

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

2147 *Resolución de 5 de enero de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación de la registradora de la propiedad de Alicante n.º 1, por la que se deniega la inscripción de un derecho de reversión de fincas a favor de la Administración concedente, en el momento de terminación de la concesión administrativa.*

En el recurso interpuesto por Luis Barcala Sierra, como alcalde-presidente del Ayuntamiento de Alicante, contra la nota de calificación de la registradora de la Propiedad de Alicante número 1, doña María José Quesada Zapata, por la que se deniega la inscripción de un derecho de reversión de fincas a favor de la Administración concedente, en el momento de terminación de la concesión administrativa.

Hechos

I

Mediante escritura de adjudicación de concesión de servicio de autobuses autorizada por el notario de Alicante, don Pedro Jesús de Azurza y Oscoz, de fecha 28 de agosto de 1970, se reguló la concesión administrativa con el Ayuntamiento de Alicante de la sociedad «Masatusa». En la cláusula 21 de la escritura se pactó la reversión a favor del Ayuntamiento de la totalidad de las obras, instalaciones y servicios de la concesión. Por certificación administrativa de fecha 15 de junio de 2019 se identifican las fincas registrales afectas a la concesión.

II

Presentada en el Registro de la Propiedad de Alicante número 1 con fecha 14 de junio de 2021 dicha certificación y copia de la escritura de adjudicación de concesión de servicio de autobuses autorizada por el notario de Alicante, don Pedro Jesús de Azurza y Oscoz, de fecha 28 de agosto de 1970, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Hechos. Aportado documento en el que consta el acta del acuerdo adoptado se requiere acuerdo específico en el que se ordene la operación registral a realizar, entendiendo que en el caso concreto será nota marginal de afección al servicio público municipal de transporte por el plazo que dure la concesión administrativa y sobre las fincas registrales que deban quedar afectas al mismo. Teniendo en cuenta que la concesión y con ella la afección al citado servicio va a caducar el 16 de julio de 2021, a fecha de hoy dicho plazo ha pasado. Por lo que se refiere a la reversión no procede en el caso que nos ocupa, ni siendo el pliego de concesión título hábil para que unas fincas que son propiedad de la concesionaria, y alguna de ellas con anterioridad a la fecha de la concesión ya lo eran, reviertan a favor del Ayuntamiento que nunca fue propietario de las mismas. Fundamentos de Derecho. Artículo 18 de la ley hipotecaria y 99 y 100 del Reglamento Hipotecario. Se hace constar que de la documentación presentada no consta el consentimiento expreso de la titular de las fincas a la práctica de la operación que se realice, siendo necesario tal consentimiento a tenor del artículo 20 Ley Hipotecaria (...). Firmado. Doña María José Quesada Zapata, a 20 de julio de 2021».

Notificada la misma el día 30 de julio de 2021, se aporta, bajo el mismo asiento de presentación documentación complementaria junto con la original. Por nota marginal de fecha 26 de octubre de 2021, se hizo constar la afectación de los terrenos a la prestación

de servicio municipal de transporte urbano de la ciudad de Alicante. Pero la registradora deniega la constancia registral de la reversión en favor del Ayuntamiento por tratarse de fincas que nunca fueron de su titularidad, sino de la empresa concesionaria. Esta denegación fue notificada el día 9 de noviembre de 2021.

III

Contra la denegación de la inscripción del derecho de reversión, don Luis Barcala Sierra, como alcalde-presidente del Ayuntamiento de Alicante, interpone recurso en virtud de escrito de fecha 1 de diciembre de 2021, en base entre otros a los siguientes argumentos: Primero. Que en la escritura autorizada por el notario de Alicante Don Pedro Jesús de Azurza y Oscoz el 28 de agosto de 1970, se elevó a escritura pública el contrato para la gestión de autobuses y tranvías urbanos de la ciudad de Alicante, en favor de Masatusa. En dicho contrato y escritura se estipulaba claramente que los inmuebles que formaban parte de la concesión, descritos en la misma, revertirían en favor del Ayuntamiento (cláusula 21 de la escritura). Segundo. La certificación cuya inscripción se solicitó tiene antecedente en dicho contrato y escritura de concesión, y se consignaban las fincas afectas a la explotación y la obligación de revertir las mismas al Ayuntamiento una vez concluido el contrato. Tercero. El registrador de la propiedad al calificar la certificación administrativa extendió nota desfavorable respecto de la inscripción del derecho de reversión de los bienes inmuebles en favor del Ayuntamiento. Conforme al artículo 13 de la ley hipotecaria, el derecho de reversión en favor de la Administración titular del servicio público concedido al contratista es un derecho limitativo del dominio que puede y debe estar inscrito en el Registro. La circunstancia de que en la finca no conste, previamente a la inscripción de la propiedad de la empresa concesionaria, título de propiedad anterior en favor del Ayuntamiento, no es óbice a que el derecho de reversión se contemple. El Reglamento de servicios de las corporaciones locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955 vigente en el momento de la concesión y actualmente, ya señalaba en su artículo 115, en relación al 131, el derecho de reversión del servicio en favor de la Administración concedente, sean o no estos bienes cedidos al inicio de la concesión en favor del contratista. Puede darse el caso y de hecho es muy usual, que el contratista sea quien aporte los terrenos, aporte las obras, las explote por el plazo pactado, y al término del contrato o concesión, reviertan en favor de la Administración. En consecuencia, el derecho de reversión, al ser un derecho limitativo del dominio, es inscribible en el Registro de la propiedad.

IV

La registradora emitió informe el día 9 de diciembre de 2021, mantuvo la nota de calificación en relación a la denegación del derecho de reversión y elevó el expediente a este Centro Directivo. En el Registro sí se ha hecho constar por nota marginal la afectación de los terrenos a la prestación de servicio municipal de transporte urbano de la ciudad de Alicante, pero se mantiene la denegación de la constancia registral de la reversión en favor del Ayuntamiento por tratarse de fincas que nunca fueron de su titularidad, sino de la empresa concesionaria.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 283 y 291 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014; 115 y 131 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955; 31 y 60 y siguientes del Reglamento Hipotecario, y la resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de septiembre de 2021.

1. Se debate en el presente recurso si es inscribible el derecho de reversión previsto en la escritura de concesión de un servicio público en favor de la Administración concedente, sobre fincas propiedad de la empresa concesionaria que se relacionan en certificación administrativa complementaria.

En el Registro ya se ha hecho constar por nota marginal la afectación de los terrenos a la prestación de servicio municipal de transporte urbano de la ciudad de Alicante. Pero la registradora deniega la constancia registral de la reversión en favor del Ayuntamiento por tratarse de fincas que nunca fueron de su titularidad, sino de la empresa concesionaria.

El Ayuntamiento concedente recurre la nota de calificación por entender que es inscribible en el Registro de la propiedad el derecho de reversión del servicio en favor de la Administración concedente, y que es posible que sea el contratista quien aporte los terrenos y las obras, las explote por el plazo pactado, y al término del contrato o concesión, reviertan en favor de la Administración.

2. La concesión administrativa es un acto bilateral por el que la Administración Pública confiere a determinada persona física o jurídica, temporalmente, el ejercicio de cierta actividad administrativa que tiene como objeto la gestión de un servicio público, la realización de una obra pública, o la explotación de un bien de dominio público.

El artículo 334 del Código Civil en su apartado décimo califica como bienes inmuebles «las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles».

La posibilidad de inscribir la concesión administrativa como bien inmueble, en sí misma considerada, viene prevista en el artículo 31 del Reglamento Hipotecario al determinar que «las concesiones administrativas que afecten o recaigan sobre bienes inmuebles, se inscribirán a favor del concesionario con la extensión y condiciones que resulten del título correspondiente».

Como resulta del precepto, deben afectar o recaer sobre bienes inmuebles, por lo que se excluyen las concesiones de servicios públicos, que se califican en el artículo 336 del Código Civil como bienes muebles. Así lo afirmó la Resolución de este Centro Directivo de 16 de septiembre de 2021.

No obstante -conviene añadir ahora-, que nada impide, sin embargo, la constancia registral de la afectación de determinados inmuebles a una concesión de servicio público, dada la transcendencia real de la afectación. Además, en el caso de este recurso, esta afectación ya consta registralmente y por tanto está bajo la protección de los tribunales.

3. En relación con los bienes afectos la doctrina administrativa más reciente admite la posibilidad de afectar a concesiones administrativas bienes demaniales públicos, sino también bienes privados del propio concesionario. Dicho de otra forma, cabe que la propiedad de los elementos materiales afectos a la concesión y sujetos a reversión pertenezcan bien a la Administración concedente, bien al concesionario.

Por tanto, no necesariamente los bienes afectos son bienes demaniales públicos. El dato de la afectación carece de virtualidad suficiente para prejuzgar la titularidad pública de un bien; existen bienes adscritos a un fin público cuya titularidad es privada, de forma que ambos extremos -titularidad y afectación- pueden presentarse perfectamente disociados. Desde esta óptica, para afirmar que un bien determinado se mueve dentro de la órbita del dominio público habrá que comprobar, en primer lugar, que la Administración es su propietaria y, en segundo lugar, su adscripción al uso o servicio público. Solamente dándose estas dos circunstancias estaremos ante un elemento demanial, teniendo siempre presente que la segunda (afectación al servicio público) no implica necesariamente la primera (propiedad administrativa).

El artículo 339.2 del Código Civil parece reflejar fielmente esta idea cuando señala que «son bienes de dominio público: (...) Los que pertenecen privativamente al Estado (...) y están destinados a algún servicio público (...)»

4. En cuanto a la reversión o retorno de los bienes afectos, el principio básico que rige en este ámbito es el de que, si no existe pronunciamiento expreso en la concesión o

en las normas, sobre la procedencia de la transferencia de los bienes del concesionario al concedente después de finalizada la relación concesional por transcurso del plazo, estos bienes continúan en propiedad del primero. De esa forma se protegen los derechos patrimoniales del concesionario, especialmente su derecho de propiedad.

Por eso, para determinar el régimen de la reversión, hay que acudir en primer término a lo dispuesto en el propio título concesional, pues en él se pueden prever reglas distintas en materia de reversión o retorno de los bienes afectados a la concesión.

5. Cabe así distinguir aquellos bienes públicos generalmente inmuebles que están afectos al desempeño de lo concedido y que presentan un carácter indispensable para su desarrollo. Pueden adquirirse al efecto por expropiación a favor del beneficiario o tratarse de bienes públicos con anterioridad. Tales bienes retornan a la Administración concedente una vez transcurrido el plazo de la concesión o cualquier otra causa que determine su extinción.

De otro lado, están otros bienes propiedad del concesionario que igualmente se utilizan en la ejecución de la actividad concedida, pero que su carácter necesario en relación con esa ejecución es más atenuado. Estos bienes normalmente se prevén que retornen al concesionario aportante, pero también pueden pasar al concedente si así se prevé en la concesión, lo que lógicamente repercutirá en el cálculo del canon de la concesión.

6. En definitiva, los bienes propiedad del concesionario afectos a la concesión se mantienen en el patrimonio del concesionario salvo que se establezca o estipule otra cosa en el marco jurídico ordenador de la concesión administrativa en cuestión, que es precisamente lo que ocurre en el supuesto de hecho de este expediente donde en el título concesional, en su cláusula 21, expresamente se establece que los inmuebles que formaban parte de la concesión, descritos en la misma, revertirán en favor del Ayuntamiento.

7. Estos principios se han consagrado en la legislación sobre contratos del Estado, cuando se prevé que, finalizado el plazo de la concesión de servicios, el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado con arreglo al contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados (artículo 291 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público).

De la misma manera, el Reglamento de servicios de las corporaciones locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, en su artículo 115, en relación al 131, regula el derecho de reversión del servicio en favor de la Administración concedente, sean o no estos bienes cedidos al inicio de la concesión en favor del contratista.

En el pliego de condiciones de la concesión del servicio deben especificarse las obras e instalaciones que hubiere de realizar el concesionario y que quedaren sujetas a reversión, así como las obras e instalaciones a su cargo, pero no comprendidas en aquélla.

En el caso que nos ocupa en el pliego de condiciones se estableció que «terminado el plazo de la concesión revertirán al Ayuntamiento en perfecto estado de uso y funcionamiento la totalidad de las obras, vehículos, instalaciones y servicios adscritos a la concesión, es decir todos los elementos materiales de la explotación, los cuales pasarán a ser de exclusiva propiedad municipal sin que puedan ser retirados por el concesionario en beneficio de su patrimonio particular ninguno de los bienes necesarios para la debida continuidad del servicio».

8. Es precisamente el título concesional, que se acompaña a la certificación administrativa por la que se solicita la constancia de la concesión en las fincas registrales afectadas, el que servirá de causa traslativa -derecho de reversión- justificativa de la transmisión de los terrenos en favor de la Administración concedente una vez finalizada la concesión.

9. Extinguida la concesión, si las fincas deben revertir a la Administración se inscribirán a favor de ésta tal como dispone el artículo 31 párrafo tercero del Reglamento Hipotecario, según el cual: «Extinguida la concesión, si las fincas deben revertir a la Administración concedente, se inscribirán a favor de ésta, cancelándose los asientos

contradictorios, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 175. Cuando resultasen parcelas o fincas sobrantes de una concesión y no deban revertir al concedente, el concesionario podrá hacer constar en el Registro aquella circunstancia y su desafectación de la concesión mediante certificación librada por el Organismo que otorgó la concesión, en la que se exprese la fecha de la resolución que haya declarado la desafectación, la circunstancia de no haber lugar a la reversión y el derecho del concesionario a disponer libremente de la finca. Si la parcela o finca hubiese sido adquirida en virtud de expropiación forzosa, la constancia registral de la desafectación no perjudicará el derecho de reversión que asista al propietario expropiado, y en caso de practicarse segregación, se hará constar en la nueva inscripción la adquisición originaria por expropiación».

Esta Dirección General ha acordado la estimación del recurso y la revocación de la nota de calificación.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación, siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 5 de enero de 2022.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.