

RESUMEN

OBLIGATORIEDAD DE LOS CONTRATOS

*La ley es fuente única de responsabilidad extracontractual, si existe pacto al respecto, el consentimiento prestado y las cláusulas en que se refleja la fuente de las obligaciones a cumplir. La ley sólo actúa en sentido negativo y de prevención o positivo o complementario, en cuanto ha de tenerse en cuenta para fijar las consecuencias de lo pactado. La imperatividad del contrato no descansa en la voluntad de los contratantes, sino que resulta impuesta por el ordenamiento jurídico.*

ABSTRACT

OBLIGATORY NATURE OF CONTRACTS

*The law is the sole source of extracontractual liability, if there are agreed-to terms, consent and clauses reflecting the source of the obligations to be discharged. The law only acts in the negative or prevention sense or the positive or complementary sense when it has a role to play in establishing the consequences of the agreed-to terms. The imperative nature of a contract does not rest on the wishes of the parties, but is instead imposed by legislation.*

ADQUISICIÓN DE FINCA DEL ESTADO CON CARÁCTER PRIVATIVO  
EN BASE AL EJERCICIO DE UN DERECHO DE ADQUISICIÓN  
PREFERENTE DE NATURALEZA LEGAL, EX ARTÍCULO 137.4.F  
DE LA LEY 33/2003, DE 3 DE NOVIEMBRE, DE PATRIMONIO  
DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS:  
COMENTARIOS A LA RDGRN DE 8 DE MAYO DE 2008

por

ROSANA PÉREZ GURREA  
*Licenciada en Derecho*

I. CONSIDERACIONES GENERALES

Con carácter general el artículo 2.6 de la LH establece que: «En los Registros de la Propiedad se inscribirán los títulos de adquisición de los bienes inmuebles y derechos reales que pertenezcan al Estado o a las Corporaciones Civiles o Eclesiásticas, con sujeción a lo establecido en las Leyes y Reglamentos». Completa esta norma el artículo 4 del RH en el que se indica que serán inscribibles los bienes inmuebles y los derechos reales sobre los mismos, sin distinción de la persona física o jurídica a la que pertenezcan y, por tanto, los de las Administraciones Públicas y los de las entidades civiles o eclesiásticas.

El régimen jurídico de la inscripción de bienes del Estado está contenido principalmente en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (1).

---

(1) Fernando ORTEGA GIRONÉS define el Patrimonio de las Administraciones Públicas como «un conjunto de bienes y derechos de variada naturaleza que les pertenece a cada una, y que pueden estar sujetos a un doble régimen de carácter jurídico-público,

Los bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones Públicas son enajenables, pero sólo los patrimoniales, los demaniales son absolutamente inalienables, así destacamos el artículo 132 de la CE, que dispone que la Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad, inembargabilidad y desafectación.

Como señala Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA (2): «El proceso de venta de bienes públicos constituye una medida que se ha venido aplicando desde hace muchos años en nuestro país, como bien mostraron los procesos de desamortización, aunque el contexto actual resulta muy diferente del que se produjo en el siglo XIX, cuya finalidad estaba constituida por el aporte de bienes al comercio para fomentar el desarrollo económico, frente a la titularidad retenida en manos públicas y privadas».

En la actualidad, la enajenación de bienes del Estado se encuentra tipificada en los artículos 131 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, con arreglo a los cuales vamos a exponer esta materia.

Los bienes y derechos patrimoniales del Patrimonio del Estado que no sean necesarios para el ejercicio de las competencias y funciones propias de la Administración General del Estado o de sus organismos públicos podrán ser enajenados (3). También cabe la enajenación con reserva del uso temporal de los mismos cuando resulte conveniente para el interés público y siempre por razones excepcionales y debidamente justificadas. La enajenación podrá efectuarse en virtud de cualquier negocio jurídico traslativo, típico o atípico de carácter oneroso. El órgano competente para enajenar los bienes inmuebles de la Administración General del Estado es el Ministro de Hacienda. Para inmuebles y derechos reales pertenecientes a los organismos públicos, lo serán sus presidentes o directores o los órganos colegiados de dirección, según estatutos. En todo caso, si el valor del bien excede de 20 millones de euros, la enajenación deberá ser autorizada por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Hacienda.

Como trámites previos a la enajenación se procederá a depurar la situación física y jurídica del inmueble, practicándose el deslinde si fuera necesario e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad, si no lo estuviera ya. La depuración física del bien se realiza mediante su deslinde, y la depuración jurídica mediante la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Ahora bien, la propia Ley permite prescindir de estos requisitos disponiendo: «No obstante, podrán venderse sin sujeción a tales condicionamientos bienes a segregarse de otros de titularidad de quien los enajene, o en trámite de

---

los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico-privado los patrimoniales, doble régimen que tiene un carácter abierto o variable por el juego de las instituciones de la afectación y desafectación de su calificación jurídica», en su artículo «Patrimonio de las Administraciones Públicas: aspectos registrales», en *BCNR*, núm. 147, junio de 2008.

(2) Ver Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA en su trabajo «Enajenación y gravamen de los bienes del Patrimonio del Estado», pág. 642, en el libro *Comentarios a la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas*, coordinado por Carmen CHINCHILLA MARÍN, Thomson Civitas, 2004.

(3) Sin embargo, como señala Julio V. GONZÁLEZ GARCÍA en la obra antes citada, esta mención de la ley pierde parte de su fuerza, al no recogerse en la misma los mecanismos adecuados para que pueda cumplir el papel que tiene asignado y, en particular, al no contemplarse una declaración de alienabilidad donde se acreditara dicha falta de necesidad.

inscripción, deslinde o sujetos a cargas o gravámenes, siempre que estas circunstancias se pongan en conocimiento del adquirente y sean aceptadas por éste» *ex* artículo 136.2 de la Ley 33/2003.

Se regulan las formas de enajenación: concurso, subasta o adjudicación directa. El procedimiento ordinario es el concurso, en este caso, la adjudicación recaerá en el licitador que en conjunto, haga la proposición más ventajosa, conforme a los criterios establecidos en los pliegos. La subasta sólo cabe en los supuestos reglamentariamente previstos, podrá celebrarse al alza o a la baja y en su caso con presentación de posturas en sobre cerrado, podrá acudirse igualmente a sistemas de subasta electrónica. La adjudicación directa puede darse cuando el adquirente sea otra Administración Pública, o entidad sin ánimo de lucro, en el caso de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable y la venta sea a un colindante, entre otras. Este último supuesto es el que vamos a analizar con posterioridad a propósito de la RDGRN de 8 de mayo de 2008.

Como procedimiento de enajenación indicaremos que el expediente será instruido por la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo iniciará de oficio por iniciativa propia o solicitud de parte interesada en la adquisición, siempre que considere, justificándolo debidamente en el expediente, que el bien o derecho no es necesario para el uso general o el servicio público ni resulta conveniente su explotación. El acuerdo de incoación del procedimiento llevará implícita la declaración de alienabilidad de los bienes a que se refiera. El tipo de la subasta o el precio de la enajenación directa se fijarán por el órgano competente para la enajenación de acuerdo con la tasación aprobada.

## II. ASPECTOS REGISTRALES

A efectos de inscripción de la enajenación, la escritura a favor del comprador en la venta directa o del adjudicatario en el caso de subasta, será título bastante para la inscripción en el Registro de la Propiedad, pero la Administración como regla general, antes de la enajenación, debe haber procedido a la inscripción de los bienes.

La Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, en base a la importancia que tiene el Registro de la Propiedad en el tráfico jurídico inmobiliario, establece en su artículo 36 la obligatoriedad de inscripción en los correspondientes registros de los bienes y derechos de su patrimonio, ya sean demaniales o patrimoniales, así como de todos los actos y contratos referidos a ellos que sean inscribibles (la inscripción será potestativa para las Administraciones Públicas en el caso de arrendamientos inscribibles conforme a la legislación hipotecaria).

Como regla general, la inscripción deberá solicitarse por el órgano que haya adquirido el bien o derecho, o que haya dictado el acto o intervenido en el contrato que deba constar en el Registro o, en su caso, por aquél al que corresponda su administración o gestión.

La mencionada Ley implica directamente a los Registradores en el control de los bienes de las Administraciones Públicas, estableciendo las siguientes obligaciones que a efectos prácticos nos interesan destacar:

1. Cuando se inscriban en el Registro de la Propiedad excesos de cabida de fincas colindantes con otras pertenecientes a una Administración

Pública, el Registrador, sin perjuicio de hacer constar en la inscripción que no surtirá efecto respecto a tercero hasta que transcurran dos años, deberá ponerlo en conocimiento de los órganos a los que corresponda la administración de éstas, con expresión del nombre, apellidos y domicilio, si constare, de las personas a cuyo favor se practicó la inscripción, la descripción de la finca y la mayor cabida inscrita.

2. Igual comunicación deberá cursarse en los supuestos de inmatriculación de fincas colindantes con otras pertenecientes a una Administración Pública.
3. Los Registradores de la Propiedad, cuando tengan conocimiento de la existencia de bienes o derechos de las Administraciones Públicas que no estuvieran inscritos debidamente, lo comunicarán a los órganos a los que corresponda su administración para que por éstos se inste lo que proceda.
4. Los Registradores no inscribirán ninguna escritura en la que falte la manifestación del cumplimiento por el Notario de la obligación que le impone el artículo 63.1 de la LPAP: «Los Notarios que intervengan en cualquier acto o contrato no otorgado por el Ministro de Hacienda, el Director General del Patrimonio del Estado o los Delegados de Economía y Hacienda sobre bienes o derechos cuya titularidad corresponda a la Administración General del Estado o a los organismos públicos vinculados a la misma o dependientes de ella, remitirán a dicho Centro Directivo una copia simple de la correspondiente escritura y dejarán manifestación en la escritura matriz de haberse procedido a tal comunicación».

El régimen de publicidad registral nos lleva a distinguir los siguientes puntos:

1. De los actos de afectación, mutación demanial, desafectación, adscripción, desadscripción e incorporación se tomará razón en el Registro de la Propiedad mediante nota marginal o inscripción a favor del nuevo titular según proceda.
2. Tratándose de bienes del Patrimonio del Estado, el Registrador no practicará la inscripción, cuando no sea firmante del acta un representante de la Dirección General del Patrimonio del Estado, si no se acredita que se ha efectuado la preceptiva comunicación del acto a este Centro Directivo para su constancia en el Inventario General.
3. En el caso de supresión de organismos públicos, la inscripción en el Registro de la Propiedad a favor de la Administración General del Estado se practicará con la presentación de la disposición en cuya virtud se hubiese producido la supresión del organismo.

### III. ADQUISICIÓN DE FINCA DEL ESTADO CON CARÁCTER PRIVATIVO EN BASE AL EJERCICIO DE UN DERECHO DE ADQUISICIÓN PREFERENTE DE NATURALEZA LEGAL: COMENTARIOS A LA RDGRN DE 8 DE MAYO DE 2008

El supuesto de hecho contemplado en esta Resolución se basa en una venta realizada por el Estado de una finca rústica que no constituye una superficie económicamente explotable a un propietario colindante en los términos indi-

cados en el artículo 137.4.f) de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. La adquisición realizada por personas casadas en régimen de gananciales, se efectúa con carácter privativo y en la misma escritura los adquirentes agrupan la finca adquirida con otra colindante de la que también son titulares, finca que tiene el mismo carácter de privativa, comprometiéndose a respetar la indivisibilidad de la nueva finca.

El Registrador entiende que, estando casados los adquirentes en régimen de gananciales, no se puede inscribir su derecho con carácter privativo, ya que no se dan ninguno de los supuestos previstos en el artículo 1.346 del Código Civil para tal privaticidad, la enajenación efectuada a los compradores por su carácter de propietarios colindantes no se hace en consideración al ejercicio de un derecho de retracto legal, sino que se persiguen objetivos de mejora de las explotaciones. Tampoco se acredita por prueba documental pública exigida por el artículo 95.2 del RH, la procedencia privativa del dinero ni consta confesión alguna de privaticidad del dinero empleado por parte de los cónyuges de los compradores que permita la inscripción, con carácter privativo, por confesión *ex* artículo 95.4 del RH, sin que opere por tanto la presunción de ganancialidad del artículo 1.361 del Código Civil.

El Notario, con una interpretación totalmente distinta a la anterior, considera que la adquisición se realiza en base al ejercicio de un derecho de adquisición preferente, que es el contemplado en el artículo 137.4.f) de la Ley 33/2003 que, en su opinión, es un claro ejemplo de retracto legal al que le sería aplicable la privaticidad proclamada en el artículo 1346.4 del Código Civil.

El problema fundamental radica en determinar el carácter ganancial o privativo de la adquisición realizada y por tanto la naturaleza del derecho que le sirve de presupuesto.

La DGRN revoca la calificación registral y considera que la adquisición ha sido realizada por razón del ejercicio de un derecho de adquisición preferente de naturaleza legal, derecho que se establece a favor de los propietarios colindantes respecto de fincas rústicas, propiedad del Estado, económicamente insuficientes. Por ello, la adquisición se califica de privativa, sin que se pueda aplicar la presunción de ganancialidad del artículo 1.361 del Código Civil, la cual debe ceder ante el título adquisitivo que determina la privaticidad de la adquisición y ello sin perjuicio del derecho de reembolso a la sociedad de gananciales del dinero invertido en la adquisición.

Todo se centra en la interpretación que demos al artículo 137 de la Ley 33/2003, ya hemos visto las diferentes formas de enajenación que contempla dicha Ley, en cuyo apartado 4 regula determinados supuestos tasados en que es posible la enajenación mediante adjudicación directa (la cual se aplica con carácter excepcional, ya que se aparta de los principios generales de publicidad y concurrencia); uno de estos supuestos es el que da origen a esta Resolución que se centra en aquellos casos de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde a su naturaleza y la venta se efectúe a un colindante.

¿Podemos extraer de este precepto la existencia de un derecho de adquisición preferente a favor del colindante? La DGRN así lo interpreta, argumentando la proliferación de estos derechos en leyes especiales y, como sabemos, las Resoluciones tienen carácter vinculante.

En mi opinión, deducir de todo lo expuesto la existencia de un derecho de adquisición preferente de naturaleza legal tropieza con los siguientes obstáculos: estos derechos, como limitaciones dominicales que son, deberían

estar regulados de forma expresa en la ley, cosa que no ocurre en este caso, tampoco se fija ningún criterio de preferencia para saber cuál de los posibles colindantes puede ejercitar este derecho y en el párrafo *h*) de este artículo 137 se contempla específicamente la posibilidad de adjudicación directa cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.

Por todo ello, ¿estamos ante el nacimiento de un nuevo derecho de adquisición preferente: quimera o realidad?

Considero que la adquisición realizada por los compradores por su carácter de propietarios colindantes en aplicación del precepto que estamos examinando, más que hacerse en base a un derecho de retracto establecido legalmente, atiende a la consecución de objetivos económicos y de viabilidad de explotaciones agrarias, siendo en definitiva los servicios patrimoniales del Estado los que señalarán si la finca reúne las características que fija el mencionado precepto.

#### RESUMEN

##### *DERECHO ADQUISICIÓN PREFERENTE*

*En este trabajo hemos analizado el supuesto de venta realizada por el Estado de una finca rústica no viable económicamente a un propietario colindante a la luz del artículo 137.4.f) de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.*

*Se comenta la RDGRN, de 8 de mayo de 2008, la cual entiende que la adquisición ha sido realizada por razón del ejercicio de un derecho de adquisición preferente de naturaleza legal, por ello la adquisición se califica de privativa sin que se pueda aplicar la presunción de ganancialidad del artículo 1.361 del Código Civil, la cual debe ceder ante el título adquisitivo que determina la privaticidad de la adquisición, y ello sin perjuicio del derecho de reembolso a la sociedad de gananciales del dinero invertido en la adquisición.*

#### ABSTRACT

##### *PREFERRED RIGHT TO PURCHASE LAND*

*This paper analyses a sale by the state of an economically unviable rural property to the owner of a neighbouring property under article 137.4.f) of Act 33/2003 on property owned by the public authorities.*

*There is a commentary on the Directorate-General of Registries and Notarial Affairs' decision of 8 May 2008, which holds that the purchase was made exercising a preferred legal right to purchase the land, and so the purchase is considered made exclusively by the individual and cannot be presumed to have been made as community property under article 1361 of the Civil Code. Such a presumption is overruled by the purchaser's title, which states the purchase to have been made by the private individual. Even so, the marital partnership is entitled to reimbursement of the money invested in the purchase.*