

BASE DE DATOS DE Norma DEF.-

Referencia: NCR012117

RESOLUCIÓN de 7 de noviembre de 2023, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la calificación de la registradora de la propiedad de Mérida n.º 1, por la que se suspende la inscripción de una escritura de reversión.*(BOE de 30 noviembre de 2023)***SUMARIO:**

Registro de la Propiedad. Reversión de finca donada al Estado para construir un silo que no llegó a edificarse. Para resolver sobre la pretensión del recurrente, debe determinarse si la voluntad de la donante fue sujetar la donación a **condición resolutoria** cuyo incumplimiento determinaría la pérdida automática de la eficacia del negocio o sujetarla a **modo**, cuyo incumplimiento habilitaría la pretensión de instar la revocación por la donante o sus sucesores con efectos frente a terceros.

Sin perjuicio del carácter legal que en origen tiene el **derecho de reversión**, ello no permite atribuirle un efecto puramente automático y ajeno a los mecanismos de garantía que supone la necesidad de su expresa aceptación por parte del cesionario, de su necesaria formalización y constancia documental en el contrato de cesión, y del régimen de su publicidad registral, configurándose como un elemento modalizador del negocio jurídico de cesión gratuita (contrato innominado, donación modal, o contrato de naturaleza administrativa especial sujeto al Derecho privado), a modo de garantía real oponible a terceros, que sin impedir la actuación unilateral de la Administración vía procedimiento administrativo, con audiencia del interesado, en la resolución de la cesión y reversión por incumplimiento de sus fines, no puede ser ajena a las exigencias de la legislación hipotecaria.

En el presente caso, para apreciar la **voluntad de la donante** debe partirse de los términos en que se ha practicado la inscripción de la donación. Pero, además, debe considerarse determinante que, en la escritura cuya calificación ha sido impugnada, la donante y el donatario manifiestan inequívocamente su conformidad en cuanto a la trascendencia jurídica del hecho de que la donación se otorgara con una **finalidad concreta** que no ha sido cumplida, con la consecuencia de que la asociación donante deba recuperar el pleno dominio de la finca donada. Por ello, sin entrar en la estricta calificación jurídica sobre si se trataba de una donación con cláusula de reversión o más propiamente de una donación modal, lo cierto es que, estando de acuerdo ambas partes en el efecto revocatorio o resolutorio de la falta de destino de la finca donada a la finalidad para la que se realizó, y no existiendo terceros eventualmente perjudicados, no debe ponerse objeción alguna a la inscripción solicitada.

PRECEPTOS:

Código Civil, arts. 641, 647, 797, 1.115, 1.281 y 1.289.

Ley Hipotecaria de 1946, arts. 1, 18, 38, 82, 210 y 322 y ss.

Ley 39/2015 (LPACAP), art. 99.

Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), art. 177.

RD 1372/1986 (Rgto. Bienes de Entidades Locales), arts. 13 y 111.2.

RD 1373/2009 (Rgto. LPAP), art. 42.1.

En el recurso interpuesto por don J. P. R., delegado especial de Economía y Hacienda en Badajoz, contra la calificación de la registradora de la Propiedad de Mérida número 1, doña María Purificación Pascual Rincón, por la que se suspende la inscripción de una escritura de reversión.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada el día 20 de enero de 2023 por el notario de Badajoz, don Carlos Alberto Mateo Íñiguez, por la representación de Estado Español, por un lado, y la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo», por otro, se otorgaba la reversión de una donación sobre la que exponían los hechos siguientes:

- Que la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo» –antes «Asociación Local de Labradores de Villagonzalo»–, donó al Servicio nacional del Trigo una parcela «con destino a la construcción de un silo».
- Que la donación fue otorgada el día 9 de mayo de 1968 ante el notario de Mérida, don José María Silio Vicente.

– Que el Servicio Nacional de Productos Agrarios acordó el día 30 de enero de 1986 declarar que el inmueble no era necesario para los fines de su competencia y solicitó la inscripción al Patrimonio General de Estado, lo que se formalizó mediante acta de fecha 5 de junio de 1992.

– Que, al no haberse construido el silo por el Servicio Nacional del Trigo ni por el Servicio Nacional de Productos Agrarios, la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo» acordó en asamblea general de fecha 20 de julio de 2018, solicitar la reversión del terreno.

– Que, por Orden del Ministerio de Hacienda de fecha 12 de diciembre de 2019, se resolvió acceder a la reversión de la finca a favor de la asociación y que la Dirección General de Patrimonio del Estado llevó a cabo los trámites necesarios para la efectividad de la Orden Ministerial.

En la citada escritura se disponía que el Estado Español resolvía la cesión gratuita revirtiendo la finca a favor de la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo».

En el Registro de la Propiedad, la finca constaba inscrita en la cesión a favor del Estado en los términos siguientes: «la dona unilateralmente al Servicio Nacional del Trigo (...) acepta dicha donación con objeto de destinarla a la construcción de un silo. En su virtud, inscribo definitivamente esta nueva finca a favor del Estado, en su rama Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Cereales, por título de donación sin condiciones especiales (...)». No constaba inscrita como inscripción separada o especial carga o condición alguna.

II

Presentada el día 16 de junio de 2023 la referida escritura en el Registro de la Propiedad de Mérida número 1, fue objeto de la siguiente nota de calificación, notificada el día 1 de agosto de 2023:

«Nota de calificación: asiento: 1007 del diario 237.

Datos de presentación:

Fecha: 16/06/2023.

Asiento: 1007.

Diario: 237.

Datos del documento: - reversión -.

Fecha: 20/01/2023.

Notario: Carlos Alberto Mateos Íñiguez.

Protocolo: 135/2023.

Finca: 6.911 de Villagonzalo.

Hechos.

Por la escritura presentada se resuelve la donación gratuita de una parcela de terreno sita en Villagonzalo, realizada por la Asociación Local de Agricultores de Villagonzalo, a favor del antiguo Servicio Nacional del Trigo. Del asiento del Registro, resulta que la donación quedo inscrita “sin condiciones especiales”.

Fundamentos de Derecho.

El principio de legitimación registral, mantiene la exactitud del Registro mientras no se demuestre que no concuerda con la realidad jurídica.

El artículo 1.3 de la Ley Hipotecaria determina que:

“Los asientos del Registro, practicados en los libros que se determinan en los art. 238 y siguientes, en cuanto se refieran a derechos inscribibles, están bajo la salvaguarda de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos en esta Ley.”

Y el artículo 38 siguiente que:

“A todos los efectos legales se presumirá que los derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o de los derechos reales tiene la posesión de los mismos.

No estando sujeta a condición, la donación es un negocio jurídico que una vez perfecto no puede ser revocado salvo por las causas previstas en el Código Civil.

Conforme al artículo 18 de la Ley Hipotecaria el Registrador de la Propiedad que suscribe, previo examen y calificación del documento presentado, ha resuelto suspender la práctica de los asientos solicitados por:

No estando sujeta la donación a condición, esta no puede ser revocada salvo por las causas previstas en el Código Civil.

Mérida, a veintisiete de junio del año dos mil veintitrés La Registrador (firma ilegible). Fdo.: María de la Purificación Pascual Rincón.

Esta nota de calificación será notificada al presentante y al Notario autorizante de la escritura en la forma prevista por el artículo 322 de la Ley Hipotecaria (...).»

III

Contra la anterior nota de calificación, don J. P. R., delegado especial de Economía y Hacienda en Badajoz, interpuso recurso el día 10 de agosto de 2023 mediante escrito en el que alegaba lo siguiente:

«Los fundamentos de derecho son los contenidos en el informe de la Abogacía del Estado que se adjunta, referencia AE 131/2022, de fecha 14 de diciembre de 2022, en particular los artículos 647 del Código Civil y el artículo 42.1 del Reglamento de la LPAP, aprobado por RD 1373/2009.»

En el citado informe constaba, en esencia, lo siguiente:

Primero. Que a juicio de la Abogacía del Estado no nos encontramos propiamente ante una cesión de bienes regulada en los artículos 145 y siguientes de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Segundo. Por el contrario, la asociación donó al Estado el inmueble sometido a la condición o al modo de construir un silo. En el presente caso nos encontramos ante un supuesto de hecho previsto en el 42.1 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Como quiera que la condición o modo no ha sido cumplida, lo que procede es la revocación de la donación y consecuente reversión de la finca a favor del donante conforme a los artículos 647 del Código Civil y 42.1 de dicho Reglamento, y toda vez que la finca se donó al Estado sometida a condición o modo de destinarla a un fin determinado (la construcción de un silo) y como se ha incumplido dicha condición, lo que procede es la reversión del bien donado al donante.

Tercero. En contra de lo que dice el Registro de la Propiedad, en la inscripción registral viene expresamente indicado que el estado acepta dicha donación «con objeto de destinarla a la construcción de un silo». Es decir, que la condición o modo sí está inscrita en el Registro, y las consecuencias del incumplimiento son las prevenidas por los artículos 647 del Código Civil y el artículo 42.1 del Reglamento General de la Ley 33/2003.

Intentar ahora una cesión gratuita implica dictar una nueva Orden Ministerial de cesión.

Terminaba el escrito de recurso con la siguiente solicitud:

«Que se califique la donación inicial sujeta a condición y, por tanto, se inscriba en el Registro de la Propiedad el negocio jurídico de la reversión de la Administración General del Estado a la Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo (Badajoz), en los términos de la escritura pública, protocolo n.º 135 del Notario de Badajoz Carlos Alberto Mateos Iñiguez, de fecha 20 de enero de 2023.»

IV

Mediante escrito, de fecha 17 de agosto de 2023, la registradora de la Propiedad emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo. Notificada la interposición del recurso al notario autorizante del título calificado, no se ha producido alegación alguna.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 641, 647, 797, 1115, 1281 y 1289 del Código Civil; 1, 18, 38, 82, 210 y 322 y siguientes de la Ley Hipotecaria; 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 42.1 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 177 del Reglamento Hipotecario; 13 y 111.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de marzo de 1988, 13 de julio de 1989, 23 de noviembre de 2004 y 20 de julio de 2007; las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 10 de marzo y 5 de mayo de 1978, 6 de noviembre de 1980, 29 de abril y 16 de octubre de 1991, 26 de noviembre de 1992, 16 de abril de 2002, 26 de noviembre de 2003, 10 de septiembre de 2004, 13 de septiembre de 2005, 19 de junio de 2010, 7 de marzo y 2 de diciembre de 2011, 29 de febrero, 17 de septiembre y 3 y 16 de octubre de 2012, 11 de diciembre de 2014, 2 de diciembre de 2015, 30 de marzo, 18 de mayo y 12 de diciembre de 2016 y 8 de noviembre de 2018, y la Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 2 de marzo de 2022.

1. Debe decidirse en este expediente si es o no inscribible una escritura calificada de «reversión» de una finca cedida gratuitamente en la que concurren los hechos y circunstancias siguientes:

– Mediante escritura de fecha 9 de mayo de 1968, la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo» –antes «Asociación Local de Labradores de Villagonzalo»–, donó al Servicio Nacional del Trigo una parcela, «con destino a la construcción de un silo».

– El Servicio Nacional de Productos Agrarios acordó, el día 30 de enero de 1986, declarar que el inmueble no era necesario para los fines de su competencia y solicitó la inscripción al Patrimonio General de Estado, lo que se formalizó mediante acta de fecha 5 de junio de 1992.

– Al no haberse construido el silo por el Servicio Nacional del Trigo ni por el Servicio Nacional de Productos Agrarios, la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo» acuerda, en asamblea general de fecha 20 de julio de 2018, solicitar la reversión del terreno.

– Por Orden del Ministerio de Hacienda de fecha 12 de diciembre de 2019, se resuelve acceder a la reversión de la finca a favor de la asociación y que la Dirección General de Patrimonio del Estado lleve a cabo los trámites necesarios para la efectividad de la Orden Ministerial.

– Mediante escritura otorgada el día 20 de enero de 2023 por el Estado Español, por un lado, y la «Asociación Local de Labradores de Villagonzalo», por otro, calificada de «reversión» «se resuelve» determinada donación, «revirtiendo» la finca a favor de la «Asociación Local Los Ejidos de Villagonzalo».

– En el Registro, la finca consta inscrita a favor del Estado, haciéndose constar que la referida Asociación «la dona unilateralmente al Servicio Nacional del Trigo (...)» y que el Estado, mediante su representante «acepta dicha donación con objeto de destinarla a la construcción de un silo. En su virtud, inscribo definitivamente esta nueva finca a favor del Estado, en su rama Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Cereales, por título de donación sin condiciones especiales (...)». No consta inscrita como inscripción separada o especial carga o condición alguna. Y, según nota al margen, de fecha 25 de junio de 1992, figura que «cesa la adscripción al Ministerio de Agricultura, Servicio Nacional de Cereales por no ser necesaria esta finca al cumplimiento de los fines que le competen, sin nueva adscripción alguna, quedando el inmueble incorporado al Patrimonio del Estado».

La registradora señala como defecto que, no estando sujeta a condición, la donación es un negocio jurídico que una vez perfecto no puede ser revocado salvo por las causas previstas en el Código Civil.

El recurrente alega lo siguiente: que la Asociación donó al Estado el inmueble sometido a la condición o al modo de construir un silo; que, como no se ha cumplido la condición o el modo, lo que procede es la revocación de la donación y consecuente reversión de la finca a favor del donante conforme la ley; y que en la inscripción registral viene expresamente indicado que el Estado «(...) acepta dicha donación con objeto de destinarla a la construcción de un silo», es decir que la condición o el modo aparece claramente inscrito en el Registro, y las consecuencias del incumplimiento son las prevenidas en los artículos 647 del Código Civil y 42.1 del Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto.

2. Para resolver sobre la pretensión del recurrente, debe determinarse si la voluntad de la donante fue sujeta la donación a condición resolutoria cuyo incumplimiento determinaría la pérdida automática de la eficacia del negocio o sujeta a modo, cuyo incumplimiento habilitaría la pretensión de instar la revocación por la donante o sus sucesores con efectos frente a terceros.

La jurisprudencia ha tenido ocasión de marcar las diferencias existentes entre la donación modal (artículo 647 del Código Civil) y la donación con cláusula de reversión (artículo 641 del Código Civil); así lo han hecho las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 11 de marzo de 1988 y 13 de julio de 1989, afirmando la primera de ellas que: «las donaciones con cláusula de reversión necesariamente hay que incluirlas en la modalidad de donaciones condicionales, en su verdadera acepción técnica, pues tal pacto supone el recobro por el donante de lo que regaló (para cualquier caso y circunstancia), o el paso de lo donado, desde el donatario a terceras personas, pudiendo establecerse la reversión tanto en favor del donante como del tercero, no sólo para sí ocurre un cierto suceso, y entonces serían condicionales, sino también para cuando llegue cierto tiempo, y entonces serían a plazo; entendiéndose que la reversión acordada en favor del donante, y en el caso de que hubiesen muerto de sus herederos, habrá de corresponder a éstos, si vivieren al cumplirse la condición puesta para la reversión; conservando el donatario las facultades propias del titular de los bienes donados, si bien bajo la amenaza de perderlos si acontece el hecho reversional, y gozando tal hecho de la naturaleza propia de una condición resolutoria, bajo la que se hizo la donación, y cuyo cumplimiento producirá automáticamente la resolución de la misma. La donación con carga modal del artículo 647 del Código civil, supone en cambio una institución en la que el donante ha exigido al donatario la concurrencia de un modo, finalidad, carga, motivo o recomendación, cuyo incumplimiento puede dar lugar a la revocación o resolución de un contrato que en principio nació irrevocable por la sola voluntad del donante, pudiendo quedar sin efectos después, por la existencia de tales incumplimientos, y provocando un juego semejante al del artículo 1124 del Código civil, si bien con la notable diferencia de que los efectos no se producen ipso iure, facultándose por el contrario al donante para pedirlos judicialmente».

Al regular el Código Civil las condiciones en el artículo 647, no se refiere en sentido técnico a éstas (lo mismo sucede en la donación analizada), sino a carga, modo, o gravamen, al haber tomado la terminología usada por el

Código francés que, pasando al Proyecto de 1851, y después al Anteproyecto de 1882-1888, llega finalmente al vigente Código.

Este Centro Directivo ha puesto de relieve (vid. la Resolución de 11 de diciembre de 2014, entre otras citadas en los «Vistos» de la presente) que, frente a la condición en sentido estricto o propio, como determinación accesoria de la voluntad de la que se hace depender la consumación o resolución de los efectos de un acto o negocio jurídico, en las donaciones son frecuentes los llamados modos impuestos por el donante, sean cargas, gravámenes, obligaciones o servicios futuros a cargo del donatario, y a los que el artículo 647 del Código Civil se refiere con el término «condiciones» al regular la facultad de revocación por el donante en caso de incumplimiento. Sin duda, en la utilización de esta terminología no es ajena la idea de que el modo impuesto por el donante es por éste considerado como condicionante de la eficacia de la donación, pues no sólo obliga, sino que su incumplimiento puede dar lugar a la ineficacia del negocio por voluntad del donante mediante el ejercicio de la facultad revocatoria.

En la donación con carga o modo, junto al ánimo de liberalidad, connatural a toda donación, existe una determinación accesoria de la voluntad del donante que pretende limitar la disposición que se realiza en favor del donatario con el propósito de obtener una determinada finalidad. Pero esa carga la impone el disponente o donante y de ella es lógica consecuencia la facultad revocatoria que la ley reconoce a aquél, estableciendo en tal sentido el artículo 647 del Código Civil que la donación será revocada a instancia del donante cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso.

El artículo 1281 del Código Civil establece que, si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas; y el artículo 1289 dispone que cuando absolutamente fuere imposible resolver las dudas por las reglas establecidas en los artículos precedentes, si aquéllas recaen sobre circunstancias accidentales del contrato, y éste fuere gratuito, se resolverán en favor de la menor transmisión de derechos e intereses.

Por lo demás, muchas veces no es fácil establecer una clara línea diferenciadora entre el modo y la condición resolutoria en la donación, y las Resoluciones de este Centro Directivo de 29 de abril y 16 de octubre de 1991 venían a reconocer una diferencia por razón de sus efectos: la resolución opera de forma automática en caso de producirse el evento resolutorio, de suerte que ya no cabe una prórroga del plazo para su cumplimiento, en tanto que el incumplimiento del modo atribuye una facultad al donante, la de revocar la donación conforme al citado artículo 647, que mientras no se ejerza mantiene la subsistencia de aquélla y que, del mismo modo que es facultativo su ejercicio, voluntaria es la renuncia a la misma o la concesión de un nuevo plazo o modalidad para su cumplimiento. Esa diferencia en cuanto al modo de actuar viene determinada en gran medida por la naturaleza del elemento o circunstancia en que puede consistir el evento condicionante o el modo pues, si en la condición puede ser completamente ajeno al comportamiento o actividad del donatario (y de no ser así, y dentro del margen que permitiría su admisión como condición por no resultar incompatible con lo dispuesto en el artículo 1115 del Código Civil, debe tener cierto grado de objetividad que permita apreciar el hecho de su producción o la imposibilidad de que la misma tenga lugar), en el modo no sólo depende necesariamente de la voluntad o comportamiento del donatario, sino que admite un mayor grado de subjetivismo en su apreciación, lo que no significa que el donatario no pueda sostener su cumplimiento frente a la pretensión revocatoria del donante.

3. La Sala Primera del Tribunal Supremo (Sentencia número 900/2007, 20 de julio) ha declarado que: «El modo, carga o gravamen puede ser cualquier tipo de actuación o conducta, aún no evaluable económicamente (sentencia de 23 de noviembre de 2004) o puede ser un motivo, finalidad, deseo o recomendación (sentencias de 11 de diciembre de 1988 y 27 de diciembre de 1994) o, en definitiva, el cumplimiento de una obligación como determinación accesoria de la voluntad del donante (sentencia 6 de abril 1999). Y esta amplia variedad de objeto del modo, comprende también la destinación, acción y efecto de destinar, es decir, el caso de que el donante impone el destino que ha de tener la cosa donada».

Por otra parte, no puede ignorarse el problema de las cargas modales impuestas muchos años atrás y que quizás en la actualidad sean imposibles de cumplir, o quepa considerar que ya han cumplido su cometido, cuestión que ha generado no poca litigiosidad, debiendo anticiparse que el Tribunal Supremo se ha mostrado favorable a admitir un carácter potencialmente perpetuo del modo, tanto en los pronunciamientos civiles como en los contencioso-administrativos, aunque en este último ámbito existe también una corriente jurisprudencial que aboga por la aplicación de los criterios recogidos en los artículos 13 y 111.2 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que conducen, en distintos escenarios, a una duración limitada a 30 años.

Es por tanto cuestión capital en la materia la relativa al dilema sobre el carácter perpetuo o temporal del modo impuesto por el donante en una donación; esto es, si la posibilidad de revocar la donación modal por incumplimiento del modo, reconocida en el artículo 647 del Código Civil, tiene carácter perpetuo, pudiendo el donante (o, en su caso, los herederos del donante) ejercitar la acción de revocación siempre que el modo se incumpla, con independencia del tiempo transcurrido desde el establecimiento del mismo; o si, por el contrario, transcurrido un determinado plazo cumpliéndose el modo (la carga o la afección del bien al destino que estableció el donante), debe entenderse que aquél se ha cumplido y consumado y, por tanto, el donante no puede instar la revocación de la donación, aunque se «incumpla» el modo.

De esta cuestión, así como del supuesto carácter personalísimo de la acción de revocación de la donación por incumplimiento del modo y su intransmisibilidad a los herederos del donante, se ha ocupado esta Dirección General recientemente en Resolución de 2 de marzo de 2022, sin que deban analizarse en este expediente dada la concreta cuestión planteada en la calificación impugnada.

4. En relación con el artículo 42.1 del Reglamento General de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, al que se refiere el recurrente («solo procederá la reversión de los bienes y derechos adquiridos gratuitamente bajo condición o modo de destino a un fin determinado cuando, no habiendo transcurrido el plazo fijado en el acuerdo, o en todo caso, el señalado en el artículo 21.4 de la Ley, se incumplieran las condiciones o el modo impuestos en el mismo»), cabe recordar que, como ha puesto de relieve este Centro Directivo, la singular protección que el Registro de la Propiedad otorga al titular inscrito constituye un límite importante a las facultades reivindicativas y de autotutela de la Administración que resulta obligada a impugnar judicialmente la presunción de legitimidad que deriva de la inscripción en el Registro (artículos 1 y 38 de la Ley Hipotecaria, salvo en el caso particular de los deslindes de costas, artículo 13 de la Ley de Costas, y de cauces públicos, artículo 87 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas), excepciones ambas que se justifican por la ostensibilidad característica del demanio natural, así como aquellos otros supuestos de autotutela expresamente admitidos por la Ley.

Así debe entenderse el contenido del artículo 99 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuando exceptúa de la ejecución forzosa de los actos administrativos por la propia Administración, aquellos supuestos en que «(...) la Ley exija la intervención de los Tribunales», siendo así que el primer artículo de la Ley Hipotecaria expresamente sanciona que los asientos del Registro están bajo la salvaguardia de los tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare su inexactitud, protección judicial de la que goza el titular registral.

Así, respecto de la reversión de bienes procedentes del patrimonio público de suelo a que se refiere el artículo 52, apartado tercero, del texto refundido de la Ley de Suelo, realizando una interpretación conjunta de las diversas disposiciones legales citadas que se refieren directa o indirectamente a este derecho reversional, cabe concluir, como ya afirmara este Centro Directivo en Resoluciones de 12 de diciembre de 2016 y 8 de noviembre de 2018, que si bien el mismo constituye una garantía «*ex lege*», como causa de resolución de carácter implícito, ligada necesariamente a la cesión gratuita de bienes patrimoniales, con fin de asegurar el cumplimiento del fin público a que se encuentra naturalmente afecto el patrimonio público de suelo; sin embargo, su expresa configuración legal como causa de resolución explícita de la cesión, y su aptitud para ser susceptible de constancia registral, precisamente para poder obtener una eficacia «*erga omnes*» que por sí sola no tiene (configuración que responde al hecho de estar enmarcado dicho derecho de reversión en el ámbito del tráfico jurídico-inmobiliario de bienes patrimoniales, que en vía de principios queda sometido con carácter general a las normas privadas y a la jurisdicción civil en los términos ya expuestos), requiere el cumplimiento de las exigencias propias de la legislación hipotecaria, máxime cuando es posible la alteración del citado régimen legal de reversión, mediante la oportuna estipulación negocial en tal sentido, dentro de los límites legales.

En definitiva, sin perjuicio del carácter legal que en origen tiene el derecho de reversión, ello no permite atribuirle un efecto puramente automático y ajeno a los mecanismos de garantía que supone la necesidad de su expresa aceptación por parte del cesionario, de su necesaria formalización y constancia documental en el contrato de cesión, y del régimen de su publicidad registral, configurándose como un elemento modalizador del negocio jurídico de cesión gratuita (contrato innominado, donación modal, o contrato de naturaleza administrativa especial sujeto al Derecho privado), a modo de garantía real oponible a terceros, que sin impedir la actuación unilateral de la Administración vía procedimiento administrativo, con audiencia del interesado, en la resolución de la cesión y reversión por incumplimiento de sus fines, no puede ser ajena ni a las exigencias de la reiterada legislación hipotecaria.

5. En el presente caso, para apreciar la voluntad de la donante debe partirse de los términos en que se ha practicado la inscripción de la donación, al no haberse presentado ni constar en este expediente la escritura otorgada el día 9 de mayo de 1968 junto con la escritura calificada. Pero, además, debe considerarse determinante que, en la escritura cuya calificación ha sido impugnada, la donante y el donatario manifiestan inequívocamente su conformidad en cuanto a la trascendencia jurídica del hecho de que la donación se otorgara con una finalidad concreta que no ha sido cumplida, con la consecuencia de que la asociación donante deba recuperar el pleno dominio de la finca donada. Por ello, sin entrar en la estricta calificación jurídica sobre si se trataba de una donación con cláusula de reversión o más propiamente de una donación modal, lo cierto es que, estando de acuerdo ambas partes en el efecto revocatorio o resolutorio de la falta de destino de la finca donada a la finalidad para la que se realizó, y no existiendo terceros eventualmente perjudicados, no debe ponerse objeción alguna a la inscripción solicitada.

Esta Dirección General ha acordado estimar el recurso interpuesto y revocar la calificación.

Contra esta resolución los legalmente legitimados pueden recurrir mediante demanda ante el Juzgado de lo Civil de la capital de la Provincia del lugar donde radica el inmueble en el plazo de dos meses desde su notificación,

siendo de aplicación las normas del juicio verbal, todo ello conforme a lo establecido en los artículos 325 y 328 de la Ley Hipotecaria.

Madrid, 7 de noviembre de 2023. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.