

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

17336 *Resolución de 27 de abril de 2026, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación emitida por la registradora de la propiedad de Madrid n.º 27, por la que se suspende la inscripción de una concesión administrativa para la adecuación y explotación de aparcamiento subterráneo.*

En el recurso interpuesto por don J. M. A. V., en nombre y representación de la mercantil «Ortiz Construcciones y Proyectos, SA», contra la nota de calificación emitida por la registradora de la Propiedad de Madrid número 27, doña María Isabel Bañón Serrano, por la que se suspende la inscripción de una concesión administrativa para la adecuación y explotación de aparcamiento subterráneo.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada el día 9 de octubre de 2025 ante la notaria de Madrid, doña Aurora Ruiz Alonso, con el número 3.309 de protocolo, la mercantil «Ortiz Construcciones y Proyectos, SA», representada por don J. L. D. S., como apoderado de la misma, protocolizaba el contrato administrativo de concesión de servicios denominado «Adecuación y explotación del aparcamiento subterráneo (...)», suscrito con fecha 24 de julio de 2024, firmado digitalmente por el representante legal de la citada mercantil, como concesionaria, y por el delegado del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, quedando unido también a la escritura el pliego de cláusulas administrativas particulares que rige para el citado contrato.

Asimismo, a los efectos de proceder a la inscripción de la concesión de servicios, la mercantil «Ortiz Construcciones y Proyectos, SA» detallaba las características principales de la misma, tal y como se contemplaba en el contrato de concesión y en el pliego de cláusulas administrativas particulares, todo ello de conformidad con el Reglamento Hipotecario, detallando: a) el pliego de condiciones particulares; b) la ubicación de la concesión, aportando, a efectos de la delimitación de la concesión, informe de validación gráfica frente a parcelario catastral de la ubicación de la concesión que queda protocolizado en la escritura; c) la naturaleza de la concesión; d) la denominación y objeto de la concesión; e) el plazo de duración de la concesión; f) la retribución de la concesión, y g) la extinción, resolución y reversión de la concesión.

Por último, declaraba que el bien de dominio público objeto de la concesión no se encontraba inscrito en el Registro de la Propiedad.

Quedan también protocolizados en la escritura acta de comprobación de replanteo para acreditar el inicio del plazo de la concesión y certificado, de fecha 20 de diciembre de 2024 emitido, por el Secretario General Técnico del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, firmado digitalmente, donde se certificaba la extinción del anterior contrato de concesión sobre el estacionamiento con fecha 30 de julio de 2024.

II

Presentada copia autorizada de dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Madrid número 27, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Escritura de protocolización del contrato concesional de servicios para la adecuación y explotación del aparcamiento subterráneo (...) de Madrid, otorgada el día 9 de octubre de 2.025, ante el notario de Madrid doña Aurora Ruiz Alonso, número 3.309 de su protocolo.–Asiento 4.424 del Diario 2025.

Hechos

Primero. Con fecha 17 de octubre de 2.025 se presenta copia de la relacionada escritura por la que se solicita la inscripción del Contrato Administrativo de Concesión de Servicios para adecuación y explotación del aparcamiento subterráneo bajo (...) de Madrid.

Comparece al otorgamiento de la escritura de protocolización del Contrato Concesional, la entidad concesionaria denominada Ortiz Construcciones y Proyectos, S.A., representada por su apoderado, Don J. L. D. S., sin la intervención de la administración pública concedente, el Ayuntamiento de Madrid.

Segundo. Aparece inscrita en este Registro una Concesión para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo y un edificio comercial en el sector (...), entre las de (...) y (...), según resulta de la inscripción 1.º de la finca 55.785, al folio 226 del Tomo 1.307 del Primitivo Registro de la Propiedad Número Cinco, practicada con fecha 21 de septiembre de 1.972.

El plazo de dicha concesión era de cuarenta años contados a partir de la fecha de recepción del estacionamiento.

Tercero. Se incorpora en la escritura Certificación expedida por Don J. M. V. G., Secretario General Técnico del área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, firmada electrónicamente con fecha 20 de diciembre de 2.024, con Código Seguro de Verificación, de la que resulta que el 30 de julio de 2.024 se extinguió el contrato de concesión para la construcción y explotación del aparcamiento subterráneo y edificio denominado (...) por expiración del plazo concesional, revirtiendo el aparcamiento al Ayuntamiento de Madrid.

En base a los anteriores hechos y vistos los artículos 1, 3, 9, 18, 20, 206, 210.2, de la Ley Hipotecaria; 7, 16, 51, 99, 175 del Reglamento Hipotecario; artículo 24.2.b) de la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960; Sentencias del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1987, 23 de diciembre de 1991 y 23 de junio de 1998; Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado, hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de 13 de mayo de 1.987, 26 de junio de 1.987, 28 de octubre de 1988, de diciembre de 1994, 23 de octubre de 1998 y 5 de abril de 2.002, se suspende la inscripción por los siguientes motivos o fundamentos de derecho:

Uno. Falta de previa inscripción a favor del Ayuntamiento de Madrid.

El objeto del Contrato Administrativo que se pretende inscribir es la Concesión de Servicios para la adecuación y explotación del aparcamiento subterráneo bajo (...) de Madrid. Dicho aparcamiento subterráneo, como antes se ha indicado, ha revertido al Ayuntamiento de Madrid en virtud de la extinción, por expiración del plazo, de una Concesión anterior para la construcción y explotación del estacionamiento subterráneo y un edificio comercial.

No apareciendo inscrito el aparcamiento subterráneo a favor del Ayuntamiento de Madrid, no es posible practicar la inscripción solicitada en la escritura calificada, por exigencias del principio del tracto sucesivo conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley Hipotecaria.

Para subsanar tal defecto debe procederse a la inmatriculación de (...), a favor del Ayuntamiento de Madrid, mediante la correspondiente Certificación Administrativa, cfr. Art 206 de la Ley Hipotecaria.

En dicha Certificación Administrativa deben constar la identificación y descripción de la finca necesarias para poder practicar la inscripción, superficie, linderos y coordenadas georreferenciadas, tanto del suelo sobre rasante de la propia Plaza, como del subsuelo bajo rasante en el que se sitúa el aparcamiento, cuya descripción pormenorizada debe asimismo indicarse.

Una vez inmatriculada la Plaza con su suelo y subsuelo, dentro de este último se podría inscribir la concesión administrativa de adecuación y explotación del aparcamiento subterráneo.

No se toma Anotación Preventiva de Suspensión por defectos subsanables, por no haberse solicitado.

Queda prorrogado el asiento de presentación en la forma y efectos previstos en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria.

Ante esta Nota de calificación (...)

Madrid, La registrador Doña María Isabel Bañón Serrano Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por registrador/a titular de Registro de la Propiedad de Madrid núm. 27 a día dieciocho de noviembre del dos mil veinticinco».

III

Solicitada calificación sustitutoria, correspondió la misma a la registradora de la Propiedad de Getafe número 1, doña María Antonia López Peña, quien, mediante nota de fecha 12 de diciembre de 2025, y «en base en lo dispuesto en los artículos 36 y 39 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, acuerdo desestimar la solicitud formulada, confirmando la nota de calificación recurrida».

IV

Contra la nota de calificación sustituida, don J. M. A. V., en nombre y representación de la mercantil «Ortiz Construcciones y Proyectos, SA», interpuso recurso el día 26 de enero de 2026 mediante escrito en el que alegaba, resumidamente, lo siguiente:

«Primero. (...)

Tercero. Respecto a la necesidad que, previamente, conste inscrito el dominio público sobre el que recae el derecho de concesión, el artículo 44 sexto del Reglamento indica que las concesiones administrativas se podrán inscribir como finca independiente.

Esta apertura de folio independiente constituya una verdadera inmatriculación cuando la concesión recae sobre bienes que, por norma reglamentaria (artículo 5 del Reglamento), están exceptuados de inscripción, es decir sobre bienes de dominio público.

El artículo 60 y siguiente del Reglamento Hipotecario, en relación a la inscripción de las concesiones administrativas, no exige que para inscribir una concesión administrativa sea necesario que este inscrito previamente el dominio público sobre el que recaiga aquella.

Por otro lado, la propia página web del Colegio de Registradores indica lo siguiente—.

“¿Son inscribibles las concesiones administrativas?...

Pero como la concesión administrativa recae por definición sobre dominio público, excepcionalmente se abre folio al derecho del concesionario: por ejemplo, el de un Club Náutico a construir un puerto deportivo y explotarlo durante un determinado número de años conforme al Pliego de Condiciones que rige la concesión, sin previa inscripción del dominio público marítimo.”

Véase enlace <https://www.registradores.org/-/%C2%BFson-inscribibles-las-concesiones-administrativas->.

Por tanto, consideramos que no es preciso para inscribir la concesión sobre un bien de dominio público que este se encuentre inscrito de forma previa.

Cuarto. Debemos añadir que sobre el estacionamiento subterráneo de (...) ya existía una concesión de explotación la cual finalizó el 30 de julio de 2024, según se

acredita con el certificado emitido con fecha 20 de diciembre de 2024 por el Secretario General Técnico del Área de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, firmado digitalmente, y que se incorpora a la escritura de protocolización.

Como indica la propia nota de calificación del Registro de la Propiedad 27 de Madrid dicha concesión ya aparece inscrita en ese registro como finca registral independiente 55.785 según inscripción practicada el 21 de septiembre de 1972 (...)

Eso pone de manifiesto que para inscribir un derecho de concesión sobre un bien de dominio público no es preciso la inscripción previa de este último.

Si ya se inscribió la anterior concesión de servicios sin que fuese exigible la inscripción previa del dominio público sobre la que recae el derecho concesional no parece razonable ni ajustado a norma que para la nueva concesión de servicios se exija dicha inscripción previa.

A los motivos anteriores son de aplicación los siguientes:

Fundamentos de Derecho (...)

I. (...)

IV. Conforme se ha indicado anteriormente son de aplicación los artículos 5, 44 y 60 del Reglamento Hipotecario.

El artículo 60 del Reglamento Hipotecario establece lo siguiente—.

“La inscripción de concesiones administrativas se practicará en virtud de escritura pública, y en los casos en que no se requiera el otorgamiento de ésta, mediante el título mismo de concesión, y deberá expresar literalmente el pliego de condiciones generales, el traslado de la Ley o resolución administrativa de concesión y las condiciones particulares y económicas.

También se inscribirán los títulos que acrediten el replanteo, la construcción, suspensión o recepción de las obras, las modificaciones de la concesión y del proyecto, la rescisión de las contratas y cualesquiera otras resoluciones administrativas o jurisdiccionales que afecten a la existencia o extensión de la concesión inscrita.”

Por su parte el artículo 34.5 de la Ley 3/2001 del Patrimonio de la Comunidad de Madrid dice—.

“Una vez otorgada la concesión deberá formalizarse en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad.”

Es decir, ambas normas no establecen como condición previa para la inscripción de la concesión que este inscrito el bien de dominio público.

En los mismos términos se pronuncia el artículo 93.2 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

El Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 6 de marzo de 1991 estableció que “en nuestro ordenamiento las concesiones de dominio público son derechos reales que según la legislación común resultan susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad. Tal condición de concesiones era precisamente la afirmada para los derechos funerarios por el artículo 62 de la Ordenanza del cementerio de Reus de 22 de junio de 1923, vigente cuando se efectuó el traspaso de titularidad, por lo que estos derechos eran derechos reales de titularidad privada que hubieran podido inscribirse en el Registro y que desde luego podían transmitirse mortis causa”.

Por tanto, consideramos que se ajusta a la legalidad la inscripción de una concesión de servicios sin que este inscrito previamente el dominio público sobre el que recae, como ya se constata en el presente caso al estar inscrita la concesión anterior a la que ahora se pretende inscribir».

V

La registradora de la Propiedad emitió informe ratificando su nota de calificación – aportando junto al mismo las alegaciones recibidas de la notaría autorizante de la escritura, doña Aurora Ruiz Alonso, que en realidad no contenía alegaciones, pues señalada que nada tenía que alegar o añadir a las consideraciones y fundamentos de hecho y de Derecho aportados y suscritos por la parte recurrente– y elevó el expediente a esta Dirección General.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 132 de la Constitución Española; 334 del Código Civil; 1, 2, 3 y 8 de la Ley Hipotecaria; 28, 36, 39 y 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 153 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; 79 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; 34 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; 31, 44, 60 y siguientes y 301 del Reglamento Hipotecario; 2 y 78 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 1991; la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de enero de 1928, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 2 de septiembre de 2024.

1. La cuestión a resolver en este expediente consiste en determinar si para la inscripción de una concesión administrativa para la adecuación y explotación de un aparcamiento subterráneo es necesario que conste previamente inmatriculado el bien de dominio público en que se encuentra el aparcamiento que es objeto de la concesión, la plaza pública y su subsuelo en el que se ubica, como considera la registradora en su nota de calificación, o si por el contrario, como sostiene el recurrente, se puede inscribir o inmatricular la concesión sin necesidad de esa previa inmatriculación del bien de dominio público sobre el que se ha formalizado la concesión.

2. Una concesión administrativa, que es el «acto administrativo en virtud del cual se crea sobre bienes de dominio público y a favor de un particular un derecho subjetivo de uso, aprovechamiento o explotación exclusiva» (cfr. Resolución de 2 de septiembre de 2024), cuando recaiga sobre bienes inmuebles, puede acceder al Registro de la Propiedad.

Ello es consecuencia lógica de la propia naturaleza y finalidad del Registro de la Propiedad, que tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles (artículo 1.1.º de la Ley Hipotecaria), y del artículo 334.1.10.º del Código Civil resulta que son bienes inmuebles las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

El artículo 60 del Reglamento Hipotecario establece en su párrafo primero que la inscripción de concesiones administrativas se practicará en virtud de escritura pública, y en los casos en que no se requiera el otorgamiento de ésta, mediante el título mismo de concesión, y deberá expresar literalmente el pliego de condiciones generales, el traslado de la Ley o resolución administrativa de concesión y las condiciones particulares y económicas.

Ello debe ponerse en relación con el artículo 153 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, según el cual «los contratos que celebren las Administraciones Públicas deberán formalizarse en documento administrativo que se ajuste con exactitud a las condiciones de la licitación, constituyendo dicho documento título suficiente para acceder a cualquier registro público. No obstante, el contratista podrá solicitar que el contrato se eleve a escritura pública, corriendo de su cargo los correspondientes gastos. En ningún caso se podrán incluir en el documento en que se formalice el contrato cláusulas que impliquen alteración de los términos de la adjudicación».

En el mismo sentido, el artículo 93.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece que «cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo. Este documento será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad».

Una norma similar se encuentra en la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que en el último inciso de su artículo 34.5 dispone que «una vez otorgada la concesión deberá formalizarse en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad».

3. El Reglamento Hipotecario se ocupa en sus artículos 60 y siguientes de la inscripción de concesiones administrativas y otras fincas especiales.

Se incluye por tanto a las concesiones administrativas entre las fincas especiales, que son aquellas que, sin reunir las circunstancias de las fincas normales, reciben un trato hipotecario idéntico a efectos de la apertura de la correspondiente hoja o folio registral, como ya estableció la Resolución de este Centro Directivo de 2 de enero de 1928.

El artículo 31 del Reglamento Hipotecario ya prevé en su párrafo primero que las concesiones administrativas que afecten o recaigan sobre bienes inmuebles, se inscribirán a favor del concesionario con la extensión y condiciones que resulten del título correspondiente. También dispone el número sexto del artículo 44 del Reglamento Hipotecario que «se inscribirán bajo un sólo número, si los interesados lo solicitaren, considerándose como una sola finca con arreglo al artículo 8 de la Ley y para los efectos que el mismo expresa, siempre que pertenezca a un solo dueño o a varios pro indiviso: Sexto.—Las concesiones administrativas, excepto las que sean accesorias de otras fincas o concesiones».

Por su parte, el artículo 301 del Reglamento Hipotecario dispone que: «De conformidad con lo prevenido en el artículo doscientos cinco de la Ley podrán practicarse la inmatriculación de concesiones administrativas mediante los documentos a que se refiere el artículo doscientos noventa y ocho, acompañados de certificación que acredite, en su caso, la toma de razón en el Registro administrativo correspondiente (...)».

Si bien esta Dirección General ha señalado que deben entenderse tácitamente derogados todos los artículos del título VI del Reglamento Hipotecario, los cuales fueron dictados en ejecución del anterior título VI de la Ley Hipotecaria, pues la nueva redacción legal es en sí misma suficientemente detallada, y basada en principios inspiradores totalmente diferentes de los que dieron cobertura en su día a los artículos reglamentarios que, ahora, por ello, han de entenderse íntegramente derogados a partir del 1 de noviembre de 2015 (cfr. Resoluciones de 17 de noviembre de 2015, 24 de enero de 2017 y 21 de junio de 2018), no puede obviarse que esta derogación tácita se fundamenta en la regulación posterior, tras las modificaciones introducidas por la Ley 13/2015, de 24 de junio, de los procedimientos de inmatriculación de fincas en el Registro de la Propiedad, pero, con independencia de cuál sea el medio para la inmatriculación de una concesión administrativa, subsiste el concepto subyacente en ese artículo 301 del Reglamento Hipotecario: las concesiones administrativas son objeto de inmatriculación. Así se desprende también del hecho de que constituyan fincas especiales.

4. Si las concesiones administrativas son objeto de inmatriculación en el Registro y constituyen fincas especiales, deben poder ser inmatriculadas aun cuando el bien inmueble en el que se ubica la concesión no haya sido objeto de inmatriculación, siempre que se cumplan los principios hipotecarios de especialidad y determinación, en este caso la ubicación y descripción del aparcamiento que va a ser objeto de adecuación y sobre el que se ha concedido un derecho de explotación. Si constituyen fincas especiales es precisamente para que puedan ser inmatriculadas aun cuando no conste inmatriculado el inmueble a que se refieren.

Frente a ello se contraponen, como señala la registradora en su nota de calificación, que del artículo 36 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, resulta la obligatoriedad de la inscripción de los bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad, ya que establece que las Administraciones Públicas deben inscribir en los correspondientes registros los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales,

que sean susceptibles de inscripción, así como todos los actos y contratos referidos a ellos que puedan tener acceso a dichos registros.

Antes de que se impusiese esta obligación de inscripción de los bienes de dominio público, estos, cuando eran también de uso público, no solo no debían estar inscritos en el Registro de la Propiedad, sino que estaban exceptuados de la inscripción (así lo recogía el artículo 5 del Reglamento Hipotecario en su redacción anterior a la modificación introducida por el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre). Por este motivo es por el que puede que se introdujese la posibilidad de inmatriculación de las concesiones administrativas como fincas especiales.

En cualquier caso, esta posibilidad, la de inmatriculación de las concesiones administrativas como fincas especiales, aun cuando no estén inmatriculados los bienes inmuebles a que se refieren, no ha desaparecido de nuestra legislación a pesar de la introducción de la mencionada obligación de inscripción de los bienes de dominio público en el Registro de la Propiedad, y todo ello sin perjuicio de la conexión, mediante nota marginal, de ambas fincas en caso de que lo estén, o incluso de la posibilidad de inscribir la concesión en el mismo folio que el bien inmueble sobre el que recae.

Además, no puede hacerse recaer sobre el particular las consecuencias del incumplimiento por parte de la Administración de una obligación impuesta a ésta, y no se puede privar al particular de poder acudir a la protección que ofrece el Registro por medio de la inscripción de su derecho por el hecho de que la Administración haya incumplido su obligación de inscribir los bienes de su titularidad. Es más, si el fundamento de la introducción de la obligatoriedad de la inscripción en el Registro de los bienes de las Administraciones Públicas es la de proteger y defender su patrimonio (artículo 28 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas), con ese mismo fundamento a la Administración, a pesar de no haber inscrito sus bienes, también le debería interesar que sea objeto de inscripción la concesión administrativa que ha formalizado.

Por tanto, si el aparcamiento en su conjunto aparece suficientemente descrito, debe ser posible la inscripción de la concesión administrativa para su adecuación y explotación, sin perjuicio, como ya se apuntó en la Resolución de este Centro Directivo de 2 de septiembre de 2024, de la necesidad de la previa constitución de propiedad horizontal y consiguiente individualización de las diferentes plazas de aparcamiento si se quiere inscribir de manera separada la eventual concesión sobre plazas independientes.

Por último, hay que señalar que el supuesto contemplado en el presente expediente es diferente al que motivó la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de abril de 2002, en el que se contemplaba la desafectación del subsuelo y la constitución de un complejo inmobiliario entre el suelo, de dominio público y el subsuelo, que queda desafectado, en cuyo supuesto sí sería precisa la previa inmatriculación de la finca.

Por los motivos expuestos,

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

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, 27 de abril de 2026.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.