

3. URBANISMO

El requisito de firmeza de los actos administrativos de naturaleza urbanística

The requirement of firmness of the administrative acts of planning and development nature

por

EUGENIO-PACELLI LANZAS MARTÍN

Abogado

RESUMEN: En este comentario se analizan los requisitos de los actos administrativos de naturaleza urbanística para su acceso al Registro de la Propiedad así como de las certificaciones administrativas que documentan tales actos, en particular el requisito de firmeza del acto.

ABSTRACT: *Analysis of the requirements of the administrative acts of planning and development nature in order to access to the Land Registry, and the requirements of the administrative certification of this kind of acts, specially the firmness of the act.*

PALABRAS CLAVE: Acto de naturaleza urbanística. Requisitos. Certificación administrativa. Firmeza. Registro de la Propiedad.

KEY WORDS: *Act of planning and development. Requirements. Administrative certification. Firmness. Land Registry.*

RESOLUCIÓN de 25 de abril de 2017, de la Dirección General de los Registros y del Notariado.

SUMARIO: I. RESUMEN DE LOS HECHOS.—II. FUNDAMENTOS DE DERECHO.—III. COMENTARIOS: 1. PLANTEAMIENTO. 2. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA DE RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: A) *La vía administrativa de recursos.* B) *La vía jurisdiccional de recursos.* 3. EL CONCEPTO DE ACTO QUE PONE FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA. 4. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS: A) *La concepción tradicional unitaria sobre la firmeza del acto.* B) *Hacia una concepción dualista de la firmeza del acto administrativo: en vía administrativa y en vía jurisdiccional.* 5. LA APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS ANTERIORES A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA: A) *La distinción entre la firmeza en vía administrativa y en vía jurisdiccional.* B) *Referencias legislativas a la firmeza del acto como requisito de inscripción.* C) *El Real Decreto 97 y el TRLS 15: la regla general de firmeza en vía administrativa.* D) *Excepciones a la regla general: la firmeza jurisdiccional.* 6. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PLENA RAZONABILIDAD DE LA SOLUCIÓN APUNTADA.

I. RESUMEN DE LOS HECHOS

Mediante instancia suscrita por los representantes de una sociedad mercantil, como agente urbanizador de determinado sector, constando su firma legitimada notarialmente, se solicitó la constancia registral de la modificación de las cuotas de urbanización correspondientes a la cuenta de liquidación provisional del Proyecto de Reparcelación previamente inscrito.

Presentada la anterior documentación en el Registro de la Propiedad junto con varias certificaciones administrativas acreditativas de los extremos cuya toma de razón se solicita, se suspendió la inscripción por no constar que los actos administrativos objeto de las certificaciones presentadas han sido notificados a todos los propietarios y titulares de derechos y cargas de las fincas de que se trata y son firmes, habiendo puesto fin a la vía administrativa, cumpliendo así las garantías legales de las personas afectadas (arts. 1, 18, 20, 40 y 82 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento y número 2 del artículo 2 y artículo 7 y siguientes del 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, y criterios contenidos en la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 26 de marzo del 2007 y 28 de abril del 2008, entre otras).

Contra la anterior calificación, los representantes de la compañía mercantil aludida interpusieron recurso mediante escrito en el que, resumidamente, exponen: «(...) El documento objeto de calificación viene constituido por el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento (...) así como el Decreto de la Alcaldía (...), por los que se aprueba la Memoria de cuotas de Urbanización del Sector (...) y por los que se modifican las cantidades en la cuenta de liquidación provisional del Proyecto de Reparcelación de dicho Sector, previamente inscrito en el Registro de la Propiedad (...). La calificación que recurrimos requiere que los acuerdos administrativos cuya inscripción se pretenden vengán acompañados de la declaración administrativa en que se acredite que «han sido notificados a todos los propietarios y titulares de derechos y cargas de las fincas de que se trata y son firmes, habiendo puesto fin a la vía administrativa» (...). A nuestro entender, la exigencia relativa a la firmeza de los actos administrativos cuya inscripción se pretende no resulta conforme a derecho en el supuesto que nos ocupa, en la medida que los preceptos que se toman como fundamento para tal exigencia (art. 2.2 y 7 Real Decreto 1093/1997) no resultan de aplicación en nuestro caso. Así el artículo 2.2 reseñado regula las reglas a las que se debe someter el título inscribible de los actos administrativos enumerados en el artículo 1 del propio Real Decreto 1093/1997, que son (...). En nuestro caso, no nos encontramos ante ninguno de los supuestos enumerados por el precepto reproducido, ya que el acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento (...) así como el Decreto de la Alcaldía (...), por los que se aprueba la Memoria de cuotas de Urbanización del Sector (...) no tienen por objeto el establecimiento «*ex novo*» de afecciones o garantías reales que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización, sino la mera modificación de las cantidades fijadas en la cuenta de liquidación provisional en que se concreta aquella afección, previamente establecida en el Proyecto de Reparcelación de dicho Sector, inscrito en el Registro de la Propiedad (...). Por otra parte, el artículo 7 del Real Decreto 1093/1993 ninguna referencia hace a la exigencia de la firmeza del acto administrativo cuya inscripción se pretenda. Más bien al contrario, como esta parte sostiene, el citado precepto a la hora de establecer las circunstancias que debe contener el título inscribible,

exige en su apartado primero la referencia a la «aprobación definitiva» del Plan que se ejecuta, muy distinta a su «firmeza» en términos jurídico-administrativos. En iguales términos se pronuncia el artículo 6 del tan nombrado Real Decreto que, a la hora de regular el Título Inscriptible de los instrumentos de equidistribución, establece: «Será título idóneo para la inscripción de la reorganización de la propiedad la certificación de la Administración actuante acreditativa de la aprobación definitiva del proyecto». Precepto, este último que si entendemos de aplicación al supuesto que nos ocupa y que requiere, no la «firmeza» del acto administrativo aprobatorio de la equidistribución, sino la constancia de su «aprobación definitiva». Circunstancia que, en nuestro caso, consta sobradamente acreditada con los actos administrativos presentados por esta mercantil para su inscripción. Por todo ello entendemos que la exigencia de firmeza contenida en la calificación registral que aquí recurrimos resulta disconforme derecho en base a los motivos anteriormente expuestos».

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

«(...) 2. En el presente recurso, el Registrador en su nota de calificación señala que para proceder a la toma de razón en el Registro de la Propiedad de los acuerdos municipales en virtud del cual se modifican las cantidades en la cuenta de liquidación provisional de una parcelación urbanística, es preciso que hayan sido notificados todos los propietarios y titulares de derechos y cargas de las fincas de que se trata y que dichos acuerdos sean firmes, habiendo puesto fin a la vía administrativa. El escrito de recurso hace referencia únicamente a este último punto.

Es necesario abordar la diferencia, entre actos administrativos firmes y actos administrativos que agotan o ponen fin a la vía administrativa.

Un acto administrativo es firme cuando ya no cabe recurso alguno contra el mismo, ni recurso administrativo (ante la Administración) ni recurso contencioso-administrativo (ante los tribunales).

Ahora bien, no es suficiente la mera existencia de un acto administrativo para que contra él pueda interponerse recurso contencioso-administrativo ante los tribunales. Es necesario, además, que ese acto administrativo ponga fin a la vía administrativa.

El fin de la vía administrativa se produce con los denominados actos administrativos definitivos pero también es posible la existencia de actos de trámite que sin acabar con el procedimiento inciden en el fondo del asunto, hacen imposible seguir con el procedimiento o causan indefensión o un perjuicio irreparable en los derechos o intereses legítimos del interesado, contra los que cabe la impugnación en vía contencioso-administrativa tal y como señala el artículo citado. Es además un presupuesto procesal que no se puede ignorar en base al principio de tutela judicial efectiva, ya que esta exigencia, la de que es preciso que el acto sea firme y haya agotado la vía administrativa, no constituye una formalidad ritual y literalista que deba desecharse en aras de la tutela judicial efectiva, como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 1993, y su incumplimiento supone la inadmisión del recurso contencioso-administrativo que se pretende formular conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2005.

A su vez, un acto es firme en vía administrativa cuando contra el mismo ya no cabe recurso ordinario alguno ante la Administración. La única vía para recurrirlos sería la representada por el recurso extraordinario de revisión, siem-

pre que se den las causas tasadas que justifican su interposición. Solo cuando el acto sea firme, conforme se ha visto anteriormente, será susceptible de recurso contencioso ante los tribunales.

En cuanto al alcance de los actos administrativos en relación a su inscripción en el Registro de la Propiedad, como ha reiterado este Centro Directivo, ver Resoluciones citadas en «Vistos», 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.

3. Evidentemente, los mismos criterios son aplicables a los actos administrativos de naturaleza urbanística, como sucede en el supuesto de este expediente, que por su objeto y efectos tienen especial incidencia en el ámbito registral.

En este caso, en los acuerdos municipales consta expresamente que cabe la interposición de recurso de reposición. Por otro lado, el hecho de que los acuerdos municipales cuyo reflejo registral se pretende no tengan por objeto el establecimiento «ex novo» de las afecciones o garantías reales que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización, sino su modificación, no supone, como alega el recurrente, excepción alguna a la exigencia de tal requisito para su constancia registral.

Respecto a la necesidad de que dichos acuerdos hayan puesto fin a la vía administrativa, se trata de una exigencia que resulta tanto del artículo 1.1 del 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, cuando regula los actos inscribibles, en cuanto se refiere al establecimiento de afecciones o garantías reales que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización, como del artículo 2.2 del mismo texto legal cuando establece los requisitos que deben constar en los títulos que documenten los citados actos entre los que figura que se exprese que el acto ha puesto fin a la vía administrativa.

En igual sentido se pronuncian el artículo 65.1.a) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y el artículo 92.5 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana aplicable a este supuesto.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar la nota de calificación del Registrador».

III. COMENTARIOS

1. PLANTEAMIENTO

El punto de partida del presente comentario está constituido por el contraste existente entre los artículos 1.1 y 2.2 del Real Decreto 1093/1997 (en adelante, Real Decreto 97), citados en la Resolución, en lo relativo a los requisitos del acto

administrativo que se incorpora a la certificación administrativa como título inscribible de los actos de naturaleza urbanística y, en definitiva, a los requisitos que ha de reunir dicha certificación.

El primero de los preceptos citados, el 1.1, se refiere al requisito de «firmeza» del acto administrativo al establecer la inscribibilidad de los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento. Lo mismo resulta del artículo 65.1.a) del 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 (en adelante, TRLS 15).

Por su parte, el artículo 2.2 del citado Real Decreto 97, relativo a la certificación administrativa como título inscribible, no hace referencia al requisito de firmeza del acto administrativo pero sí exige, entre otros extremos, que la certificación exprese que el acto ha puesto «fin a la vía administrativa», salvo lo dispuesto para acuerdos determinados.

En el Derecho Administrativo no cabe identificar en modo alguno los actos administrativos firmes y los que ponen fin a la vía administrativa, ya que un acto que pone fin a la vía administrativa puede ser firme, pero también es posible que no haya adquirido firmeza¹. Por lo tanto, ante el contraste existente entre los dos preceptos antes citados es necesario precisar el alcance de los requisitos que han de cumplirse en orden a la inscripción del acto administrativo documentado mediante la certificación de la misma naturaleza.

Consciente de las imprecisiones en que con frecuencia incurren las leyes en este punto, GARCÍA-TREVIJANO² afirma que las variadas acepciones de estas y otras expresiones relativas a las diferentes categorías de actos administrativos «provocan grandes perplejidades para el estudioso de esta materia, hasta el extremo de que muchas veces sería preferible que se definiese normativamente el verdadero significado de los vocablos, técnica muy utilizada por la legislación de los países anglosajones, que definen «a los efectos de la norma en cuestión el sentido de las palabras que utilizan».

Trasladando esta problemática al ámbito de la inscripción de actos administrativos de naturaleza urbanística, se plantea la duda razonable sobre los requisitos que deben reunir tales actos para que puedan acceder al Registro mediante la oportuna certificación, y en particular, de los que constituyen el objeto de la Resolución comentada, es decir, los de aprobación de los expedientes de equidistribución.

Con el fin de acercarnos a la cuestión planteada, comenzaremos con una breve referencia a los recursos de que son susceptibles los actos administrativos para después delimitar los conceptos de acto firme y de acto que pone fin a la vía administrativa y, finalmente, tratar de ofrecer una interpretación adecuada de los requisitos que deben reunir los actos administrativos de naturaleza urbanística para su acceso al Registro mediante la oportuna certificación administrativa.

2. BREVE REFERENCIA AL SISTEMA DE RECURSOS CONTRA LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

El acto administrativo está sujeto a una doble vía de recursos: la vía administrativa y la jurisdiccional.

A) *La vía administrativa de recursos*

Se regula en los artículos 112 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en

adelante, LPAC). Dejando de lado las especialidades propias de determinados procedimientos administrativos y el recurso extraordinario de revisión, se distinguen dos clases de recursos administrativos ordinarios: el recurso de alzada y el recurso potestativo de reposición.

El recurso de alzada tiene por objeto un acto administrativo que no agota la vía administrativa, es resuelto por el órgano superior jerárquico del autor del acto y es de carácter preceptivo si se quiere acudir a la vía jurisdiccional para la impugnación del acto. Por ello, transcurridos los plazos legalmente establecidos para su ejercicio sin que este se haya verificado, el acto deviene firme e inatacable, con la sola excepción del recurso extraordinario de revisión en los supuestos en que proceda.

Por el contrario, el recurso de reposición recae sobre actos que sí ponen fin a la vía administrativa, es resuelto por el mismo órgano autor del acto que se impugna y tiene carácter meramente potestativo como indica su nombre. Esto significa que para la impugnación de un acto que ponga fin a la vía administrativa el interesado puede optar libremente entre acudir a este recurso administrativo o directamente al contencioso-administrativo; en el primer caso, si se desestima el recurso potestativo de reposición (sea expresa o tácitamente), cabe acudir igualmente al recurso contencioso-administrativo.

B) La vía jurisdiccional de recursos

Su régimen jurídico se contiene en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Los actos que ponen fin a la vía administrativa (incluidas, por tanto, las resoluciones de los recursos de alzada) son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa, bien directamente o bien de forma subsidiaria tras la desestimación o inadmisión del recurso potestativo de reposición que, en su caso, se hubiera interpuesto.

3. EL CONCEPTO DE ACTO QUE PONE FIN A LA VÍA ADMINISTRATIVA

La doctrina suele hablar indistintamente de actos que «ponen fin a la vía administrativa», que «agotan la vía administrativa» o que «causan estado»³. GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH⁴ señalan que un acto pertenece a esta categoría «cuando se dicta por un órgano cuyas decisiones no están sometidas a una posible revisión (como consecuencia de un recurso) por otro órgano administrativo superior jerárquicamente que ejerce funciones de tutela del primero». En sentido inverso, PARADA⁵ afirma lo siguiente: «actos que no causan estado son aquellos que no expresan de manera definitiva la voluntad de la organización administrativa en que se producen, porque contra los mismos puede y debe interponerse un recurso ante el superior jerárquico del órgano que los dictó, antes de acudir a la vía judicial». Es clara la referencia en ambos casos al recurso de alzada.

Para completar el concepto, se dice, con GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ, que la distinción entre los actos que agotan la vía administrativa y los que no la agotan es «capital a los efectos de abrir el acceso a la vía jurisdiccional, solo disponible con respecto a aquellos actos que constituyen la “última palabra” de la Administración por proceder de órganos o autoridades a cuyas decisiones reconoce la ley esa trascendencia»⁶.

La LPAC recoge una enumeración de los actos administrativos que ponen fin a la vía administrativa en su artículo 114.

Como se adelantó, el artículo 2.2 del RD 97 se refiere expresamente a los actos que ponen «fin a la vía administrativa», expresión cuyo empleo aquí será matizado más adelante.

4. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL DE LA FIRMEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En nuestra opinión, el concepto de acto firme admite una doble acepción: una omnicomprendiva o unitaria y otra dualista, según se distingue seguidamente.

A) *La concepción tradicional unitaria sobre la firmeza del acto*

PARADA⁷ define los actos firmes como aquellos «actos que, al margen de que hayan causado o no estado, se consideran manifestaciones indiscutibles de la voluntad de un órgano administrativo porque su recurribilidad resulta vetada por el transcurso de los plazos establecidos para su impugnación sin que la persona legitimada para ello haya interpuesto el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional».

Así pues, el transcurso de los plazos para la interposición de recursos, tanto administrativos como judiciales, es el que determina la firmeza del acto. Sin embargo, GALLEGO ANABITARTE y MENÉNDEZ REXACH⁸ parecen dar un paso más al definir el acto administrativo firme como «aquel contra el que no cabe ya recurso alguno (ni de alzada, ni de reposición, ni contencioso-administrativo), por haberse desestimado todos los recursos interpuestos o por haber transcurrido el plazo para interponerlos»⁹, añadiendo, a la inversa, que «un acto no es firme cuando frente a él cabe interponer algún recurso (alzada, reposición o contencioso-administrativo) o se está tramitando alguno de ellos».

Como se observa, la concepción que del acto firme tienen los dos últimos autores citados es más amplia que la del primero. Sea como fuere, la doctrina administrativista tradicional comparte la idea de que la firmeza del acto depende de que no quepan contra él ni un recurso administrativo ni un recurso judicial.

B) *Hacia una concepción dualista de la firmeza del acto administrativo: en vía administrativa y en vía jurisdiccional*

Frente a la anterior concepción unitaria, la legislación administrativa se ha ido decantando por un desenvolvimiento del requisito de firmeza de los actos administrativos distinguiendo dentro de él las dos vías en las que puede apreciarse su concurso: cabe contemplar el concepto de firmeza desde esta doble perspectiva, distinguiéndose así entre la firmeza en vía administrativa y la firmeza en vía jurisdiccional. La primera se produciría respecto de los actos que no fueran susceptibles de recurso alguno ante la Administración, bien por haber transcurrido los plazos para su interposición sin que esta hubiera tenido lugar o bien porque, habiéndose interpuesto recurso administrativo, este hubiera sido totalmente desestimado o inadmitido, quedando tan solo pendiente, en su caso, la vía judicial. Si, además de lo anterior, no pudiera derivarse recurso alguno contra el acto ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el acto sería firme en la vía jurisdiccional.

Obsérvese que la firmeza en vía jurisdiccional presupone necesariamente la firmeza en vía administrativa, por lo que en realidad la primera se identificaría con el concepto tradicional unitario a que se refiere el apartado A) precedente. En el caso de interposición del recurso contencioso-administrativo antes de terminar el plazo del de reposición, sería precisamente tal interposición la que por sí cerraría la vía administrativa, al menos para el recurrente porque puede ser que el acto hubiera sido recurrido en vía administrativa por otros interesados, para quienes no estaría cerrada dicha vía.

En la LPAC encontramos numerosas referencias a la firmeza en vía administrativa como concepto diferente del de firmeza en vía jurisdiccional (por ejemplo, en sus arts. 90, 113 y 125).

La jurisprudencia se muestra reacia a admitir la distinción, al menos desde el punto de vista terminológico, decantándose por la existencia de un concepto único de firmeza que comprendía tanto la vía administrativa como la jurisdiccional. Como muestra cabe citar, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1986 (*RJ* 1986, 1141), que considera que el objeto del recurso contencioso-administrativo está constituido por «los actos de la Administración que no sean susceptibles de ulterior recurso ordinario en vía administrativa, es decir, contra actos definitivos o de trámite cuando estos cierren aquella, pero que racionalmente no se califican de firmes, dado que cabe el recurso jurisdiccional». No se admite, pues, la calificación como firme en vía administrativa de un acto que, aun no siendo susceptible de recurso administrativo, sí lo es de recurso judicial. En idéntico sentido, la Sentencia de la misma Sala de 26 de marzo de 1986 (*RJ* 1986, 1160), se refiere a una resolución administrativa en estos términos: «estando impugnada la primera de ellas ante esta Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es evidente que no ha quedado firme o consentida, y por lo tanto, su ejecución lo sería de un acto administrativo aún sujeto a revisión jurisdiccional»¹⁰. En cambio, la Sentencia de 20 de mayo de 1997 (*RJ* 1997, 3689), parece vislumbrar la distinción al definir los actos consentidos y firmes: «Un acto es consentido cuando el interesado deja transcurrir el plazo establecido en la Ley para recurrirlo en vía administrativa. El acto consentido cierra el paso a la vía jurisdiccional por ser un acto propio del justiciable».

Más clara es la Dirección General de los Registros y del Notariado a la hora de aceptar la distinción. Así, la Resolución de 26 de marzo de 2007 se refiere abiertamente a la firmeza en vía administrativa: «habiendo ganado firmeza en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de un proyecto de reparcelación (...)». Por su parte, la Resolución de 29 de enero de 2009 expresa que «el órgano administrativo puede acordar la resolución del contrato, poniendo fin a la vía administrativa, y siendo tal acuerdo inmediatamente ejecutivo, sin perjuicio de la vía Contencioso-Administrativa. (...) La firmeza de la resolución administrativa (...) 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»¹¹.

Finalmente, el Consejo de Estado se refiere con toda nitidez a la distinción que nos ocupa en varios Dictámenes, como el número 89/2014, de 3 de abril, que habla expresamente de «actos firmes en vía administrativa» para referirse a los «actos administrativos firmes, contra los que no cabe, por tanto, recurso ordinario en vía administrativa —y ello con independencia de que sí sea posible su impugnación en vía jurisdiccional, tal y como reiteradamente ha declarado el Consejo de Estado (por todos, Dictamen 1920/95)». El Dictamen invocado por el anterior, número 1920/95, de fecha 28 de septiembre, desenvuelve el contenido

de la firmeza de un acto determinado al afirmar que «se trata de un acto firme, al no haber recurso ordinario frente a él (...), siendo indiferente que la situación de firmeza se haya producido bien porque no se haya presentado recurso de reposición, bien porque, resuelto éste, hubiera sido desestimatorio».

5. LA APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS ANTERIORES A LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA

A) La distinción entre la firmeza en vía administrativa y en vía jurisdiccional

En la legislación administrativa en general y en la urbanística en particular desde antiguo se ha puesto de relieve la anterior distinción entre la firmeza en vía administrativa y en vía jurisdiccional.

Ninguna de las Leyes del Suelo del Estado ha exigido históricamente la firmeza jurisdiccional de los actos administrativos urbanísticos para su inscripción en el Registro de la Propiedad. La ley de 12 de mayo 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana más bien apunta en la dirección contraria ya que, tras referirse en su artículo 209 a la inscribibilidad de «los actos administrativos que se produjeran en el ejercicio de las funciones reguladas en la presente Ley», añade en el artículo inmediatamente posterior que «los actos y acuerdos de las Autoridades, Corporaciones y Organismos urbanísticos que no requieran aprobación gubernativa serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de los recursos que establece la Ley».

Por su parte, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana contenía una referencia expresa a la firmeza en vía administrativa en sus artículos 81.2 y 119, al regular la suspensión de licencias «hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación», lo cual excluye naturalmente la firmeza en vía jurisdiccional. También hacen referencia a esta clase de firmeza los artículos 98 y 133 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y los artículos 41, 124, 113 y 186 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

Hay muchas otras muestras legislativas de la distinción entre la firmeza administrativa y la jurisdiccional, entre las cuales podemos citar, a título de ejemplo, las recogidas en los artículos 90, 113 y 125 de la LPAC.

B) Referencias legislativas a la firmeza del acto como requisito de inscripción

Ninguno de los textos anteriores se pronunciaba de manera expresa, no obstante, sobre el requisito de firmeza del acto administrativo de naturaleza urbanística como presupuesto para la inscripción en el Registro de la Propiedad. Es la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo la que lo hace por primera vez en su disposición adicional décima, luego reproducida por el artículo 370 del Real Decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto Refundido de la ley del Suelo, y que establecía en su número 1 la inscribibilidad de «los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio o

de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización».

No se especifica en la citada norma a qué tipo de firmeza se refiere, lo que en principio podría llevarnos a considerar la necesidad de que el acto la hubiera ganado tanto en vía administrativa como en la jurisdiccional. No obstante, una interpretación sistemática del texto refundido de 1992 nos ofrece la solución, ya que el artículo 169 declara terminantemente que «una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la reparcelación, se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad en la forma que se establece en el artículo 310».

La única conclusión que cabe extraer de la lectura combinada de los artículos 370 y 169 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992 es que cuando el primero, al enumerar los actos de naturaleza urbanística inscribibles, incluye los actos «firmes» de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, se está refiriendo exclusivamente a la firmeza en vía administrativa, pero no necesariamente a la jurisdiccional.

C) El Real Decreto 97 y el TRLS 15: la regla general de firmeza en vía administrativa

Como vimos, el artículo 1 del Real Decreto 1093/1997, al enumerar los actos de naturaleza urbanística inscribibles en el Registro de la Propiedad, incluye entre ellos en su apartado 1 «los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución del planeamiento, en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el Plan, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de afecciones o garantías reales que aseguren la obligación de ejecutar o de conservar la urbanización». Con ello se está haciendo referencia directa y expresa al requisito de «firmeza» del acto.

En cambio, el artículo 2.2 del mismo Real Decreto se refiere al otro requisito analizado en el apartado 4 anterior, es decir, al relativo al fin de la vía administrativa, al disponer que «salvo los casos en que la legislación establezca otra cosa, los actos administrativos se inscribirán mediante certificación de la misma naturaleza que cumpla los siguientes requisitos: (...) b) Que exprese que el acto ha puesto fin a la vía administrativa, salvo lo dispuesto en este Reglamento para acuerdos determinados (...)».

Los artículos transcritos contemplan de forma inmediata dos objetos diferentes: el 1.1 del Real Decreto 1093/1997 (y el 65 del TRLS 15) se referiría a los requisitos del acto para que pueda acceder al Registro (al exigir que este sea firme), mientras que el 2.2 regularía los requisitos, no del acto en sí, sino de la certificación como título inscribible (al requerir que exprese que dicho acto pone fin a la vía administrativa). Siendo cierto lo anterior, también lo es que de manera mediata ambos requisitos son directamente predicables del acto administrativo documentado en la certificación.

Por ello, interpretando literalmente estos preceptos cabría entender que los dos requisitos expuestos —que el acto sea firme y que ponga fin a la vía administrativa— son exigibles de forma cumulativa. Teniendo en cuenta la delimitación conceptual que hemos hecho de ellos en el apartado precedente, la consecuencia jurídica de las normas que analizamos se traduciría en una doble exigencia: a) que el acto no sea susceptible de recurso administrativo ante órgano jerárquico superior (alzada), y b) que sea firme. Como puede observarse, aunque en el plano teórico se trataría de dos requisitos distintos, en la práctica el segundo absorbería

el primero, por lo que la exigencia de este resulta superflua, máxime cuando en el ámbito urbanístico los actos inscribibles normalmente no son susceptibles de recurso de alzada, sino sobre todo del de reposición y del contencioso-administrativo en los términos que quedaron expuestos.

Puede concluirse en consecuencia que los requisitos exigidos por los artículos 1.1 y 2.2 del Real Decreto 97 para la inscripción de los actos de naturaleza urbanística se reconducen a uno solo: que el acto sea firme. Así parece entenderlo la Dirección General en la Resolución de 7 de octubre de 2015 cuando, al referirse al citado artículo 2.2, señala que «es preciso que en la certificación administrativa, título formal, se contengan unas determinaciones sujetas a calificación registral: expresión del acto administrativo que fundamenta la imposición de condiciones o limitaciones (...), específica constancia de la firmeza en vía administrativa del acto —Resolución de 12 de febrero de 2014—, descripción indubitada de la finca registral afectada y circunstancias personales del interesado».

Queda en pie la cuestión relativa a la extensión de la firmeza a la que se refieren las normas del Real Decreto 97, es decir, la de determinar si basta con que no quepa contra el acto ningún recurso administrativo o es necesario, además, que esté cerrada la vía judicial de recursos. Como se ha visto, la interpretación literal de los preceptos enunciados no permite llegar a una solución solvente de la cuestión.

Entran en juego entonces los restantes elementos hermenéuticos. El criterio histórico empleado en los apartados precedentes nos lleva a afirmar que no puede generalizarse la exigibilidad de la firmeza en vía jurisdiccional como requisito para la inscripción, sino que más bien la tendencia es la contraria, bastando por tanto con la firmeza en vía administrativa.

Esta primera conclusión se fortalece si se tiene en cuenta nuevamente la literalidad de las palabras empleadas, en especial, por el artículo 2.2 porque, por un lado, aunque no se refiere expresamente al requisito de firmeza (sí de forma implícita en nuestra opinión según lo expuesto), contiene la expresión «en vía administrativa», lo cual acota con claridad la problemática que contemplamos excluyendo la vía judicial.

Acudiendo al criterio interpretativo lógico debe repararse en que el mismo artículo 2.2 está estableciendo una regla general, ya que establece, no una, sino dos salvedades: «salvo los casos en que la legislación establezca otra cosa» y «salvo lo dispuesto en este Reglamento para acuerdos determinados». Este modo de pronunciarse nos lleva al elemento sistemático para comprobar que, siendo la regla general la exigencia de la firmeza en vía administrativa, existen en el propio Real Decreto dos excepciones, en las que, además, es precisa la firmeza en vía jurisdiccional: las contenidas en los artículos 31.4 y 63.1 del Real Decreto 97, a los que luego nos referiremos.

En definitiva, con las dos excepciones señaladas y sin perjuicio de «lo dispuesto en este reglamento para casos determinados» según el artículo 2.2 del Real Decreto 97, la regla general es la inscribibilidad de las certificaciones administrativas en que conste la firmeza del acto en vía administrativa. Esta regla general es la predicable respecto de los proyectos de equidistribución conforme al artículo 6, según el cual «será título idóneo para la inscripción de la reorganización de la propiedad la certificación de la Administración actuante acreditativa de la aprobación definitiva del proyecto (...)». Según lo expuesto hasta aquí, esta aprobación definitiva supone siempre el agotamiento de la vía administrativa, pero no necesariamente la firmeza en esta vía del acto, por lo que para su inscripción registral será necesario que se haga referencia a dicha firmeza.

El artículo 65.1.a) del TRLS 15 reproduce en lo esencial lo dispuesto por el 1.1 del Real Decreto 97, hablando igualmente de firmeza sin especificar a qué vía o vías se refiere. No obstante, no hay gran dificultad en entender que se está limitando a la firmeza en vía administrativa al igual que sucede con el segundo por los motivos que ya han quedado expuestos. Así lo confirma el artículo 23.6 del mismo TRLS 15 respecto de los expedientes de equidistribución, al disponer que «una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la distribución de beneficios y cargas, se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad en la forma que se establece en el artículo 68».

La Dirección General se hace eco de la enunciada regla general en la Resolución de 12 de febrero de 2014, al razonar como sigue: «Con todo, no puede negarse la eficacia rectificatoria de dicha resolución si ha 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, pues, con carácter de regla general (no exenta de excepciones y de matizaciones importantes: vid. «ad exemplum» artículo 39.4.a del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, o artículo 29 del Reglamento de Costas), es necesaria y suficiente la firmeza en vía administrativa para que los actos administrativos que implican una mutación jurídico-real inmobiliaria sean susceptibles de inscripción en el Registro de la Propiedad (*vid.*, entre otros, arts. 9.2, 18.6 y 51.1 a y.g del citado texto refundido de la Ley de Suelo, 53 de la Ley de Expropiación Forzosa y 27 del Reglamento Hipotecario, y Resoluciones de 22 de junio de 1989, 14 de octubre de 1996 y 27 de enero de 1998)».

No obstante, el Centro Directivo se ha apartado de esta línea al acoger en determinados supuestos la excepción en lugar de la regla general. Nos referimos a la Resolución de 30 de marzo de 2016, relativa a la cancelación de un derecho de reversión expropiatoria exigiendo la firmeza en ambas vías al afirmar que «cabe confirmar la calificación en cuanto a la exigencia de certificación del acto administrativo firme que, con audiencia del interesado, declare la extinción del derecho de reversión, siempre y cuando tal decisión haya adquirido firmeza, también en vía jurisdiccional, por sentencia judicial confirmatoria o por transcurso de los plazos de impugnación ante la jurisdicción contencioso administrativa, lo cual podrá acreditarse por la propia certificación administrativa». Tal exigencia fue comentada por LASO BAEZA y por el autor de estas líneas por considerar dudoso que tuviera plena justificación legal¹².

El Real Decreto 97 nos proporciona una prueba clara de ser la regla general la de considerar exigible solo la firmeza administrativa, al regular en su Capítulo VIII las anotaciones preventivas. Esta regulación presupone la existencia de un acto inscrito en el Registro por haber ganado firmeza en vía administrativa pero no en vía jurisdiccional, al ordenarse la práctica de la anotación precisamente por la autoridad judicial que conoce de un recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el mismo acto inscrito.

Este modo de proceder resulta, además, amparado por los principios tradicionales de ejecutividad y eficacia propios de los actos administrativos así como la presunción de validez de los mismos.

El principio de ejecutividad se recoge en el artículo 38 de la PAC, según el cual «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo serán ejecutivos con arreglo a lo dispuesto en esta Ley». El artículo 39 siguiente añade en su apartado 1 que «los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa».

Dado que, conforme al segundo de los artículos citados, los actos administrativos producen efectos «desde la fecha en que se dicten», es obvio que su eficacia y su ejecutividad no quedan aplazados hasta el momento en que adquieran plena firmeza, afirmación que queda además bajo la cobertura de la presunción del artículo 38.

La sola interposición de un recurso contencioso-administrativo no produce por sí la suspensión de la ejecutividad del acto impugnado ni afecta a su eficacia, por lo que este continuará surtiendo sus efectos propios a pesar de la iniciación del procedimiento judicial. No obstante, para evitar que la ejecución del acto pudiera obstaculizar o impedir la aplicación de una eventual sentencia estimatoria, se establece la posibilidad de solicitar al órgano judicial que declare dicha suspensión como medida cautelar (arts. 129 y sigs. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa). Con la misma finalidad de asegurar los resultados del procedimiento judicial caben otras medidas cautelares entre las que destaca la posibilidad de obtener la anotación preventiva de interposición del recurso contencioso-administrativo (arts. 67 y sigs. del Real Decreto 97).

En cuanto a la acreditación de la firmeza del acto, la propia certificación habrá de expresar esta circunstancia, lo que suscita una problemática especial cuando el acto administrativo inscribible no se produjo de forma expresa, sino por silencio administrativo, cuestión que fue abordada de forma exhaustiva por LASO BAEZA en esta misma revista¹³.

D) Excepciones a la regla general: la firmeza jurisdiccional

La regla general expuesta en el apartado anterior tiene varias excepciones. En el Real Decreto 97 encontramos dos. La primera es la relativa a la inscripción de cesiones de terrenos en que concurren ciertas circunstancias especiales (las del art. 30.2), estableciendo el artículo 31.4 que en la correspondiente certificación administrativa conste «que la resolución administrativa en la que se acordó la ocupación unilateral no es susceptible de recurso alguno, administrativo o jurisdiccional, salvo el posible recurso de revisión».

La otra excepción del Real Decreto 97 afecta a las anotaciones preventivas de inicio de expediente de disciplina urbanística y se contiene en el artículo 63.1, el cual, además se asienta sobre la distinción entre firmeza en vía administrativa y judicial, al disponer que «cuando adquiera firmeza la resolución de la Administración a cuyo favor se hubiere tomado la anotación, por la que se declare la existencia de la infracción o el incumplimiento de las obligaciones correspondientes, se practicarán, según los casos, los siguientes asientos: 1. Si la resolución impusiere el deber de ceder fincas determinadas o partes concretas de las mismas, se practicará asiento de inscripción, siempre que la certificación correspondiente cumplierse con los requisitos establecidos en el artículo 2 de este Reglamento y el acuerdo no fuese susceptible de recurso jurisdiccional (...)». Es indudable que el inciso inicial del artículo se refiere a la firmeza en vía administrativa y el último de su apartado 1, a la vía jurisdiccional.

Fuera del Real Decreto 97 existen también otras excepciones a la regla general. Así, el artículo 52.4 del TRLS 15 (recogiendo la misma norma que antes contenía el art. 39.4.a del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008) regula el acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un patrimonio público de suelo, estableciendo que «cuando se hayan configurado como causa de resolución,

esta se inscribirá (...) siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial».

6. REFLEXIONES FINALES SOBRE LA PLENA RAZONABILIDAD DE LA SOLUCIÓN APUNTADA

La acreditación de la firmeza administrativa mediante su expresión en la propia certificación como requisito para su inscripción constituye una especialidad del régimen administrativo general de los actos en su aplicación al sistema registral o, más bien, una adaptación a este. Si, como vimos, los actos administrativos son plenamente eficaces desde que se dictan y se presumen válidos conforme a los artículos 38 y 39 de la LPAC, en principio cabría admitir su inscripción en el Registro sin necesidad de ningún requisito adicional. Por ello, al ser preciso que los actos hayan logrado firmeza en vía administrativa para que pueda tomarse razón registral de ellos, se está alterando en cierta medida el régimen normal de eficacia de los mismos.

En nuestra opinión, esta adaptación del régimen ordinario de eficacia de los actos administrativos al sistema registral logra un engarce perfecto entre ambas instituciones. Si no fuera precisa la firmeza en vía administrativa se pondría en peligro la propia esencia del sistema hipotecario, como advierte GARCÍA GARCÍA¹⁴: «a pesar de la inscripción, cabe, naturalmente, ulterior recurso contencioso-administrativo y la anotación preventiva de esta impugnación, conforme a los artículos 66 y siguientes del Reglamento de 4 de julio de 1997, para evitar así que surjan terceros que no quedarían afectados por el expediente. En cambio, mientras la vía administrativa esté abierta no cabe la inscripción, pues se podría producir indefensión, ya que si se obtiene la inscripción y surgen terceros, el reclamante no podría tomar anotación preventiva de la solicitud de recurso de reposición, al no estar previsto, a diferencia de la impugnación en vía contencioso-administrativa».

Por tanto, de no existir la exigencia de firmeza administrativa, quedaría perturbado de forma inadmisiblemente el tráfico jurídico cuya seguridad constituye el fin último del Registro de la Propiedad. Piénsese, por ejemplo, en el caos jurídico que se produciría si pudiera inscribirse un proyecto de equidistribución aprobado por un acto aún no firme en vía administrativa, en cuyo caso podría suceder que, recurrido este en reposición, se vendieran a terceros las fincas de resultado, inscribiéndose a favor de los mismos antes de recaer la resolución de dicho recurso; mejor no imaginar que este finalmente fuera estimado acordándose la anulación del proyecto.

En otro orden de cosas, si, además de la firmeza en vía administrativa se exigiera la jurisdiccional, la sola interposición de un recurso contencioso-administrativo produciría por sí efectos suspensivos al impedir su acceso al Registro, lo que no solo es contrario a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino que supondría un lastre para el tráfico jurídico inmobiliario (al obstaculizar la posibilidad de realizar actos jurídicos inscribibles sobre las fincas afectadas, tales como constituciones de hipotecas para el acceso al crédito). Además, tal posibilidad supondría atribuir al recurrente un privilegio excepcional al permitirle obtener la suspensión de efectos del acto sin la carga de tener que prestar la fianza prevista por dicha Ley, lo que permite recordar las reflexiones de LASO MARTÍNEZ¹⁵ cuando, tras exponer los efectos perniciosos de la anotación preventiva para el titular del inmueble sobre el que pesa, concluye que «por eso tan excepcional y agresiva medida parece que ha de tener una contrapartida obligada:

la exigencia de una caución congruente con el perjuicio que cause, si se parte además de que el objeto del proceso es un acto presumiblemente legítimo».

NOTAS

¹ Una prueba de ello nos la ofrece el artículo 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

² GARCÍA-TREVIJANO FOS, J.A., *Los actos administrativos*, Civitas, 1986, segunda edición (213).

³ Equiparan estos conceptos, entre otros, GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A., *Acto y procedimiento administrativo*, Marcial Pons, 2001 (75); PARADA, R., *Derecho Administrativo I, Parte General*, Marcial Pons, 2000 (109); GARCÍA DE ENTERRÍA, E., Y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo I*, Aranzadi, 13.ª edición, 2006 (577); GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común*, Civitas, 1993 (690).

⁴ *Op. cit.*, 75.

⁵ *Op. cit.*, 109.

⁶ *Op. cit.*, 577.

⁷ *Op. cit.*, 110.

⁸ GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A., *op. cit.*, 76.

⁹ La posibilidad de interposición de recurso de revisión en los limitados supuestos en que es admisible no impide la firmeza del acto dado el carácter extraordinario de este recurso y por presuponer su interposición precisamente la firmeza del acto.

¹⁰ En la misma línea, aboga claramente por un concepto unitario de firmeza la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1979 (RJ 1979, 4176).

¹¹ En el mismo sentido cabe citar las Resoluciones de 12 de febrero de 2014 y de 24 de marzo de 2015.

¹² LASO BAEZA, V., La doctrina de la Dirección General sobre la reversión en la expropiación de suelos de propietarios no adheridos a una Junta de Compensación, *RCDI* núm. 755, mayo-junio de 2016, 1727 y sigs., y LANZAS MARTÍN, E.P., El derecho de reversión expropiatoria: su clasificación, constancia registral y requisitos para su cancelación, *RCDI* núm. 756, julio-agosto de 2016, 2360 y sigs.

¹³ LASO BAEZA, V., Silencio administrativo positivo e inscripción de segregación. Su posible traslación a otros actos urbanísticos con trascendencia registral, *RCDI* núm. 680, noviembre-diciembre de 2003, 3452 y sigs.

¹⁴ GARCÍA GARCÍA, J.M., *Derecho Inmobiliario Registral o Hipotecario. Tomo V. Urbanismo y Registro*, Civitas 1999, 1.ª ed., 104.

¹⁵ LASO MARTTÍNEZ, J.L., Cautelas registrales para el proceso contencioso-administrativo, *Revista Española de Derecho Administrativo* núm. 77, enero-marzo 1993, 88.