación a dicho Inventario en el epígrafe 1A, relativo a los bienes inmuebles, con la naturaleza de bien de dominio público al servicio público, y para su adscripción al Instituto Municipal de Deportes.

Visto el expediente del asunto de referencia, en el que se acreditan los siguientes

#### Antecedentes

I. Mediante escrito de fecha 2 de noviembre de 2020, suscrito por el Jefe de la Unidad Técnica de Infraestructuras Deportivas del Instituto Municipal de Deportes, con el conforme de la Gerente, se solicita la tramitación de la reversión de la parcela de la calle (...), a fin de su posterior adscripción a dicho Instituto, pudiendo así acondicionar este espacio para su uso de manera adecuada y segura.

II. Consultado el Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación se verifica que, con el número 1.504 del epígrafe 8, consta relacionado el bien revertible que se identifica con los siguientes datos:

Destino: Construcción de edificios religiosos.  
Epígrafe asociado: 1A. Inventario asociado: 139.  
Adjudicatario: Diócesis de Canarias.  
Fecha de concesión: 04-03-2008.

III. El inmueble constaba relacionado, en el Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, formando parte del identificado con el número 139 del epígrafe 1A (bienes inmuebles). Finca de mayor cabida de la que se segregó la parcela de uso Religioso, siendo las características particulares de esta última las siguientes:

Naturaleza: Bien de naturaleza patrimonial.  
Situación: calle (...)  
Parcela de forma rectangular.  
Medida superficial: setecientos cincuenta y un metros con ochenta y seis decímetros cuadrados (751,86 m<sup>2</sup>).  
Linderos:

Al frente u oeste, con franja de terreno de la finca matriz que se destina a ampliación de la calle (...);

Al fondo o este, con franja de terreno de la finca matriz que se destina a ampliación de la Carretera (...)

A la derecha entrando o sur, con resto de la finca matriz;

Y a la izquierda entrando o norte, con terrenos de don S. V. G. M., hoy parcelas catastrales 4762782DS5046S y 4762708DS5046S.

Referencia catastral: parte de la parcela 4762709DS5046S0001RZ.

Denominación: Parcela de uso Religioso en la calle (...)

Cargas reales: sin cargas.

Personas o Entidad de quien se hubiere adquirido el inmueble y Título de adquisición: Certificación de fecha 18 de septiembre de 2006, expedida por el Secretario General Técnico de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, acreditativa del Inventario de Bienes y Derechos de la Corporación y de la Resolución núm. 17.518/2006, de fecha 5 de julio, del Coordinador General de Planeamiento, Gestión Urbanística y Patrimonio, por la que se concede Licencia de Segregación de una parcela propiedad municipal de la calle (...)

Registro de la Propiedad: inscrita en el Registro n.º 5 de los de Las Palmas de Gran Canaria, Finca número 93.790 obrante al Tomo 2.974, del Libro 1.027, Folio 218, inscripción 13.<sup>a</sup>

IV. El documento que acredita la cesión es el de "Escritura de Cesión Gratuita otorgada por el Excmo. Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria a favor de la Diócesis de Canarias", suscrita con fecha 4 de marzo de 2008 ante el notario don Enrique Rojas Martínez del Mármol, para su número 310 de protocolo.

V. Adjunto a la citada escritura se acompaña, como "Documentación Unida", copia del certificado emitido con fecha 31 de enero de 2008 por don F. N. C., Concejal-Secretario de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, relativo al acuerdo de cesión gratuita adoptado por la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria en sesión ordinaria celebrada el día doce de septiembre de dos mil siete, todo ello con arreglo a lo establecido en los artículos 2, 6, 109, 110, 111 y 113 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

En la Escritura suscrita, la Diócesis "hace constar que acepta dicha finca para construir en ella los edificios que le sean necesarios para el cumplimiento de su misión apostólica".

Y el Fundamento Jurídico VI, del acuerdo de cesión, reproduce literalmente el artículo 111 del citado Reglamento de Bienes, relativo a la reversión del bien cedido.

VI. En la actualidad el inmueble consta identificado con la referencia catastral 4762790DS5046S0001UZ, con, entre otros, los siguientes datos:

Superficie gráfica: 780 m<sup>2</sup>.

Titularidad: Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria.

VII. Con fecha 28 de agosto de 2020 fue publicado en el Boletín Oficial de Canarias el anuncio correspondiente a la Aprobación definitiva de modificación del PGO de Las Palmas de Gran Canaria. Normas de ordenación pormenorizada, en cuyo capítulo 4.7.6, relativo a la Norma para parcelas calificadas con uso religioso, se establecen los siguientes parámetros de uso:

"Artículo 4.7.6 Parámetros de uso.

1. Usos vinculados: Ninguno.
2. Usos complementarios:
  - Espacio Libre.
  - Servicios Comunitarios en las categorías de Servicios Sociales, Deportivo y Cultural.
  - Administración Pública.
  - Garaje-Aparcamiento.
3. Usos alternativos:
  - Espacio Libre.
  - Servicios Comunitarios en las categorías de Sanitario, Servicios Sociales, Deportivo, y Cultural.
  - Administración Pública.
4. Usos autorizables:
  - Servicios Comunitarios en la categoría de Educativo.
  - Servicios Públicos en las categorías de Seguridad y Protección, Justicia, y Servicio de Correos y Telecomunicaciones."

VIII. Consultada la Fototeca del Gobierno de Canarias (último vuelo disponible de fecha 28/10/2019), se comprueba que no consta iniciada ninguna obra.

IX. En informe de fecha 11 de noviembre de 2020, emitido por el Jefe del Servicio de Urbanismo, se hace constar que se ha superado con creces el plazo de cinco años otorgado para destinar el bien a la finalidad estipulada en la cesión, y, comprobada que no consta iniciada ninguna obra, se propone el inicio del expediente para la reversión de la citada parcela. Aceptando el contenido del repetido informe, con fecha 13 de noviembre de 2020 se dictó la Resolución núm. 39876, del Concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, por la que se dispuso el inicio del expediente para la reversión de la parcela de uso religioso situada en la calle (...), identificada con el número 1.504 del epígrafe 8 (bien revertible) del Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, y su reincorporación al citado Inventario en el epígrafe 1A, relativo a los bienes inmuebles, con la naturaleza de bien de dominio público al servicio público y para su adscripción al Instituto Municipal de Deportes.

X. Dicha Resolución fue notificada a la Diócesis de Canarias con fecha 2 de diciembre de 2020, constanding «Recibí» en el expediente administrativo, sin que se hayan presentado alegaciones o documento alguno al respecto. Acreditando la ausencia de alegaciones, consta Certificación emitida con fecha 27 de enero de 2021 por la Jefa de Negociado de Asistencia Ciudadana, por delegación de la Secretaría General Técnica de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, en la que se

señala que, salvo error u omisión, no figuran asientos registrales en relación a dicho asunto durante el plazo comprendido entre el 2 de diciembre de 2020 y el 27 de enero de 2021.

XI. No obstante, la citada Resolución núm. 39876/2020 de inicio del procedimiento de reversión, no otorgaba trámite de audiencia a la Diócesis de Canarias, tal y como requiere el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

XII. Consta informe del Servicio de Urbanismo emitido con fecha 10 de febrero de 2021, en el que se señala al respecto:

"(...)

A la vista de la omisión del trámite de audiencia a los interesados en la Resolución de inicio del expediente, y puesto que se trata de un trámite esencial antes de la emisión del acuerdo de reversión, se propone:

– Otorgar trámite de audiencia a la Diócesis de Canarias, antes de la emisión de la resolución final por la que se disponga la reversión, en el expediente 19040(ADQ) que se tramita en el Servicio de Urbanismo, en relación a la parcela de uso religioso situada en la calle (...), identificada con el número 1.504 del epígrafe 8 (bien revertible) del Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, y su reincorporación al citado Inventario en el epígrafe 1A, relativo a los bienes inmuebles, con la naturaleza de bien de dominio público al servicio público y para su adscripción al Instituto Municipal de Deportes."

XIII. Aceptando el contenido de dicho informe, con fecha 12 de febrero de 2021 se dictó la Resolución número 3876/2021 del Concejal de Gobierno del Área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, por la que se otorga trámite de audiencia a la Diócesis de Canarias durante el plazo de diez días, en el citado procedimiento de reversión, notificándose dicha Resolución a la Diócesis de Canarias con fecha 17 de febrero de 2021, constanding "Recibí" en el expediente administrativo, sin que se hayan presentado alegaciones o documento alguno al respecto. Al objeto de acreditar la ausencia de alegaciones, consta en el expediente Certificación emitida con fecha 14 de abril de 2021 por la Jefa de Negociado de Asistencia Ciudadana, por delegación de la Secretaría General Técnica de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, en la que se señala que, salvo error u omisión, no figuran asientos registrales en relación a dicho asunto durante el plazo comprendido entre el 17 de febrero de 2021 y el 14 de abril de 2021.

XIV. Consta informe emitido el día 16 de abril de 2021 por el Jefe del Servicio de Urbanismo, por sustitución, la Jefa de Sección de Planeamiento y Gestión Urbanística (Resolución 12461/2018, de 10 de abril), que concluye proponiendo la reversión de la parcela de uso Religioso situada en la calle (...), identificada con el número 1.504 del epígrafe 8 (bien revertible) del Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, y su reincorporación a dicho Inventario en el epígrafe 1A, relativo a los bienes inmuebles, con la naturaleza de bien de dominio público al servicio público, y para su adscripción al Instituto Municipal de Deportes.

#### Fundamentos de Derecho

Primero. Establece el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, en su artículo 111, sobre la reversión, lo siguiente:

"Artículo 111.

1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación Local, la cual tendrá derecho a percibir de la



entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.

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 años siguientes.

3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al patrimonio de la entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones."

Segundo. Según la delegación de competencias de la Junta de Gobierno Local en el titular del Área de Gobierno de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, mediante acuerdo adoptado en sesión celebrada con fecha 4 de marzo de 2021, en cuyo Apartado Cuarto se establece:

"Cuarto. Delegar en el titular del Área de gobierno de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental, dentro de los ámbitos materiales y sectores funcionales delimitados en el Decreto del alcalde número 30451/2019, de 19 de julio, la competencia para la celebración de los contratos privados, la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas, la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial, así como la enajenación del patrimonio y de los bienes declarados de valor histórico o artístico, en todos los casos cualquiera que sea su duración y siempre que su valor estimado o el importe del contrato no exceda de cinco millones de euros.

La presente delegación incluye expresamente la competencia para la autorización y la disposición o compromiso de los respectivos gastos."

Tercero. Conforme al artículo 41 del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria (ROGA), a los concejales corresponde la dirección de los ámbitos de la actividad administrativa integrados en su Área de Gobierno y, en particular, según recoge la letra a) del referido artículo, ejercer la representación, dirección, gestión e inspección del Área del que sean titulares, así como, según la letra k), las demás funciones que les atribuyan el citado Reglamento y las demás disposiciones legales vigentes.

Vistos los informes emitidos y en virtud de las atribuciones que me confiere la normativa vigente en relación con el Decreto del Alcalde número 44501/2020, de fecha 15 de diciembre, por el que se modifica su Decreto número 21615/2015, de 9 de julio, de delegación de competencias en la Junta de Gobierno de la Ciudad, en los concejales de gobierno, concejales delegados, concejales-presidentes de distrito y personal directivo (coordinadores y directores generales); así como el Decreto del Alcalde número 29036/2019, de 26 de junio, por el que se establece la estructura orgánica superior y directiva de las Áreas de Gobierno, y se procede a la designación y nombramiento de los titulares de las mismas y de los de las Concejalías Delegadas y marco legal de funciones de estos, resuelve:

Primero. Aceptar el contenido del informe emitido con fecha 16 de abril de 2021 por el Jefe del Servicio de Urbanismo, por sustitución, la Jefa de Sección de Planeamiento y Gestión Urbanística (Resolución 12461/2018, de 10 de abril), y, en consecuencia, disponer la reversión de la parcela de uso Religioso situada en la calle (...), identificada con el número 1.504 del epígrafe 8 (bien revertible) del Inventario de Bienes y Derechos de esta Corporación, y su reincorporación a dicho Inventario en el epígrafe 1A, relativo a los bienes inmuebles, con la naturaleza de bien de dominio público al servicio público, y para su adscripción al Instituto Municipal de Deportes.

Segundo. Efectuar las anotaciones que correspondan en el Registro de la Propiedad Núm. Cinco de Las Palmas de Gran Canaria, así como en el Inventario de Bienes y Derechos de la Corporación.

Tercero. Notificar la presente Resolución a la Diócesis de Canarias, así como al Instituto Municipal de Deportes, haciéndoles saber que contra la misma, que es definitiva

en vía administrativa, podrán interponer en el plazo de dos meses, contados desde el día siguiente al de la recepción de su notificación, recurso contencioso administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Las Palmas que por reparto corresponda, a tenor de lo establecido en el artículo 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en concordancia con el artículo 123.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

No obstante, con carácter potestativo y previo al recurso Contencioso Administrativo, señalado en el párrafo anterior, contra la notificación de la presente resolución, podrá/n interponer recurso de reposición, ante el mismo órgano que la dictó en el plazo de un mes que se contará desde el día siguiente al de la fecha de la recepción de dicha notificación, de conformidad con lo dispuesto en el art. 116 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/99, de 13 de enero.

El plazo máximo para dictar y notificar la resolución del recurso potestativo de reposición será de según el art. 117.2 de la Ley 30/1992, modificada por la Ley 41/1999, de 13 de enero; transcurrido el mismo, producido el silencio administrativo negativo, puede/n interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de, computado desde el día siguiente en el que el recurso potestativo de reposición debe entenderse presuntamente desestimado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 46 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, modificada por la Disposición Adicional Decimocuarta, apartado Dos, de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre. Todo ello sin perjuicio de cualquiera otra acción o recurso que estimare/n oportuno interponer para la mejora defensa de sus derechos.

Y para que así conste y unir al expediente de su razón, se expide la presente de conformidad con la Disposición Adicional 8.ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 28 del Reglamento Orgánico del Gobierno y de la Administración del Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, publicado en el B.O.P. núm. 89, de 23 de julio de 2004, de orden y con el visto bueno del sr. concejal de gobierno del área de Urbanismo, Edificación y Sostenibilidad Ambiental (Decreto 29036/2019, de 26 de junio), don Javier Erasmo Doreste Zamora, en la fecha que resulta de la firma electrónica.

Por lo expuesto, atendiendo a que se ha superado con creces el plazo de cinco años establecido en el artículo 111 del Reglamento de Bienes para destinar el bien a la finalidad que motivó su cesión gratuita, se interpone recurso potestativo ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, contra la nota de calificación negativa del Sr. Registrador de la Propiedad del Registro Número 5 de Las Palmas de Gran Canaria, de fecha 14 de diciembre de 2021, en relación a la reversión al patrimonio del Excmo. Ayuntamiento de Gran Canaria de la parcela de Uso Religioso situada en la calle (...) de Las Palmas de Gran Canaria.»

#### IV

El registrador de la Propiedad emitió informe confirmando su calificación, si bien expresaba que se acompañaba al escrito de recurso un nuevo documento, de fecha 4 de mayo de 2021, con sello de entrada en el Registro General del Obispado de Canarias, que acreditaba la realización efectiva de la notificación de la propia resolución de reversión, aclarándose además determinados extremos respecto a ésta en el propio escrito de recurso. Asimismo, señalaba que, teniendo en cuenta la extemporaneidad de la presentación y dado que el recurso se centra en los documentos presentados en tiempo y forma, debería confirmarse la nota de calificación en este extremo. No obstante, por razones de economía procesal, y estando todavía en fase de reforma de la calificación, el registrador entendía que con esta documentación quedarían subsanados los tres primeros defectos de la nota de calificación, por lo que mantenía su calificación respecto del cuarto.

## 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 y 99 del Reglamento Hipotecario, 7 y 110 y la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; los artículos 52 del Real Decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana; 26 y 27 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; la Sentencia de la Sala Tercera, Sección Séptima, del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2012; 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, 14 de junio, 10 de octubre y 20 de noviembre de 2013, 12 de febrero, 11 de julio y 10 de diciembre de 2014, 30 de julio de 2015, 2 de junio y 12 de diciembre de 2016 y 8 de noviembre de 2018, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 3 de febrero de 2021.

1. Mediante certificación expedida el día 8 de julio de 2021 por don A. J. M. R., secretario general técnico de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, se acredita que por resolución número 12624/2021, de 20 de abril, el Ayuntamiento de dicha ciudad acordó la reversión a su favor, para la reincorporación a su patrimonio, de la finca registral con código registral único 35011000971494, que había sido cedida a la Diócesis de Canarias, en escritura autorizada por el notario de Las Palmas de Gran Canaria, don Enrique Rojas Martínez del Mármol, de fecha 4 de marzo de 2008.

El registrador suspende la inscripción de la reversión, puesto que considera que dado que no se impuso en el acuerdo administrativo de cesión gratuita ninguna condición o carga, no cabe reversión unilateral por parte del Ayuntamiento, debiendo consentir expresamente la reversión la diócesis de Canarias o bien acudir a un procedimiento judicial civil y por considerar que existe una diferencia en el ámbito de los contratos privados de los entes públicos entre «fase de preparación y adjudicación del contrato» regida por normativa especial y «cuya eventual infracción corresponde revisar a la jurisdicción contencioso-administrativa» y la fase relativa a «los efectos y extinción del contrato» sujeta a las normas del Derecho Privado y «cuyo conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria». Por lo que a falta de consentimiento expreso de la Diócesis a la resolución deberá el Ayuntamiento transmitente acreditar en el correspondiente proceso judicial civil el incumplimiento de cargas impuestas al donatario o la existencia de un incumplimiento grave, que frustre el fin del contrato por la conducta del adquirente, sin hallarse causa razonable que justifique esa conducta.

El recurrente por su parte alega, resumidamente, que el acto administrativo de cesión es el acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Las Palmas de Gran Canaria, adoptado en sesión ordinaria de fecha 12 de septiembre de 2007, incorporado a la escritura pública citada, en cumplimiento del Convenio Urbanístico de fecha 5 de diciembre de 2000; que en los fundamentos jurídicos de dicho acuerdo de la Junta de Gobierno Local se recoge expresamente el contenido del artículo 111 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, en relación a la reversión; que el Convenio Urbanístico de fecha 5 de diciembre de 2000 al que se hace referencia determinaba las concretas parcelas que serían en el futuro objeto de cesión por el Ayuntamiento a la Diócesis para su destino a uso religioso, constando en la escritura de fecha 4 de marzo de 2008 la manifestación por la Diócesis de que se acepta dicha finca para construir en ella los edificios que sean necesarios para el cumplimiento de su misión apostólica, y que, habiéndose incumplido del fin para el cual fue cedida dicha parcela, procede su reversión.

2. Este Centro Directivo ha declarado de forma reiterada y constante que es principio básico del sistema registral español que la modificación 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, 12 de febrero de 2014 y 12 de diciembre de 2016) 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 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.

Ahora bien, 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).

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.

3. La naturaleza de los contratos sobre bienes patrimoniales celebrados por Administraciones Públicas fue objeto de examen en la Resolución de 11 de julio de 2014, con cita de la abundante jurisprudencia existente en la materia y, en particular, de la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2012, cuyo objeto era un acuerdo municipal de 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.

En dicha Resolución se recordó y reiteró 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 en su día a nivel normativo (vid. artículos 20 y 21 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre –actualmente 26 y 27 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público–, y 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 26 de la referida Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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 citada Ley. En el mismo sentido se pronunciaba ya el artículo 20.2 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y sus anteriores precedentes normativos.

Por tanto, así como todo lo relativo a los contratos administrativos en que sea parte una Administración pública queda sometido al Derecho administrativo (sin perjuicio de la aplicación meramente supletoria del Derecho privado en defecto de aquél), y a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en el caso de los contratos privados en que sea parte una Administración pública, si bien lo relativo a sus efectos y extinción queda sometido al ámbito del Derecho privado y de la jurisdicción ordinaria, hay otros elementos relativos a la preparación del contrato que permanecen sometidos a las normas y jurisdicción propia de los contratos administrativos.

4. En relación en concreto con los contratos que tengan por objeto bienes patrimoniales de carácter inmobiliario, hay que destacar que ya el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, excluyó del ámbito de la citada legislación «los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, (...) que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial».

Este mismo criterio se confirmó por el 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que reitera la misma exclusión respecto de los «los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles», así como la misma calificación jurídica al establecer nuevamente que tales contratos «tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial», calificación que ha de entenderse sin perjuicio de lo antes señalado sobre la doctrina de los «actos separables».

5. El Ayuntamiento recurrente, sostiene su tesis impugnativa sobre la base de la calificación de la cesión gratuita, cuya reversión se debate en este expediente, en lo dispuesto en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, desvinculándose de la anterior regulación, en su artículo 2.2 establece que la ley será de aplicación también a las Comunidades Autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas, en los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda, que señala los artículos dictados al amparo de los distintos títulos competenciales del Estado. Según establece la disposición final segunda algunos artículos son de aplicación

general, al ser dictados al amparo de los artículos 149.1.6.<sup>a</sup>, 149.1.8.<sup>a</sup>, 149.1.17.<sup>a</sup> y 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, y otros artículos tienen el carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 149.1. 18.<sup>a</sup> de la Constitución Española, entre los que se encuentra el citado artículo 2.

Por lo tanto, la regulación que efectúa el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales deberá adaptarse a lo dispuesto en la citada ley y como norma reglamentaria que es, será de aplicación en cuanto no la contradiga.

Por otro lado, la cuestión de la aplicación de la legislación de contratos del sector público a los contratos patrimoniales tras la aprobación del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que definió en su artículo 4 los contratos excluidos de su ámbito de aplicación, conforme se ha indicado anteriormente, trajo consigo diversos pronunciamientos doctrinales, ya que el apartado 2 del mismo artículo establecía que dichos contratos se regularían por sus normas especiales, aplicándose los principios de la Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Concretamente una de las cuestiones controvertidas fue la posible consideración de la cesión gratuita de bienes como un contrato administrativo especial en base al artículo 19.1 del citado Real Decreto-legislativo 3/2011 que, tras referirse como contratos de carácter administrativo a «los contratos de obra, concesión de obra pública, gestión de servicios públicos, suministro, y servicios, así como los contratos de colaboración entre el sector público y el sector privado», añade que también tiene dicho carácter, como contratos de «naturaleza administrativa especial», aquellos otros que estén «vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley».

Dicha cuestión fue objeto de estudio en la Resolución de este Centro Directivo de 8 de noviembre de 2018, para el caso de una cesión de parcelas destinadas a la construcción sobre las mismas de viviendas de protección oficial, vinculada por tanto dicha finalidad con las competencias urbanísticas del Ayuntamiento. que concluyó: «Sin embargo, este planteamiento choca “prima facie” con el hecho de que el citado precepto legal subordina la consideración de un contrato vinculado al giro o tráfico de la Administración como contrato administrativo a la condición excluyente de que “no tenga expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley», siendo así que, como se ha visto, en el caso de las compraventas, donaciones y demás contratos que tengan por objeto bienes inmuebles la misma ley afirma que «tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial».

6. Sobre la interpretación de estas normas ha recaído una abundante jurisprudencia que no siempre ha sido uniforme.

Como señaló la Resolución de este Centro Directivo de 11 de julio de 2014, la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo en la materia, dada la labilidad y carácter indeterminado de los conceptos y criterios utilizados por el legislador para determinar la naturaleza de los denominados contratos administrativos especiales, ha resultado casuística y en cierta forma zigzagueante, observándose también falta de sintonía en algunos momentos entre la jurisprudencia emanada en la materia de la Sala de lo Civil y la producida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de nuestro Tribunal Supremo.

La Resolución de 8 de noviembre de 2018, recogió la más reciente Sentencia del Alto Tribunal (Sala Tercera, Sección Séptima) de 21 de febrero de 2012, en los siguientes términos:

«En este sentido afirma la citada Sentencia que si bien “durante la vigencia de la Ley de Contratos de 1965 se ensanchó el ámbito conceptual de los contratos administrativos en razón a la finalidad de interés público perseguida, también lo es que con posterioridad se recondujo la situación justamente en el sentido de no calificar como administrativo cualquier contrato que la Administración celebrara en el que se persiguiera una finalidad de interés público, porque entonces, como la Administración por definición ha de

perseguir siempre fines de interés público (art. 103 de la Constitución), se habría acabado la categoría de los contratos de derecho privado de la Administración. Y recuerda que ésta fue precisamente la ratio de la redacción de los artículos 5.2.b), 5.3, y 9 del TRLCAP de 2000. El artículo 5.2.b) se refiere, como ya hemos indicado, a los contratos administrativos de naturaleza especial, categoría desconocida hasta entonces, y el artículo 8.2 de dicha norma establece que en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares de estos contratos se hará constar 'su carácter de contratos administrativos especiales' y la 'competencia del orden jurisdiccional contencioso administrativo para conocer de las cuestiones que puedan suscitarse en relación con los mismos', nada de lo cual se hizo en el caso presente... Es cierto que en base a dicha extensión del concepto de contrato administrativo, una reiterada jurisprudencia de esta Sala, de la que son exponente las sentencias de 11 de mayo de 1982, 30 de octubre de 1986, 9 de octubre de 1987, 11 de julio de 1988, 23 de mayo y 7 de noviembre de 1988, 28 de junio, 17 y 24 de octubre de 1989, 30 de octubre de 1990 y 14 de abril de 1999 forman un cuerpo de doctrina que diferencia los contratos privados y los administrativos, destacando que la relación jurídica concreta ofrece la naturaleza administrativa cuando se determina por la actividad de una Administración necesaria para satisfacer el interés general, extendiendo al ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa a todos aquellos acuerdos en los que, con independencia de lo que hubieran manifestado las partes, se patentice la finalidad de carácter público en su más amplio sentido, junto con la facultad de la Administración de imponer unilateralmente sus decisiones con carácter provisional". Sin embargo, recuerda igualmente el Tribunal Supremo que "la Sentencia de este Tribunal de fecha 31 de octubre de 1995, reitera la doctrina de las Sentencias anteriores de 15 de junio de 1976, 28 de noviembre 1981 y 8 de marzo de 1986, conforme a los cuales la calificación del contrato como administrativo en razón al interés público perseguido depende de que el fin público perseguido se incluya expresamente como causa del contrato (lo cual se había producido de forma patente en los casos por ellas resueltos)".

A mayor abundamiento la reiterada Sentencia de 21 de febrero de 2012 recuerda, en refuerzo de la tesis que le lleva a estimar el recurso de casación, que "el artículo 4.1. apartado p) de la Ley de Contratos del Sector Público de 2007, excluye del ámbito de la Ley a: 'Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial', y lo mismo se sostiene en el artículo 4 del Real Decreto Legislativo de 2011, de 14 de noviembre, (...) Y aunque estos preceptos no sean de aplicación por razones temporales, sí ponen de manifiesto que el legislador opta por excluir el contrato de compraventa de la aplicación de la Ley de Contratos, y en consecuencia de su calificación como contrato administrativo." Y concluye, "Ciertamente, el artículo 5.1.b) del Real Decreto Legislativo de 2011, de 14 de noviembre, dispone la persistencia del contrato administrativo especial al decir que tendrán carácter administrativo: 'b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla', pero ello será 'siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley'. Es decir, si se trata de un contrato de los que la ley prevé como privados [entre ellos, la compraventa de un bien inmueble] no tendrá en ningún caso carácter administrativo". Jurisprudencia que vertida en relación con un supuesto de compraventa debe entenderse aplicable igualmente, por ser idénticas las normas interpretadas aplicables, a los casos de donación o permuta de bienes inmuebles.»

En la actualidad la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público define los contratos administrativos especiales en su artículo 25.1.b) como los contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, (los contratos de obra, concesión de obra, concesión de

servicios, suministro y servicios) pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla.

7. De todo lo anterior no se colige, sin embargo, que tratándose de contratos privados quede excluida la posibilidad de que la Administración municipal pueda proceder a la resolución unilateral de la cesión, en el supuesto de concurrir causa legal para ello, en concreto, el incumplimiento del destino de las fincas, en base a la potestad exorbitante que la Administración ostenta en base a la legislación patrimonial a la que se remite la propia Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en su artículo 9.2 al que se ha hecho referencia anteriormente, lo que implica el reconocimiento de una facultad de resolución unilateral que supone una excepción al régimen general de proscripción de la facultad de resolución unilateral de los contratos de naturaleza privada sujetos al Derecho privado (vid. artículo 1256 del Código Civil), sin perjuicio de la aplicación de la legislación civil.

Ciertamente, en concordancia con la reseñada legislación de contratos del Sector Público, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, dispone en su artículo 7.3 que «el régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen. Supletoriamente, se aplicarán las normas del derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico», norma que completa en su artículo 110.1 al establecer que «los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado», lo que nuevamente reconduce a la legislación civil para regular la resolución del contrato como modo de extinción de sus efectos.

Paralelamente el apartado 3 del mismo precepto atribuye al orden jurisdiccional civil la competencia «para resolver las controversias que surjan entre las partes» y ello sin perjuicio de considerar «actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación» que, en consecuencia, «podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con su normativa reguladora».

Precepto este último que tiene carácter de norma de aplicación general conforme a la disposición final segunda, apartado 1, de la citada Ley 33/2003, a la que anteriormente sea hecho referencia, por lo que es de aplicación no sólo a la Administración General del Estado, sino también entidades que integran la Administración local.

8. Respecto de este derecho de reversión integrado en el negocio jurídico de 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 “la donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso” (Sentencia de 28 de abril de 1993), bien por entender que al producirse la desafectación de los bienes en su día cedidos desapareció la causa que justificó la razón de ser del negocio jurídico y, por ende, su eficacia por desaparición de la causa del negocio, es decir, de la razón justificativa de su eficacia jurídica (Sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997) (...)».

Por su parte, la Sentencia de 21 de febrero de 2006 acepta la consideración de la cesión realizada por el Ayuntamiento como la de una donación de carácter modal y, ante la ausencia de una regulación específica completa de la mencionada institución en el ámbito del derecho administrativo, se inclina por la aplicación supletoria del Código Civil (fundamentalmente, su artículo 647 sobre revocación de donaciones).

Por lo tanto, con carácter general, serán de aplicación las normas reguladoras de los contratos privados, salvo que, como se examina a continuación, nos encontremos ante supuestos especialmente recogidos en disposiciones legales específicas.

Este es el supuesto de la cesión de bienes pertenecientes al patrimonio municipal del suelo. En este caso distintas sentencias del Tribunal Supremo, entre ellas la de 2 de noviembre de 1995, se han decantado por el carácter de contrato administrativo especial por estar vinculado al giro o tráfico de la Administración contratante (la gestión del patrimonio municipal de suelo), satisfaciendo de forma directa o inmediata una finalidad pública.

Carácter que posibilitaría el acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones, permitiendo que cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta [la resolución] se inscriba 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.

Este supuesto es un caso excepcional previsto actualmente para la cesión de bienes del patrimonio municipal del suelo en el artículo 52 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

9. En el supuesto de este expediente, aun cuando el cedente sea el Ayuntamiento, nos encontramos ante un contrato privado que no tiene la consideración de contrato administrativo especial conforme a la legislación que ha sido objeto de examen.

Del propio contenido del Registro resulta que la inscripción de la donación se practicó sin cargas, sin recoger la manifestación por parte del donatario en la escritura de cesión de «aceptar la finca para construir en ella los edificios que le sean necesarios para el cumplimiento de su misión apostólica», destino que tampoco aparece como carga o condición expresamente impuesta por el donante, ni contenida en el convenio previo entre el Ayuntamiento y la Diócesis, en cuyo cumplimiento se llevó a cabo la formalización de la escritura pública de cesión gratuita.

Y aunque el derecho de reversión pueda considerarse una garantía «ex lege», como causa de resolución de carácter implícita, ligada necesariamente a la cesión gratuita de bienes patrimoniales con el propósito de asegurar el cumplimiento del fin público que la justifique y susceptible de constancia registral, no tiene por sí solo una eficacia «erga omnes», debiendo precisamente acceder al Registro para poder obtenerla, previo cumplimiento de las exigencias propias de la legislación hipotecaria. Configuración que responde al hecho de estar enmarcado dicho derecho de reversión en el ámbito del tráfico jurídico-inmobiliario de bienes patrimoniales, que en vía de principios queda sometido con carácter general a las normas privadas y a la jurisdicción civil en los términos ya expuestos.

Por último, debe recordarse, que como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina y ha asumido este Centro Directivo en su doctrina oficial (vid. Resolución de 12 de diciembre de 2016), 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.

En conclusión, en el caso de este expediente, para llevar a cabo la resolución de la cesión en su día efectuada, será preciso el consentimiento expreso de la Diócesis o en su defecto la oportuna resolución judicial.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del registrador.

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 abril de 2022.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.