

La distinción entre convenios urbanísticos típicos y atípicos no debe representar ninguna diferencia a efectos del título inscribible y, en consecuencia, los actos de cesión gratuita y voluntaria contenidos en un convenio urbanístico atípico pueden tener acceso en el Registro de la Propiedad mediante acta administrativa.

Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 11 de junio de 2012 (BOE 26 de julio de 2012).

Antecedente normativo

Cita:

-Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.

-Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística.

1. Planteamiento

Se formaliza, mediante convenio urbanístico, la cesión gratuita de un local existente en un edificio en régimen de propiedad horizontal, a favor del Ayuntamiento, con la condición de que, si en el plazo de tres años de la transmisión no se hubiera aprobado definitivamente un determinado Plan Parcial, por motivos no imputables al cedente, el Ayuntamiento debería abonar la cantidad determinada en el convenio, como precio de adquisición más los intereses correspondientes.

El Registrador emite nota de calificación negativa en base a dos argumentos claros. El primero, en base a lo establecido en el artículo 51 del texto refundido de la Ley 2/2008, de 20 de junio, de Suelo, en el que se refiere (apartado segundo), al carácter inscribible *“de las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico”* y al de *“cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas”* (apartado octavo). Previsión recogida con anterioridad en el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en sus artículos 1 y 2, que relacionan los actos inscribibles y el título inscribible. A estos se ha de añadir lo establecido en el artículo 32 del mismo Reglamento que, al referirse a otras cesiones de suelo, dice, literalmente como sigue:

“Las cesiones de terrenos que no tengan legalmente el carácter de obligatorias o que no resulten de convenios urbanísticos tipificados en la

legislación sobre el suelo, se ajustarán a los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles.”

Con estos fundamentos jurídicos el Registrador concreta su nota negativa en el hecho de que no se deriva del Plan el carácter obligatorio de la cesión gratuita por lo que el acta administrativa no es título hábil e idóneo para la inscripción registral. Considera que, de acuerdo con lo que prevé el artículo 32 del citado Reglamento hipotecario, se ha de formalizar la cesión en escritura pública con cumplimiento de los requisitos del artículo 618 y siguientes del Código civil.

El Ayuntamiento, añade, actúa como un particular, no como organismo actuante de la gestión del planeamiento urbanístico, puesto que la aceptación tiene por objeto un bien no afectado por una actuación urbanística.

El acuerdo adoptado tiene naturaleza civil y tiene que regirse por sus normas, es decir, otorgamiento de escritura pública como requisito esencial para la validez y eficacia de la gestión.

Además se trata de un local comercial, no de un suelo o terreno comprendido en una Unidad de actuación y, por tanto, extrasectorial y ajeno a la zona afectada por la actuación urbanística, que pertenece a un propietario que no forma parte ni está afectado por el planeamiento pendiente de ejecución.

La Administración no puede valerse de convenios de colaboración urbanística para dispensar el cumplimiento de requisitos legales en relación con bienes y personas no afectados por la actuación urbanística.

El segundo argumento del Registrador, se centra en el hecho de que sobre la finca registral objeto de cesión existe una anotación de un derecho real de hipoteca a favor de una entidad bancaria y una anotación preventiva de embargo a favor de la hacienda pública en procedimiento de apremio dirigido contra la cedente del local.

El Ayuntamiento recurre la nota de calificación y, respecto al primer argumento, defiende la procedencia del convenio, como contrato administrativo atípico, *“es decir, entre aquellos que, todo y no ser típicos, tienen naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, para satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de su específica competencia”*. Es un contrato atípico de naturaleza administrativa, aunque con estipulaciones de carácter civil, celebrado con la finalidad de facilitar la ejecución del planeamiento y mantiene su carácter aunque la cesión de algún terreno no sea necesaria para la ejecución del plan.

Respecto al segundo, la hipoteca, afirma que se constituyó con posterioridad a la cesión, para garantizar un contrato de préstamo, por alguien que ya no era propietario del local; se constituyó de forma fraudulenta, sin el consentimiento ni el conocimiento del Ayuntamiento. Éste, además, adquirió el local libre de cargas y lo ha afectado a un servicio público, por lo que es incuestionable su carácter demanial.

2. Consideraciones de la Dirección General.

La Dirección General centra el objeto de la discusión en estas dos cuestiones: si se puede inscribir en el Registro de la Propiedad un convenio

urbanístico y acta administrativa de entrega de un bien inmueble o se requiere escritura pública (a) y, si no habiéndose inscrito en su momento el acta administrativa y, con posterioridad se inscribe una hipoteca y una anotación de embargo, se puede inscribir la cesión pactada como libre de cargas, es decir, principio de inoponibilidad de los derechos inscritos frente a los no inscritos (b).

a) *exigencia de escritura pública para la inscripción de un convenio urbanístico.*

Parte la Dirección General del citado artículo 32 del Reglamento de ejecución de la Ley Hipotecaria de actos de naturaleza urbanística que exige el cumplimiento de los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles, para las cesiones que no tengan legalmente el carácter de obligatorias o que no resulten de convenios urbanísticos tipificados en la legislación del suelo; es decir, exige la formalización de la cesión en la correspondiente escritura.

En el caso planteado, la cesión resulta de un convenio urbanístico complementado por la correspondiente acta de entrega del bien, ¿debe considerarse una donación sujeta al requisito formal de la escritura pública o puede inscribirse a través del acta administrativa?. La expresión contenida en el artículo 32, *“convenios urbanísticos tipificados en la legislación del suelo”* ¿cómo ha de interpretarse?

A juicio de la Dirección General la legislación sobre el suelo admite los convenios urbanísticos entre particulares y la Administración siempre que no sean contrarios al ordenamiento; son de varias clases, típicos o atípicos, denominados unos convenios de planeamiento otros de gestión. *“La distinción de convenios entre típicos y atípicos –añade- no debe representar ninguna diferencia a efectos del título inscribible, sino únicamente ha de ser tenido en cuenta si, sean de una u otra clase, son admitidos o reconocidos por el ordenamiento jurídico. La expresión ‘tipificados en la legislación sobre el suelo’ no significa que el convenio típico es inscribible y el atípico no lo es, pues ‘tipificados’ tiene el sentido de ‘reconocidos por el ordenamiento urbanístico’ y dichos convenios están admitidos y reconocidos por la Ley de Suelo como resulta de lo dispuesto en el artículo 19.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo, tanto en su redacción actual como en la anterior, al hacer referencia a ‘las obligaciones por éste (el transmitente) asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico real’.”*

La doctrina científica avala esta tesis pues, los convenios atípicos pueden ser conformes al ordenamiento.

“La causa típica -termina la Dirección General- tiene la ventaja de que resulta directamente de la ley, pero ello no excluye el reconocimiento de la causa atípica siempre que responda a una finalidad lícita dentro de las previsiones urbanísticas y del ordenamiento jurídico.”

b) *Principio de inoponibilidad de los derechos inscritos frente a los no inscritos*

En el supuesto planteado, entre la formalización de la cesión y la presentación en el Registro del acta administrativa para su inscripción, han

transcurrido ocho años, tiempo suficiente para que, si se presentan documentos relativos a derechos reales puedan ser objeto de inscripción en base al principio de tracto sucesivo, prioridad e inoponabilidad de los títulos inscritos frente a los no inscritos. La Dirección General recuerda que el principio de seguridad del tráfico jurídico *“requiere atenerse a lo que resulta de los asientos registrales y a la publicidad que de éstos resulta”*.

No pueden consignarse en el Registro hechos que puedan afectar a derechos inscritos con anterioridad, por ello se cierra el acceso a derechos que no se hayan presentado oportunamente en él, es decir, antes de los que ya se inscribieron.

En el caso planteado, dice la Dirección General, no puede admitirse la expresión que aparece en el acta respecto a que el bien está libre de cargas, pues en aplicación del Reglamento hipotecario, en la inscripción se han de arrastrar las cargas derivadas de anteriores asientos, como son la hipoteca y anotación de embargo citadas. Tampoco, se puede consignar el carácter demanial de servicio público del bien en la cesión del bien inmueble a favor de la Corporación, dado que también afecta a los titulares inscritos con anterioridad sin que hayan tenido intervención en los actos o expedientes de los que resulta la calificación.

3. Conclusiones de la Dirección General

A la vista de lo expuesto la Dirección General confirma la nota de calificación negativa, en el sentido de admitir el carácter inscribible del acta administrativa de un convenio urbanístico atípico, pues esta calificación no significa que sea contrario al ordenamiento y denegar la inscripción del acta con el contenido que presenta, puesto que a pesar de que en el momento de la cesión la finca estuviera libre de cargas, la inscripción y anotación de la constitución de una hipoteca y del procedimiento de embargo, son anteriores a la inscripción que se pretende y se ha de consignar en la inscripción el arrastre de las cargas referidas y, por otro lado, no puede consignarse el carácter demanial del bien porque afecta a titulares inscritos con anterioridad, sin que hayan intervenido en los actos o expedientes de calificación del bien.