

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 2512** *Resolución de 3 de febrero de 2021, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de San Clemente, por la que se suspende la inscripción de una certificación del Ayuntamiento por la que se resuelve un contrato de compraventa.*

En el recurso interpuesto por doña María del Rosario Sevillano Calero, alcaldesa-presidenta del Excmo. Ayuntamiento de San Clemente, contra la calificación de la registradora de la Propiedad de San Clemente, doña Catalina Javiera Ruiz-Rico Ramos, por la que se suspende la inscripción de una certificación del Ayuntamiento por la que se resuelve un contrato de compraventa.

Hechos

I

Mediante un acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Clemente (Cuenca), de fecha 11 de septiembre de 2020, (en ejercicio de las atribuciones delegadas por el Pleno de la Corporación en virtud de acuerdo adoptado en sesión celebrada el 8 de julio de 2020) se procede a «declarar resuelto el contrato de compraventa» formalizado en escritura pública autorizada por el Notario de San Clemente, Don Guillermo Luis Villamón Blanco, de fecha 30 de marzo de 2011, entre el Ayuntamiento de San Clemente y la entidad mercantil Centro de Reciclaje San Clemente SL, relativo a la finca registral 25.418 y por un precio de 411.622 euros; siendo la causa de la resolución del contrato de compraventa el incumplimiento por la parte compradora de lo contenido en el pliego de condiciones relativo a la «obligación de construir la edificación en que se vaya a desarrollar la actividad comercial y esté en funcionamiento en el plazo de veinticuatro meses a contar desde la finalización de la urbanización de la segunda fase del Polígono Industrial San José». En el citado pliego se establece que revertirá «al patrimonio municipal la parcela con todas sus pertenencias y accesiones, recobrando, por tanto, el Excmo. Ayuntamiento de San Clemente el pleno dominio de la finca vendida sin derecho de indemnización alguna por parte de la mercantil compradora, y por otra, reteniendo el Municipio la totalidad del precio de venta en concepto de penalización por incumplimiento, indemnización de daños y perjuicios y compensación por el tiempo de utilización de la parcela, no pudiendo la sociedad compradora reclamar devolución del precio ni cantidad alguna». Como consecuencia, se motiva la resolución acordada en la reversión del pleno dominio al patrimonio municipal de la parcela, «sin derecho a indemnización alguna por parte de la mercantil compradora» y «reteniendo el Municipio la totalidad del precio de venta en concepto de penalización por el incumplimiento, indemnización de daños y perjuicios y compensación por el tiempo de utilización de la parcela».

En la certificación del acuerdo citado, se hace constar que se comunicó la resolución al Centro de Reciclaje San Clemente SL y se le concedió un plazo de quince días para la realización de cuantas alegaciones estimara oportunas; en ese plazo, la citada entidad realizó una serie de alegaciones en el referido plazo de audiencia; desestimadas las alegaciones efectuadas, se resolvió el contrato de compraventa, y se comunica a la entidad Centro de Reciclaje San Clemente SL, el ejercicio de la condición resolutoria y en consecuencia la reversión del inmueble al Ayuntamiento, sin derecho a indemnización alguna a favor de la entidad compradora, y reteniendo el Ayuntamiento la totalidad del precio de venta en concepto de indemnización de daños y perjuicios y compensación por

el tiempo de utilización de la parcela, no pudiendo la sociedad compradora reclamar devolución del precio ni cantidad alguna.

II

La referida escritura se presentó en el Registro de la Propiedad de San Clemente (Cuenca) el día 15 de septiembre de 2020, y fue objeto de calificación negativa de 5 de octubre de 2020, que a continuación se transcribe en lo pertinente:

«Hechos:

Previa calificación del documento presentado, y una vez examinados los antecedentes del Registro, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 bis LH, he resuelto suspender la operación registral solicitada con arreglo a los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho:

Se presenta en este Registro bajo el asiento 39 del Diario 54 Certificado acuerdo ejercicio de acción resolutoria del contrato de compraventa de bien patrimonial "manzana H" expedido por el secretario del Ayuntamiento de San Clemente, Don F. J. M. G. de fecha 11 de septiembre de 2020.

No resulta acreditada la liquidación referente al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados.

Fundamentos de Derecho:

Art. 18 LH: "Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro".

El artículo 254.1 de la Ley Hipotecaria dispone: "Ninguna inscripción se hará en el Registro de la Propiedad sin que se acredite previamente el pago de los impuestos establecidos o que se establecieron por las leyes, si los devengare el acto o contrato que se pretenda inscribir".

Y a los efectos de aclarar en qué consiste este cierre registral, el artículo 255, párrafo primero, de la misma Ley establece: "No obstante lo previsto en el artículo anterior, podrá extenderse el asiento de presentación antes de que se verifique el pago del impuesto, más en tal caso se suspenderá la calificación y la inscripción u operación solicitada y se devolverá el título al que lo haya presentado, a fin de que se satisfaga dicho impuesto".

Señala la Resolución de la DGRN de 4 de abril de 2012 que "El artículo 255 dispone que en estos supuestos se suspenderá la calificación y la inscripción, lo que comporta que este precepto va más allá que el artículo 254 al recalcar que no sólo se paralizará la inscripción sino también la propia actividad de calificación, y es por este motivo por el juzgador a que alude a la distinción entre calificación parcial o formal y calificación de fondo, que queda subordinada a la justificación de la liquidación de los impuestos".

Y añade "Se excluye, por tanto, el acceso al Registro de la Propiedad, y se impone al registrador el deber de comprobar, para la admisión del documento, el previo cumplimiento de las obligaciones tributarias a que pudiera estar sometido el acto o contrato que pretenda acceder al Registro, permitiéndose únicamente, antes de que se verifique el pago, el asiento de presentación, suspendiendo en tal caso la calificación y la inscripción, con devolución del título presentado, a fin de satisfacer el impuesto correspondiente. Lo anterior enlaza también con las normas relativas al plazo máximo para calificar e inscribir (quince días contados desde la fecha del asiento de presentación, según el artículo 18-2 de la Ley Hipotecaria) y al plazo de vigencia del asiento de presentación (60 días, ex artículo 17-2 de la Ley Hipotecaria) y la posibilidad de prórroga del mismo, que se produce de forma automática, entre otros supuestos si el título se hubiera retirado antes de la inscripción (por ejemplo para pago de impuestos) o

tuviera defectos subsanables, en cuyo caso, el artículo 18-2 de la Ley Hipotecaria dispone que una vez reintegrado el título, el plazo de quince días se computará desde la devolución del mismo, y la vigencia del asiento de presentación se entenderá prorrogada hasta la terminación del plazo de calificación y despacho, por lo que bien puede entenderse que si el plazo es para "calificar e inscribir", la calificación (de fondo, según la diferenciación a que se refiere la sentencia de instancia) se efectuará, ahora sí, de forma global y unitaria, dentro de ese plazo máximo, sin que pueda anticiparse esa exigencia al momento previo, de calificación formal del título de conformidad con los artículos 254 y 255 de la Ley Hipotecaria que deberá conducir a la «suspensión de la calificación y de la inscripción» a que se refiere el artículo 255 de la Ley Hipotecaria".

RDGSJFP 16 de enero de 2019. - "2. Son numerosas las ocasiones en las que este Centro Directivo (vid. Resoluciones recogidas en los "Vistos") ha analizado el alcance del denominado cierre registral por no acreditar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, tanto en relación con los Impuestos de Transmisiones Patrimoniales Onerosas y Actos Jurídicos Documentados y de Sucesiones y Donaciones, como respecto al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. El artículo 254.1 de la Ley Hipotecaria dispone que "ninguna inscripción se hará en el Registro de la Propiedad sin que se acredite previamente el pago de los impuestos establecidos o que se establecieron por las leyes, si los devengare el acto o contrato que se pretenda inscribir". Respecto de este cierre registral, el artículo 255, párrafo primero, de la misma Ley establece que "no obstante lo previsto en el artículo anterior, podrá extenderse el asiento de presentación antes de que se verifique el pago del impuesto; más, en tal caso se suspenderá la calificación y la inscripción u operación solicitada y se devolverá el título al que lo haya presentado, a fin de que se satisfaga dicho impuesto". En consecuencia, la falta de acreditación de la liquidación del impuesto referido supone el cierre del Registro (salvo en lo relativo a la práctica del asiento de presentación) y la suspensión de la calificación del documento. 3. Según la doctrina reiterada por este Centro Directivo, el registrador, ante cualquier operación jurídica cuya registración se solicite, no sólo ha de calificar su validez y licitud, sino decidir también si se halla sujeta o no a impuestos, la valoración que haga de este último aspecto no será definitiva en el plano fiscal, pues no le corresponde la competencia liquidadora respecto de los diversos tributos; no obstante, será suficiente bien para acceder, en caso afirmativo, a la inscripción sin necesidad de que la Administración fiscal ratifique la no sujeción, bien para suspenderla en caso negativo, en tanto no se acredite adecuadamente el pago, exención, prescripción o incluso la no sujeción respecto del impuesto que aquel consideró aplicable, de modo que el registrador, al sólo efecto de decidir la inscripción, puede apreciar por sí la no sujeción fiscal del acto inscribible, evitando una multiplicación injustificada de los trámites pertinentes para el adecuado desenvolvimiento de la actividad jurídica registral. Ahora bien, no concurriendo circunstancias de realización de especial tarea de cooperación con la Administración de Justicia (Resolución de 21 de diciembre de 1987) ni resultando supuestos de expresa e indubitada no sujeción al impuesto (apartados 2 a 4 del artículo 104 del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales) o de clara causa legal de exención fiscal - como ocurre en la aceptación de una hipoteca unilateral efectuada por la Tesorería General de la Seguridad Social, imponer al registrador la calificación de la sujeción o no al impuesto de ciertos actos contenidos en el documento presentado a inscripción supondría obligarle a realizar inevitablemente declaraciones tributarias que (aunque sea con los limitados efectos de facilitar el acceso al Registro de la Propiedad) queda fuera del ámbito de la competencia reconocida a este Centro Directivo, de modo que, aunque es posible que el registrador aprecie la no sujeción de determinado acto a las obligaciones fiscales, debe tenerse en cuenta que si para salvar su responsabilidad exigiere la correspondiente nota de pago, exención, prescripción o no sujeción, habrán de ser los órganos tributarios competentes - en este caso, autonómicos- los que podrán manifestarse sobre ello al recibir la comunicación impuesta por ley, sin que corresponda a esta Dirección General pronunciarse, a no existir razones superiores para ello (por ejemplo, cfr. artículo 118 de la

Constitución) o tratarse de un supuesto en el que se esté incurriendo en la exigencia de un trámite desproporcionado que pueda producir una dilación indebida".

En consecuencia, la falta de acreditación de la liquidación de los impuestos correspondientes supone el cierre del Registro (salvo en lo relativo a la práctica del asiento de presentación) y la suspensión de la calificación del documento.

No obstante, lo anterior, acreditada en la forma indicada la liquidación fiscal correspondiente;

(...) Hechos.

Previa calificación del documento presentado, y una vez examinados los antecedentes del Registro, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 y 19 bis LH, he resuelto SUSPENDER la operación registral solicitada con arreglo a los siguientes Hechos y Fundamentos de Derecho.

Se presenta en este Registro bajo el asiento 39 del Diario 54 Certificado acuerdo ejercicio de acción resolutoria del contrato de compraventa de bien patrimonial "manzana H" expedido por el secretario del Ayuntamiento de San Clemente, Don F. J. M. G. de fecha 11 de septiembre de 2020.

Se presenta en este Registro Certificación relativa al acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local de fecha 11 de septiembre de 2020, en ejercicio de las atribuciones delegadas por el Pleno de la Corporación en virtud de acuerdo de adoptado en sesión celebrada el 8 de julio de 2020; relativo a "declarar resuelto el contrato de compraventa" formalizado en ESCRITURA PÚBLICA autorizada por el Notario de San Clemente, Don Guillermo - Luis Villamón Blanco el 30 de marzo de 2011, protocolo 599; entre el Excmo. Ayuntamiento de San Clemente y la entidad mercantil Centro de Reciclaje San Clemente SL teniendo por objeto bien inmueble patrimonial situado en la "zona o manzana H" de la segunda fase de polígono industrial denominado "Polígono San José" de San Clemente, finca registral 25.418; siendo la causa de la resolución del contrato de compraventa el incumplimiento por la parte compradora de "las cláusulas cuatro y diez del pliego de condiciones económico administrativas incorporada a la escritura pública (obligación de construir la edificación en que se vaya a desarrollar la actividad comercial y esté en funcionamiento en el plazo de veinticuatro meses a contar desde la finalización de la urbanización de la segunda fase del Polígono Industrial "San José)".

Señalando el punto 2º del acuerdo que revertirá "al patrimonio municipal la parcela con todas sus pertenencias y accesiones, recobrando, por tanto, el Excmo. Ayuntamiento de San Clemente el pleno dominio de la finca vendida sin derecho de indemnización alguna por parte de la mercantil compradora, y por otra, reteniendo el Municipio la totalidad del precio de venta en concepto de penalización por incumplimiento, indemnización de daños y perjuicios y compensación por el tiempo de utilización de la parcela, no pudiendo la sociedad compradora reclamar devolución del precio ni cantidad alguna".

A la vista de los libros registrales, la finca 25.418 sita en el término municipal de San Clemente figura inscrita a favor de la entidad Centro de Reciclajes San Clemente SL en virtud de escritura pública, autorizada por el Notario de San Clemente el 30 de marzo de 2011, protocolo 599; gravada con prohibición de disponer, y dos condiciones resolutorias una por falta de pago de precio y la otra dispone "la compraventa se resolverá si en el plazo de 24 meses la parte compradora no ha construido la edificación referida en el pliego de condiciones incorporado mediante testimonio a esta escritura".

A la vista de la documentación presentada y los datos obrantes en este registro, resulta necesario requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa; consignación de las cantidades entregadas por la parte compradora y la presentación del título público de compraventa, de conformidad con el artículo 1554 cc; 59 rh y doctrina de la dirección general de seguridad jurídica y fe pública.

I.-A. Atendiendo a la normativa existente y a la doctrina de la Dirección General procede distinguir entre "actos de la Administración" y "actos administrativos" siendo

estos últimos actos en que la Administración actúa en virtud de su "imperium" o en el ejercicio de una potestad que solo ostentaría como persona jurídica-pública, mientras que en los primeros la Administración actúa como persona jurídico privada actuando en relaciones de puro derecho privado; como ocurre en los casos en que la Administración contiente con los particulares sobre cuestiones de propiedad en relación con bienes patrimoniales- privados, a menos que la Administración actúe al amparo de la legislación sobre expropiación forzosa (o sobre la base de potestades administrativas que inexcusablemente han de venir atribuidas por norma con rango legal), podemos señalar al efecto resolución 26 de marzo de 2008; 20 de abril de 2011; 11 de julio de 2014 o 21 de junio de 2016.

En conexión con ello cabe destacar entre otras las resoluciones 27 de marzo de 1999; 9 y 11 de julio de 2014; 17 de abril de 2015; 22 de abril de 2016; 8 de noviembre de 2018; 6 y 13 de febrero de 2019 o 21 de junio de 2019 que destacan la diferencia en el ámbito de los contratos privados de los entes públicos entre "fase de preparación y adjudicación del contrato" regida por normativa especial y "cuya eventual infracción corresponde revisar a la jurisdicción contencioso-administrativa" y la fase relativa a "los efectos y extinción del contrato" sujeta a las normas del Derecho Privado y "cuyo conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria"; destacando la citada resolución de 8 de noviembre de 2018 que tal criterio está hoy consagrado normativamente en el art. 26.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que 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 regirá por la citada Ley.

Coincide con la expuesto el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Castilla Mancha n.º 74/2020 de fecha 26 de febrero de 2020 mencionado en la Certificación que se presenta en este Registro y en el que se transcribe su conclusión "los contratos como el examinado tenían siempre la condición de contratos privados... quedando excluidos del ámbito de aplicación de la legislación de contrato de las Administraciones Públicas y sujetos a las normas de derecho privado relativas a sus efectos y extinción, sin disponer la Administración adjudicataria de la prerrogativa de resolución enunciada en el artículo 194 de dicha ley" (Ley 30/2007, de 30 de octubre, ley que el Dictamen citado entiende aplicable al presente supuesto).

I.-B. Sentado lo anterior y atendiendo a los artículos 1554 CC; 59 RH; jurisprudencia del TS (STS 21 de septiembre de 1993; 20 de febrero y 16 de marzo de 1995, entre otras) y doctrina reiteradísima de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (así resolución de 25 de enero de 2012; 16 de octubre de 2014; 5 de septiembre de 2016; 16 de enero de 2019 o 10 de junio de 2020) a los efectos de la reinscripción derivada del ejercicio de condición resolutoria inscrita resulta necesario:

a) De conformidad con artículo 59 RH la aportación del título de transmisión.

b) Acreditación del requerimiento notarial o judicial resolutorio realizado al comprador; en la que el transmitente manifieste su voluntad de dar por resuelta la transmisión; "siempre que por parte de aquél no se manifieste oposición por el hecho de faltar algún requisito para la resolución, pues, de formularse, deberá el transmitente acreditar en el correspondiente procedimiento judicial que se dan todos los presupuestos de la resolución, esto es, la existencia de un incumplimiento grave que frustre el fin del negocio por el comportamiento del adquirente, sin que exista causa razonada que justifique tal conducta", por lo que "Si el adquirente se opusiese a la resolución, no cabe ésta por la vía extrajudicial". La exigencia de que para que proceda la reinscripción a favor del vendedor es preciso que no haya oposición del requerido es reiterada por resolución de 8 de mayo de 2003; 16 de octubre de 2014; 16 de enero de 2019 o 10 de junio de 2020 declarando estas dos últimas que, de formularse oposición, solo los tribunales de justicia pueden pronunciarse acerca de los presupuestos de la resolución.

En relación a la notificación al comprador la resolución de 10 de julio de 2013 la califica de "pieza clave dentro del mecanismo resolutorio, al cumplir una doble función: sirve para comunicar de forma fehaciente la decisión del vendedor de optar por la

resolución, ante el incumplimiento de sus obligaciones por parte del comprador o cesionario; pero al mismo tiempo es un mecanismo de defensa para éste, pues le permite oponerse a la resolución".

Señalando la resolución de 17 de mayo de 2013 sobre la reinscripción a favor vendedor que "No cabe si no existe allanamiento del permutante requerido de resolución", entendiendo por allanamiento la aceptación incondicional de las pretensiones del requirente.

c) Debe acreditarse la consignación de las cantidades que hubiese percibido el transmitente como consecuencia de la transmisión, aunque en el contrato de transmisión se hubiese pactado cláusula penal, no cabe detracción alguna de la cantidad que deba ser consignada. En este punto procede destacar las resoluciones de 10 de octubre de 2018 y 16 de enero de 2019, entre otras, en las que señalan que "la consignación es inexcusable en todo supuesto de resolución, sea convencional o judicial, y que lo es no solo cuando hay titulares de cargas posteriores (cuyo derecho pasa de la finca a la cantidad consignada), sino también cuando no los hay, pues la consignación tutela no solo los intereses de aquéllos, sino también los del comprador y en general los de cualquiera que pueda proyectar algún derecho sobre la cantidad consignada" razonando que el art. 175.6 RH la exige en forma incondicionada y añade que ha de entenderse sin perjuicio de las deducciones que eventualmente pueda acordar el juez (por ej., por haber sido pactadas en la compraventa a modo de cláusula penal, por compensación por el disfrute de la cosa por el comprador en el tiempo que media entre la compra y la rescisión, o por cualquier otro concepto que resulte legalmente procedente).

Es reiterada la doctrina (resoluciones 28 de marzo de 2000; 6 de julio de 2012; 28 de noviembre de 2017 o 16 de enero de 2019) que, en casos en que no exista oposición del comprador a la resolución, ni terceros posteriores, cabe la reinscripción de la finca a favor del vendedor como consecuencia del ejercicio por éste de su facultad resolutoria inscrita. Ahora bien, para ello es imprescindible que acredite haber consignado las cantidades que hubiese percibido como consecuencia de la transmisión. No obsta a ello la cláusula penal que se hubiese pactado, e inscrito; pues, aparte de estar sujeta a la moderación judicial del art. 1154 CC, su acceso al Registro no tiene más finalidad que la de advertir a posibles terceros (titulares de derechos posteriores) del efecto subrogatorio que sobre el precio a devolver puedan tener sus derechos, llamados como están éstos a extinguirse en caso de producirse la resolución de la venta.

II. No obstante, el defecto anterior no resulta la firmeza del acuerdo de resolución del contrato de compraventa adoptado.

Señala la doctrina reiterada de la Dirección General de los Registros y del Notariado de que, la firmeza de la resolución administrativa es un requisito esencial para practicar cualquier asiento en el Registro que implique una mutación jurídico real inmobiliaria, siempre que el acto o resolución cuya inscripción se pretenda haya agotado la vía administrativa, por más que sea susceptible de revisión en vía judicial, ya ante los tribunales contencioso-administrativos ya ante los tribunales ordinarios. En definitiva, con carácter de regla general el acto debe poner fin a la vía administrativa y además es necesaria, pero suficiente, la firmeza en dicha vía, ya que con la innegable posibilidad de anotación preventiva de la demanda del recurso contencioso-administrativo quedan garantizados los derechos de los titulares registrales. Así, entre otras, las Resoluciones de 14 de octubre de 1996, 29 de enero de 2009, 12 de febrero de 2014, 24 de marzo de 2015 y 8 de febrero de 2016.

Fundamentos de Derecho.

Art.18 LH: "Los Registradores calificarán, bajo su responsabilidad, la legalidad de las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, así como la capacidad de los otorgantes y la validez de los actos dispositivos contenidos en las escrituras públicas, por lo que resulte de ellas y de los asientos del Registro".

Art. 98 RH: "El Registrador considerará, conforme a lo prescrito en el artículo 18 de la Ley como faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los documentos de toda clase, en cuya virtud se solicite la inscripción, las que afecten a la validez de los mismos, según las leyes que determinan la forma de los instrumentos, siempre que resulten del texto de dichos documentos o puedan conocerse por la simple inspección de ellos. Del mismo modo apreciará la no expresión, o la expresión sin la claridad suficiente, de cualquiera de las circunstancias que, según La Ley y este Reglamento, debe contener la inscripción, bajo pena de nulidad".

Art 99 RH; "La calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro".

Art 1504 CC.-"En la venta de bienes inmuebles, aun cuando se hubiera estipulado que por falta de pago del precio en el tiempo convenido tendrá lugar de pleno derecho la resolución del contrato, el comprador podrá pagar, aun después de expirado el término, ínterin no haya sido requerido judicialmente o por acta notarial. Hecho el requerimiento, el Juez no podrá concederle nuevo término".

Art 1154 CC.-"El Juez modificará equitativamente la pena cuando la obligación principal hubiera sido en parte o irregularmente cumplida por el deudor".

Art 59 RH. "Si en la venta de bienes inmuebles o derechos reales se hubiere estipulado que por falta de pago del precio en el tiempo convenido tenga lugar de pleno derecho la resolución del contrato, será necesario para verificar la nueva inscripción a favor del vendedor o de su causahabiente que se haga constar la notificación judicial o notarial hecha al comprador por el vendedor de quedar resuelta la venta y se acompañe el título de vendedor".

Art 82 LH. "Las inscripciones o anotaciones preventivas hechas en virtud de escritura pública, no se cancelarán sino por sentencia contra la cual no se halle pendiente recurso de casación, o por otra escritura o documento auténtico, en el cual preste su consentimiento para la cancelación la persona a cuy o favor se hubiere hecho la inscripción o anotación, o sus causahabientes o representantes legítimos".

Art 175.6 RH. "Las inscripciones de venta de bienes sujetos a condiciones rescisorias o resolutorias podrán cancelarse, si resulta inscrita la causa de la rescisión o nulidad, presentando el documento que acredite haberse rescindido o anulado la venta y que se ha consignado en un establecimiento bancario o Caja oficial el valor de los bienes o el importe de los plazos que, con las deducciones que en su caso procedan, haya de ser devuelto".

RDGSJFP 27 de marzo de 1999; 28 de marzo de 2000; 8 de mayo de 2003; 26 de marzo de 2008; 20 de abril de 2011; 25 de enero de 2012; 17 de mayo de 2013; 9 y 11 de julio y 16 de octubre de 2014; 17 de abril de 2015; 22 de abril y 21 de junio de 2016; 28 de noviembre de 2017; 8 de noviembre de 2018; 16 de enero de 2019; 6 y 13 de febrero de 2019 o 21 de junio de 2019 o 10 de junio de 2020.

RDGSJFP 26 de marzo de 2008. "Como señalara la Resolución de 13 de diciembre de 2002, siguiendo al Tribunal Supremo (cfr. sentencia de 10 de junio de 1988), a efectos de competencia atribuible a la jurisdicción civil y a la jurisdicción contencioso-administrativa deben distinguirse los llamados "actos de la administración" de los "actos administrativos" pues, sentado que sólo éstos últimos son susceptibles de la vía administrativa, dicha calificación la merecen solamente aquellos actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, como consecuencia de una actuación de ésta con facultad de "imperium" o en el ejercicio de una potestad que sólo ostentaría como persona jurídica pública, y no como persona jurídica privada, pues cuando la Administración contunde 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, de tal manera que, cuando –como en el presente caso– esa atribución no se produce, y la Administración actúa en relaciones de Derecho privado, como es la adquisición de bienes de tal índole, el control de esa situación administrativa debe quedar reservada a los Tribunales ordinarios".

RDGSJFP 21 de junio de 2019.–"La calificación registral de los documentos administrativos que pretendan su acceso al Registro de la Propiedad se extiende en todo caso a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro (cfr. artículo 99 del Reglamento Hipotecario). En efecto, 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, habida cuenta de los efectos que la propia legislación hipotecaria atribuye a aquellos asientos (vid. Resoluciones citadas en los "Vistos"). Por ello entra dentro de la competencia del registrador valorar qué documento es el idóneo para procurar el acceso al Registro de la Propiedad de los actos y contratos susceptibles de inscripción, en este sentido el artículo 3 de la Ley Hipotecaria invocado por el recurrente, señala como tales a la escritura pública, ejecutoria o documento auténtico expedido por autoridad judicial o por el Gobierno o sus agentes, pero títulos no son intercambiables ni pueden ser utilizados de manera indistinta sino que deben ser los adecuados para cada supuesto concreto". Y añade en el apartado 4º en relación con 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 "El artículo 25.a) dice que tendrán carácter administrativo, siempre que se celebren por una Administración Pública, los contratos de obra, concesión de obra, concesión de servicios, suministro y servicios, con las excepciones señaladas en el propio apartado y los contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, 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. Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas".

RDG 27 de marzo de 1999.–"Para resolver el primero ha de acudirse a la doctrina, en la actualidad plenamente consolidada en materia de contratos de los entes públicos, del llamado acto separable, inicialmente propugnada en sede doctrinal, acogida posteriormente por la jurisprudencia y consolidada hoy día a nivel normativo (vid. artículos 5.3 y 9 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas –de aplicación supletoria a la contratación de los entes locales "ex" artículo 112 de la Ley de Régimen Local a reserva de la normativa autonómica aplicable– o artículo 2.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Según ella, 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. Traslada esa distinción al ámbito de la función calificadora de los Registradores de la Propiedad puede sostenerse que el primero de los aspectos, el netamente contractual, queda sujeto a la regla general sobre calificación del artículo 18 de la Ley Hipotecaria, sin ninguna distinción en cuanto a aquellos en que sean parte tan sólo los particulares; en tanto que el segundo, el aspecto netamente administrativo del contrato, tan sólo puede ser calificado dentro de los más rigurosos límites que impone el artículo 99 del Reglamento Hipotecario, lógica consecuencia de la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). El citado artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al Registrador para calificar en relación con los documentos administrativos, y lo mismo habrá que entender respecto de los actos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano y los trámites e incidencias esenciales del procedimiento. Por tanto, si el Registrador entiende que determinada autorización o informe es uno de aquellos trámites o incidencias esenciales del procedimiento cuya falta vicia la formación de la voluntad contractual de una de las partes o la hace ineficaz, entra dentro de sus facultades el recabar que se le justifique tanto su existencia como la emanación del órgano competente y sin que ello pueda entenderse como una revisión de los trámites administrativos que alcance a su esencia y contenido, desde el momento en que no se extiende al procedimiento seguido para su producción o las razones del pronunciamiento, positivo o negativo, que contuvieren, que sí quedarían al margen de sus facultades de calificación. Frente a esa exigencia cabe recurrir en vía gubernativa, cuestionando la condición de elemento esencial del procedimiento o el alcance jurídico de la omisión o contenido negativo de tales trámites, y sobre tales cuestiones habrá de resolverse, pero lo que no cabe es descalificar "a priori", como único argumento, la competencia registra! para extender a ellos el alcance de la función calificadora, y sin entrar en el fondo de la cuestión planteada alegar simplemente extralimitación en la función, por lo que ese fundamento del Auto no es admisible como base de la estimación del recurso y sin que con ello se resuelva sobre si efectivamente estaba o no justificada aquella exigencia pues tal cuestión ni la plantea el recurrente ni la resuelve el Auto, lo que veda su examen en esta fase del recurso de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 del Reglamento Hipotecario".

RDGSJFP 10 de junio de 2020. "la reiterada doctrina fijada por la Dirección General de los Registros y del Notariado, la reinscripción en favor del vendedor, cuando es consecuencia del juego de la condición resolutoria expresa pactada conforme al artículo 1504 del Código Civil, está sujeta a rigurosos controles que salvaguardan la posición jurídica de las partes, los cuales se pueden sintetizar de la siguiente forma: Primero, debe aportarse el título del vendedor (cfr. artículo 59 del Reglamento Hipotecario). es decir, el título de la transmisión del que resulte que el transmitente retiene el derecho de reintegración sujeto a la condición resolutoria estipulada, segundo: La notificación judicial o notarial hecha al adquirente por el transmitente de quedar resuelta la transmisión, siempre que no resulte que el adquirente requerido se oponga a la resolución invocando que falta algún presupuesto de la misma. Formulada oposición por el adquirente. deberá el transmitente acreditar en el correspondiente proceso judicial los presupuestos de la resolución, esto es, la existencia de un incumplimiento grave (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993), que frustre el fin del contrato por la conducta del adquirente, sin hallarse causa razonable que justifique esa conducta (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1991, 14 de febrero y 30 de marzo de 1992, 22 de marzo de 1993 y 20 de febrero y 16 de marzo de 1995); y, tercero: El documento que acredite haberse consignado en un establecimiento bancario o caja oficial el importe percibido que haya de ser devuelto al adquirente o corresponda,

por subrogación real, a los titulares de derechos extinguidos por la resolución (artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario). Este requisito se justifica porque la resolución produce, respecto de una y otra parte, el deber de "restituirse lo que hubiera percibido", en los términos que resultan del artículo 1123 del Código Civil. Se trata de un deber que impone recíprocas prestaciones y, como ocurre en la ineficacia por rescisión, uno de los contratantes sólo estará legitimado para exigir del otro la devolución cuando cumpla por su parte lo que le incumba (cfr. artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario). Y este requisito no puede dejar de cumplirse bajo el pretexto de una cláusula mediante la que se haya estipulado que, para el caso de resolución de la transmisión por incumplimiento, el que la insta podrá quedarse con lo que hubiese prestado o aportado la contraparte, por cuanto puede tener lugar la corrección judicial prescrita en el artículo 1154 del Código Civil (Resoluciones 29 de diciembre de 1982, 16 y 17 septiembre de 1987, 19 de enero y 4 de febrero 1988 y 28 de marzo de 2000), sin que quepa pactar otra cosa en la escritura (Resolución 19 de julio de 1994). Todo ello implica que en el importe que en tal caso se consignara por el transmitente podrán existir cantidades que fueron indebidamente consignadas porque la deducción posible no pudo de momento ser determinada"

II.—RDGRN 2 y 4 octubre de 1996 y 8 de febrero de 2016 señalan que por "firmes en vía administrativa" hay que entender aquellos actos que ponen fin al expediente administrativo, aun cuando sean susceptibles de revisión judicial, ya ante los tribunales de lo contencioso, ya ante los ordinarios.

RDGRN 22 junio 1989 y 14 octubre 1996 reseñan que la firmeza en vía administrativa es suficiente para que los actos administrativos que implican una mutación jurídico- real inmobiliaria sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad.

RDGRN 29 de enero de 2009.—"Como ha dicho ya este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en el "vistos" en particular la de 27 de Octubre de 2008), a efectos de atribuir la competencia a la jurisdicción civil o a la jurisdicción contencioso-administrativa, deben seguirse la doctrina del Tribunal Supremo en su Sentencia de 10 de junio de 1988, y distinguir los llamados "actos de la administración" de los "actos administrativos", pues, sentado que sólo estos últimos son susceptibles de la vía administrativa, dicha calificación la merecen solamente aquellos actos que, junto al requisito de emanar de la Administración Pública, la misma los realiza como consecuencia de una actuación con facultad de "imperium" o en ejercicio de una potestad que sólo ostentaría como persona jurídica pública, y no como persona jurídica privada. " Añadiendo en su apartado 9.º "La firmeza de la resolución administrativa sí que es un requisito esencial para practicar cualquier asiento de cancelación en el Registro. Así se deduce del claramente del artículo 82 de la Ley Hipotecaria. Firmeza que en nuestro caso debe predicarse del procedimiento en vía administrativa, de manera que no lo impedirá el hecho de que se hubiera interpuesto recurso contencioso administrativo. "

La presente nota de calificación negativa lleva consigo la prórroga automática de la vigencia del asiento de presentación por un plazo de 60 días, contados desde la última notificación a que se refiere el art.323 LH. Durante la vigencia del asiento de presentación puede solicitarse anotación preventiva de suspensión de acuerdo con lo previsto en los artículos 42.9, 65 y 323 de la Ley Hipotecaria.

Contra la presente nota de calificación... (Oferta de recursos).»

III

No se solicitó calificación sustitutoria.

IV

El día 5 de noviembre de 2020, doña María del Rosario Sevillano Calero, alcaldesa-presidenta del Excmo. Ayuntamiento de San Clemente, interpuso recurso contra la calificación, en el que en síntesis alega lo siguiente:

«A) No resultar acreditada la liquidación referente al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Sostiene la Sra. Registradora en su escrito de calificación que se suspende la operación registral solicitada al no resultar acreditada la liquidación referente al Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados con arreglo a lo indicado en la normativa hipotecaria, si bien, tratándose de un defecto subsanable, se ha procedido a practicar dicha liquidación en fecha 16 de octubre de 2.020, razón ésta por la se entiende debe decaer el motivo suspensivo.

B) Exigencia de requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa; consignación de las cantidades entregadas por la parte compradora y presentación del título público de compraventa de conformidad con los artículos 1554 del CC (si bien se entiende que se trata de un error material y que se refiere al artículo 1504 de dicho Código), 59 del RH y doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe pública.

Sostiene la Sra. Registradora en su escrito de calificación que se suspende la operación registral solicitada al no aportarse requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa; consignación de las cantidades entregadas por la parte compradora y presentación del título público de compraventa de conformidad con los artículos 1554 del CC (si bien se entiende que se trata de un error material y que se refiere al artículo 1504 de dicho Código), 59 del RH y doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe pública.

B.1) En cuanto a la exigencia de requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa, esta Secretaría entiende que, frente a dicha exigencia, podría oponerse en primer lugar la inaplicabilidad al supuesto que nos ocupa de los artículos 1504 del CC y 59 del RH toda vez que no nos encontramos ante un supuesto de falta de pago de precio (toda vez que el precio por la compra de la parcela ya ha resultado satisfecho), sino ante el incumplimiento de una condición resolutoria derivada de las previsiones contenidas en la normativa urbanística reguladora de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo (ostentando tal condición el inmueble objeto de enajenación), considerando aplicable por tanto al caso los artículos 1255 y 1506 del CC para el supuesto que nos ocupa. En este sentido, se ha de recalcar que la cláusula resolutoria cuyo incumplimiento determina el dictado del Acuerdo resolutorio cuya inscripción se pretende se enmarca en el contenido de un pliego de condiciones económico administrativas aprobado en el seno de un procedimiento de licitación pública de suelo calificado como patrimonio público de suelo en la normativa urbanística vigente en el momento de la enajenación y, por lo tanto, siendo la preparación y adjudicación de los contratos privados una materia sujeta a la normativa sobre contratación pública con arreglo a lo dispuesto en la normativa contractual entonces vigente y resultando que el pliego rector de la licitación ostenta la condición de "lex contractus", a lo dispuesto en el mismo habrá de estarse en aras de garantizar los principios de legalidad, concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y transparencia. Atendiendo a lo anterior, toda vez que el pliego de condiciones rector de la licitación (incorporado a la escritura de compraventa) estipula un concreto procedimiento a efectos de aplicar la condición resolutoria prevista en el mismo y sus efectos (el cual incorpora de manera expresa un trámite de audiencia al interesado que se ha verificado en la sustanciación del procedimiento, no mediando por tanto indefensión al respecto), se entiende que a ello habrá de estarse, razón ésta por la que parece que aplicar al supuesto que nos ocupa la previsión contenida en los artículos 1504 del CC y 59 del RH no solamente no se considera adecuada en términos de fundamentación jurídica (ya que no se trata de un

incumplimiento derivado del pago de la finca –tal y como ya se indicó– sino del incumplimiento de una condición subsumible en el artículo 1255 del CC derivada de la aplicación de la normativa urbanística vigente e incorporada expresamente al pliego rector de la licitación, a la escritura pública de compraventa y al propio Registro de la Propiedad), sino que ello implicaría una alteración de las condiciones rectoras de la licitación en detrimento de la Administración adjudicataria, teniendo en cuenta de manera especial que la condición resolutoria objeto de aplicación se establece a efectos de proteger el interés público subyacente a toda enajenación de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

Por otra parte, se ha de señalar que acudir al requerimiento notarial o judicial como fórmula para exigir del comprador el cumplimiento del contrato en los términos establecidos en el pliego de condiciones parece que resulte de difícil aplicación al caso que nos ocupa toda vez que, resultando la aplicación de la condición resolutoria del incumplimiento por parte del comprador del deber de construir y poner en funcionamiento una actividad empresarial, no parece que pueda resultar operativo la formulación de requerimiento para dar cumplimiento a tal obligación si se atiende a la naturaleza de las prestaciones a realizar, las cuales exigirían de la concesión de un amplio periodo de tiempo para su ejecución, repercutiendo negativamente en el interés público municipal.

Así pues, a juicio de esta Secretaría, se considera que la exigencia de requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa establecida por la Sra. Registradora en su escrito de calificación sobre la base de los artículos 1504 del CC y 59 del RH no resulta de aplicación al caso, entendiéndose de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 1255 y 1506 del CC y, con ello, las contenidas en el pliego rector de la licitación y en la escritura pública de compraventa.

B.2) En cuanto a la exigencia de consignación de las cantidades que hubiese percibido este Excmo. Ayuntamiento como consecuencia de la transmisión, esta Secretaría entiende que, frente a dicha exigencia, podría oponerse la inaplicabilidad al supuesto que nos ocupa de las previsiones contenidas en el artículo 175.6 del RH toda vez que, con arreglo a lo establecido en el pliego de condiciones rector de la licitación y en la escritura de compraventa, resuelta la compraventa, el comprador no podrá reclamar devolución del precio ni cantidad alguna, circunstancia ésta que, tratándose como se dijo de un procedimiento de licitación pública para la enajenación de bienes sujetos a una especial tutela por parte de las Administraciones titulares de los mismos, y sobre la base de las previsiones contenidas en los artículos 1255 y 1506 del CC y en la normativa rectora de la licitación pública (la cual atribuye a la normativa administrativa la preparación y adjudicación de los contratos), parece que haga ceder la aplicación de dicha exigencia. En este sentido, al igual que sucede con la exigencia referida en el apartado anterior del presente informe, se considera procedente indicar que, a juicio de esta Secretaría, enmarcándose la cláusula resolutoria cuyo incumplimiento determina el dictado del Acuerdo resolutorio cuya inscripción se pretende en el contenido de un pliego de condiciones económico administrativas aprobado en el seno de un procedimiento de licitación pública de suelo calificado como patrimonio público de suelo en la normativa urbanística vigente en el momento de la enajenación y, por lo tanto, siendo la preparación y adjudicación de los contratos privados una materia sujeta a la normativa sobre contratación pública con arreglo a lo dispuesto en la normativa contractual entonces vigente y resultando que el pliego rector de la licitación ostenta la condición de "lex contractus", a lo dispuesto en el mismo habrá de estarse en aras de garantizar los principios de legalidad, concurrencia, publicidad, igualdad y no discriminación, seguridad jurídica y transparencia, así como en aras de proteger el interés público subyacente a toda enajenación de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. De esta manera, exigir la consignación de las cantidades percibidas como consecuencia de la venta de bienes integrantes del patrimonio público de suelo en los supuestos de incumplimiento por los compradores de los fines a que deben destinarse tales bienes (como es el caso que nos ocupa) no solamente perjudica a esta Administración desde un punto de vista económico, sino que supone un acto que contraviene el pliego de

condiciones rector de la licitación y que obligaría a la Administración aprobatoria del mismo a su contravención, así como minorar de manera considerable el régimen de garantías establecido en aras de la especial tutela a que se someten los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo y en perjuicio de la Administración responsable de dicha tutela.

Así pues, a juicio de esta Secretaría, también se considera que la exigencia de consignación de las cantidades que hubiese percibido este Excmo. Ayuntamiento como consecuencia de la transmisión establecida por la Sra. Registradora en su escrito de calificación sobre la base de los artículos 1504 del CC y 59 del RH no resulta de aplicación al caso, entendiéndose de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 1255 y 1506 del CC y, con ello, las contenidas en el pliego rector de la licitación y en la escritura pública de compraventa.

B.3) En cuanto a la exigencia de presentación del título público de compraventa, esta Secretaría entiende que, tratándose de un defecto subsanable, dicha exigencia puede satisfacerse de manera sencilla.

C) Exigencia de la firmeza del acuerdo de resolución del contrato de compraventa adoptado sobre la base de diversos preceptos contenidos en el CC, la LH y en el RH y doctrina de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe pública.

Sostiene la Sra. Registradora en su escrito de calificación que se suspende la operación registral solicitada al no resultar la firmeza del Acuerdo de resolución del contrato de compraventa adoptado, si bien, a juicio de esta Secretaría, dicho requisito no resulta exigible en el caso que nos ocupa a la vista de lo dispuesto en la normativa contractual de aplicación, toda vez que los efectos y extinción de los contratos privados (como es el caso que nos ocupa) se regulan por el Derecho privado. En este sentido, se ha de decir que, toda vez que nos encontramos ante un acto dictado por un órgano (actuando por delegación de atribuciones con arreglo a la normativa sobre Régimen Local y que pone fin a la vía administrativa con arreglo a lo dispuesto en los artículos 52.2 de la LRBRL y 114.1 de la LPAC) de una Administración en el marco de la extinción de un contrato privado sujeto al Derecho privado y cuyo conocimiento en el supuesto de controversia entre las partes corresponde al orden jurisdiccional civil con arreglo a la normativa contractual de aplicación, carece de sentido exigir la firmeza propia de un acto administrativo, toda vez que el Acuerdo resolutorio, a juicio de esta Secretaría, no reviste la naturaleza de acto administrativo (no se trata de un acto sujeto al Derecho público más allá de sus aspectos formales) y, por tanto, no resulta susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Así, la exigencia de firmeza en vía administrativa conllevaría la aplicación al acto en cuestión del Derecho administrativo (y por tanto a la actuación al margen de la reserva que a favor del Derecho privado establece la normativa sobre contratación pública de aplicación) y, por derivación, atribuir el conocimiento de las controversias que pudieran surgir en cuanto al acto en cuestión al orden jurisdiccional contencioso administrativo con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la LRJCA (lo que implicarla, asimismo, otra actuación contraria a la normativa contractual de aplicación).

Por lo tanto, a juicio de esta Secretaría, resulta de difícil asunción el hecho de exigir la firmeza propia de un acto administrativo a un acto sujeto al Derecho privado y cuyo conocimiento corresponde al orden jurisdiccional civil, lo cual, por otra parte, no implica la existencia de indefensión en la persona del destinatario del acuerdo resolutorio (el comprador frente al que se declara la resolución del contrato) toda vez que, aparte del trámite de audiencia sustanciado durante la sustanciación del procedimiento resolutorio con arreglo a lo dispuesto en el Pliego rector de la licitación, en la notificación del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local cuya inscripción se pretende en el Registro de la Propiedad y cuya suspensión ha decretado la titular del mismo consta la posibilidad de interponer por parte del interesado demanda ante la jurisdicción civil, sin perjuicio de la utilización de cualquier otro recurso que estime conveniente.»

V

Mediante escrito con fecha de 25 de noviembre de 2020, la registradora de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo (con registro de entrada el mismo día 31).

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 1124, 1255, 1504 y 1506 del Código Civil; 17, 18, 19 bis, 82, 254 y 255 de la Ley Hipotecaria; 26.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público; 59 y 175 del Reglamento Hipotecario; Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993, 20 de febrero y 16 de marzo de 1995; Resoluciones de la Dirección General de Registros y del Notariado de 27 de marzo de 1999, 20 de marzo de 2000, 26 de marzo de 2008, 20 de abril de 2011, 25 de enero y 6 de julio de 2012, 17 de mayo y 10 de julio de 2013, 9 y 11 de julio y 16 de octubre de 2014, 17 de abril de 2015, 22 de abril y 21 de junio y 5 de septiembre de 2016, 28 de noviembre de 2017, 8 de noviembre de 2018; 16 de enero, 6 y 13 de febrero y 21 de junio de 2019; y las Resoluciones de esta Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 6 de marzo y 10 de junio de 2020 y 15 de enero de 2021.

1. Debe decidirse en este expediente si es o no inscribible la certificación de un acuerdo del Ayuntamiento por el que se resuelve unilateralmente una compraventa por ejercicio de una condición resolutoria, en el que concurren las circunstancias siguientes:

– El acuerdo procede a «declarar resuelto el contrato de compraventa» formalizado en escritura pública, entre el Ayuntamiento y una entidad mercantil, relativo a una finca registral y por un precio de 411.622 euros; la causa de la resolución del contrato de compraventa es el incumplimiento por la parte compradora de lo contenido en el pliego de condiciones relativo a la «obligación de construir la edificación en que se vaya a desarrollar la actividad comercial y esté en funcionamiento en el plazo de veinticuatro meses a contar desde la finalización de la urbanización de la segunda fase del Polígono Industrial...». En el citado pliego se establece que revertirá «al patrimonio municipal la parcela con todas sus pertenencias y accesiones, recobrando, por tanto, el Ayuntamiento... el pleno dominio de la finca vendida sin derecho de indemnización alguna por parte de la mercantil compradora, y por otra, reteniendo el Municipio la totalidad del precio de venta en concepto de penalización por incumplimiento, indemnización de daños y perjuicios y compensación por el tiempo de utilización de la parcela, no pudiendo la sociedad compradora reclamar devolución del precio ni cantidad alguna». Como consecuencia, se motiva la resolución acordada respecto de la reversión del pleno dominio al patrimonio municipal de la parcela, «sin derecho a indemnización alguna por parte de la mercantil compradora» y «reteniendo el Municipio la totalidad del precio de venta en concepto de penalización por el incumplimiento, indemnización de daños y perjuicios y compensación por el tiempo de utilización de la parcela».

– En la certificación del acuerdo citado, se hace constar que se comunicó la resolución al comprador y se le concedió un plazo de quince días para la realización de cuantas alegaciones estimara oportunas; en ese plazo, la citada entidad realizó una serie de alegaciones en el referido plazo de audiencia; desestimadas las alegaciones efectuadas, se resolvió el contrato de compraventa, y se comunica a la entidad el ejercicio de la condición resolutoria y en consecuencia la reversión del inmueble al Ayuntamiento, sin derecho a indemnización alguna a favor de la entidad compradora, y reteniendo el Ayuntamiento la totalidad del precio de venta en concepto de indemnización de daños y perjuicios y compensación por el tiempo de utilización de la parcela, no pudiendo la sociedad compradora reclamar devolución del precio ni cantidad alguna.

La registradora señaló como defectos los siguientes: 1.–No resulta acreditada la liquidación referente al impuesto de transmisiones patrimoniales y actos jurídicos

documentados. 2.—Que resulta necesario requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa; consignación de las cantidades entregadas por la parte compradora y la presentación del título público de compraventa. 3.—No resulta la firmeza del acuerdo de resolución del contrato de compraventa adoptado.

La parte recurrente alega lo siguiente: que se ha procedido a practicar la liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en fecha 16 de octubre de 2.020, por lo que, tratándose su falta de un defecto subsanable, se entiende con esto decaído el defecto; que, no nos encontramos ante un supuesto de falta de pago de precio —ya ha resultado satisfecho—, sino ante el incumplimiento de una condición resolutoria derivada de las previsiones contenidas en la normativa urbanística reguladora de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, y por tanto, toda vez que el pliego de condiciones rector de la licitación estipula un concreto procedimiento a efectos de aplicar la condición resolutoria prevista en el mismo y sus efectos (el cual incorpora de manera expresa un trámite de audiencia al interesado que se ha verificado en la sustanciación del procedimiento, no mediando por tanto indefensión al respecto), por lo que habrá de estarse, al incumplimiento de una condición subsumible en el artículo 1255 del Código Civil derivada de la aplicación de la normativa urbanística vigente ya que ello implicaría una alteración de las condiciones rectoras de la licitación en detrimento de la Administración adjudicataria, teniendo en cuenta de manera especial que la condición resolutoria objeto de aplicación se establece a efectos de proteger el interés público subyacente a toda enajenación de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo; que, por tanto, la exigencia de requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa establecido en la calificación sobre la base de los artículos 1504 del Código Civil y 59 del Reglamento Hipotecario no resulta de aplicación al caso, entendiéndose de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 1255 y 1506 del Código Civil y, con ello, las contenidas en el pliego rector de la licitación y en la escritura pública de compraventa; que con arreglo a lo establecido en el pliego de condiciones rector de la licitación y en la escritura de compraventa, resuelta la compraventa, el comprador no podrá reclamar devolución del precio ni cantidad alguna, ya que, tratándose como de un procedimiento de licitación pública para la enajenación de bienes sujetos a una especial tutela por parte de las Administraciones titulares de los mismos, y sobre la base de las previsiones contenidas en los artículos 1255 y 1506 del Código Civil y en la normativa rectora de la licitación pública (la cual atribuye a la normativa administrativa la preparación y adjudicación de los contratos), parece que haga ceder la aplicación de dicha exigencia; que nos encontramos ante un acto dictado por un órgano de una Administración en el marco de la extinción de un contrato privado sujeto al Derecho privado y cuyo conocimiento en el supuesto de controversia entre las partes corresponde al orden jurisdiccional civil con arreglo a la normativa contractual de aplicación, por lo que carece de sentido exigir la firmeza propia de un acto administrativo, toda vez que el Acuerdo resolutorio, no reviste la naturaleza de acto administrativo (no se trata de un acto sujeto al Derecho público más allá de sus aspectos formales) y, por tanto, no resulta susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa; que la exigencia de firmeza en vía administrativa conllevaría la aplicación al acto en cuestión del Derecho administrativo (y por tanto a la actuación al margen de la reserva que a favor del Derecho privado establece la normativa sobre contratación pública de aplicación) y, por derivación, atribuir el conocimiento de las controversias que pudieran surgir en cuanto al acto en cuestión al orden jurisdiccional contencioso administrativo con arreglo a lo dispuesto en los artículos 1 y 3 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (lo que implicarla, asimismo, otra actuación contraria a la normativa contractual de aplicación).

2. En cuanto al primero de los defectos señalados, efectivamente con la acreditación de liquidación del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, se subsana el defecto señalado, si bien, dadas las fechas de la calificación —5 de octubre de 2020— y la de la liquidación del referido impuesto —16 de octubre de 2020—, hay que recordar la reiteradísima doctrina de la Dirección General de

Registros y del Notariado según la cual no puede sustentarse la resolución del recurso en documentos que no tuvo a la vista la Registradora en el momento de extender la nota de calificación, como resulta, entre otras, de las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 4 y 10 de noviembre de 2008 y 5 de febrero de 2009. En este sentido, el artículo 326 de la Ley Hipotecaria dispone que: «El recurso deberá recaer exclusivamente sobre las cuestiones que se relacionen directa e inmediatamente con la calificación del Registrador, rechazándose cualquier otra pretensión basada en otros motivos o en documentos no presentados en tiempo y forma», y que el recurso contra la calificación registral no puede servir como medio para la subsanación de los defectos, por lo que esta acreditación de liquidación de los impuestos debe causar presentación en el Registro para la subsanación del defecto. En consecuencia, debe confirmarse este defecto señalado en la nota de calificación.

3. En cuanto al segundo de los defectos señalados, esto es que resulta necesario requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa, consignación de las cantidades entregadas por la parte compradora y la presentación del título público de compraventa, es doctrina de este Centro Directivo (cfr., por todas, las Resoluciones de 6 de marzo y 10 de junio de 2020 y 15 de enero de 2021), que la reinscripción en favor del vendedor, cuando es consecuencia del juego de la condición resolutoria expresa pactada conforme al artículo 1504 del Código Civil, está sujeta a rigurosos controles que salvaguardan la posición jurídica de las partes, los cuales se pueden sintetizar de la siguiente forma: primero, debe aportarse el título del vendedor (cfr. artículo 59 del Reglamento Hipotecario), es decir, el título de la transmisión del que resulte que el transmitente retiene el derecho de reintegración sujeto a la condición resolutoria estipulada; segundo, la notificación judicial o notarial hecha al adquirente por el transmitente de quedar resuelta la transmisión, siempre que no resulte que el adquirente requerido se oponga a la resolución invocando que falta algún presupuesto de la misma. Formulada oposición por el adquirente, deberá el transmitente acreditar en el correspondiente proceso judicial los presupuestos de la resolución, esto es, la existencia de un incumplimiento grave (Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993), que frustre el fin del contrato por la conducta del adquirente, sin hallarse causa razonable que justifique esa conducta (Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1991, 14 de febrero y 30 de marzo de 1992, 22 de marzo de 1993 y 20 de febrero y 16 de marzo de 1995); y, tercero, el documento que acredite haberse consignado en un establecimiento bancario o caja oficial el importe percibido que haya de ser devuelto al adquirente o corresponda, por subrogación real, a los titulares de derechos extinguidos por la resolución (artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario). Este requisito se justifica porque la resolución produce, respecto de una y otra parte, el deber de «restituirse lo que hubiera percibido», en los términos que resultan del artículo 1123 del Código Civil. Se trata de un deber que impone recíprocas prestaciones y, como ocurre en la ineficacia por rescisión, uno de los contratantes sólo estará legitimado para exigir del otro la devolución cuando cumpla por su parte lo que le incumba (cfr. artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario). Y este requisito no puede dejar de cumplirse bajo el pretexto de una cláusula mediante la que se haya estipulado que para el caso de resolución de la transmisión por incumplimiento, el que la insta podrá quedarse con lo que hubiese prestado o aportado la contraparte, por cuanto puede tener lugar la corrección judicial prescrita en el artículo 1154 del Código Civil (Resoluciones 29 de diciembre de 1982, 16 y 17 septiembre de 1987, 19 de enero y 4 de febrero 1988 y 28 de marzo de 2000), sin que quepa pactar otra cosa en la escritura (Resolución 19 de julio de 1994). Todo ello implica que en el importe que en tal caso se consignara por el transmitente podrán existir cantidades que fueron indebidamente consignadas porque la deducción posible no pudo de momento ser determinada.

Esta doctrina es recogida de forma detallada por la registradora en la calificación, si bien, las especiales características que se reúnen en la compraventa objeto de este expediente, así como el procedimiento de adjudicación municipal que dio lugar a la

misma, exigen que se trate cada uno de los requisitos reseñados para la resolución por separado, tal y como se hace en el escrito de interposición del recurso.

4. En primer lugar, en cuanto a la exigencia del requerimiento de pago, alega la parte recurrente que no nos encontramos ante un supuesto de falta de pago de precio – ya ha resultado satisfecho–, sino ante el incumplimiento de una condición resolutoria derivada de las previsiones contenidas en la normativa urbanística reguladora de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, y por tanto, toda vez que el pliego de condiciones rector de la licitación estipula un concreto procedimiento a efectos de aplicar la condición resolutoria prevista en el mismo y sus efectos –con su trámite de audiencia–, se entiende que a ello habrá de estarse; que, por tanto, el incumplimiento de una condición derivada de la aplicación de la normativa urbanística vigente implica una alteración de las condiciones rectoras de la licitación, teniendo en cuenta de manera especial que la condición resolutoria objeto de aplicación se establece a efectos de proteger el interés público subyacente a toda enajenación de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo; que, por tanto, la exigencia de requerimiento notarial o judicial de resolución del contrato de compraventa establecido en la calificación sobre la base de los artículos 1504 del Código Civil y 59 del Reglamento Hipotecario no resulta de aplicación al caso, entendiéndose de aplicación las previsiones contenidas en los artículos 1255 y 1506 del Código Civil y, con ello, las contenidas en el pliego rector de la licitación y en la escritura pública de compraventa.

Este Centro Directivo, en Resolución de 8 de noviembre de 2018, afirmó en este punto lo siguiente:

«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".

... 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 sostiene su recurso sobre la base de la calificación de la compraventa, cuya resolución se debate en este expediente, como contrato administrativo especial con base en el 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 con la «obligación de construir la edificación en que se vaya a desarrollar la actividad comercial y esté en funcionamiento en el plazo de veinticuatro meses a contar desde la finalización de la urbanización», 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».

5. 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 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.

6. 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 una cesión o de una compraventa, en el supuesto de concurrir causa legal para ello (en concreto, el incumplimiento del destino de las fincas con la obligación de construir la edificación en que se vaya a desarrollar la actividad comercial y esté en funcionamiento en el plazo de veinticuatro meses a contar desde la finalización de la urbanización) y 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.

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 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.

7. Debe recordarse, no obstante, que como ha puesto de manifiesto la mejor doctrina y ha asumido esta Dirección General (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».

En definitiva y como corolario, como bien sostiene la registradora, existe una diferencia en el ámbito de los contratos privados de los entes públicos entre «fase de preparación y adjudicación del contrato» regida por normativa especial y «cuya eventual infracción corresponde revisar a la jurisdicción contencioso-administrativa» y la fase relativa a "los efectos y extinción del contrato» sujeta a las normas del Derecho Privado y «cuyo conocimiento es competencia de la jurisdicción ordinaria»; destacando la citada resolución de 8 de noviembre de 2018 que tal criterio está hoy consagrado normativamente en el art. 26.2 Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, que 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 regirá por la citada Ley.

8. Sentado que en cuanto a la fase de efectos y extinción del contrato hay sujeción a las normas de Derecho Privado, se debe encarar la necesidad de cumplir los requisitos exigidos para la resolución unilateral de la compraventa conforme lo expuesto anteriormente. Primero: aportación del título del vendedor (cfr. artículo 59 del Reglamento Hipotecario), es decir, el título de la transmisión del que resulte que el transmitente retiene el derecho de reintegración sujeto a la condición resolutoria estipulada; Segundo: La notificación judicial o notarial hecha al adquirente por el transmitente de quedar resuelta la transmisión, siempre que no resulte que el adquirente requerido se oponga a la resolución invocando que falta algún presupuesto de la misma. Formulada oposición por el adquirente, deberá el transmitente acreditar en el correspondiente proceso judicial los presupuestos de la resolución, esto es, la existencia de un incumplimiento grave, que frustre el fin del contrato por la conducta del adquirente, sin hallarse causa razonable que justifique esa conducta (conforme la jurisprudencia mencionada antes); y, Tercero: El documento que acredite haberse consignado en un establecimiento bancario o caja oficial el importe percibido que haya de ser devuelto al adquirente o corresponda, por subrogación real, a los titulares de derechos extinguidos por la resolución (artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario).

9. Así pues, en cuanto a la notificación y requerimiento al comprador, ha reiterado este Centro directivo (cfr. ya en la Resolución de 10 de julio de 2013) que es «pieza clave dentro del mecanismo resolutorio, al cumplir una doble función: sirve para comunicar de forma fehaciente la decisión del vendedor de optar por la resolución, ante el incumplimiento de sus obligaciones por parte del comprador o cesionario; pero al mismo tiempo es un mecanismo de defensa para éste, pues le permite oponerse a la resolución». Y en ese mismo sentido, la Resolución de 17 de mayo de 2013 señala

sobre la reinscripción a favor vendedor que «No cabe si no existe allanamiento del permutante requerido de resolución», entendiéndose por allanamiento la aceptación incondicional de las pretensiones del requirente.

Alega el Ayuntamiento recurrente que tal notificación se cumplimentó con el trámite de audiencia que se recoge en el pliego de condiciones rector de la licitación, en el que se estipula un concreto procedimiento a efectos de aplicar la condición resolutoria prevista en el mismo y sus efectos, el cual incorpora de manera expresa un trámite de audiencia al interesado que se ha verificado en la sustanciación del procedimiento, no mediando por tanto indefensión al respecto. Pues bien, como se ha expuesto, este trámite de audiencia pertenece solo a la fase de preparación y adjudicación del contrato, y siendo que la fase de efectos y extinción, en la que se ubica la de resolución, se ha de regular por normas de Derecho Privado, no se puede más que exigir el cumplimiento establecido de los requisitos señalados para la misma. Por tanto, no se ha cumplido este requisito necesario para la resolución unilateral de la compraventa.

10. En cuanto a la consignación del precio satisfecho, es doctrina reiteradísima de la Dirección General de Registros y del Notariado (Vistos) que, para la resolución unilateral de la compraventa por ejercicio de condición resolutoria, se ha de aportar el documento que acredite haberse consignado en un establecimiento bancario o caja oficial el importe percibido que haya de ser devuelto al adquirente o corresponda, por subrogación real, a los titulares de derechos extinguidos por la resolución (artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario). Este requisito se justifica porque la resolución produce, respecto de una y otra parte, el deber de «restituirse lo que hubiera percibido», en los términos que resultan del artículo 1123 del Código Civil. Se trata de un deber que impone recíprocas prestaciones y, como ocurre en la ineficacia por rescisión, uno de los contratantes sólo estará legitimado para exigir del otro la devolución cuando cumpla por su parte lo que le incumba (cfr. artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario). Y este requisito no puede dejar de cumplirse bajo el pretexto de una cláusula mediante la que se haya estipulado que para el caso de resolución de la transmisión por incumplimiento, el que la insta podrá quedarse con lo que hubiese prestado o aportado la contraparte, por cuanto puede tener lugar la corrección judicial prescrita en el artículo 1154 del Código Civil (Resoluciones 29 de diciembre de 1982, 16 y 17 septiembre de 1987, 19 de enero y 4 de febrero 1988 y 28 de marzo de 2000), sin que quepa pactar otra cosa en la escritura (Resolución 19 de julio de 1994). Todo ello implica que en el importe que en tal caso se consignara por el transmitente podrán existir cantidades que fueron indebidamente consignadas porque la deducción posible no pudo de momento ser determinada.

A mayor abundamiento, también tiene declarado la Dirección General de Registros y del Notariado de forma reiterada que «en el ámbito extrajudicial la conclusión a la que debe llegarse es que el artículo 175.6.ª del Reglamento Hipotecario impone la consignación o depósito del precio íntegro de la compraventa a favor de los titulares de derechos posteriores, aunque no haya entrega de dinerario, en cuanto tal precio pasará a ocupar, por subrogación real, la posición jurídica que tenía el inmueble de modo que los derechos que antes recaían sobre el inmueble, recaigan ahora sobre el precio. Y es lógico que así sea, pues en caso contrario el comprador estaría saldando su crédito frente al vendedor con preferencia a las cargas que pesan sobre dicho inmueble, cuando dicho crédito no goza de protección alguna frente los créditos consignados en el Registro, por lo que la cláusula penal no puede tener virtualidad frente a la consignación de las cantidades retenidas, sin que así haya sido declarado por un juez» (Resolución de 10 de diciembre de 2015).

No obstante, cabe recordar que conforme a la jurisprudencia y doctrina expuesta en la Resolución de esta Dirección General de 29 de agosto de 2019, la moderación de la cláusula penal es renunciable. En efecto, la última jurisprudencia ha aceptado la posibilidad de que, por pacto entre las partes, pueda admitirse la renuncia del comprador a la moderación de la cláusula penal. Así, entre otras, citan, tanto el recurrente como el registrador, las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de abril de 2014, 2 y 24 de octubre

de 2017 y 14 de febrero de 2018, según las cuales, de una interpretación correcta del artículo 1154 del Código Civil, ha de extraerse que no cabe la moderación judicial de una pena si ésta ha sido establecida para sancionar un incumplimiento concreto en el marco de la relación contractual en cuestión, en el entendimiento de que el referido precepto sólo admite la moderación judicial cuando se haya pactado la cláusula penal para el incumplimiento total y el deudor haya cumplido sólo parcialmente o extemporáneamente. Este criterio ha sido reiterado recientemente por la Sentencia del Tribunal Supremo 341/2020, de 23 de junio de 2020, que con cita de otras anteriores (la 325/2019, de 6 de junio, y la 57/2020, de 28 enero) pone de relieve que «es doctrina constante de esta Sala que cuando la cláusula penal está establecida para un determinado incumplimiento, aunque fuera parcial o irregular, no puede aplicarse la facultad moderadora del artículo 1154 del Código Civil si se produce exactamente la infracción prevista; o por decirlo con otras palabras, que la moderación procede cuando se hubiera cumplido en parte o irregularmente la obligación para cuyo incumplimiento total la pena se estableció, de modo que, como afirma la doctrina, la finalidad del repetido artículo no reside en resolver la cuestión de si se debe rebajar equitativamente la pena por resultar excesivamente elevada, sino en interpretar que las partes, al pactar la pena, pensaron en un incumplimiento distinto del producido».

Por tanto, la moderación judicial de la pena estaría prohibida, y la aplicación del artículo 1154 del Código Civil excluida, cuando las partes, en legítima realización del principio de la autonomía de la voluntad, hayan pactado de forma inequívoca atribuir la pena (en su integridad) al incumplimiento de una obligación concreta, como puede ser la de pagar una determinada cantidad en una fecha señalada específicamente.

Por lo demás, ya puso de relieve dicha Resolución de 29 de agosto de 2019 que de ser aplicable la legislación sobre consumidores y usuarios, procedería un enfoque radicalmente distinto de la cuestión (cfr. artículo 85.6 del Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias). Pero –como el entonces analizado por este Centro Directivo– no parece que sea este el caso a que se refiere el presente recurso, al que son perfectamente trasladables esas consideraciones que han formulado tanto la doctrina como la jurisprudencia en el sentido de que el juez no podría moderar la pena cuando se produce el tipo de incumplimiento previsto por las partes, lo que vendría a ser una lógica consecuencia del principio de autonomía de la voluntad (artículo 1255 del Código Civil) y del efecto vinculante de los pactos creados («pacta sunt servanda», ex artículo 1091 del Código Civil); de modo que no se puede moderar una cláusula penal convenida por las partes al amparo del artículo 1154 si, precisamente, la pena pactada se ha previsto para sancionar el incumplimiento parcial o deficiente producido.

11. En cuanto a la aportación del título del vendedor (cfr. artículo 59 del Reglamento Hipotecario), es decir, el título de la transmisión del que resulte que el transmitente retiene el derecho de reintegración sujeto a la condición resolutoria estipulada, se acepta por el recurrente como un defecto subsanable y no es objeto de recurso.

Así pues, no habiéndose cumplido ninguno de los parámetros exigidos para la reinscripción del inmueble en virtud del ejercicio de la condición resolutoria, no puede más que confirmarse este segundo defecto señalado por la calificación.

12. El tercero de los defectos señalados es que no resulta la firmeza del acuerdo de resolución del contrato de compraventa adoptado.

Alega el Ayuntamiento recurrente que nos encontramos ante un acto dictado por un órgano de una Administración en el marco de la extinción de un contrato privado sujeto al Derecho privado y cuyo conocimiento en el supuesto de controversia entre las partes corresponde al orden jurisdiccional civil, por lo que carece de sentido exigir la firmeza propia de un acto administrativo, toda vez que el Acuerdo resolutorio, no reviste la naturaleza de acto administrativo y, por tanto, no resulta susceptible de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. En los defectos señalados antes, se había

objetado por el recurrente que la naturaleza y actuación administrativa suplían las exigencias de notificación exigida por el derecho privado, y ahora, la misma entidad recurrente, alega que el acuerdo resolutorio se sujeta al marco del derecho privado, con lo que considera inadmisibles la exigencia de firmeza en vía administrativa, lo que conllevaría la aplicación al acto en cuestión del Derecho administrativo y por derivación, atribuir el conocimiento de las controversias que pudieran surgir en cuanto al acto en cuestión al orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Pues bien, la calificación ha exigido la firmeza de la resolución administrativa que sustancia el acuerdo de la resolución, porque se trata de un requisito esencial para practicar el asiento en el Registro que implicaría –en el caso de subsanarse los defectos señalados anteriormente– una mutación jurídico real inmobiliaria. Pero para esto, debe agotarse la vía administrativa del acto o resolución cuya inscripción se pretende. Y eso, como ha señalado la registradora, por más que sea susceptible de revisión en vía judicial, ya ante los tribunales contencioso-administrativos ya ante los tribunales ordinarios.

Así pues, el acto debe poner fin a la vía administrativa y además es necesaria, pero suficiente, la firmeza en dicha vía, ya que con la innegable posibilidad de anotación preventiva de la demanda del recurso contencioso-administrativo quedan garantizados los derechos de los titulares registrales. Esto cohonesta con la exigencia del otros de los requisitos exigidos para la resolución unilateral: «... siempre que no resulte que el adquirente requerido se oponga a la resolución invocando que falta algún presupuesto de la misma. Formulada oposición por el adquirente, deberá el transmitente acreditar en el correspondiente proceso judicial los presupuestos de la resolución, esto es, la existencia de un incumplimiento grave, que frustre el fin del contrato por la conducta del adquirente, sin hallarse causa razonable que justifique esa conducta...».

En consecuencia, debe confirmarse este defecto señalado en la nota de calificación.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la calificación, en los términos que resultan de los anteriores fundamentos jurídicos (con las salvedades indicadas respecto de la falta de consignación del precio).

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, 3 de febrero de 2021.–La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.