

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

16318 *Resolución de 8 de noviembre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad de Camas, por la que suspende la inscripción de una certificación de acuerdo municipal de reversión de determinadas fincas a favor del Ayuntamiento.*

En el recurso interpuesto por don M. M. P., en representación del Ayuntamiento de Camas, contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad de Camas, don Santiago Molina Illescas, por la que suspende la inscripción de una certificación de acuerdo municipal de reversión de determinadas fincas a favor del Ayuntamiento.

Hechos

I

Por acuerdo municipal del Pleno del Ayuntamiento de Camas de fecha 24 de febrero de 2016 se decretó la resolución de la cesión gratuita realizada por el referido Ayuntamiento de las fincas registrales números 28.772 y 28.773 de dicho término municipal por haber acaecido un hecho obstativo al cumplimiento de la obligación impuesta en el acuerdo de cesión, en los términos previstos en la legislación aplicable – consistente en destinar el solar a la construcción de vivienda de protección oficial en el plazo de cinco años– habiéndose previsto en el mismo acuerdo de cesión la resolución de la cesión y la reversión al Ayuntamiento de las fincas cedidas en caso de incumplimiento de dicha obligación.

II

Presentada el día 14 de junio de 2018 certificación del acuerdo municipal en el Registro de la Propiedad de Camas, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Nota de calificación

Hechos.

Es preciso el pronunciamiento por parte del juez del concurso. Juzgado Mercantil n.º 1 de Sevilla, del que resulte que la finca referida no está afecta a la actividad profesional o empresarial del concursado como necesaria para la continuidad de dicha actividad.

Fundamentos de Derecho.

1. Las cesiones gratuitas de bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo, en el ámbito de la Comunidad de Andalucía, resulta de aplicación los artículos 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y el Decreto 182006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que en su artículo 50.6, establece que las cesiones gratuitas de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo se registrarán por lo dispuesto en su legislación específica.

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

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

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

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

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

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

de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, desarrollado en los artículos 2 y 4 del Decreto 149/2006, de 25 de julio–.

Su régimen jurídico se basaría, por ello, en primer término, en su legislación específica, la urbanística y de régimen local, en lo demás, la general de contratación administrativa y en su defecto, las normas de derecho privado –cfr. artículos 19 y 20, en relación al artículos 2 y 4 y disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y 50.6 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía–.

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

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

2. Debe recordarse, no obstante, que como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina, la singular protección que el Registro de la Propiedad otorga al titular inscrito constituye un límite importante a las facultades reivindicativas y de autotutela de la Administración que resulta obligada a impugnar judicialmente la presunción de legitimidad que deriva de la inscripción en el Registro (artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria, salvo en el caso particular de los deslindes de costas, artículo 13 de la Ley de Costas, y de cauces públicos, artículo 87 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas), excepciones ambas que se justifican por la ostensibilidad característica del demanio natural, así como aquellos otros supuestos de autotutela expresamente admitidos por la Ley.

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

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

resolución de la cesión afectando con eficacia real a eventuales terceros que puedan resultar perjudicados.

Dicha norma prevé que «las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

4. [sic]. El acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos: a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, esta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular de patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial. Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística, b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas».

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

5. En el presente caso, el derecho de reversión se encuentra con la situación de concurso de acreedores del titular registral del inmueble, por lo que es preciso conectar toda esta normativa con la legislación concursal específica.

En el sistema legal vigente las ejecuciones de garantías reales tras la declaración de concurso del titular del bien o del derecho sobre el que se hubiera constituido la garantía se rigen por un conjunto de reglas especiales (artículos 56. 57 y 155 de la Ley Concursal), que tras sucesivas reformas legislativas (Ley 17/2014, de 30 de septiembre, y Ley 9/2015, de 25 de mayo), con las matizaciones introducidas por una muy rica jurisprudencia menor, pueden sintetizarse en las siguientes: la primera de esas reglas es aquella según la cual, desde la declaración de concurso, los titulares de derechos reales de garantía, sobre bienes o derechos de la masa activa necesarios para la continuidad de la actividad profesional o empresarial del concursado, no pueden iniciar procedimientos de ejecución o realización forzosa sobre esos bienes o derechos. La segunda, aquella según la cual, desde la declaración de concurso, las actuaciones de ejecución o realización forzosa ya iniciadas a esa fecha sobre cualesquiera bienes o derechos de la masa activa quedaran suspendidas, si no lo hubiesen sido ya como consecuencia de la comunicación por el deudor del inicio de negociaciones con los acreedores, aunque ya estuviesen publicados los anuncios de subasta. La tercera regla se refiere a que los titulares de derechos reales de garantía, sobre bienes o derechos de la masa activa no necesarios para la continuidad de la actividad profesional o empresarial del concursado que pretendan iniciar procedimientos de ejecución o realización forzosa sobre esos bienes o derechos o que pretendan alzar la suspensión deberán acompañar a la demanda o incorporar al procedimiento judicial o administrativo cuya tramitación hubiera sido suspendido el testimonio de la resolución del juez del concurso que declare que no son necesarios para esa continuidad. Cumplido ese requisito podrá iniciarse la ejecución o alzarse la suspensión de la misma y ordenarse que continúe ante el que era originariamente competente para tramitarla. La declaración del carácter necesario o no necesario de cualquier bien o derecho integrado en la masa

activa corresponde al juez del concurso, a solicitud del titular del derecho real, previa audiencia de la administración concursal. Naturalmente, la previa declaración del carácter necesario de un bien o derecho no impedirá que se presente por el titular del derecho real una solicitud posterior para que se declare el carácter no necesario de ese mismo bien o derecho cuando hayan cambiado las circunstancias. La cuarta regla se refiere al fin de la prohibición de inicio o continuación de ejecuciones de garantías reales sobre cualquier clase de bienes. Según esta regla, los titulares de derechos reales de garantía sobre cualesquiera bienes o derechos de la masa activa, podrán iniciar procedimientos de ejecución o realización forzosa sobre esos bienes o derechos y continuar aquellos cuya tramitación hubiera sido suspendida desde la fecha de eficacia de un convenio que no impida el ejercicio del derecho de ejecución separada; o desde que hubiera transcurrido un año a contar desde la fecha de declaración de concurso sin que hubiera tenido lugar la apertura de la liquidación. Y la quinta regla, tiene como objeto determinar los efectos de la apertura de la fase de liquidación de la masa activa sobre las ejecuciones de garantías reales: la apertura de la fase de liquidación producirá la pérdida del derecho a iniciar la ejecución o la realización forzosa de la garantía sobre bienes y derechos de la masa activa por aquellos acreedores que no hubieran ejercitado estas acciones antes de la declaración de concurso. Las ejecuciones que hubieran quedado suspendidas como consecuencia de la declaración de concurso se acumularán al concurso de acreedores como pieza separada. Desde que se produzca la acumulación, la suspensión quedará sin efecto.

Así mismo, señala el art. 56 de la Ley Concursal que declarado el concurso del deudor, respecto de bienes del concursado afectos a su actividad profesional o empresarial o a una unidad productiva de su titularidad, no podrán ejercitarse las acciones resolutorias de ventas de inmuebles por falta de pago del precio aplazado, aunque deriven de condiciones explícitas inscritas en el Registro de la Propiedad, hasta que se apruebe un convenio cuyo contenido no afecte al ejercicio de este derecho o trascurra un año desde la declaración de concurso sin que se hubiera producido la apertura de la liquidación. El inicio o ejercicio de tales acciones resolutorias tras la declaración del concurso corresponde al Juez que conoce del mismo, como expresamente establece el artículo 57 de la misma Ley.

Si bien este último precepto no se refiere propiamente al derecho de reversión, no podemos olvidar que sus plenos efectos jurídicos reales y su aptitud para ser susceptible de constancia registral hacen de su configuración como una causa de resolución explícita de la cesión.

4. [sic]. En el caso de la presente nota de calificación, se pretende el ejercicio de la citada garantía legal cuando el actual registral del dominio se encuentra en situación legal de concurso de acreedores.

Pues bien, una interpretación conjunta de la naturaleza del citado de reversión como garantía «ex lege», causa de resolución de carácter implícita, ligada necesariamente a la cesión gratuita de bienes patrimoniales, con fin de asegurar el cumplimiento del fin público a que se encuentra naturalmente afecto el patrimonio público de suelo, junto a la potestad reconocida a la Administración de tutelar, incluso con eficacia ejecutiva, el cumplimiento de su objeto, así como la situación de concurso del titular registral, debe llevar a señalar que no puede inscribirse en el Registro de la Propiedad el ejercicio del derecho de reversión, aunque se apoye en sentencia desestimatoria del recurso interpuesto por el titular registral contra el Ayuntamiento de Camas, cuando el deudor se encuentra en concurso y del Registro consta dicha circunstancia sin un previo pronunciamiento del juez de lo Mercantil sobre el carácter no afecto del bien correspondiente.

En definitiva, aunque pueda admitirse la actuación unilateral de la Administración vía procedimiento administrativo, con audiencia del interesado, en la resolución de la cesión y reversión por incumplimiento de sus fines, por mor de la eficacia «ex lege» de la garantía legal y la potestad de autotutela, es preciso el pronunciamiento por parte del juez del concurso del que resulte que la finca referida no está afectada a la actividad

profesional o empresarial del concursado como necesaria para la continuidad de dicha actividad.

Acuerdo.

Suspender la inscripción solicitada por los defectos subsanables indicados anteriormente.

No se toma anotación preventiva por defecto subsanable por no haber sido solicitada.

Camas, a cinco de julio del año dos mil dieciocho.–El Registrador de la Propiedad (firma ilegible), Santiago Molina Illescas.

Contra la presente calificación podrá (...)»

III

Contra la anterior nota de calificación, don M. M. P., en representación del Ayuntamiento de Camas, interpuso recuso el día 13 de agosto de 2018 mediante escrito y con arreglo a las siguientes alegaciones:

«Alegaciones.

Primera.

Como se ha indicado, con fecha 31 de julio de 2018, se ha recibido en las dependencias municipales, suspensión de la calificación registral del Registrador de la Propiedad de Camas, a tenor de lo regulado en el artículo 322 de la Ley Hipotecaria (LH), mediante la argumentación jurídica de que es condición necesaria para proceder a la inscripción de las parcelas la autorización del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Sevilla, en el que se especifique que dichos bienes raíces no están afectos a la actividad profesional o empresarial de la mercantil concursada para la necesaria continuidad de la empresa.

Es necesario advertir como un prius lógico argumentativo, que las actuaciones en el presente procedimiento registral contradictorio trae necesariamente causa o conectividad con la Resolución de 12 de diciembre de 2016 dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, organismo al que tenemos el honor de dirigirnos, en cuya parte dispositiva se venía especificar en relación a una anterior calificación negativa de inscripción del derecho de reversión ex lege por causa de no constar en la escritura pública de cesión real, lo siguiente:

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

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

Permítame dicho Organismo administrativo que brevemente haga una exposición de los hechos acaecidos que nos traen a la presente disyuntiva registral, sin ánimo de ser extenso ni reiterativo, pero sí expositivos en nuestra argumentación.

Con fecha 30 de noviembre de 2011 se acordó por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Camas la adscripción de la parcela M13 del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 1 del Plan Parcial Transitorio 1 del PGOU de Camas al Patrimonio Municipal del Suelo (PMS) y la cesión gratuita de la misma, junto con la parcela M12, también integrante del PMS como consecuencia del proyecto reparcelatorio, a la mercantil Sodecsa.

La efectividad de tal cesión quedaba condicionada al cumplimiento del destino previsto en el art. 76.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y el art. 39 de TRLS del 2 008 que no resultaba ser otro que la promoción de viviendas de protección pública; condición que expresamente constaba en el Convenio de cesión que se firmó con la mercantil Sodecsa, como ya se ha indicado.

En el mismo sentido, tanto el artículo 53 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, aprobado por Decreto 18/2006 de 24 de enero, como el art. 111 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (estatal), venían a insistir en la necesidad de que la cesión de los bienes debían estar sujeta al cumplimiento de un fin de interés público, so efecto en caso contrario de revertir dichos bienes en favor de la Entidad Pública enajenante.

Siendo este el marco normativo de la cesión de las parcelas citadas, y habiendo sido aceptado por la mercantil local en los términos señalados, la sociedad de capital señalada entró en concurso voluntario de acreedores. Posteriormente y sin que se pudiera llegar a Convenio, la concursada entró en fase liquidatoria y en cese de actividad.

Este hecho obstativo motivó a la Entidad Local que representó a ejercer la potestad pública ex lege de reversión, al entender que la sociedad cesionaria en la fase procedimental en la que se encontraba ya no podía destinar los bienes a la construcción de VPO, por lo que los bienes debían revertir en favor de la entidad pública enajenante.

Dicho expediente administrativo (concretamente el Acuerdo de fecha 24 de febrero de 2016 del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Camas por el que se ejercía la reversión) motivó, entre otras actuaciones, su impugnación ante la jurisdicción contenciosa-administrativa que originó el procedimiento judicial procedimiento ordinario n.º 139/2016. Negociado: 1A ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 13 Sevilla, así como la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado a la que hemos hecho referencia al comienzo de este escrito.

En relación al proceso judicial, el Juzgado de lo C-A n.º 13 de Sevilla, mediante Sentencia 234/2017 de 18 de julio de 2017, desestimó de plano todas y cada una de las alegaciones presentadas en el recurso interpuesto por la Administración Concursal en representación de Sodecsa, al entender, entre otras argumentaciones, que el acto administrativo de la reversión era válido y eficaz. Que era fruto de una potestad administrativo ex lege y que se había producido un hecho obstativo que no se podía orillar como era el cese de actividad de la mercantil Sodecsa al entrar en liquidación, lo que impedía destinar los bienes a la promoción de viviendas protegidas, objeto social real de la mercantil concursada.

Por su parte, la no inclusión de la cláusula de reversión en la escritura de cesión provocó el efecto de la calificación negativa por parte del Registrador a la solicitud de acceso al registro de dicha garantía legal. La consecuencia fue la impugnación por nuestra parte antes dicho Centro Directivo, lo que dio lugar a la Resolución de 12 de diciembre de 2016 dictada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, con los efectos y las valoraciones jurídicas que en ella se consignan y que han sido ya citadas.

El estado de la cuestión ahora, deviene por el hecho de que una vez que el Juez contencioso-administrativo ha admitido la adecuación a derecho de la resolución administrativa de reversión, y por tanto, la ha considerado válida y eficaz, el Registrador

cierra su acceso tabular por entender que se requiere la autorización del Juzgador mercantil a fin de que se disponga sobre que dichos bienes no están afectos a la actividad mercantil de la concursada para continuar con su objeto social.

Antes de entrar en dicha consideración, debemos partir del hecho de que el Registrador en el cuerpo de su acuerdo admite que se trata de una facultad o potestad ex lege, garantía normativa que dota de cobertura la finalidad pública para la que se lleva a cabo la traditio inmobiliaria, constituyéndose una limitación real. El negocio jurídico que le enmarca es definido como contrato administrativo especial por estar afecto al giro o tráfico de la propia entidad pública enajenante.

No obstante la síntesis expuesta, es ya necesario advertir que el Registrador orilla en su argumentación una cuestión esencial ya resuelta, y es que según su exposición el derecho de reversión se encuentra con la situación de concurso de acreedores del titular registral del inmueble.

Pues bien, frente a ello hay que advertir que nada más lejos de la realidad jurídica, dicho con la mejor intención en defensa de nuestros intereses.

Las argumentaciones jurídicas expuestas por el Registrador basadas en los artículos 56, 57 y 155 de la Ley Concursal, no son de aplicación al presente caso, y no lo son porque se trata de un asunto que materialmente le corresponde a otra jurisdicción como se ha tenido ocasión de exponer tras la sentencia del Juzgado n.º 13 de lo contencioso-administrativo.

El Juez del concurso goza de una vis atractiva sobre todo aquellos bienes que constituyendo masa activa pueden afectar a la marcha del concurso y de la concursada, a excepción de aquellos bienes, contratos y actuaciones que excedan de su competencia funcional.

Nos encontramos con una caso, no solo de ejecutividad sino de autotutela ejecutiva, cuya actuación administrativa ha sido confirmada por un Juez de lo Contencioso-administrativo, que ha actuado estando en curso el concurso de acreedores y todo ello por obra y gracia de que nos hallamos ante acto administrativo nacido de un negocio jurídico (contrato administrativo especial) que arrastra una garantía legal cuyo ejercicio comprende una potestad pública que ha sido ejercida por el específico hecho de que la mercantil cesionaria entró en concurso de acreedores. Este hecho jurídico indubitado es lo que ha provocado el ejercicio de la garantía legal citada.

Pues bien, y esto es lo que específicamente nos interesa aquí, hay que advertir que la Administración no necesita someter sus pretensiones a un juicio declarativo para hacerlas ejecutorias, sus decisiones son ejecutorias por propia autoridad (art. 39 y 98 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre), de modo, que las mismas imponen por sí solas el cumplimiento, sin que resulte oponible al mismo una excepción de ilegalidad, sino solo la anulación efectivamente lograda en un proceso impugnatorio, cuya apertura a su vez tampoco interrumpe por sí sola esa ejecutoriedad (García Enterría y Tomás Ramón Fernández). Y en nuestro caso, no ha ocurrido tal cosa sino todo lo contrario.

Ha sido el Juez competente, de acuerdo con lo prevenido en los artículos 2 y 8 de la LJCA, el que se ha pronunciado sobre la legalidad del acto administrativo, confirmando sus plenos efectos.

En este sentido, y tras la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 12 de diciembre de 2016, nos encontramos con que en la inscripción de la cesión ya debería constar la reversión ex lege, facultad legal excluida de la competencia del Juez de lo Mercantil si nos atenemos a lo regulado en el artículo 8 y 9 de la Ley Concursal, debiendo tener en cuenta que dicha inscripción de la reversión no hace más que reflejar lo que ya existe desde el punto de vista legal: una potestad administrativa cuya fuerza ejecutiva ha sido confirmada en sede judicial, por lo que queda extra muros del Juez del Concurso.

Si ello no fuera así, no solo se estaría poniendo al Juzgador mercantil por encima de otros órganos jurisdiccionales unipersonales de otros sectores del ordenamiento jurídico, sino que haría inservible y absurdo el haber tenido un juicio contencioso-administrativo y

una sentencia favorable, pues toda actuación judicial, cualquiera que fuese su naturaleza, tendría que obtener la autorización del Juez de lo mercantil.

Es por ello por lo que el artículo 50.4 de la Ley Concursal en relación a los efectos del concurso sobre las acciones individuales, viene a decir que:

«Los jueces o tribunales de los órdenes contencioso-administrativo, social o penal ante los que se ejerciten, con posterioridad a la declaración del concurso, acciones que pudieran tener trascendencia para el patrimonio del deudor emplazarán a la administración concursal y la tendrán como parte en defensa de la masa, si se personase.»

Es decir, que los jueces y tribunales del orden contencioso-administrativo son competentes para conocer de actos propios de su ámbito funcional (art. 8 del LJCA), aunque exista una declaración de concurso con el único requisito de emplazar, necesariamente, a la Administración Concursal como defensa.

En nuestro caso, este supuesto fáctico no hizo falta que se produjera, ya que fue la propia AC la que demandó ante el orden contencioso-administrativo al Ayuntamiento impugnando la reversión.

Y ello hay que ponerlo en relación con lo regulado en el artículo 53 del mismo cuerpo legal que dispone que:

«Las sentencias y los laudos firmes dictados antes o después de la declaración de concurso vinculan al juez de éste, el cual dará a las resoluciones pronunciadas el tratamiento concursal que corresponda.»

De nuevo, en nuestro caso es la propia AC la que en su Informes trimestrales (se aporta el último emitido) para dar cuentas al Juez de lo mercantil, la que ha excluido de la liquidación las parcelas M12 y M13.

Es importante destacar que a tenor de lo expuesto el Registrador, que goza de amplio margen de interpretación normativa, no solo ceñida a la regulatoria del régimen hipotecario e inmobiliario, sino también administrativa (DGRN, R de 12 Feb. 2 014) podría haber considerado que la sentencia dictada por el Juez de lo contencioso afectaba y vinculaba al Juez del concurso, considerando válido y eficaz el acto administrativo impugnado y por tanto, singular al concurso a fin de acceder al Registro, tras confirmar su firmeza administrativa y su convalidación judicial.

Pero aún más, y en relación a los efectos que la declaración de concurso, no ya la declaración judicial de liquidación de la empresa, producía en los contratos vigentes con la Administración Pública, el artículo 67. 1 de la Ley Concursal disponía que: «Los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial.»

En conexión con la misma, la Ley de Contratos del Sector Público, aplicable al presente caso en aquel momento, disponía en su artículo 206.b) como causa de resolución contractual: «La declaración de concurso o la declaración de insolvencia en cualquier otro procedimiento.»

No debemos olvidar que el negocio jurídico que da vida al acto traslativo del dominio es un contrato administrativo de carácter especial, por lo que en atención a lo dispuesto en los artículo anteriores, aquel contrato quedó resuelto ipso iure.

En conexión con lo expuesto, se ha de ir concluyendo que la sentencia dictada por el Juez de lo Contencioso-Administrativo, como juez natural competente, vincula al Juez de lo mercantil y por tanto, rio puede ser éste el Juez que deba pronunciarse sobre la oportunidad o procedencia de la inscripción de las parcelas, ya que está afectado por una sentencia firme que declara la adecuación a derecho del acto administrativo dictado por la Administración que represento (requisitos exigidos por ejemplo para la cancelación de inscripciones mediante actos administrativos,- vid. Dirección General de los Registros y del Notariado, Resolución de 13 Oct. 2016)

Habiéndose pronunciado ya el Juez competente, es la propia Administración quien a través de su propia autotutela ejecutiva procede de mutuo propio a dar efecto a lo que ya existe o debe existir en el Registro, esto es, el derecho de reversión. Su función es hacer corresponder la realidad registral con la extrarregistral.

El acto administrativo de reversión es válido y eficaz, y por tanto, la mercantil no puede ser titular de ninguno de los inmuebles (parcelas). La titular es la entidad local que represento pues, como ya se ha dicho, el reconocimiento del dominio por, parte de la administración no procede de un necesario juicio declarativo sino de la fuerza presunta de la validez de sus actos, cuya realidad y validez solo pueden ser destruidas en juicio, y en este caso no ha sido así, sino todo lo contrario.

Es por ello, por lo que el Registrador yerra al considerar que nos encontramos con límites o limitaciones a derechos reales o bienes de la concursada que se hallan en el concurso y que requieren la intervención del juez de lo mercantil; por contra nos encontramos con una potestad pública ex lege ya ejercida, válida y eficaz, confirmada por el Juez de lo contencioso, que vincula plenamente al Juez de lo mercantil.

Segunda.

Manifestado lo anterior, se ha de advertir que no es posible, tal y como pretende el Registrador, que el Juez de lo mercantil se pronuncie sobre si los bienes (parcelas) están afectos a la actividad de la empresa concursada, a fin de ver si son necesarias para la continuidad de la vida de ésta.

Frente a ello es necesario conminar, que el concurso se halla en fase de calificación (pieza quinta) habiéndose celebrado el día 24 de julio de 2018, juicio sobre las responsabilidades de los administradores, de tal suerte que en el momento que se redacta este escrito se está en el último mes para el conclusión y el cierre del concurso, por aplicación del artículo 152.2 de la Ley Concursal.

Mediante Auto de 2 de febrero de 2016 del Juez del concurso, se aprobó el Plan de Liquidación y se acordó el cese de la actividad de Sodecsa, esto es, dejó de llevar a cabo la actividad propia de su objeto social y únicamente conservaba su personalidad jurídica para hacer «líquidos» sus bienes y derechos y proceder al pago ordenado a sus acreedores.

La situación descrita hace inviable lo requerido por el Registrador ya que, por una parte, la concursada se encuentra en la fase final de la liquidación, y por otra, carece de actividad ordinaria, habiendo sido reconocido ya por el Administrador Concursal la salida de la masa activa de las parcelas que han sido objeto de reversión.

En conclusión, nos encontramos con el ejercicio de un potestad legal reconocida y avalada por un Juez de lo Contencioso-Administrativo, cuyo pronunciamiento confirmó su eficacia y validez; que debe constar en el Registro de la Propiedad por haberlo así ordenado el Organismo directivo al que nos dirigimos; que vincula y afecta al Juez de lo mercantil; y que por efecto y acción de la propia prerrogativa de autotutela ejecutiva, es la propia Administración Pública la que sin apoyo jurisdiccional puede solicitar acceder al Registro para que se tenga constancia tabular del resultado de una garantía legal que ya es ajena al concurso».

IV

El Registrador emitió informe el día 22 de agosto de 2018, ratificándose íntegramente en el contenido de la nota de calificación impugnada, y remitió el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 629, 633, 641, 647, 1091, 1255, 1256, 1257 y 1259 del Código Civil; 1.3.º, 9, 40, 82 y 211 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 51.6.ª del Reglamento Hipotecario; 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades

Locales de Andalucía; 50 y siguientes del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía; 76 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía; 8 de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas de vivienda protegida y el suelo de Andalucía; 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 del Suelo y Rehabilitación Urbana; 26 y 27 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 31 de octubre y 2 de noviembre de 1995, 24 de enero y 21 de febrero de 2006 y 21 de febrero de 2012, entre otras, Sala Primera, de 29 de julio de 1995 y 21 de marzo de 2003, entre otras, y Sala de Conflictos de Jurisdicción y Competencia, de 22 de junio de 2009, y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de marzo de 1975, 7 de septiembre de 1992, 22 de octubre de 1996, 27 de enero de 1998, 20 de julio de 2001, 13 de diciembre de 2002, 20 de diciembre de 2005, 26 de marzo y 27 de octubre de 2008, 1 de junio de 2012, 15 de enero, 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 y 2 de junio y 12 de diciembre de 2016.

1. El título objeto de la calificación cuya impugnación es objeto del presente expediente consiste en una certificación de un acuerdo municipal de reversión de dos fincas a favor del Ayuntamiento de Camas que constan inscritas a favor de una sociedad mercantil en virtud de un previo acuerdo de cesión gratuita por parte del citado Ayuntamiento, fincas que en el momento de su cesión formaban parte del patrimonio municipal del suelo, y en cuyo acuerdo de cesión se fijó tanto el destino de las finca (construcción de viviendas de protección oficial), como las consecuencias del incumplimiento de dicho destino (reversión de las fincas al ente cedente).

En el momento de la presentación de la certificación administrativa de la reversión consta anotada en el Registro respecto de ambas fincas la previa declaración de concurso de la sociedad cesionaria, por lo que el registrador entiende que la reinscripción de dichas fincas a favor del Ayuntamiento requiere la previa declaración judicial por parte del juez del concurso de no ser necesarias para la continuidad de la actividad empresarial de la concursada.

Son hechos y antecedentes relevantes para la resolución del presente expediente los siguientes:

– Con fecha de 30 de noviembre de 2011 se acuerda por el Pleno del Ayuntamiento de Camas la adscripción de la parcela M13 del Proyecto de Reparcelación de la Unidad de Ejecución 1 del Plan Parcial Transitorio 1 del Plan General de Ordenación Urbana de Camas al Patrimonio Municipal del Suelo y la cesión gratuita de la misma, junto con la parcela M12, también integrante del citado patrimonio (fincas registrales 28.772 y 28.773), a la mercantil «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA».

– La efectividad de tal cesión quedaba condicionada al cumplimiento del destino previsto en los artículos 76.b) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (a la sazón vigente), esto es, la promoción de viviendas de protección pública; condición que expresamente constaba en el contrato administrativo de cesión que se firmó con la mercantil «Sociedad para el Desarrollo de Camas, S.A.», formalizado en escritura pública otorgada en Camas el día 27 de diciembre de 2011, quedando inscritas ambas fincas a favor de la citada mercantil el 16 de febrero de 2012.

– Con fecha 29 de octubre de 2015 se practican sendas anotaciones preventivas de concurso letras A y C sobre las referidas fincas registrales, de las que resulta que la «Sociedad para el Desarrollo de Camas, S.A.» es declarada en concurso voluntario por el Juzgado de lo Mercantil número 1 de Sevilla en procedimiento número 525/2014. Mediante auto de fecha 26 de mayo de 2014, se dispone que el deudor conservara las

facultades de administración y disposición sobre su patrimonio, quedando sometido el ejercicio de éstas a la intervención de sus administradores concursales, mediante su autorización o conformidad.

– El día 14 de julio de 2016 se presenta en el Registro de la Propiedad de Camas por parte del Ayuntamiento de Camas «solicitud al Registro de la Propiedad de Camas de corrección de error advertido en la inscripción de las fincas registrales 28.772 y 28.773... cedidas gratuitamente a «Sociedad para el Desarrollo de Camas, SA»..., con la finalidad de destinarlas a la construcción de vivienda protegida». Por dicho documento se solicita que se proceda «a la corrección del error de la inscripción registral evidenciado en los antecedentes expuestos, de tal modo que quede inscrito el derecho de reversión «ex lege» a favor del Ayuntamiento de Camas respecto de las fincas registrales 28772 y 28773, como así se hizo constar tanto en el acto administrativo resolutorio de la cesión gratuita, como en la propia escritura pública, al haber sido protocolizado en la misma», extremo que había sido omitido en las inscripciones causadas por la referida cesión.

– La citada solicitud fue calificada negativamente por el registrador, siendo impugnada dicha calificación ante esta Dirección General que resolvió dicha impugnación en sentido estimatorio mediante Resolución de 12 de diciembre de 2016, y en ejecución de la cual quedó posteriormente inscrito el citado derecho de reversión.

– Mediante acuerdo municipal del Pleno del Ayuntamiento de 24 de febrero de 2016 se aprueba definitivamente el expediente administrativo de reversión. En dicho acuerdo se determina, previa desestimación de las alegaciones de la entidad cesionaria, lo siguiente: «Tercero.–Aprobar definitivamente el expediente incoado mediante resolución de la Alcaldía 113/2015 de fecha 30/06/2015, sobre la reversión de las parcelas descritas en el antecedente primero del presente acuerdo, por haberse acreditado en la instrucción del mismo la constatación de un hecho obstativo al cumplimiento del destino para las que fueron cedidas a la mercantil SODECESA, cual es el cese de la actividad mercantil y la apertura de la fase de liquidación de la misma, de conformidad con los artículos 27.1 de la Ley 7/1999 de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y 53.3 del Decreto 18/2006 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, así como de la interpretación que de los mismos ha efectuado la jurisprudencia, y que ha sido expuesta en la parte expositiva del presente acuerdo. Cuarto.–Instar a la mercantil SODECESA a que en un plazo no superior a 15 días hábiles a la firmeza del presente acuerdo proceda a formalizar en escritura pública o documento administrativo la reversión de las parcelas objeto del presente expediente, prohibiendo cualquier acto de disposición, gravamen o carga sobre las mismas».

– Mediante sentencia firme de fecha 18 de julio de 2017 del Juzgado de Primera Instancia número 13 de Sevilla, se desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la mercantil «SODECESA» contra el acuerdo del Pleno municipal antes reseñado. Notificado el referido acuerdo a la sociedad cesionaria y al Juzgado de lo Mercantil número 1 de Sevilla, ante el que se tramita el procedimiento concursal de la citada sociedad, instando el cumplimiento del acuerdo de reversión, ni la sociedad ni el Juzgado han emitido pronunciamiento al respecto.

2. Como cuestión previa debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 326 de la Ley Hipotecaria, el recurso deber recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del registrador, sin que se deba entrar en otros eventuales defectos que no hayan sido aducidos por éste en la nota impugnada, ya que ello produciría indefensión en el recurrente (vid., por todas, Resolución de 14 de diciembre de 2010 y 6 de julio de 2016), y sólo cabe tener en cuenta los documentos presentados en tiempo y forma en el Registro para su calificación –que en este caso ha sido la certificación del acuerdo municipal de reversión, junto con el previo acuerdo de cesión y la escritura de su formalización–, debiendo rechazarse cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma, lo que impide tomar en consideración en la resolución del presente recurso los nuevos documentos que se acompañan al recurso interpuesto (vid.

Resoluciones de 21 de junio y de 28 de agosto de 2013), como son el último informe trimestral de liquidación de la Administración concursal y el acuerdo de la junta general de la sociedad cesionaria sobre solicitud de apertura de la fase de liquidación.

3. 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 (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995, 27 de enero de 1998, 27 de marzo de 1999, 31 de julio de 2001, 31 de marzo de 2005, 31 de octubre de 2011 y 1 de junio de 2012), y dentro de los citados obstáculos que surjan del Registro está en el presente caso, a juicio del registrador, las anotaciones preventivas por las que se publica registralmente la declaración del concurso de la sociedad titular registral de las fincas y su sometimiento al régimen de intervención de la

misma por parte de la Administración concursal, lo que obliga necesariamente a analizar las exigencias que para la inscripción de la cancelación de la titularidad dominical de la referida mercantil concursada, y la reinscripción de dicha titularidad a favor del Ayuntamiento, en virtud de la resolución de la cesión y correlativa reversión del bien, resultan de la legislación concursal invocada por el registrador en su calificación, para lo que resulta necesario partir de la correcta calificación jurídica, y respectivo régimen jurídico, del negocio de cesión en cuya virtud se transmitió la propiedad de las fincas a la sociedad concursada (en el que figuraba el citado derecho de reversión), dado el distinto tratamiento que tienen en la citada legislación concursal los contratos sujetos al Derecho civil y los sometidos al Derecho administrativo.

4. Esta Dirección General ya tuvo ocasión de analizar en detalle la naturaleza de los contratos sobre bienes patrimoniales celebrados por Administraciones Públicas en su 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 hoy 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. Esta misma distinción entre ambas categorías de contratos se refleja en el ámbito concursal, al disponer el artículo 67.1 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, que «los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial»; mientras que, por el contrario, el mismo artículo establece en su apartado 2 que «los efectos de la declaración de concurso sobre los contratos de carácter privado celebrados por el deudor con Administraciones públicas se regirán en cuanto a sus efectos y extinción, por lo establecido en esta Ley».

5. En relación en concreto con los contratos que tengan por objeto bienes patrimoniales de carácter inmobiliario, hay que destacar que el artículo 4.1, letra p) del Real Decreto legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, en vigor a la fecha de aprobación del acuerdo de reversión –y correlativo artículo 5 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que le precedió–, excluye 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 ha confirmado por el 9.2 de la nueva 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».

El Ayuntamiento recurrente, por el contrario, sostiene su tesis impugnativa sobre la base de la calificación de la cesión gratuita, cuya reversión se debate en este expediente, como contrato administrativo especial en base al artículo 19.1 del 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», calificación que apoya en el hecho de tratarse de una cesión de parcelas destinadas a la construcción sobre las mismas de viviendas de protección oficial, y estar vinculada dicha finalidad con las competencias urbanísticas del Ayuntamiento.

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.

Pero la más reciente Sentencia del Alto Tribunal de este último orden (Sala Tercera, Sección Séptima) de 21 de febrero de 2012 ha realizado un esfuerzo de clarificación y armonización, a cuyos criterios y conclusiones debemos atenernos. 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.

7. De todo lo anterior no se colige, sin embargo, que en el presente caso 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 para la construcción de viviendas de protección oficial al sobrevenir un hecho obstativo a tal cumplimiento como es el cese de la actividad de la sociedad y la apertura de la fase de su liquidación), en base a la potestad exorbitante que la Administración ostenta en base a la legislación patrimonial a la que se remite el texto refundido de la propia Ley de contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto–legislativo 3/2011 (vigente a la fecha del acuerdo de reversión) en su artículo 4.1 en relación con los contratos sobre bienes inmuebles que, al tiempo que excluye de su ámbito de aplicación tales contratos («tendrán siempre el carácter de contratos privados»), los reenvía a la citada legislación patrimonial («y se regirán por la legislación patrimonial»), lo que supone, como veremos a continuación, el reconocimiento de una facultad de resolución unilateral de carácter excepcional, exorbitante 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).

Ciertamente, en perfecta 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, por lo que es de aplicación no sólo a la Administración General del Estado, sino también «a las Comunidades autónomas, entidades que integran la Administración local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas», conforme al artículo 2.2 de la misma Ley 33/2003. Por el contrario, el apartado 1 del mismo artículo 110 no tiene carácter de norma de aplicación general ni de legislación básica (según se desprende de la misma disposición final segunda), lo que permite regular el régimen jurídico de los negocios patrimoniales por la respectiva legislación autonómica cuando la parte contratante sea una Administración autonómica o municipal, como sucede en el caso del presente expediente.

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

Esta legislación es fundamentalmente el artículo 76 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que prevé que los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser: «b) Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b) del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público».

Por su parte, el artículo 27 de la citada Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía prevé la resolución de la cesión y reversión de los bienes cedidos en caso de incumplimiento de la obligación de destino, en los siguientes términos: «1. Si los bienes inmuebles cedidos no se destinasen al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la entidad local con todas las mejoras realizadas, la cual tendrá derecho a percibir del beneficiario, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos sufridos por los citados bienes. 2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta siguientes. 3. En el acuerdo de cesión gratuita deberá constar expresamente la reversión automática a la que se refiere el apartado primero. Comprobado que no se destina el bien al uso previsto, será suficiente acta notarial que constate el hecho. El acta deberá notificarse al interesado con requerimiento de entrega del bien. 4. La cesión se formalizará en escritura pública o documento administrativo, la cual se inscribirá en el Registro de la Propiedad, de acuerdo con la normativa que resulte aplicable».

Concuerda igualmente con esta previsión resolutoria y reversional la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, de Andalucía, al disponer en su artículo 8 que «todo contrato o acto de disposición sobre suelos destinados a la promoción de viviendas protegidas estará sujeto a condición resolutoria para el caso de que se incumpla tal destino, debiendo constar tal determinación en los documentos que a tal efecto se suscriban y en el Registro de la Propiedad».

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

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).

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

Su régimen jurídico se basaría, por ello, en primer término, en su legislación específica, la urbanística y de régimen local, en lo demás, la general de contratación administrativa y en su defecto, las normas de derecho privado –cfr. artículos 19 y 20, en relación a los artículos 2 y 4 y la disposición final segunda del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, los artículos 26 y 27 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, y 50.6 del Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía–.

Ya vimos, sin embargo, cómo la posterior sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2012 trató de superar las contradicciones en que había incurrido la jurisprudencia en este materia. Importa en todo caso destacar la idea de que incluso las sentencias que afirman la condición de la cesión gratuita de los bienes integrantes del patrimonio público del suelo como contratos de naturaleza administrativa especial, no excluyen «in totum» la aplicación de la legislación civil en lo relativo a la resolución de la cesión, invocando las reglas relativas a la rescisión de las donaciones del Código Civil. Lo cual no excluye, sin embargo, la posibilidad de que en tal actuación rescisoria o resolutoria actúe la Administración cedente de forma unilateral, pues tal posibilidad ha tenido reconocimiento legal.

Así lo reconoció ya la Resolución de este Centro Directivo de 26 de marzo de 2008 al recordar que «cuando la Administración contienda con el particular sobre cuestiones atributivas de propiedad sobre un bien originariamente privado, sin base en el ejercicio de facultades de expropiación forzosa, y concretamente, en relación con la titularidad, adquisición y contenido de la propiedad y demás derechos reales, deberá ser resuelto por el Juez ordinario, como consecuencia del principio secular básico en Derecho Administrativo de atribuirse a la jurisdicción ordinaria la defensa del administrado frente a la injerencia sobre bienes de su propiedad, salvo cuando se ejerciten potestades administrativas, que inexcusablemente tienen que venir atribuidas mediante norma con rango de Ley», atribución legal que en este ámbito de los negocios jurídicos sobre los bienes integrados en el patrimonio municipal del suelo realizó el artículo 34 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del suelo que, como señaló la citada Resolución, «admite 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 inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial».

Este novedoso régimen que admite la resolución unilateral por parte de la Administración se ha mantenido en las posteriores reformas de la legislación estatal del suelo llegando hasta nuestros días, por lo que no cabe discutir la admisibilidad de dicha

actuación resolutoria unilateral por parte del Ayuntamiento cedente, sin perjuicio del correspondiente control jurisdiccional de la corrección y legalidad de dicha actuación, y de su calificación registral, en cuanto a los presupuestos legales (conurrencia de la causa resolutoria) y observancia de los tramites y garantías del procedimiento. Dicho extremo (posible ejercicio unilateral de la potestad resolutoria) queda pues fuera de debate, pero sin que el mismo pueda prejuzgar la cuestión de fondo sobre la exigencia o no de la declaración por parte del Juez del concurso de la condición necesaria o no de los bienes objeto de la reversión para la continuidad de la empresa cesionaria y concursada, cuestión que, de forma compatible con lo anterior, está subordinada a la calificación del contrato de cesión como contrato administrativo o privado, sobre lo que ya nos hemos pronunciado.

9. Despejada esta cuestión en el sentido indicado y antes de valorar sus consecuencias en sede de legislación concursal, hay que incidir, como segunda premisa necesaria en la aplicación de la citada legislación, que la razón de ser del derecho de reversión, como ya señaló este Centro Directivo en su Resolución de 12 de diciembre de 2016, es garantizar que el suelo, que es objeto de cesión gratuita y procedente del patrimonio público del suelo, sea destinado al fin para el que fue cedido a la Administración local y que, para el caso de incumplimiento de dicha finalidad, vuelva a integrarse en dicho patrimonio. El derecho de reversión, y la condición resolutoria regulada en el artículo 8 de la citada Ley 13/2005, de 11 de noviembre, así como en sus normas de desarrollo, tienen como finalidad la protección del uso del suelo evitando, dado el carácter gratuito de la cesión, los perjuicios que la misma pueda ocasionar al cedente.

De modo que si los bienes cedidos no son destinados al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión, se considera resuelta la cesión y revierten a la entidad local, reversión que tiene carácter automático y de pleno derecho por acuerdo de la propia entidad pública, con efectos ejecutivos, con audiencia de la parte interesada, siendo una manifestación del privilegio de autotutela de la Administración, en su vertiente declarativa y ejecutiva, en los términos indicados.

10. Debe recordarse, no obstante, 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.

Esta doctrina debe relacionarse, por tanto, con el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo artículo 52, apartado tercero, precepto que regula otro supuesto de autotutela administrativa en la reversión de bienes procedentes del patrimonio público de suelo (del que es precedente el artículo 37 de la Ley 8/2007 antes citado), permitiendo la constancia registral como causa de resolución de la cesión, y afectando con eficacia real a eventuales terceros que puedan resultar perjudicados.

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

Realizando una interpretación conjunta de las diversas disposiciones legales citadas que se refieren directa o indirectamente a este derecho reversional, cabe concluir, como ya afirmara este Centro Directivo en la reiterada Resolución de 12 de diciembre de 2016, que si bien el mismo constituye una garantía «ex lege», como causa de resolución de carácter implícita, ligada necesariamente a la cesión gratuita de bienes patrimoniales, con fin de asegurar el cumplimiento del fin público a que se encuentra naturalmente afecto el patrimonio público de suelo; sin embargo, su expresa configuración legal como causa de resolución explícita de la cesión, y su aptitud para ser susceptible de constancia registral, precisamente para poder obtener una eficacia «erga omnes» que por sí sola no tiene (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), requiere el cumplimiento de las exigencias propias de la legislación hipotecaria, máxime cuando es posible la alteración del citado régimen legal de reversión, mediante la oportuna estipulación negocial en tal sentido, dentro de los límites legales –artículos 1255 del Código Civil, aplicable en este punto al contrato administrativo, y 53 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía–. Es el caso de la alteración del plazo legal por pacto, o la posposición a hipoteca futura –vid. Resolución de 10 de diciembre de 2014–.

En definitiva, sin perjuicio del carácter legal que en origen tiene el derecho de reversión, ello no permite atribuirle un efecto puramente automático y ajeno a los mecanismos de garantía que supone la necesidad de su expresa aceptación por parte del cesionario, de su necesaria formalización y constancia documental en el contrato de cesión, y del régimen de su publicidad registral, configurándose como un elemento modalizador del negocio jurídico de cesión gratuita (contrato innominado, donación modal, o contrato de naturaleza administrativa especial sujeto al Derecho privado, en los términos indicados «supra»), a modo de garantía real oponible a terceros, que sin impedir la actuación unilateral de la Administración vía procedimiento administrativo, con audiencia del interesado, en la resolución de la cesión y reversión por incumplimiento de sus fines, no puede ser ajena ni a las exigencias de la reiterada legislación hipotecaria (de la que resultaría el obstáculo de la existencia sobre las fincas de las referidas anotaciones preventivas de declaración del concurso de la sociedad propietaria), ni a los efectos que la propia legislación concursal impone en relación con el ejercicio de las acciones ejecutivas y de desenvolvimiento de las garantías reales constituidas sobre los bienes del concursado, lo que obliga a que la reversión, como garantía real, opere necesariamente en el ámbito del concurso.

11. En efecto, como ya ha reiterado esta Dirección General (vid. las Resoluciones de 7 de julio de 2012 y 17 de enero, 11 de marzo y 29 de mayo de 2013) es principio del Derecho concursal que el conjunto de relaciones jurídico patrimoniales del concursado quedan sujetas al procedimiento de concurso (artículo 8 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal). Y es que, como señala la Exposición de Motivos de la Ley Concursal, «el carácter universal del concurso justifica la concentración en un solo órgano judicial de las materias que se consideran de especial trascendencia para el patrimonio del deudor, lo que lleva a atribuir al juez del concurso jurisdicción exclusiva y excluyente en materias como todas las ejecuciones y medidas cautelares que puedan adoptarse en relación con el patrimonio del concursado por cualesquiera órganos judiciales o administrativos». Nada obsta a lo anterior, como señaló la Resolución de este Centro Directivo de 29 de mayo de 2013, el carácter administrativo del procedimiento ni la indiscutida facultad de autotutela de la Administración.

En el marco de este principio general, el artículo 55 de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, establece que declarado el concurso no podrán iniciarse ejecuciones singulares, judiciales o extrajudiciales, ni seguirse apremios administrativos o tributarios contra el patrimonio del deudor. En cuanto a los ya iniciados, hasta la aprobación del plan de liquidación, podrán continuarse aquellos procedimientos administrativos de ejecución en los que se hubiera dictado diligencia de embargo y las ejecuciones laborales en las que se hubieran embargado bienes del concursado, todo ello con anterioridad a la fecha de declaración del concurso, siempre que los bienes objeto de embargo no resulten necesarios para la continuidad de la actividad profesional o empresarial del deudor.

En similares términos se impone por el artículo 56 de la Ley Concursal la paralización de la ejecución de las «garantías reales» y «acciones de recuperación asimiladas», previendo que «los acreedores con garantía real sobre bienes del concursado que resulten necesarios para la continuidad de su actividad profesional o empresarial no podrán iniciar la ejecución o realización forzosa de la garantía hasta que se apruebe un convenio cuyo contenido no afecte al ejercicio de este derecho o trascurra un año desde la declaración de concurso sin que se hubiera producido la apertura de la liquidación». Y «tampoco podrán ejercitarse durante ese tiempo: a) Las acciones tendentes a recuperar los bienes vendidos a plazos o financiados con reserva de dominio mediante contratos inscritos en el Registro de Bienes Muebles. b) Las acciones resolutorias de ventas de inmuebles por falta de pago del precio aplazado, aunque deriven de condiciones explícitas inscritas en el Registro de la Propiedad. c) Las acciones tendentes a recuperar los bienes cedidos en arrendamiento financiero mediante contratos inscritos en los Registros de la Propiedad o de Bienes Muebles o formalizados en documento que lleve aparejada ejecución». Añadiendo el apartado 5 del mismo precepto que «a los efectos de lo dispuesto en este artículo y en el anterior, corresponderá al juez del concurso determinar si un bien del concursado resulta necesario para la continuidad de la actividad profesional o empresarial del deudor».

Sobre la interpretación de estas normas en sede registral ya ha tenido ocasión de pronunciarse este Centro Directivo en su Resolución de 10 de octubre de 2013. Así se afirmó entonces que «declarado el concurso del deudor, respecto de bienes del concursado afectos a su actividad profesional o empresarial o a una unidad productiva de su titularidad, no podrán ejercitarse las acciones resolutorias de ventas de inmuebles por falta de pago del precio aplazado, aunque deriven de condiciones explícitas inscritas en el Registro de la Propiedad, hasta que se apruebe un convenio cuyo contenido no afecte al ejercicio de este derecho o trascurra un año desde la declaración de concurso sin que se hubiera producido la apertura de la liquidación (art. 56 de la Ley Concursal). El inicio o ejercicio de tales acciones resolutorias tras la declaración del concurso corresponde al Juez que conoce del mismo, como expresamente establece el artículo 57 de la misma Ley. Quedan fuera de dichas restricciones las acciones resolutorias para recuperar los bienes no afectos a la actividad del deudor concursado cuyo ejercicio se hubiera iniciado con anterioridad a la declaración de concurso, de suerte que

corresponde al juez del concurso la competencia para declarar si el bien está afecto o su carácter necesario o no para la actividad empresarial o profesional del deudor (cfr. las Sentencias del Tribunal Supremo citadas en el apartado «Vistos» y las Resoluciones de este Centro Directivo de 7 de junio de 2010, 12 de junio, 12 de septiembre y 6 de noviembre de 2012 y 15 de febrero y 5 de agosto de 2013, entre otras). Así lo dispone el artículo 56 de la Ley Concursal tras su última modificación por la Ley 38/2011, de 10 de octubre, que no hace sino consagrar con rango de Ley el criterio sentado por la jurisprudencia (como reconoció la Resolución de 20 de febrero de 2012). Esta continuidad de criterio hace indiferente, en este concreto aspecto, cuál haya de ser la versión de la norma aplicable (la anterior o la posterior a la Ley 38/2011), pues en cualquier caso la conclusión es la misma: no puede inscribirse en el Registro de la Propiedad una sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia derivada del ejercicio de la acción resolutoria de la compraventa cuando el deudor se encuentra en concurso y del Registro consta dicha circunstancia sin un previo pronunciamiento del juez de lo Mercantil sobre el carácter no afecto del bien correspondiente».

12. El recurrente no opone a la aplicación de esta doctrina el carácter singular del derecho de garantía real, de origen legal y predeterminado a la protección de intereses públicos, sino que aceptando su carácter de condición resolutoria de constancia y eficacia registral, alega el carácter de contrato administrativo de la cesión realizada, por lo que entiende aplicable el régimen del artículo 67 de la Ley Concursal conforme al cual, y por lo que se refiere a los contratos con las Administraciones públicas, hay que distinguir entre los contratos de carácter privado, que se rigen en cuanto a sus efectos y extinción por la propia Ley Concursal (apartado 2), de un lado, y, de otro, «los contratos de carácter administrativo celebrados por el deudor con Administraciones públicas se regirán por lo establecido en su legislación especial».

Sin embargo, este planteamiento no puede prosperar pues está condicionado por una premisa que no concurre en este caso, ya que sin perjuicio de la reiterada potestad administrativa decidir unilateralmente la resolución de la cesión y reversión de las fincas cedidas, es lo cierto que conforme a la jurisprudencia que ha quedado ampliamente reseñada no puede admitirse sin reserva la calificación de dicha cesión de un bien inmueble como un contrato de carácter estrictamente administrativo, y que aun acudiendo a las sentencias que han afirmado que se trata de un contrato de «naturaleza administrativa especial» (anteriores a la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2012), es lo cierto que incluso dichas sentencias no niegan la sujeción de dichos contratos a las normas comunes de Derecho privado cuando se trate de materia sobre la que no exista norma administrativa especial.

La nítida y reiterada exclusión de los contratos sobre bienes inmuebles de carácter patrimonial del ámbito de la legislación sobre contratación administrativa, y su igualmente nítida y reiterada calificación legal (en las sucesivas versiones de la Ley de contratos de las Administraciones públicas o del Sector Público) como contratos de carácter privado y regidos por la legislación patrimonial («(...) tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial»), unido a la atribución a los tribunales del orden jurisdiccional civil de la competencia para resolver las controversias que surjan sobre los contratos de contenido patrimonial en que intervenga la Administración (vid. artículo 110.3 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones públicas, sin perjuicio de la competencia del orden contencioso-administrativo en relación con los «actos jurídicos separables», norma de aplicación general a todas las Administraciones públicas, como se dijo), y el carácter universal de los procedimientos concursales que, como afirma la Exposición de Motivos de la Ley 22/2003, Concursal, «justifica la concentración en un solo órgano judicial de las materias que se consideran de especial trascendencia para el patrimonio del deudor, lo que lleva a atribuir al juez del concurso jurisdicción exclusiva y excluyente en materias como todas las ejecuciones y medidas cautelares que puedan adoptarse en relación con el patrimonio del concursado por cualesquiera órganos judiciales o administrativos», abonan la tesis favorable al mantenimiento de la calificación impugnada.

Así resulta también de la jurisprudencia emanada de la Sala del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción y Competencia del Tribunal Supremo en relación con los conflictos que ha resuelto entre las potestades administrativas de autotutela en materia ejecutiva (en concreto en sede de procedimientos de apremio) y la competencia del juez del concurso. Así, en la Sentencia número 5/2009, de 22 de junio, remitiéndose a otras anteriores, ha tenido ocasión de afirmar que: «la Administración tributaria, cuando un procedimiento de apremio se encuentra en curso y se produzca la declaración del concurso, ha de dirigirse al órgano jurisdiccional a fin de que éste decida si los bienes o derechos específicos sobre los que se pretende hacer efectivo el apremio son o no necesarios para la continuación de la actividad del deudor. Si la declaración judicial es negativa la Administración recuperará en toda su integridad sus facultades de ejecución. Si, por el contrario, es positiva pierde su competencia, en los términos establecidos en el citado artículo y con los efectos previstos en el apartado tercero para la hipótesis de contravención. Es, por tanto, improcedente que la Administración haga traba de bienes integrantes del patrimonio del deudor sin que con carácter previo exista un pronunciamiento judicial declarando la no afectación de los bienes o derechos objeto de apremio a la continuidad de la actividad del deudor. Como en el asunto resuelto la Administración no se ha dirigido al órgano judicial, y obtenido de él, una declaración en el sentido expresado el conflicto ha de ser resuelto a favor del órgano judicial». Añadiendo que «(...) la razón principal, pues, para afirmar la competencia del Juzgado no reside en el mero hecho de no haberse continuado la ejecución por la Tesorería General de la Seguridad Social, (...), sino en que dicha ejecución no podría haberse llevado a cabo en ningún caso sin el previo pronunciamiento judicial acerca de la vinculación de los bienes con la continuidad de la empresa, cuestión que no puede ser decidida unilateralmente por la Tesorería. En suma, difícilmente podrá seguirse la ejecución paralela prevista en la Ley Concursal sin una intervención mínima del Juzgado pronunciándose acerca de este extremo (...)».

Este criterio fue confirmado por el número cuarenta y tres del artículo único de la Ley 38/2011, de 10 de octubre, de reforma de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, al añadir un apartado 5 al artículo 56 que dispone: «A los efectos de lo dispuesto en este artículo y en el anterior, corresponderá al juez del concurso determinar si un bien del concursado se encuentra o no afecto a su actividad profesional o empresarial o a una unidad productiva de su titularidad y si un bien o derecho resulta necesario para la continuidad de la actividad profesional o empresarial del deudor» (criterio que se mantiene tras las nuevas modificaciones introducidas en dicho precepto por el Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, y por la Ley 17/2014, de 30 de septiembre).

Por todo ello, no puede estimarse el recurso, si bien debe entenderse que, como se expresa para un supuesto análogo en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil) número 361/2013, de 4 junio, la calificación registral negativa del título presentado no implica su nulidad o invalidez, por lo que en el presente caso cabe la eventual subsanación del defecto apreciado mediante el pronunciamiento por parte del juez del concurso del que resulte que la finca referida no está afectada a la actividad profesional o empresarial del concursado como necesaria para la continuidad de dicha actividad; o bien acreditando la apertura de la fase de liquidación del concurso que, conforme al artículo 361.2 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, produce la disolución de pleno derecho de la sociedad, abriendo con ello su liquidación (cfr. artículo 371.1 de dicha ley), liquidación que estando la sociedad en concurso de acreedores deberá realizarse conforme a lo establecido en el Capítulo II del Título V de la Ley Concursal (cfr. artículo 372), lo que hace ya superfluo cualquier declaración del Juez del concurso sobre si los bienes están o no afectos a la actividad empresarial de la sociedad y si son o no necesarios para su continuidad (sin que pueda tomarse en cuenta para la presente resolución la documentación relativa a la liquidación de la sociedad aportados con el escrito del recurso) –y sin perjuicio de la aplicación de las normas propias de la

liquidación concursal—. Todo lo cual conduce necesariamente a la desestimación del recurso interpuesto.

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, 8 de noviembre de 2018.—El Director General de los Registros y del Notariado, Pedro José Garrido Chamorro.