

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES

4747 *Resolución de 11 de noviembre de 2025, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Coslada, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por doña S. J. V. contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Coslada, don José María Sánchez-Arcilla Muñoz, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 22 de mayo de 2025 por el notario de Madrid, don Ángel Almoguera Gómez, con el número 2.633 de protocolo, la Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas vendía la finca registral número 14.805 de Coslada a doña S. J. V., casada en régimen de separación de bienes con don C. C. M., que compraba con carácter privativo.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de Coslada, fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Calificado el precedente documento, previa consulta de los antecedentes registrales, se suspende la inscripción solicitada por concurrir los siguientes hechos y fundamentos de derecho:

Hechos.

Se presenta escritura de compraventa por la que la Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas vende la finca registral número 14.805 de Coslada, a doña S. J. V., casada en régimen de separación de bienes con D. C. C. M., que compra con carácter privativo.

Consultados los libros del archivo a mi cargo, resulta que la citada finca registral fue cedida gratuitamente por el Ayuntamiento de Coslada, a favor de la Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciada, “debiendo de mantener el Centro que se construya sobre la finca, a los fines indicados durante un período mínimo de treinta años, de conformidad con lo establecido en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales” (Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio). La cesión se formalizó en escritura autorizada por el Notario de Coslada, D. Luis Planas Corsini, el día 17 de junio de 1992, número 2.189 de protocolo.

Han transcurrido ya los treinta años desde la cesión.

No comparece el Ayuntamiento de Coslada prestando su consentimiento ni consta la renuncia formal al eventual derecho de reversión derivado del incumplimiento de la condición impuesta. Tampoco se solicita la cancelación de la condición modal impuesta.

Fundamentos de Derecho.

I. En relación con las circunstancias expuestas en el apartado hechos, no se accede a la inscripción solicitada por los siguientes defectos subsanables:

1. Es preciso el consentimiento del Ayuntamiento de Coslada, cedente de la finca a la entidad vendedora, como potencial titular de un derecho de reversión, o en su defecto resolución administrativa o título hábil que acredite el cumplimiento, extinción o cancelación de la condición referida, o renuncia formal al derecho de reversión.

La cesión efectuada por el Ayuntamiento en 1992, aunque establecía un plazo de treinta años, no puede entenderse liberada del cumplimiento del destino social una vez transcurrido dicho plazo, dado el carácter modal de la cesión gratuita.

La jurisprudencia ha evolucionado claramente en este sentido. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006 establece que: "...el destino durante treinta años de los bienes donados o cedidos al fin o destino contemplado en la donación o cesión, no exime –o libera– a la Administración donataria o cesionaria de la obligación de continuar con el cumplimiento del modo o carga impuesto por el donante o cedente, y, en consecuencia, el incumplimiento del mismo, aun transcurridos los treinta años, posibilita y permite el ejercicio de la acción de reversión."

Por tanto, la expiración del plazo de treinta años no transforma la cesión modal en una donación pura y simple, subsistiendo la causa de la cesión en tanto el bien continúe adscrito al destino social impuesto.

El artículo 111 del RBEL establece expresamente la reversión en caso de incumplimiento del destino impuesto. Tal reversión opera también, conforme a la mencionada jurisprudencia, si una vez transcurrido el plazo de treinta años el bien deja de estar destinado al uso previsto.

Por tanto, la transmisión a favor de tercero que no garantiza el mantenimiento del destino, ni cuenta con autorización de la Administración cedente, puede suponer incumplimiento de la carga modal y, por ende, activación del derecho de reversión ex lege.

En cuanto al plazo para poder ejercitar la reversión sería de 4 años contados desde que se produce el cese de la condición, expresándose la STS de 14 de febrero de 2006 en los siguientes términos: "(...) Aceptada, pues –con todas las matizaciones que se quieran– la naturaleza de donación modal de este tipo de cesiones habrá de convenirse que el artículo dedicado a las mismas en el Código Civil (artículo 647) no regula la acción para solicitar la revocación como consecuencia del incumplimiento del modo o carga impuesto, procediendo, por la analogía que la figura guarda con las acciones rescisorias y resolutorias, que la misma deberá tener –como las mencionadas– cuatro años de duración, de conformidad con lo establecido en el artículo 1299 del mencionado Código Civil, contados desde que el donante tuvo conocimiento del hecho determinante del incumplimiento y posibilidad de ejercitar la acción".

El plazo de 4 años no habría transcurrido, tanto si contamos desde el transcurso de los 30 años, ni tampoco si tenemos en cuenta la fecha en la que dejó de dedicarse el Centro a los fines para los que se cedió (fecha en la que se ha producido la venta a un tercero).

2. Es preciso cancelar previamente la condición de destino, ya que comporta una limitación al dominio, que afecta a la transmisibilidad del bien. Conforme al artículo 82 de la Ley Hipotecaria, la cancelación de un asiento requiere el consentimiento del titular registral o resolución judicial firme. Dado que la carga modal continúa desplegando efectos jurídicos, y no se ha acreditado de forma suficiente su extinción, no puede cancelarse ni puede accederse a la inscripción de actos dispositivos que la contradigan.

Fundamentos jurídicos: artículos 18, 20 y 98 de la Ley Hipotecaria; artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986); STS de 14 de febrero de 2006; artículo 647 del Código Civil por supletoriedad.

En su virtud,
Se suspende la cancelación ordenada,, en base a los fundamentos de derecho indicados. No se toma anotación de suspensión por no haberse solicitado. Contra esta calificación (...)

Este documento ha sido firmado con firma electrónica cualificada por José María Sánchez-Arcilla Muñoz registrador/a titular de Registro de Coslada a día once de julio del dos mil veinticinco.»

III

Contra la anterior nota de calificación, doña S. J. V. interpuso recurso el día 8 de agosto de 2025 alegando, resumidamente, lo siguiente:

«Expone:

Primero. (...)

Tercero. Que no se está conforme con la calificación emitida por el Registrador, por las siguientes razones:

Primera. No es preciso el consentimiento del Ayuntamiento ni renuncia formal al eventual derecho de reversión. Hay título hábil -Reglamento de Bienes de Régimen Local- que acredita el cumplimiento de la condición.

El derecho de reversión expiró por mandato legal tras el transcurso de los 30 años desde la cesión gratuita de la parcela a la vendedora Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas.

El derecho de reversión no puede actuarse por haber transcurrido ese plazo legalmente establecido.

La propia calificación reconoce que han transcurrido más de 30 años desde la cesión (17.6.93 - 22.5.25), luego no resulta preciso consentimiento ni autorización o renuncia a un derecho, el de reversión, del que carece ya el organismo cedente.

Aunque no se hubiera cumplido la condición referida el cedente no puede revertir la cesión por el transcurso de los 30 años que nace desde la fecha del incumplimiento y que puede actuarse desde ese momento y hasta los cuatro años siguientes.

Considerar que la condición modal es eterna es contraria al plazo reglamentariamente considerado por el legislador.

Segunda. No es preciso cancelar previamente la condición de destino.

La carga modal no continúa desplegando efectos jurídicos transcurrido el plazo legal o pactado. En este caso 30 años.

El Reglamento de Bienes de las Entidades Locales es contundente y constituye habilitación legal suficiente para considerarla cancelada por transcurso del tiempo.

Fundamentos de Derecho.

Artículos 324 y siguientes de la Ley Hipotecaria.

Un bien inmueble de titularidad pública (municipal) cedido gratuitamente a una asociación sin ánimo de lucro.

La cesión se realiza para un uso o fin determinado, y la cesión conlleva una cláusula de reversión en caso de incumplimiento del fin.

Tras 33 años, la asociación vende el inmueble a un tercero.

El Ayuntamiento nunca ejerció el derecho de reversión durante ese tiempo porque consideraba que se cumplía el fin de la cesión.

Ahora, el Registrador considera que la carga (reversión) es indefinida y que el derecho sigue vigente, por lo que pone en duda la validez de la venta.

Normativa aplicable: Artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales

El artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RD 1372/1986) establece que:

“1. Cuando la cesión gratuita de bienes se hiciese con destino a un uso o servicio determinado, se entenderá revertida de pleno derecho la titularidad de los mismos a la entidad cedente si aquel uso o servicio no se iniciara en el plazo señalado o cesara posteriormente, sin necesidad de declaración expresa.

El derecho de reversión caducará a los treinta años, contados desde la fecha de la cesión, salvo que la cesión establezca un plazo distinto.”

Plazo de caducidad de la reversión:

Si la cesión fue gratuita con afectación a un uso concreto, el derecho de reversión caduca a los 30 años, salvo que en el acuerdo de cesión se haya fijado un plazo mayor o indefinido expresamente (esto [sic])

El Registrador puede cuestionar la cancelación de una carga de reversión si considera que no ha caducado o si la escritura de cesión original no fijaba plazo alguno, lo cual le hace interpretar que la carga es perpetua.

Sin embargo, la normativa reglamentaria establece claramente la caducidad a los 30 años, por lo que esa interpretación puede ser recurrible si no hay pacto expreso en contra.

Las cláusulas limitativas de dominio, como las condiciones resolutorias, deben ser interpretadas restrictivamente y no pueden producir efectos ilimitadamente en el tiempo.”

STS, Sala 1.ª, de 30 de octubre de 2007 (Recurso 1357/2000).

Esta sentencia reitera que las acciones para hacer valer cláusulas resolutorias o condiciones modales prescriben si no se ejercitan en plazo.

STS, Sala 3.ª, de 29 de septiembre de 2011 (Recurso 1122/2009).

El Tribunal desestima la reversión de una cesión gratuita porque la administración no ejerció su derecho durante un tiempo excesivo, consolidándose así la situación del cesionario.

“La falta de ejercicio de la potestad de reversión durante más de treinta años revela un abandono o renuncia tácita a dicho derecho.”

SAP Zaragoza, Sección 5.ª, de 2 de noviembre de 2016 (Recurso 228/2016) Fondo: Se confirma que el transcurso del tiempo sin reacción de la administración hace decaer su derecho a resolver una transmisión gratuita con condiciones.

Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, STS de 12 de diciembre de 2017, recurso 4548/2016), las cargas modales impuestas por la administración en transmisiones gratuitas no pueden mantenerse indefinidamente, siendo necesario su ejercicio en plazos razonables y conforme al principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la Constitución.”

La sentencia del TS aludida refiere la prolongación del derecho de reversión más allá de los 30 años contemplados en el Reglamento, pero en modo alguno impide la transmisión del bien cedido por pura liberalidad aun con condición modal.

Por lo expuesto,
Solicita:

Que teniendo por presentado este escrito, junto con copia del título calificado y de la calificación registral, se sirva admitirlo, y en su virtud, se tenga por interpuesto recurso contra la calificación negativa del Registrador de la Propiedad de Coslada 8 [sic], y previos los trámites legales oportunos, se revoque dicha calificación, ordenando la inscripción del título presentado o, subsidiariamente, se resuelva conforme a Derecho.»

IV

El registrador de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo. Consta haberse dado traslado del recurso interpuesto al notario autorizante del título calificado sin que éste haya formulado alegaciones.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 641, 647, 797, 1115, 1281 y 1289 del Código Civil; 1, 18, 38, 82, 210 y 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 42.1 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 177 del Reglamento Hipotecario; 13 y 111.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1988, 13 de julio de 1989, 23 de noviembre de 2004 y 20 de julio de 2007; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de marzo y 5 de mayo de 1978, 6 de noviembre de 1980, 29 de abril y 16 de octubre de 1991, 26 de noviembre de 1992, 16 de abril de 2002, 26 de noviembre de 2003, 10 de septiembre de 2004, 13 de septiembre de 2005, 19 de junio de 2010, 7 de marzo y 2 de diciembre de 2011, 29 de febrero, 17 de septiembre y 3 y 16 de octubre de 2012, 11 de diciembre de 2014, 2 de diciembre de 2015, 30 de marzo, 18 de mayo y 12 de diciembre de 2016 y 8 de noviembre de 2018, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 2 de marzo de 2022 y 7 de noviembre de 2023.

1. La presente Resolución tiene por objeto una escritura de compraventa de una finca que había sido adquirida por la parte vendedora mediante cesión gratuita a su favor por parte del Ayuntamiento de Coslada, con el deber de mantener el centro que se construyera sobre la finca a un determinado destino durante un período mínimo de 30 años, de conformidad con lo establecido en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio –lo cual se hizo constar en el Registro, en la correspondiente inscripción de la cesión–, cesión que se llevó a cabo mediante escritura otorgada el día 17 de junio de 1992.

El registrador considera que para poder inscribir ahora la compraventa de la finca, sobre la que se declaró la edificación de un centro de atención, recuperación y reinserción de mujeres maltratadas, es preciso el consentimiento del Ayuntamiento de Coslada, cedente de la finca a la entidad vendedora, como potencial titular de un derecho de reversión, o, en su defecto, resolución administrativa o título hábil que acredite el cumplimiento, extinción o cancelación de la condición referida, o renuncia formal al derecho de reversión, y que es preciso cancelar previamente la condición de destino, ya que comporta una limitación al dominio, que afecta a la transmisibilidad del bien.

La recurrente considera en cambio que no es preciso el consentimiento del Ayuntamiento ni renuncia formal al eventual derecho de reversión, porque el derecho de reversión expiró por mandato legal tras el transcurso de los 30 años desde la cesión gratuita de la finca a la vendedora, conforme a lo dispuesto en el artículo 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y que no es preciso cancelar previamente la condición de destino, ya que la carga modal no continúa desplegando efectos jurídicos transcurrido el plazo legal o pactado, que en este caso es de 30 años.

Dos son pues las cuestiones a resolver en este expediente: si es posible cancelar por caducidad la obligación modal, condición de destino o derecho de reversión que grava la finca, o si, en cambio, es preciso el consentimiento del Ayuntamiento de Coslada, como entidad cedente que impuso dicho deber y a cuyo favor operaría el derecho de reversión, o en su defecto resolución administrativa o título hábil que acredite el cumplimiento, extinción o cancelación de la condición referida, o renuncia formal al derecho de

reversión, y, por otro lado, si para poder inscribir la compraventa es necesario o no cancelar previamente la condición de destino, por comportar una limitación al dominio, que afecta a la transmisibilidad del bien.

2. Respecto de la primera de estas cuestiones, es necesario tener en cuenta en primer lugar que, si bien en la escritura no se solicita la cancelación de la obligación modal, condición de destino o derecho de reversión que grava la finca, en su escrito de recurso la recurrente considera que es posible cancelarla por haber transcurrido el plazo de 30 años durante el cual se impuso el deber de destino, por lo que esa parece la cuestión sobre la que hay que pronunciarse.

La Sala Primera del Tribunal Supremo (Sentencia número 900/2007, 20 de julio) ha declarado que: «El modo, carga o gravamen puede ser cualquier tipo de actuación o conducta, aún no evaluable económicamente (sentencia de 23 de noviembre de 2004) o puede ser un motivo, finalidad, deseo o recomendación (sentencias de 11 de diciembre de 1988 y 27 de diciembre de 1994) o, en definitiva, el cumplimiento de una obligación como determinación accesoria de la voluntad del donante (sentencia 6 de abril 1999). Y esta amplia variedad de objeto del modo, comprende también la destinación, acción y efecto de destinar, es decir, el caso de que el donante impone el destino que ha de tener la cosa donada».

Por otra parte, no puede ignorarse el problema de las cargas modales impuestas muchos años atrás y que quizás en la actualidad sean imposibles de cumplir, o quepa considerar que ya han cumplido su cometido, cuestión que ha generado no poca litigiosidad, debiendo anticiparse que el Tribunal Supremo se ha mostrado favorable a admitir un carácter potencialmente perpetuo del modo, tanto en los pronunciamientos civiles como en los contencioso-administrativos, aunque en este último ámbito existe también una corriente jurisprudencial que aboga por la aplicación de los criterios recogidos en los artículos 13 y 111.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que conducen, en distintos escenarios, a una duración limitada a 30 años.

Es por tanto cuestión capital en la materia la relativa al dilema sobre el carácter perpetuo o temporal del modo impuesto por el donante en una donación; esto es, si la posibilidad de revocar la donación modal por incumplimiento del modo, reconocida en el artículo 647 del Código Civil, tiene carácter perpetuo, pudiendo el donante (o, en su caso, los herederos del donante) ejercitar la acción de revocación siempre que el modo se incumpla, con independencia del tiempo transcurrido desde el establecimiento del mismo; o si, por el contrario, transcurrido un determinado plazo cumpliéndose el modo (la carga o la afección del bien al destino que estableció el donante), debe entenderse que aquél se ha cumplido y consumado y, por tanto, el donante no puede instar la revocación de la donación, aunque se «incumpla» el modo.

En el supuesto de este expediente no se plantea el problema de la duración, por cuanto expresamente se ha pactado una duración del modo o destino del bien donado en un plazo de 30 años coincidente con lo dispuesto en el artículo 111.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

Ahora bien, el artículo 109 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone que la cesión gratuita de bienes patrimoniales sólo podrá realizarse a favor de otras Administraciones públicas o de instituciones privadas sin ánimo de lucro, y siempre con fines de interés general. Por ello, la ulterior enajenación a favor de un tercero ajeno al círculo de sujetos habilitados por la citada norma resulta objetivamente incompatible con la finalidad que justificó la liberalidad administrativa, constituyendo en sí misma un incumplimiento del modo impuesto.

Como declaró la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2006, la causa que legitima la cesión gratuita radica precisamente en la satisfacción de un interés general, de modo que la desvinculación del bien de dicho destino abre la vía al ejercicio del derecho de reversión.

Además, con ello no queda resuelto el problema de la cancelación Registral del modo impuesto en la donación realizada por el Ayuntamiento, destinarse la finca donada a los fines establecidos durante un plazo mínimo de treinta años, por cuanto pudiera ocurrir que dicho fin no se hubiera cumplido, en cuyo caso el Ayuntamiento podría haber ejercitado la acción de reversión.

En cuanto al plazo para poder ejercitar la reversión sería de 4 años contados desde que se produce el cese de la condición, expresándose la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006 en los siguientes términos: «(...) Aceptada, pues – con todas las matizaciones que se quieran– la naturaleza de donación modal de este tipo de cesiones habrá de convenirse que el artículo dedicado a las mismas en el Código Civil (artículo 647) no regula la acción para solicitar la revocación como consecuencia del incumplimiento del modo o carga impuesto, procediendo, por la analogía que la figura guarda con las acciones rescisorias y resolutorias, que la misma deberá tener –como las mencionadas– cuatro años de duración, de conformidad con lo establecido en el artículo 1299 del mencionado Código Civil, contados desde que el donante tuvo conocimiento del hecho determinante del incumplimiento y posibilidad de ejercitar la acción».

Ha de señalarse que no es posible cancelar la carga modal o condición de destino de la cesión por el simple hecho de haber transcurrido el período mínimo de treinta años que se estableció, en la medida en que ha podido haber un eventual incumplimiento del deber de destino y que se podría ejercitar la acción de revocación de la cesión por dicho incumplimiento, o la aplicación de la reversión legalmente establecida, durante un plazo de cuatro años desde que el cedente conoció el incumplimiento y pudo ejercitar la acción.

En el presente caso, el plazo de 4 años no habría transcurrido, tanto si se cuenta desde el transcurso de los 30 años, ni tampoco si se tiene en cuenta la fecha en la que dejó de dedicarse el centro a los fines para los que se cedió (fecha en la que se ha producido la venta a un tercero).

3. En cuanto a la segunda de las cuestiones que se plantean, esto es, si es preciso o no cancelar previamente la condición de destino para poder disponer válidamente del bien, entendiendo el registrador en su nota de calificación que es necesario, ya que comporta una limitación al dominio, que afecta a su transmisibilidad, debe señalarse que esta donación modal viene a considerarse como una donación rescindible o susceptible de reversión en los términos anteriormente expuestos.

Esa posible causa de rescisión o reversión consta en el Registro de la Propiedad por lo que conforme al artículo 37.1.º de la Ley Hipotecaria, las acciones rescisorias, revocatorias y resolutorias no se darán contra tercero que haya inscrito los títulos de sus respectivos derechos conforme a lo prevenido en esta ley, si bien se exceptúan de esta regla las acciones rescisorias y resolutorias que deban su origen a causas que consten explícitamente en el Registro. Este es el supuesto que se da en este caso, donde la posible causa de reversión figura inscrita en el Registro.

Se podría considerar que es imposible saber si el inmueble se ha destinado de manera efectiva al destino previsto durante todo el período de treinta años, pero en ese supuesto sería la Administración interesada la que tendría que haber reaccionado a dicho incumplimiento y ejercitar en su caso la reversión, que es precisamente el motivo por el que no se puede cancelar la carga modal, pero no puede considerarse que es una limitación impuesta de manera indefinida mientras no se pruebe el efectivo cumplimiento del destino.

Por ello, puede entenderse aplicable la doctrina recogida en el artículo 647 del Código Civil cuando dispone que «la donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso. En este caso, los bienes donados volverán al donante, quedando nulas las enajenaciones que el donatario hubiese hecho y las hipotecas que sobre ellos hubiese impuesto, con la limitación establecida, en cuanto a terceros, por la Ley Hipotecaria».

Por lo tanto, sería posible la inscripción de la compraventa con mantenimiento de la carga modal o condición de destino de la finca, si bien para ello sería necesario que la interesada prestase su consentimiento para la inscripción de esta manera.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar 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, 11 de noviembre de 2025.—La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, María Ester Pérez Jerez.