

3. URBANISMO

RÉGIMEN DE DISPOSICIÓN DE LOS BIENES INTEGRANTES DEL DENOMINADO PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO (Resolución de 18 de mayo de 2005).

por
JOSÉ LUIS LASO MARTÍNEZ
e
ILLANA ATIENZA NAVIA-OSORIO
Abogados

I. LA DOCTRINA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LOS REGISTROS

En diversas Resoluciones de fechas coincidentes sustancialmente, la Dirección General de los Registros y respecto de bienes pertenecientes a Ayuntamientos situados en la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero citándose también preceptos del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986, los artículos 155.2 y 276 a 286 del Texto Refundido de la Ley del Suelo del Estado, de 26 de junio de 1992, y su adaptación a Andalucía por la Ley Autonómica de 18 de junio de 1997; la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, de 29 de septiembre de 1999, y su Ley de Ordenación Urbanística, de 17 de diciembre de 2002, ha sentado una novedosa y singular doctrina en relación con los actos de disposición del denominado Patrimonio Municipal del Suelo.

Nos ha parecido que por su interés resultaba conveniente reproducir los Fundamentos de Derecho más relevantes, los cuales se recogen a continuación:

«1. Se debate en el presente recurso sobre la inscripción en el Registro de la Propiedad de una escritura por la que un Ayuntamiento, a través de la Gerencia de Urbanismo, transmite una cuota indivisa de una parcela de uso residencial, a una Junta de Compensación de la que forma parte, en pago de la derrama girada por ésta para atender el pago del precio en especie por los servicios que una Sociedad Mercantil ha prestado a la Junta y que deben considerarse como gastos de urbanización.

La Registradora, junto a otro defecto que no se recurre (necesidad de valoración técnica del bien transmitido, y de la preceptiva autorización o comunicación a la Consejería de Gobernación de la Comunidad Autónoma) deniega la inscripción por falta de cumplimiento del requisito de enajenación mediante subasta pública que exigen el artículo 80 del Texto Refundido, de 18 de abril de 1986, el artículo 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y el artículo 20 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, defecto calificado como insubsanable...

3. La cuestión fundamental a resolver es la de la legislación aplicable con carácter preferente: la Urbanística o la reguladora de los bienes de las entidades locales, y como consecuencia de ello el régimen jurídico.

La aplicación prioritaria de la legislación urbanística se deduce de todo el conjunto normativo que afecta a esta materia, así como de las características especiales del denominado Patrimonio Municipal del Suelo. En este sentido cabe indicar:

- a) *La Ley 1/1997, de 18 de junio, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por la que se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de Régimen del suelo y Ordenación Urbana, recupera como texto legislativo propio de la Comunidad Autónoma de Andalucía la parte anulada por sentencia del Tribunal Constitucional del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.*
- b) *La consideración del Patrimonio Municipal del Suelo, integrado por un conjunto de bienes y derechos, con unas características especiales, y afectos a unos fines específicos que se apartan del régimen general del resto de los bienes municipales. Hay que tener en cuenta el artículo 276.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que fue declarado vigente por la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo.*
- c) *El comportamiento y régimen jurídico de los bienes indicados en el apartado anterior tiene un tratamiento especial y diferenciado del resto de los bienes municipales, y a tales efectos es claro, entre otros, el artículo 1 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Asimismo el artículo 17, que regula la enajenación de bienes y derechos integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo, que deja a salvo lo dispuesto en la legislación urbanística aplicable estableciendo un régimen de enajenación distinto del aplicable a otros bienes y derechos no integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo. Del mismo modo las finalidades concretas a las que está afecto el Patrimonio Municipal del Suelo, que determinan un apartamiento del régimen jurídico ordinario del resto de los bienes municipales, se concretan en el artículo 69 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía y, anteriormente en los artículos 276.1 y 280.1 de la Ley del Suelo de 1992 (vigentes como legislación básica tras la citada sentencia del Tribunal Constitucional). En estos casos habrá que acudir a la legislación urbanística vigente en cada momento para apreciar la adecuación del acto concreto que se haya realizado con esos bienes. Hay que tener en cuenta que el Patrimonio Municipal del Suelo puede destinarse únicamente a los fines establecidos, fines recogidos en el artículo 69 de la LOUA, así como en los artículos 276.1 y 280 de la Ley del Suelo de 1992. Una de las finalidades de este patrimonio es la de facilitar la ejecución del planeamiento, conforme a lo establecido en el artículo 69.1.b) de la LOUA, 279.1 in fine de la Ley del Suelo de 1992. Por otra parte, en el caso que nos ocupa, el artículo 282.2 de la Ley del Suelo de 1992, vigente en el momento de la adopción del acuerdo por parte de la Gerencia de asumir sus cargas de urbanización mediante la entrega de parte de su Patrimonio Municipal del Suelo, prevé la posibilidad de la cesión de dichos terrenos para el cumplimiento de los fines, entre los que se encuentra el de facilitar la ejecución del planeamiento.*
- d) *En el caso objeto del recurso, la Junta de Compensación SUP-GU-4 (Bermejales Sur) quedó constituida mediante escritura de fecha 9 de marzo de 1999 ante el Notario de Sevilla, don Manuel Aguilar García, número protocolar 490 e inscrita en el Registro de Entidades Urbanísticas colaboradoras de la Consejería de Obras Públicas y Transportes bajo el número de expediente SE/196/99, formando parte de ella la Gerencia de Urbanismo del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla.*

Por lo tanto, la Gerencia de Urbanismo, como titular de los bienes integrados en el Patrimonio Municipal del Suelo, quedaba incluida en la Junta de Compensación como un propietario más y en proporción a los terrenos de que era titular en dicha Junta. Así el artículo 163.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, aplicable como Derecho supletorio, prevé que las entidades públicas titulares de bienes incluidos en el Polígono o Unidad de Actuación, ya tengan carácter demanial o patrimonial, cuentan como un propietario más.

Hay que tener en cuenta el artículo 155.2 del Texto Refundido de 1992, vigente en el momento del acuerdo por la Gerencia, que al regular los gastos de urbanización, disponía que “el pago de estos gastos podrá realizarse, previo acuerdo con los propietarios interesados, cediendo estos, gratuitamente y libres de cargas, terrenos edificables en la proporción que se estime suficiente para compensarlos”. Con la misma finalidad y sentido, el artículo 130.2.A.a) de la LOUA.

El mismo criterio siguen los artículos 62 y 127.3 del Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, que permiten, con carácter general y sin especificaciones, el pago de los gastos de urbanización mediante cesión de terrenos.

Debe entenderse que es posible, si así conviene a los intereses municipales, el pago en terrenos. En este caso no estaríamos ante una adjudicación directa, sino ante una cesión legalmente configurada, calificable como “dación en pago”.

4. Teniendo en cuenta lo indicado en los apartados anteriores debe concluirse, de un lado, el régimen jurídico especial de los bienes integrantes del denominado Patrimonio Municipal del Suelo, con la aplicación prioritaria de la legislación urbanística vigente en cada momento, y por lo tanto la no sujeción de aquel Patrimonio al régimen jurídico-patrimonial ordinario».

II. LA SIGNIFICACIÓN DE LA NUEVA DOCTRINA RECOGIDA EN LA RESOLUCIÓN

Un reciente trabajo publicado en el Boletín del Colegio de Registradores del año 2006 (1), suscrito por Juan Manuel DÍAZ FRAILE, se hace eco de una cierta tendencia flexibilizadora sobre esta cuestión en la jurisprudencia registral manifestada en la Resolución de 14 de abril de 1998, en la que se reconoce que existen casos en los que no es precisa la subasta pública para la enajenación de bienes patrimoniales, pero reconoce que «esta tendencia supone ciertos riesgos para la integridad de los patrimonios públicos, pero responde al interés público de asegurar también la agilidad y rapidez de estos procedimientos».

Sin que sea esta la oportunidad de hacer un estudio en profundidad del tema aquí planteado (2), lo cierto es que su interés es relevante y abre un camino que además de encerrar un riesgo cierto, supone romper el modelo usual de las Administraciones Públicas seguido hasta la fecha y, con ello, deja abandonado un cauce de control tan eficaz como es el registral en momentos tan propicios al fraude como los que se están poniendo de relieve recientemente.

(1) *Influencia del Derecho Público en el Registro de la Propiedad*, del que es autor Juan Manuel DÍAZ FRAILE, núm. 123, pág. 725 y sigs., año 2006.

(2) El alcance del tema exigiría un mayor detenimiento en su exposición, abordada con urgencia gracias a la colaboración prestada y la ayuda de la señorita Gema FUENSANTA GARCIA.

Por otro lado, las tendencias legislativa y jurisprudencial modernas es justamente la contraria a la resultante de la Resolución comentada, en las que se refuerzan los mecanismos de control ante la irresistible tentación de la que se ha llamado «huida al Derecho Privado», a la que tienden los múltiples entes públicos intervenientes en el sector, tendencias puestas de manifiesto tanto en la generalización de los principios de publicidad y concurrencia de ofertas en la contratación de las Administraciones Públicas, existiendo una tendencia dirigida incluso a extenderse, sin demasiada justificación, a las Juntas de Compensación, con base en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que especialmente se refleja en la doctrina de los actos separables, aplicable también a los contratos privados, según el artículo 9.1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas de 16 de junio de 2000.

Naturalmente que existen, desde las leyes, excepciones a la publicidad y concurrencia, pero ello no hace más que reforzar la regla general de la subasta, como lo reconoce la propia legislación andaluza en la Ley de Bienes de las Entidades Locales, de 29 de septiembre de 1999, según su artículo 20, lo mismo que hace la Ley del Patrimonio de Cataluña, de 24 de diciembre de 2002, y la vigente Ley de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, de 21 de junio de 2001, conforme a su artículo 49, o en las restantes leyes autonómicas.

Todo lo cual ocurre precisamente porque esta materia forma parte de la legislación básica del Estado en la que se reitera solemnemente el mismo principio aplicable incluso a los actos separables de los contratos privados, tanto en la Ley de Contratación ya citada, como en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de 3 de noviembre de 2003, vigente en la fecha que se otorgó la escritura calificada, que ni siquiera se cita en la Resolución comentada y cuyo artículo 137 señala que los procedimientos ordinarios de enajenación son el concurso o la subasta.

La condición de las leyes estatales citadas, refrendadas en la legislación autonómica, no permiten excepciones por su carácter básico en su aplicación al ámbito urbanístico más allá de las inherentes al proceso urbanístico en sentido estricto que, desde luego, no abarca la mera enajenación o dación en pago de deudas en una Junta de Compensación respecto de cuotas no abonadas para las que cualquier Ayuntamiento siempre tiene fondos suficientes con los que responder y sin que el pago de deudas contribuya a cumplir las finalidades de los Patrimonios de Suelo. En este sentido no debe olvidarse que la tentación habitual e irresistible del urbanismo, puesta de manifiesto demasiadas veces, ha sido la de situarse en zonas limítrofes a la desviación de poder.

Por tanto desde la legislación básica no hay otro criterio para la enajenación que la publicidad y concurrencia y éste es, además, el predominante en la práctica y más ante un ámbito que puede ser tan flexibilizado como el de incluir en el inventario de los Patrimonios de Suelo bienes de muy distinto carácter. Precisamente este criterio ha sido el seguido en la enajenación de cuotas indivisas en las que existía retracto de comuneros, incluso en situaciones de condominio nacidas de convenios expropiatorios en las que se admitía el retracto pero sobre el precio de la subasta.

III. LAS PECULIARIDADES DEL SISTEMA URBANÍSTICO

En el sistema urbanístico no hay excepciones en sentido propio a este principio y las que hay o son de carácter subjetivo, como a favor de entidades

públicas, lo que ocurre en la propia Ley andaluza en su artículo 26 y en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, de 17 de julio de 2001, o para finalidades típicamente sociales que autorizan las cesiones gratuitas o por precio inferior al de coste, como ha sido tradicional desde la primera Ley del Suelo del Estado de 1956.

Así se ha recogido de forma generalizada la monetarización del aprovechamiento urbanístico correspondiente a los Ayuntamientos por su participación legal, pero ello ocurre necesariamente antes de la aprobación de los procesos de equidistribución porque después de su inscripción ya ha ingresado en el patrimonio municipal, lo que excluye por ello el devengo del IVA.

Se admite igualmente la permuta en pago de expropiación sin los límites del Reglamento de Bienes, pero siempre sobre una expropiación en trámite.

Incluso, respecto del aprovechamiento urbanístico, como dejamos constancia en su día (3), sólo se exceptuaba la disposición con concurrencia de ofertas en el modelo del aprovechamiento tipo con ocasión de las transferencias dentro de un mismo Área de Reparto a favor de los destinatarios preeterminados por su situación de inferioridad en el aprovechamiento materializable del mismo área.

También en base al concepto de la desmaterialización del derecho de propiedad por el proceso urbanístico, según expresión del Tribunal Supremo, la sentencia de 30 de octubre de 1989 ha admitido la enajenación fiduciaria por la Junta, de modo directo, de un bien patrimonial del Ayuntamiento, pero no es este el supuesto de la Resolución contemplada porque cuando se ejerce la facultad fiduciaria no se disminuye la cuota de participación del titular del bien enajenado en el ámbito, como hemos probado en el comentario a la sentencia publicado en esta Revista (4).

Si, a su vez, teniendo en cuenta que el motivo en que se apoya la Resolución es la contribución a las cargas de urbanización, nos atenemos a él, no se puede confundir su participación con la entrada de empresa urbanizadora con el pago de cuotas o entrega de bienes en pago de deudas. En el caso de la incorporación de una Empresa Urbanizadora a una Junta de Compensación se genera un régimen propio y característico mediante el cual, producida la incorporación, aquélla se integra de una manera estable en la estructura subjetiva de la Junta, ya que formadas éstas sólo por los propietarios del ámbito, a partir de la incorporación y junto a ellos, la Empresa Urbanizadora participa en un marco estable de igualdad sólo diferenciado por la circunstancia de que su haber en la Junta está constituido por el importe de la obra proyectada, desapareciendo la especialidad en la fase de distribución de las parcelas resultantes en la que recibirán, por subrogación de la obra ejecutada, las parcelas de reemplazo, si bien, como otra característica también singular, como adquisición originaria no ligada a las cargas que pesaran físicamente sobre el suelo material de origen. Por ello no hay propiamente una entrega de bienes sino la percepción del importe de la obra en suelo, relevando a los propietarios de su ejecución al finalizar el proceso y a través de un procedimiento normalizado conforme a las Bases y Estatutos aprobados.

(3) LASO MARTÍNEZ, José Luis, y LASO BAEZA, Vicente, en *El Aprovechamiento Urbanístico*, Marcial Pons, 1995.

(4) «Comentarios a la sentencia del Tribunal Supremo, de 30 de octubre de 1989», en esta Revista, núm. 689, año 2005, pág. 1103, bajo el título *Facultades y titularidades fiduciarias de las Juntas de Compensación*.

En cuanto a la atribución por la ley a los propietarios constituidos en Junta de Compensación de la ejecución de la urbanización como expresión de la función social que el dominio ha de cumplir para que mantenga también su cualidad de derecho subjetivo, no agota sin embargo en la ejecución de las obras de urbanización el conjunto de obligaciones económicas que los propietarios han de cumplir a menos que, excepcionalmente, las Bases hayan dado a este concepto la extensión omnicomprensiva que se deduciría de la integración en el concepto de obras también de los gastos de planeamiento y proyectos, indemnizaciones y extinción de derechos, como asimila el Reglamento de Gestión Urbanística.

Aunque ello fuera así, así como respecto de los terceros subrogados (5), la afeción de las parcelas resultantes no puede exceder de las obras en sentido estricto, tampoco puede entenderse que las Juntas, por el mero hecho de incorporar empresas urbanizadoras, lleguen a alcanzar un estado de exención de todo género de obligaciones entre sus miembros.

Quiere decirse por lo tanto que una entidad corporativa, por definición, tiene que contemplar el modo de sufragar sus obligaciones los miembros de ella, lo que no excluye el caso de que uno de los propietarios sea un Ayuntamiento cuando, además, lo usual es que no se transmita el dominio de los bienes a la Junta, a lo que responde precisamente el artículo 130.2.A.a) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, citada en la Resolución, pero sin que ello altere el régimen jurídico de disposición de los bienes de que se trate.

Por fin cabe realizar también una aproximación al tema desde el Derecho Civil y la modalidad del derecho de obligaciones aplicada a la funcionalidad de las Juntas.

Así se contempla usualmente el régimen aplicable para el período de funcionamiento de las Juntas, del que no puede excluirse a ninguna Administración integrada en ellas con bienes patrimoniales, respecto de la posición de sus miembros ante las obligaciones que se han de cumplir.

Ni siquiera con la incorporación de la Empresa Urbanizadora se altera esta estructura porque la novación subjetiva por cambio del deudor exige, para ser extintiva, del consentimiento del acreedor según el Código Civil por lo que éste, en caso de incumplimiento, puede acudir contra el urbanizador o cualquiera de los miembros de la Junta. Sin embargo en vía de regreso, y sin perjuicio de las garantías que habrá tomado la Junta ante el incumplimiento del urbanizador, los restantes miembros de ella sólo pueden dirigirse frente a éste, y no frente a los demás, mientras tenga bienes que cubran la deuda.

Partiendo de esta premisa, lo cierto es que con ello lo que se hace es preparar el desenvolvimiento del funcionamiento de la Junta porque éste aún no ha llegado y por definición no hay todavía deudas de urbanización pendientes.

Excluido el pago en metálico si el deudor compromete sus propios bienes no puede hacerlo en pago de asunción de deudas porque si es propietario ya es deudor y si no lo es no cabe que la Junta incorpore al círculo de los obligados a un tercero al tratarse de obligaciones *propter rem*.

(5) LASO MARTÍNEZ, José Luis, *Afecciones Registrales. Aplicaciones Tributarias y Urbanísticas*, Colegio de Registradores, 2006.

Con ello quiere decir que sólo cabe la cesión en pago de deudas o para pago de ellas. La primera exige constitutivamente la simultaneidad e igualdad entre crédito y bienes cedidos porque es una *datio pro soluto*; la segunda es una entrega global de bienes para que cuando se paguen los créditos se devuelva el sobrante, si lo hubiera.

De estas dos la primera exige que cronológicamente la deuda exista ya, mientras que la segunda puede ser preventiva o por el estado general de incumplimientos de pagos. En todo caso una y otra, por naturaleza, operan sobre una situación de crisis, porque difícilmente se puede pensar que al constituirse la Junta haya deudas ya de tal entidad que lleven al deudor a desposeerse de sus bienes a favor de la Junta, salvo casos extremos.

Quiere decirse que la identificación del momento de que se trate comporta también una regulación congruente con él. Por ello es incomprensible que un Ayuntamiento que se incorpora a una Junta, desde el momento en que ésta se constituye y durante el normalmente largo proceso de funcionamiento hasta que haya de desembolsar las cuotas cuya derrama acuerde la Junta, no haya previsto que debe realizar el pago con las consiguientes consignaciones presupuestarias en vez de acudir a la dación en pago.

Por otro lado, curiosamente la cuota indivisa transmitida opera sobre la finca de reemplazo adjudicada al Ayuntamiento, es decir, cuando ya había culminado el proceso de adjudicación de bienes, teniendo el Ayuntamiento todos sus bienes en situación de poder abonar las cuotas debidas y efectuándose la dación, aunque nominalmente en favor de la Junta bajo el sustrato de estar formada ésta tan sólo por la Corporación y una sola entidad mercantil que es la que sería en definitiva beneficiaria de la entrega.

A su vez, en cuanto a la justificación de la pertenencia al Patrimonio de Suelo, cabe reproducir la doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en la sentencia de 21 de febrero del 2006, cuando dice:

«Las fuentes normativas del Patrimonio Municipal del Suelo, aunque dispersas, se encuentran en la Ley del Suelo de 1976 (arts. 89 a 93 y 165 y sigs.) y en la Ley del Suelo de 1992 (arts. 276 y 280.1, no declarados inconstitucionales por la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional) y diversas normas de la Comunidad de Madrid, especialmente la Ley 5/1995 (arts. 112 y 113) y Ley 20/1997 (art. 4).

De dicha normativa se deduce claramente la adscripción de las parcelas antes referidas al Patrimonio Municipal del Suelo, rigiéndose tales bienes y el producto de los mismos por las referidas disposiciones, no pudiendo darles a unos y otros otro destino que el previsto en los artículos 276.2 y 280 citados; y sobre ello, la Jurisprudencia, cuando ha tenido que pronunciarse, en torno al producto de las enajenaciones de bienes o terrenos del Patrimonio Municipal del Suelo ha precisado dicha cuestión de una manera clara y rotunda. Así cabe destacar la de 2 de noviembre de 2001, en la que después de referirse a la regulación del Patrimonio Municipal del suelo señala que “la ley ha querido y quiere que el Patrimonio Municipal del Suelo funcione como un patrimonio separado, es decir, como un conjunto de bienes afectos al cumplimiento de un fin determinado, fin que aquí no es cualquiera de los que las Corporaciones Locales han de perseguir según la legislación del Régimen Local (arts. 25 y 26 de la Ley 7/1985), sino el específico y concreto de ‘prevenir, encauzar y desarrollar, técnica y económicamente, la expansión de las poblaciones (art. 89.2.º de la

Ley del Suelo de 1976) y ha querido y quiere expresamente, con claridad elogiable, que el producto de las enajenaciones de terrenos del patrimonio se destinen no a cualquier fin, por loable y razonable que sea, sino al específico de conservación y ampliación del propio Patrimonio Municipal del Suelo, ante tamaña claridad, sólo una expresa previsión legislativa en contrario puede hacer que los Patrimonios Municipales del Suelo abandonando su origen, su caracterización y finalidad pasen a convertirse en fuente de financiación de otras y muy distintas finalidades presupuestarias municipales...’”

Por tanto, los fines son más amplios que los previstos en el artículo 276, apartado 2.º, cuando establecía que los Bienes del Patrimonio Municipal del Suelo constituyen un patrimonio separado de los restantes bienes municipales y los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos o sustitución del aprovechamiento correspondiente a la administración por su equivalente metálico se destinarán a la conservación y aplicación del mismo, pero dicha normativa no es aplicable en virtud de la fecha en la que se adoptó el acuerdo recurrido».

Es decir, no hay una vinculación directa de los bienes del patrimonio a una finalidad única, sino a un destino global que cuando opera mediante la sustitución del valor, en cambio ha de partir del mayor valor obtenido en el mercado para permitir su reinversión con la mayor ventaja en beneficio de la comunidad, tal y como se prevé en la Constitución por lo que, de no hallarse ante los supuestos tasados o los inherentes al proceso urbanizador, debe aplicarse el principio general contenido en las leyes básicas del Estado de publicidad y concurrencia de ofertas y no a la enajenación directa, no constando, por otra parte, si el Ayuntamiento tenía o no en el mismo ámbito más suelos patrimoniales que se beneficiarían de los gastos realizados.

Partiendo la Resolución de la mayor flexibilidad de los Patrimonios del Suelo, se citan en ella los artículos 155.2, 282.2 de la Ley del Suelo del Estado, no vigentes ya en el momento de otorgamiento de la escritura, y el artículo 130.2.A.a) de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía.

La remisión no parece muy afortunada. En efecto:

- a) El artículo 155.2 se limita a expresar la extensión del concepto de gastos de urbanización en congruencia con el Reglamento de Gestión Urbanística.
- b) El artículo 282.2 describe la configuración de los Patrimonios del Suelo; el 276.2, al que se remite, alude a los «ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos», y en el artículo 280.1, al que también se remite, se limita a recoger la vinculación global de su destino, es decir, los bienes mismos o el producto de su enajenación.
- c) En ningún momento estos preceptos aluden a la enajenación directa sino que, por el contrario, el artículo 284, cuya cita omite la Resolución, lo que dice es que: «los terrenos pertenecientes al Patrimonio del Suelo sólo podrán ser enajenados en virtud de concurso».
- d) Por fin, la remisión al artículo 130.2.A.a) lo que hace es referirse, con carácter general, a las previsiones de los Estatutos, pero sin que ello pueda entenderse que altera el régimen jurídico de disposición de los bienes respectivamente afectados.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

De proseguir la Dirección en la doctrina expuesta, entendemos que se abre una vía sumamente peligrosa en la que el Registrador, a pesar del respaldo de la supuesta obligatoriedad de su contenido, podrá verse avocado a una responsabilidad directa al no contar con una base legal suficiente sino, más bien, contradictoria, involucrando en el riesgo la confianza en la institución.

Cuando todos los indicadores sociales tienden a incrementar el control de los actos de las Administraciones, no se entiende que la Dirección dé un paso atrás en la doctrina tradicional.

La complejidad del sistema normativo español exige la aplicación de criterios interpretativos resultantes de una aplicación integradora de todo el sistema, guiada por la especificidad de las competencias de las Comunidades y su inserción en el modelo legislativo en el que no predomina sólo la aplicación sucesiva en el tiempo de una pluralidad de normas, sino de su posición en la estructura normativa del Estado.

En este sentido, si fuera acertado el criterio expuesto, ¿se puede situar el Registrador amparado en la Dirección por la obligatoriedad de las Resoluciones por encima del principio de legalidad? En este sentido se puede apreciar la incoherencia de mantener la responsabilidad personal del Registrador y dejarle vinculado a aplicar una doctrina que, salvo infalibilidad de la Dirección, le dejaría desprotegido y forzado a exigir de regreso la responsabilidad de la Administración si judicialmente se declarase infundada.

Como colofón de cuanto se ha expuesto, qué grado de vinculación es mayor, el de la Resolución que comentamos o el resultante de la sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de octubre de 2005 (A.7136) la cual admite el ejercicio de la acción pública contra el acuerdo de aprobación de un convenio urbanístico que contenía la enajenación directa de una parcela de propiedad municipal cuando ya estaba inscrito el proyecto de compensación, es decir, cuando ya no podía tener lugar la monetarización. El Tribunal Supremo declara que «se apartó el Ayuntamiento recurrente al utilizar un convenio urbanístico con el fin de aprobar una modificación de un proyecto de compensación, sustituyendo la entrega de una concreta parcela por una determinada compensación económica, a pesar de que aquélla, una vez aprobado definitivamente el proyecto de compensación, formaba parte del patrimonio municipal del suelo, cuya enajenación sólo podía llevarse a cabo mediante concurso».

La doctrina es justamente la contraria de la que dimana de la Resolución.

Por otro lado, ¿es justificable que la propia Dirección haya rechazado la aplicación de preceptos reglamentarios por supuesta falta de cobertura legal, cuando por su inserción en la estructura del Estado tiene el deber de cumplir los actos normativos del Consejo de Ministros dictados con informe favorable del Consejo de Estado y aquí, en cambio, hacer caso omiso, sin ni siquiera citarla, de una Ley Básica del Estado, la del Patrimonio de las Administraciones, que obliga a todos los Ayuntamientos también? (6).

(6) A tal respecto, véanse los *Comentarios a la Resolución de 16 de enero de 2002*, suscritos por Gabriel SORIA en esta Revista 678, págs. 2452-7 y sigs.

RESUMEN

**ENAJENACIÓN DE BIENES
MUNICIPALES**

En este trabajo se analiza la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado, de 18 de mayo de 2005, que supone una quiebra de la doctrina tradicional sobre la enajenación de bienes patrimoniales de los Ayuntamientos, ya que acepta la enajenación directa de una parcela de reemplazo de un proyecto de repartición sin necesidad de subasta pública, en contra del principio de publicidad y concurrencia resultante tanto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la legislación de régimen local y la Ley de Patrimonio de aquéllas.

ABSTRACT

DISPOSAL MUNICIPAL ASSETS

This paper analyses the Directorate-General of Registries and Notarial Affairs' Decision of 18 May 2005, which breaks with traditional wisdom on the disposal of assets belonging to city and town governments, inasmuch as the decision accepts the direct disposal of a replacement parcel from a parcel redistribution project without the need to conduct a public auction, in defiance of the rule of publicity and competition instituted under the Public Administration Contract Act, local legislation and the Act on Public Administration Land.