

## III. OTRAS DISPOSICIONES

### MINISTERIO DE JUSTICIA

**10029** *Resolución de 11 de junio de 2012, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de Mataró n.º 4, a la inscripción de un convenio urbanístico.*

En el recurso interpuesto por don J. D. V. L., abogado, en nombre y representación del Ayuntamiento de Dosrius, contra la negativa del registrador de la Propiedad de Mataró número 4, don Matías Giménez Rocha, a la inscripción de un convenio urbanístico.

#### Hechos

##### I

Se presenta en el Registro certificación administrativa expedida por el secretario del Ayuntamiento de Dosrius, con el visto bueno del alcalde, juntamente con el acta de aceptación de cesión de un local perteneciente a una propiedad horizontal, como consecuencia de un convenio urbanístico.

Se acompañan los siguientes documentos:

- a) Convenio de colaboración urbanística de 6 de marzo de 2003.
- b) Acuerdo del Pleno municipal del Ayuntamiento, de 13 de marzo de 2003, por el que se acepta la cesión gratuita del local y se faculta al alcalde para la formalización correspondiente y la inclusión del local en el inventario municipal.
- c) Aprobación definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de la modificación de las normas subsidiarias del sector correspondiente.
- d) Ficha del inventario de bienes municipales.
- e) Acta definitiva de aceptación del local en la que intervienen el representante de la sociedad cedente y el alcalde, ante la secretaria-interventora del Ayuntamiento, en su condición de fedataria pública.

En el convenio de cesión figura el pacto de que en el caso de que, transcurridos tres años de la transmisión, no hubiera sido aprobado definitivamente el Plan Parcial expresado por motivos no imputables a los firmantes del convenio, el Ayuntamiento de Dosrius abonará a la sociedad cedente la cantidad de ciento cincuenta y seis mil doscientos sesenta y tres euros como precio de adquisición del local de referencia más los intereses correspondientes, según el euribor que estuviera vigente.

##### II

El registrador suspende la inscripción en méritos de la siguiente nota de calificación: «Asiento de presentación: 1358 del Diario 62. Fecha de presentación: 03-noviembre-2011 Presentante: Ayuntamiento de Dosrius. Certificación municipal del Ayuntamiento de Dosrius, de 8 de agosto de 2011, expedido por el Secretario accidental con el Visto bueno del Alcalde en funciones, junto con la fotocopia compulsada del acta Administrativa de aceptación de cesión del local situado al c/ (...) núm. 49 de Canyamars, propiedad de «Inverline Management, S.L.», a favor del Ayuntamiento de Dosrius, de 30 de abril de 2003. Aportada segunda copia de la anterior certificación entregada el 21 de diciembre de 2011, en este Registro el 3 de enero de 2012, debidamente liquidado el impuesto, junto con la carta de pago. Certificado municipal expedido por el Secretario accidental del Ayuntamiento de Dosrius, con el Visto bueno del señor Alcalde, de 16 de noviembre de 2011, de la siguiente documentación complementaria: a) Convenio de colaboración

urbanística de 6 de marzo de 2003. b) Acuerdo del Pleno Municipal del Ayuntamiento de Dosrius, de 13 de marzo de 2003 de Aceptación de la cesión gratuita del local al c/ (...) núm. 47 de Canyamars y de facultar al Alcalde-Presidente de la Corporación para la formalización del documento de cesión, y su inclusión posterior en el Inventario de Bienes Municipales. c) Convenio de Colaboración Urbanística de 28 de noviembre de 2003. d) Aprobación definitiva por la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona del Texto Refundido de la modificación puntual de las normas subsidiarias del sector de «Cal Carinyo», con fecha 16 de junio de 2004 –DOGC Núm. 4217 de 13 de septiembre de 2004–, aprobado previamente por el Pleno del Ayuntamiento en sesión ordinaria de 25 de julio de 2002. e) Ficha de Inventario de Bienes Municipales Calificado el presente documento, junto con la documentación complementaria y previo examen de los antecedentes del Registro, el Registrador que suscribe suspende la inscripción solicitada, al amparo del art. 18 de la Ley Hipotecaria, por haberse observado los siguientes defectos subsanable –art. 65 Ley Hipotecaria–: 1) No consta expresamente ni se acredita el carácter obligatorio de la cesión gratuita del local al c/ (...) núm. 47 de Canyamars –finca registral 4399– a favor del Ayuntamiento de Dosrius, en ejecución y desarrollo del Planeamiento Urbanístico aprobado, lo cual determina la falta de viabilidad y de adecuación del acta Administrativa de aceptación de cesión de 30 de abril de 2003, como título hábil e idóneo para la inscripción registral. Debe aportarse, en su lugar, escritura pública de cesión con cumplimiento de los requisitos legales establecidos en los artículos 618 y siguientes del Código Civil. 2) Existe el obstáculo registral de constar inscrita y anotada sobre la finca registral 4399 de Dosrius, objeto de la cesión, un derecho real de hipoteca a favor de la «Caixa d'Estalvis Laietana», constituida en la inscripción 2ª, de fecha 27 de mayo de 2009, y una anotación preventiva de embargo objeto del anotación letra C, a favor de «Hacienda Pública», de fecha 5 de noviembre de 2009, en procedimiento de apremio dirigido contra la sociedad que cede «Inverline Management, S.L.», en su condición de propietaria de la misma, vigentes y a favor de terceros. Antecedentes Para la calificación anterior se han tenido en cuenta de forma determinante los siguientes documentos presentados. Acta administrativa de aceptación del local situado al c/ (...) núm. 47 de Canyamars –finca registral 4399–, de fecha 30 de abril de 2003, en la cual intervienen el señor J. L. H. I., como Administrador solidario de la sociedad cedente y titular registral de la finca 4399 –Inverline Managements, S.L.–, y el señor Jo i Munné, como Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Dosrius, en su condición de cesionaria de la finca. Los dos ante la señora M. J. P., como Secretaria interventora del Ayuntamiento de Dosrius, en la condición de fedataria pública. En virtud de la referida Acta, la sociedad «Inverlie Management, S.L.», cede definitivamente con carácter gratuito, libre de cargas y gravámenes, excepto la condición resolutoria que se dirá, la plena propiedad de la finca descrita, al Ayuntamiento de Dosrius, que acepta. La cesión queda sujeta a la siguiente condición resolutoria: «Por el caso de que transcurrido el plazo de tres años desde la mencionada cesión no fuera aprobado definitivamente el Plan Parcial mencionado en el anterior apartado a) del presente pacto, por motivos no imputables a los propietarios firmantes, el Ayuntamiento de Dosrius abonará a 'Inverline Management, S.L.' la cantidad de ciento cincuenta y seis mil doscientos sesenta y tres euros (156,263 euros) como precio de adquisición del local de referencia, más intereses de tal cantidad, por el tiempo transcurrido, calculados al tipo o índice llamado euribor que sea vigente.». El apartado a) del mismo pacto se refiere concretamente al Pacto Segundo apartado a) del Convenio Urbanístico de 6 de marzo de 2003 –fecha anterior al acta de Cesión–; y al de 28 de noviembre de 2003 –fecha posterior al acta de Cesión–, que establece literalmente que la aprobación definitiva del señalado Texto Refundido de Modificación del Plan de Ordenación Urbanística municipal comportará: a) la redacción del Plan Parcial Can Jaumí-Cal Carinyo en el plazo de seis meses, posteriormente aprobado definitivamente por la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona el 16 de julio de 2004 –DOGC 4217 de 13 de septiembre de 2004–, según resulta de la misma certificación (Apartado Tercero). Igualmente en el mismo Convenio de 28 de noviembre de 2003 se establecía la obligación siguiente: «d) Cesión gratuita, a favor del Ayuntamiento de

Dosrius, del local ubicado a la calle (...), núm. 47 de Canyarnars, de 163 m<sup>2</sup>, propiedad de 'Inverline Management, S.L.', libre de cargas, gravámenes, arrendatarios y ocupantes, con servicios reglamentarios por el uso público, si bien se permitirá la ocupación por parte del Ayuntamiento del citado inmueble, en las condiciones actuales establecidas en el acta administrativa de aceptación de cesión, de fecha 30 de abril de 2003, resta pendiente la transmisión de la propiedad hasta la aprobación definitiva del texto refundido presentado. Por el caso de que transcurrido el plazo de tres años desde la mencionada transmisión no fuera aprobado definitivamente el Plan Parcial mencionado en el anterior apartado a) del presente pacto, por motivos no imputables a los propietarios firmantes, el Ayuntamiento de Dosrius abonará a 'Inverline Management', la cantidad de ciento cincuenta y seis mil doscientos sesenta y tres euros (156.263 euros) como precio de adquisición del local de referencia, más intereses de tal cantidad, para el tiempo transcurrido, calculados al tipo o índice llamado euribqr que sea vigente. e) La cesión obligatoria y gratuita del terreno con destino a vial para establecer la conexión entre el sector de 'Cal Caxinyo' y la red viaria básica, como aportación externa del sector.» Fundamentos del Derecho A todos los efectos y previo, el artículo 99 del Reglamento Hipotecario determina los límites de la certificación registral de los documentos administrativos que: «se extenderán en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la resolución de éste como el titular registral y a los obstáculos que surgen del Registro.» Las Resoluciones de la Dirección general de Registros y del Notariado de 14 de julio de 2007, 25 de marzo de 2008 y 30 de abril de 2008, asientan la doctrina de la calificación registral de los documentos administrativos afirmando que el Registrador no puede calificar la procedencia del procedimiento escogido por la Administración pero sí la regularidad de los trámites esenciales del escogido, por lo cual la calificación registral se extiende a las formalidades extrínsecas del documento presentado. En cuanto al primer defecto: La Ley del Suelo Estatal 2/2008 de 20 de junio, en su artículo 51 se regulan los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad: «2. Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.../. 8. Cualquier otro acto administrativo que en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstos». Los artículos 23.4, 34.7, 43.1 y 127 a) Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, desarrollado por el artículo 42 del Reglamento de Urbanismo de Cataluña, Decreto 305/2006, de 18 de julio, que resaltan los deberes de los propietarios de los suelos urbanizables entre los cuales destaca la obligación de ceder al Ayuntamiento de manera obligatoria y gratuita todo el suelo reservado para el desarrollo del planeamiento urbanístico para los sistemas urbanísticos locales de titulación pública. Los artículos 1 y 2 del Real Decreto 1093/1997 establece las reglas reguladoras del título inscribible de los actos de naturaleza urbanística: «1.–Actos inscribibles.–Serán inscribibles en el Registro de la Propiedad, además de los pactos expresamente regulados en este Real Decreto, los siguientes: 1. Los actos firmes aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la Codificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio o otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de afecciones o garantías que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización. 2. Las cesiones de terreno con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico. (/) 8. Cualquier otro acto administrativo que en desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas. 2. Título inscribible: El título para la inscripción de los actos a que se refiere el artículo 1 se sujetará a las siguientes reglas: 1. Los que tengan su origen en negocios o contratos entre particulares deberán formalizarse en escritura pública y los que tengan su origen en actuaciones

jurisdiccionales se inscribirán en virtud de mandamiento del Juez o del Tribunal correspondiente, en el que se transcriba la providencia o el auto recaído o se ordene la inscripción de la sentencia de que se trate. 2.—Salvo los casos en que legislación establezca otra cosa, los actos administrativos se inscribirán mediante certificación de la misma naturaleza que cumpla los siguientes requisitos: a) Que se expida, en ejemplar duplicado, por el Secretario de la entidad u órgano actuante y con inserción literal del acuerdo adoptado. b) Que exprese que el acto ha puesto fin a la vía administrativa, salvo lo dispuesto en este Reglamento para acuerdos determinados. c) Que se hagan constar en ella, en la forma exigida por la Legislación Hipotecaria, las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a los que afecte el acuerdo. 3. En el supuesto contemplado en el apartado 2, el Registrador, una vez practicado el asiento que corresponda, archivará uno de los ejemplares de la certificación y devolverá el otro con nota de las operaciones realizadas. En el caso de que deniegue o suspenda total o parcialmente la inscripción deberá hacer constar el medio, que, a su juicio, fuese procedente para subsanar el defecto que motivó la suspensión, o bien la forma más adecuada, en su caso, de obtener la inscripción en el supuesto de que el defecto, por su carácter insubsanable, hubiera motivado la denegación del título.» En el acta de cesión que nos ocupa, la Administración actúa como particular, no como Organismo actuando de la gestión del planeamiento urbanístico aprobado, puesto que la aceptación de la cesión se refiere y tiene por objeto un bien no afectado por una actuación urbanística. La Administración, en el presente caso, no está ejerciendo su potestad administrativa de ejecución de planeamiento urbanístico que por otro lado resulta indisponible por vid contractual —Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de abril de 2003—, por lo cual el acuerdo formalizado por el Ayuntamiento y la sociedad cedente es puramente de naturaleza civil y tiene que regirse por sus normas reguladoras que exigen el otorgamiento de escritura, como requisito esencial y formal *ad solemnitatem* para la validez y eficacia de la cesión. Artículos 618 y siguientes, 128.1 del Código Civil y el referido artículo 2.1 del Real Decreto Ley 1093/1997 que es aplicable al presente caso. Finalmente, los artículos 29 a 32 del Real Decreto Ley 1093/1997, de 4 de julio, sobre inscripción de Actas de Naturaleza Urbanística, regulan los diferentes supuestos de inscripción de cesión obligatorios a favor de la Administración actuante y para su afectación del destino previsto en los Planes de ordenación... Los terrenos objeto de cesión deberán estar libres de cargas, salvo que la legislación urbanística aplicable establezca otra cosa. El artículo 32 regula otras cesiones del suelo y señala que «las cesiones que no tengan legalmente el carácter de obligatorias, o que resultan de convenios urbanísticos tipificados en la legislación sobre el suelo, se ajustarán a los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles». Artículos 618 y siguientes del Código Civil. Los convenios de colaboración urbanísticos aportados de 6 de marzo de 2003 y 28 de noviembre de 2003, se refieren a la aprobación, desarrollo y ejecución de la Unidad de Actuación del Sector Industrial discontinuo, S.A.U. 3 «Can Carinyo-Can Jaumí», en cumplimiento del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Barcelona de 11 de junio de 2003, mediante el cual se recalifica una superficie de 157.145,59 mts<sup>2</sup>. que comprenden las fincas registrales 242 y 3782, pertenecientes a propietarios distintos de la cedente —Inverline Managements, S.L.— que pretende transmitir a título de cesión onerosa y condicionada una determinada finca —registraral 4399— no comprendida ni afectada por la modificación del planeamiento urbanístico a desarrollar. Se trata de un local comercial —no suelo o terreno comprendidos del Ámbito de Actuación— y por lo tanto extrasectorial y ajeno a la zona afectada por la actuación urbanística y perteneciendo a un propietario que no forma parte ni está afectado por el Planeamiento pendiente de ejecución. Los convenios de colaboración urbanística participan de una naturaleza contractual y jurídico administrativa, son suscritos por la Administración actuando y los particulares afectados por una concreta actuación urbanística y están destinadas a facilitar el desarrollo y ejecución de la gestión urbanística de un sector, vinculan exclusivamente a las partes firmantes y suelen establecer mediante pactos una serie de obligaciones urbanísticas «propter rem» que tienen que integrarse en la documentación relativa al expediente del procedimiento iniciado del planeamiento o

gestión urbanísticas y tienen que regirse por los principios de publicidad y transparencia –información pública y audiencia a los interesados– e interés general. En materia de adquisición y alienación de bienes, la Administración no puede valerse de los convenios de colaboración urbanística para dispensar el cumplimiento de los requisitos legales –civiles y administrativos–, en relación con bienes y personas no afectados por la actuación urbanística. En este sentido, es reiterada la doctrina del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia, que confirman la nulidad de determinados contratos derivados y definidos en Convenios de Ordenación Urbanización Urbanística, pero que se alejan de la finalidad de interés general y del desarrollo de la actuación urbanística al hecho que se refieren y son objeto del mismo. Hay que citar al respecto la siguiente jurisprudencia: - Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de marzo de 2001 (Concesión de obra pública para ejecución y explotación de un elemento dotacional). Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2002 (Adjudicación directa de ejecución de obras a cambio de la cesión de aprovechamiento urbanístico). Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 22 de diciembre de 2000 y 23 de noviembre de 2001 (Compensación por obras ya ejecutadas- Asunción por la Junta de Compensación de actuaciones extrasectoriales y fuera del ámbito competencia). En el supuesto de que nos ocupa, resulta claro el carácter voluntario y gratuito de la cesión aunque modalizada y condicionada. Así lo reconoce expresamente el Pacto Segundo apartado d) del Convenio de Colaboración Urbanístico de 28 de noviembre de 2003 (posterior al acta de cesión) que nova, y aclara el acta de aceptación de la cesión, gratuita cuando señala: «Si bien se permitirá la ocupación por parte del Ayuntamiento del citado inmueble en las condiciones actuales establecidas en el acta administrativa de aceptación de cesión de 30 de abril de 2003, quedando pendiente la transmisión de la propiedad hasta la aprobación del Texto Refundido presentado». En cuanto al segundo defecto: De la certificación municipal aportada resulta la naturaleza demanial del local a ceder adscrito al servicio público de Casal d'Avis de Banyamars e incorporado al Inventario Municipal. El artículo 6 de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 22/2003, de 3 de noviembre, señala los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público fijado en primer lugar apartado a) los de inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad. La finca registral 4399 que se pretende ceder en el Ayuntamiento resulta registralmente gravada con hipoteca y anotación de embargo a favor de terceros. Hipoteca constituida por la titular dominical registral de la finca, la sociedad «Inverline Management, .L.», en garantía de un préstamo concedido por la entidad crediticia que resulta acreedora hipotecaria. La anotación de embargo se ha decretado en procedimiento administrativo de apremio dirigido contra el titular registral en concepto de dueño del bien embargado. La posible ejecución por impago de ambas garantías vulneraría el principio de inalienabilidad de los bienes de dominio público. Solamente cabría la interposición del tercería de mejor derecho conforme a los artículos 126 y 127 de la Ley Hipotecaria que requiere la inscripción del correspondiente título idóneo para provocar la inscripción (artículo 3 Ley Hipotecaria y artículo 33 del Reglamento Hipotecario) y acreditar el principio de inoponibilidad de los títulos no inscritos frente a los inscritos (Artículo 32 de la Ley Hipotecaria y artículo 606 del Código Civil), mediante la aportación de la escritura pública correspondiente. La presente calificación negativa (...) Mataró, a 19 de enero de 2012. El registrador (firma ilegible y sello con el nombre y apellidos del registrador)».

### III

El recurrente impugna la calificación alegando, en esencia, lo siguiente: En cuanto al primer defecto, necesidad de formalizar la tradición del bien en escritura pública.–Que, mediante el acta administrativa de 30 de abril de 2003, se realizó la sesión (sic) de la plena propiedad del local de la mercantil «Inverline Management, S.L.» al Ayuntamiento de Dosrius. El acuerdo de referencia se realizó en el marco de un convenio urbanístico, los cuales responden a la lógica del urbanismo concertado, plenamente aceptado en nuestra tradición jurídica, y que deben entenderse como «instrumentos de acción concertada que en la práctica pueden asegurar una actuación eficaz, la consecución de



los objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general» (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2001), hecho que es plenamente compatible con que la finalidad perseguida por el particular sea la satisfacción de sus intereses particulares, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de octubre de 2003, o en el mismo sentido, «...tal instrumento jurídico, aun atendiendo en ocasiones a finalidades privadas y pudiendo sufrir sus efectos propios entre las partes que los subscribieron, no constituye, en su esencia, más que una manera de satisfacción del interés público supraindividual, al que debe tender toda actividad de cualquier Administración Pública...» (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 22 de noviembre de 2000). Los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual y jurídico-administrativa (cfr., entre otras, las Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2001 y de 6 de marzo de 2003) y, por lo tanto, se encuentran sujetos al principio de libertad de pactos, que el límite de no contener cláusulas contrarias al interés público ni al ordenamiento jurídico y de forma consecuente con su naturaleza contractual. En el presente caso, debe encuadrarse el convenio urbanístico como un contrato administrativo atípico, es decir, entre aquellos que, todo y no ser típicos, tienen naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de su específica competencia. Naturaleza administrativa que se mantendrá a pesar de que pueda contener estipulaciones con un marcado carácter civil, en dicho sentido, «los Convenios urbanísticos como acuerdos entre la Administración y los titulares de intereses urbanísticos, celebrados con la finalidad de facilitar la ejecución del planeamiento, mantienen su carácter jurídico-administrativo aun cuando la cesión de alguno de los terrenos no fuese necesaria para la ejecución del Plan, ya que en definitiva debe valorarse el acuerdo como una suma de prestaciones independientes entre sí, unas de naturaleza jurídico-privada y otras de naturaleza jurídico-administrativa. La finalidad del Convenio es única: facilitar la ejecución del Plan y esta finalidad afecta a la naturaleza de la totalidad de compromisos...» (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, de 14 de julio de 2003), o en el mismo sentido, «...el convenio del que trae causa este procedimiento tiene carácter eminentemente urbanístico aunque contenga estipulaciones de carácter civil...» (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 21 de abril de 2005). De modo que se encontraría delante de un acto atípico de naturaleza contractual, naturaleza que no se ve afectada a pesar de que alguna de las determinaciones que contenga tenga carácter civil. Ya que, la naturaleza de los contratos civiles y administrativos no es en exceso distinta, diferenciándose básicamente en las facultades que en la esfera pública se inviste a la Administración como garante del bien público, por lo que, como acto de naturaleza contractual, está sometido al principio general de la libertad de pactos, motivo por el cual serán válidos el aumento de las obligaciones para el particular más allá de los límites legales, cláusulas que serán válidas y conforme a Derecho en tanto que no concurra ningún vicio que invalide el consentimiento, en su día, otorgado. Por lo que respecta a las formas de adquisición de la propiedad, el artículo 609 del Código Civil establece, entre las distintas formas admitidas en Derecho, la que se produce «por consecuencia de ciertos contratos mediante la tradición». En dicho sentido, «en el Derecho español se sigue la teoría del título y el modo, tal como se deduce de los arts. 609 y 1095 CC, La jurisprudencia ha reiterado que en éstos se basa la aceptación en Derecho español de la teoría del título y el modo: Ss. 20 de octubre de 1989, 4 de enero de 1991, 25 de octubre y 2 de noviembre de 1993, 1 de marzo y 6 de mayo de 1994, 18 y 20 de febrero de 1995 y 31 de mayo y 7 de junio de 1996. Del propio art. 609 se desprende que la teoría del título y el modo que rige en nuestro ordenamiento jurídico (arts. 609 y 1095 CC), se le haga entrega de la cosa vendida mediante alguna de las formas de tradición (modo)» (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1997). De modo que, en el presente caso se encontraría delante de un contrato libremente acordado por las partes, en el cual se establecieron una serie de obligaciones que las vinculan en base al artículo 1257 del Código Civil, y no una mera declaración de intenciones. En dicho sentido, «sexto.–El Convenio impugnado no es una mera

declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. En él las partes se comprometen a realizar determinadas prestaciones, algunas tan concretas como la que consta en la estipulación sexta, a saber que «Hipermercados Pryca S.A.» 'asume la obligación de contribuir económicamente con la suma de 90 millones de pesetas a las finalidades que estime pertinente el Ayuntamiento externas al polígono 13 objeto de ese Convenio', lo que no es ninguna declaración de intenciones sino un compromiso firme y definitivo —aunque sometido, como todo contrato, a que la parte contraria cumpla las suyas, según el artículo 1.124 del Código Civil—; o la estipulación cuarta, según la cual 'para el caso de que alguna de las cesiones o ejecuciones (antes citadas) no fuese exigible legalmente a la Junta de Compensación «Hipermercados Pryca, S.A.» se compromete a cumplimentar dicha o dichas obligaciones al margen e independientemente del reparto de beneficios y cargas derivados del planeamiento', lo que es claramente revelador de que se asumen incluso obligaciones mayores que las puramente urbanísticas; (...) Estas estipulaciones no son mera exposición de intenciones, sino auténticas declaraciones de voluntad vinculantes. (Está claro que, si el Ayuntamiento cumple por su parte aquello a lo que se obliga —que ahora veremos lo que es—, la Corporación podría exigir sin duda el cumplimiento de todas y cada una de las pretensiones de la otra parte, entre ellas el pago contante y sonante de 90 millones de la cláusula sexta). El Ayuntamiento, por su parte, se compromete a realizar aquello que está en su mano realizar, a saber, estudiar la modificación, documentarla, proceder a su aprobación inicial, abrir un periodo de información pública, oír sugerencias, dar la aprobación provisional y elevar el proyecto al órgano competente para fase de aprobación definitiva; tampoco todo esto es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico y lícito compromiso del Ayuntamiento. Tan son así las cosas, que en la estipulación 9.ª se prevé el caso de que el Convenio (por causas no imputables a la Corporación) no pudiera desarrollarse en sus justos términos, en cuyo supuesto se pacta una resolución de compromiso con las condiciones que allí constan» (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1997), habiéndose de considerar válido y perfecto el contrato celebrado por las partes. Por lo que, una vez cumplida la condición establecida en el pacto primero del Convenio Urbanístico, y al haberse perfeccionado la tradición del bien mediante el acta administrativa de 30 de abril de 2003, conforme a la teoría del título y del modo, se ha producido el efectivo traspaso de la plena propiedad del local, en dicho sentido, «para la adquisición del dominio y demás derechos reales del Código Civil, a diferencia de otros ordenamientos jurídicos extranjeros, inspirado en el sistema romano, estima indispensable la concurrencia del título y el modo (arts. 609 y 1095); no bastan las declaraciones de voluntad generadoras del contrato, sino que es preciso, además, la tradición o entrega de la cosa, si bien admite ésta en formas espiritualizadas, como es la prevista en el párrafo segundo del art. 1462, al disponer que el otorgamiento de la escritura pública equivale a la entrega de la cosa objeto del contrato, si de la misma escritura resultare o se dedujere claramente lo contrario» (Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1997), y en cuanto a las formas aceptadas por el ordenamiento jurídico para efectuar la tradición del bien, «las formas de tradición, comprendidas en la escueta fórmula del art. 609 CC cuya infracción se invoca, no se reducen para los inmuebles a la llamada posesión civilísima del art. 1462 del mismo texto legal que establece, como regla general, que el otorgamiento de la escritura pública de venta equivaldría a la entrega de la cosa objeto del contrato, sino que comprende diversas modalidades tales como la entrega de llaves u otras simbólicas o derivadas del hecho mismo posesorio, en relación con el título adquisitivo» (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 1996). Es decir, se encontraría delante de un contrato celebrado libremente entre las partes, donde, dentro del marco de obligaciones recíprocas que se acuerdan, existe una obligación en concreto por la cual la mercantil «Inverline Management, S.L.» se compromete a librar al Ayuntamiento de Dosrius un determinado local totalmente libre de cargas y gravámenes, cláusula que como hemos visto es plenamente válida y vincula a las partes en virtud del artículo 1.278 del Código Civil, por el cual, «los contratos serán obligatorios, cualquiera que sea la forma en que se hayan celebrado, siempre que en ellos concurran las condiciones esenciales para su

validez», estableciéndose así el principio de libertad de formas para la celebración de los contratos. Así, en base al principio de que nadie puede ir contra los propios actos y el aforismo in claris non fit interpretatio, sería indiscutible que la propiedad del local corresponde al Ayuntamiento de Dosrius, restando pendiente realizar la correspondiente inscripción en el Registro de la Propiedad de Mataró número 4 conforme al artículo 223 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el cual se aprueba el Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. Sentado lo anterior, en cuanto a la inscripción en el Registro de la Propiedad de la transmisión efectuada, la misma debe regirse por la legislación hipotecaria, el artículo 3 de la Ley Hipotecaria incluye entre los títulos sujetos a inscripción «documento auténtico expedido por Autoridad judicial o por el Gobierno o sus Agentes, en la forma que prescriban los reglamentos», referencia que debe entenderse hecha a la totalidad de las Administraciones Públicas, de modo que los títulos administrativos en base a su autotutela declarativa deben entenderse directamente inscribibles en el Registro de la Propiedad. La adquisición lleva causa en el citado convenio urbanístico, el cual debe considerarse como un todo global y unitario, las cláusulas del cual están unidas entre sí, como exigencia del necesario equilibrio de las prestaciones contrapuestas, ahora bien, la concreta transmisión del local no responde a ningún de los supuesto contemplados en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el cual se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de Naturaleza urbanística, ya que dicha transmisión, no es, en sentido estricto, una transmisión de naturaleza urbanística, por lo que a efectos de su inscripción debe acudir a las determinaciones de la Ley Hipotecaria y de su Reglamento, y no del citado Real Decreto 1093/1997. En cuanto al segundo defecto, inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad del bien. El local tiene naturaleza demanial al estar adscrito a un servicio público, ya que desde la fecha de la tradición (sic), 30 de abril de 2003, en el mismo y tras su remodelación se encuentra ubicado el Casal d'Avis de Canyamars, así mismo desde el 1 de enero de 2009 se encuentra debidamente inscrito en el Inventario Municipal de Bienes, ficha de inventario 163. Y por lo tanto, al estar afecto a un servicio público, se encontraría investido de las características típicas y tradicionales del dominio público contempladas en el artículo 80.1 de la Constitución Española y en el artículo 6.a) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo inalienable, inembargable e imprescriptible. El hecho de que con posterioridad a la tradición y afectación del bien se hayan inscrito, en base a dolo, negligencia o fraude, un derecho real de hipoteca a favor de la «Caixa d'Estalvis Laietana», de fecha 27 de mayo de 2009, y una anotación preventiva de embargo a favor de la Hacienda Pública, de fecha 5 de noviembre de 2009, no alteran el carácter previo y demanial del bien. En dicho sentido, nótese que la tradición del bien se realizó en fecha 30 de abril de 2003 siendo afecto desde dicho momento a un servicio público, e inscribiéndose posteriormente en el Inventario Municipal de Bienes como bien de dominio público. Siendo con mucha posterioridad a la transmisión de la propiedad del local, cuando «Inverline Management, S.L.», anterior propietario del local, y que aún figura como titular registral del mismo, constituyó hipoteca para garantizar un contrato de préstamo suscrito con «Caixa d'Estalvis Laietana». Dicha garantía se constituyó con fraude y en perjuicio del Ayuntamiento de Dosrius quien no fue informado de la misma, siendo nula de pleno Derecho ya que como reconoce «Inverline Management, S.L.» fue constituida por quien ya no era propietario del local, «per tant en aquesta data l'Ajuntament podia haver inscrit en el Registre de la Propietat l'Acta Administrativa de 30 d'abril de 2003, quan el LM47 estava lliure de càrregues hipotecaries y dones la hipoteca de LM47 es va constituir molt posteriorment», no siendo aceptable, ni conforme a Derecho, la constitución fraudulenta de la garantía hipotecaria, que se constituyó –sobre un bien afecto a un servicio público– por quien se sabía no propietario del local, actuación hipotecaria que se ha realizado sin el conocimiento ni el consentimiento del Ayuntamiento, único propietario del local, siendo necesario restablecer la legalidad alterada y los derechos del Ayuntamiento con la cancelación de la inscripción de la carga hipotecaria inscrita fraudulentamente. Ante tal



actuación ya se ejecutarán las acciones pertinentes de forma independiente a este Recurso. El Ayuntamiento de Dosrius adquirió el bien totalmente libre de cargas, y realizó el acto de afectación necesario adscribiéndolo al uso de un servicio público, recordamos que en el mismo se encuentra ubicado el Casal d'Avis de Banyamars, por lo que conforme al ordenamiento jurídico, el bien tiene, incuestionablemente, el carácter de dominio público. Siendo el dominio público ajeno a los principios hipotecarios, ya que la institución registral opera respecto los bienes comerciables, aptos para el tráfico jurídico, la seguridad de los cuales se ve aumentada gracias a su ingreso en un registro destinado a publicar las situaciones jurídicas que los afectan; por el contrario, los bienes demaniales son res extra commercium, por lo que la defensa de su posesión y titularidad, al estar excluida del comercio de los hombres no precisa del concurso de la protección hipotecaria. Circunstancia que no se ha visto alterada por la derogación de la tradicional excepción de inscripción de los bienes de dominio público efectuada por el artículo 36 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. No pudiéndose verse afecto el carácter demanial del bien por el hecho de que con posterioridad se haya inscrito sobre un registro que ya no se corresponde con la realidad una garantía hipotecaria o un embargo a favor de la Hacienda Pública, tales negocios jurídicos son nulos de pleno Derecho sin que la fuerza del Registro pueda enmendarlos o convalidarlos conforme el artículo 33 de la Ley Hipotecaria. Nulidad que se denunciará en procedimiento aparte. Situación jurídica que no puede verse afectada por el mero hecho de que el Registro de la Propiedad no responde con la realidad material del bien, aceptar tal hecho equivaldría a otorgar al Registro la facultad de cambiar la naturaleza jurídica de un bien de dominio público por el mero hecho de la inscripción, tal pretensión es totalmente contraria a la naturaleza del demanio, la cual en ningún caso puede desvirtuarse por lo anterior siendo lo cierto que el demanio existe con independencia de su constancia en el Registro de la Propiedad, teniendo la inscripción eficacia meramente declarativa y no constitutiva, ya que las características del dominio público dimanarían de la misma Ley y no del eventual hecho de la inscripción. Sobre dicho extremo y a efectos ilustrativos puede citarse la Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 9 de noviembre de 1984. En dicho supuesto la finca había estado enajenada el 14 de octubre de 1871 como consecuencia del movimiento desamortizador, siendo enajenada mediante subasta pública, otorgándose la correspondiente escritura pública e interviniendo el juez de Primera Instancia del Distrito de La Lonja en nombre del Estado, a pesar de lo anterior se proclama que no se produjo una auténtica desafectación del dominio público y, por lo tanto, la finca era inalienable, inembargable e imprescriptible, a pesar de que había transcurrido más de un siglo desde la subasta y que la enajenación fue a iniciativa de la misma Administración, el bien seguía formando parte del dominio público.

#### IV

El registrador se mantuvo en su criterio elevando las actuaciones a este Centro Directivo, con el oportuno informe, con fecha 26 de marzo de 2012.

#### Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 633 del Código Civil; 326 de la Ley Hipotecaria; 99 del Reglamento Hipotecario; 1, 2 y 29 a 32 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística; así como las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 22 de febrero y 14 de julio de 2007 y 25 de marzo y 30 de abril de 2008.

1. Dos son las cuestiones que se plantean en este recurso a las que se refiere la nota calificadora del registrador y el Ayuntamiento recurrente. La primera de ellas es si puede inscribirse en el Registro de la Propiedad el convenio urbanístico y acta administrativa de entrega de bien inmueble al Ayuntamiento o se requiere escritura pública. Y la segunda es

si no habiéndose inscrito hasta la fecha los citados documentos fechados en el año 2003 y habiéndose inscrito en el año 2009 una hipoteca y una anotación de embargo sobre el inmueble, puede inscribirse la cesión pactada como libre de cargas en virtud de los citados documentos del año 2003 pero presentados en el año 2011.

2. En cuanto a la primera cuestión, el artículo 32 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio prevé que «las cesiones de terrenos que no tengan legalmente el carácter de obligatorias o que no resulten de convenios urbanísticos tipificados en la legislación sobre el suelo, se ajustarán a los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles».

En el presente caso, la cesión resulta de convenio urbanístico complementado por la correspondiente acta administrativa de entrega de bienes, por lo que la cuestión es si debe considerarse donación sujeta al requisito formal de la escritura pública o es inscribible a través del documento administrativo. El artículo 32 presupone que el supuesto de convenio urbanístico tipificado en la legislación del suelo admite la inscripción mediante acta administrativa pues lo equipara al de las cesiones obligatorias, para las cuales el artículo 30 prevé el acta administrativa, y excluye la escritura pública.

La cuestión radica en la interpretación de la expresión «convenios urbanísticos tipificados en la legislación sobre el suelo». Dicha legislación viene admitiendo los convenios urbanísticos entre particulares y la Administración siempre que no sean contrarios al ordenamiento, siendo de varias clases, pues unos son típicos y otros atípicos, unos denominados convenios de planeamiento y otros de gestión. En el convenio urbanístico a que se refiere el presente expediente se pacta la transmisión de una finca registral consistente en un local dentro de un conjunto de pactos propios de los convenios urbanísticos y condicionada a la modificación de un determinado Plan. La distinción de convenios entre típicos y atípicos no debe representar ninguna diferencia a efectos del título inscribible, sino únicamente ha de ser tenido en cuenta si sean de una u otra clase son admitidos o reconocidos por el ordenamiento jurídico. La expresión «tipificados en la legislación sobre el suelo» no significa que el convenio típico es inscribible y el atípico no lo es, pues «tipificados» tiene el sentido de «reconocidos por el ordenamiento urbanístico» y dichos convenios están admitidos y reconocidos por la Ley de Suelo como resulta de lo dispuesto en el artículo 19.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, tanto en su redacción actual como en la anterior, al hacer referencia a «las obligaciones por éste (el transmitente) asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídica real». Los convenios que no estarían tipificados o reconocidos son los que fuesen contrarios al ordenamiento jurídico, lo que no se produce en el presente supuesto a la vista de los documentos presentados. La doctrina científica también interpreta ampliamente la referencia a la tipificación del convenio urbanístico en la Ley de Suelo, y no podía ser de otra manera pues en otro caso se produciría una diferencia ilógica entre convenios típicos y atípicos, una vez que se hubiera llegado a la conclusión de que los atípicos pueden tener también una causa lícita cuando no vaya en contra del ordenamiento. La causa típica tiene la ventaja de que resulta directamente de la ley, pero ello no excluye el reconocimiento de la causa atípica siempre que responda a una finalidad lícita dentro de las previsiones urbanísticas y del ordenamiento jurídico.

3. Por lo que se refiere a la segunda cuestión, tiene relación con el principio de inoponibilidad de los derechos inscritos frente a los no inscritos a que se refieren los artículos 606 del Código Civil y 32 de la Ley Hipotecaria y sus concordantes. Cuando transcurren más de ocho años desde que se otorgó el acta administrativa hasta la presentación en el Registro de la Propiedad para su inscripción, puede suceder que se presenten en el período documentos relativos a derechos reales que son objeto de inscripción por razón de los principios de tracto sucesivo, prioridad e inoponibilidad de los títulos inscritos frente a los no inscritos. La seguridad del tráfico jurídico requiere atenerse a lo que resulta de los asientos registrales y a la publicidad que de éstos resulta. La hipoteca y la anotación preventiva de embargo inscritas antes de la presentación de los documentos administrativos resultantes del convenio urbanístico no pueden ser afectados

o cancelados dentro del procedimiento registral, pues han accedido al Registro con anterioridad y son terceros respecto a lo que no consta inscrito en el Registro. Las alegaciones de nulidad a que se refiere el recurrente son ajenas al procedimiento registral mientras no se declaren por los tribunales, pues los asientos del Registro se presumen exactos y están bajo la salvaguardia de los tribunales mientras no se declare su inexactitud. Por ello, no constando en el Registro cuando los titulares de la hipoteca y de la anotación de embargo inscribieron sus respectivos derechos, la presentación de ningún convenio urbanístico ni ninguna adquisición por parte del Ayuntamiento, no pueden quedar afectados por ninguna inscripción posterior.

4. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto no pueden consignarse en el Registro circunstancias que puedan afectar a los derechos inscritos con anterioridad, pues sería contrario a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley Hipotecaria y por ello, el artículo 17 de la propia Ley Hipotecaria cierra el Registro a derechos que no se hayan presentado oportunamente en el Registro, es decir, con anterioridad a los que ya se inscribieron. En el presente caso, se produce un doble obstáculo para la consignación de determinadas circunstancias del título que se pretende inscribir. Por una parte, la expresión de que la finca se transmite libre de cargas, que no puede admitirse dado lo dispuesto en el artículo 51.7ª del Reglamento Hipotecario, en que es obligado consignar en la inscripción el arrastre de las cargas derivadas de anteriores asientos, como son la hipoteca y anotación de embargo citadas. Y por otro lado, tampoco puede consignarse en el Registro que la cesión del inmueble a favor del Ayuntamiento se hace con el carácter de bien demanial de servicio público, pues esa caracterización afecta igualmente a los titulares inscritos con anterioridad sin que hayan teniendo intervención en los actos o expedientes de los que resulta tal calificación.

Las consideraciones anteriores impiden inscribir la cesión tal como resulta de los documentos presentados y concretamente como bien libre de cargas y como bien de demanial de servicio público.

Ello plantea el problema adicional de si es posible la inscripción parcial en este caso, es decir, si puede inscribirse la cesión del local al Ayuntamiento sin consignar el carácter del bien ni que esté libre de cargas. Para que se pudiera plantear esta posibilidad, tendría que recaer el correspondiente acuerdo del Ayuntamiento en ese sentido, pues la inscripción parcial requiere el consentimiento del interesado, que en este caso es el afectado por la exclusión de tales circunstancias en el asiento. Como dicha cuestión no ha sido planteada en este recurso, queda pendiente de si interesa al adquirente la inscripción parcial, si la solicita ante el registrador y de si éste, dentro del procedimiento registral de calificación, la considera adecuada o no.

En virtud de lo anterior, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la nota de calificación en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho que preceden.

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 junio de 2012.—El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.