

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

- 10134** *Resolución de 6 de agosto de 2014, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación extendida por el registrador de la propiedad interino de Alicante n.º 7, por la que se reitera la negativa a inscribir una escritura de cesión de hipoteca cuya inscripción anteriormente había denegado el registrador titular del referido Registro.*

En el recurso interpuesto por don R. L. L., en representación de la mercantil «Lorca Explotaciones y Alquileres, S. L.», contra la nota de calificación extendida por el registrador de la Propiedad interino de Alicante número 7, don Constancio Villaplana García, por la que se reitera la negativa a inscribir una escritura de cesión de hipoteca cuya inscripción anteriormente había denegado el registrador titular del referido Registro.

Hechos

I

Mediante escritura otorgada en Alicante ante el notario de dicha ciudad, don Ramón Alarcón Cánovas, el día 12 de febrero de 2014, con el número de protocolo 152, el Ayuntamiento de Alicante, por medio de su concejala de Urbanismo y su vicesecretario, procedió a ceder y transmitir a la mercantil «Lorca Explotaciones y Alquileres, S.L.», los créditos hipotecarios que el Ayuntamiento ostentaba sobre las parcelas sitas en la Avenida (...) números (...), registrales 33.381 y 33.383 frente a la mercantil deudora «Riverton Gates, S.L.». En relación al procedimiento de cesión, se hace constar en la escritura: que las hipotecas fueron constituidas en garantía de pago de las cantidades aplazadas en la escritura de venta de las fincas; que el día 15 de octubre de 2013 se cumplió el primero de los plazos previstos para el pago aplazado del precio sin que éste se haya producido; que el día 14 de noviembre de 2013 se presentó por la sociedad cesionaria un escrito solicitando la cesión del crédito hipotecario; que mediante providencia de 27 de noviembre de 2013 de la concejala de Patrimonio se comunicó a la mercantil deudora la solicitud realizada por la cesionaria poniéndole de manifiesto el expediente y concediéndole plazo para alegaciones; que la junta de gobierno local en sesión de 27 de enero de 2014 adoptó el acuerdo de cesión de los créditos. El precio de la cesión está constituido por el total importe de los principales por los que respondían las hipotecas de cada una de las fincas, sumándole los intereses generados al tipo del interés legal del dinero vigente, siendo estas cantidades satisfechas en el día de otorgamiento de la escritura, con anterioridad a este acto.

II

Presentada en el Registro de la Propiedad de Alicante número 7 copia de la referida escritura, fue objeto de una primera nota de calificación, que literalmente, era la siguiente: «Entrada n.º: 205 Del año: 2.014 Asiento n.º: 281 Diario: 32 Presentado el 13/02/2014 a las 9:00 Presentante: Alarcón Cánovas, Ramón Interesados: Lorca Explotaciones y Alquileres, SL, Ayuntamiento de Alicante Naturaleza: Escritura pública Objeto: Cesión crédito. Protocolo n.º: 152/2014 de 12/02/2014 Notario: Ramón Alarcón Cánovas, Alicante/ Alacant Resolución de calificación desfavorable del Registro de la Propiedad de Alicante número siete Calificado el precedente documento, tras examinar los antecedentes del Registro de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, no se practica la operación registral interesada en base

a lo siguiente: 1. No se han cumplido los trámites establecidos por la ley para la cesión de bienes de dominio público por el procedimiento seguido. En la presente escritura se formaliza la cesión de créditos hipotecarios que posee el Excmo. Ayuntamiento de Alicante frente a una entidad mercantil debidamente inscritos en este Registro de la Propiedad. Esta cesión se produce tiene el único trámite de solicitud de la cesionaria de dicha transmisión y mediante el procedimiento de enajenación directa. Conforme al artículo 99 del Reglamento hipotecario la calificación de los documentos administrativos se extiende entre otros "(...) a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido (...) a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento (...)", por tanto el Registrador ha de comprobar el cumplimiento de todos los aspectos previstos en las normas para proceder a la cesión como también si se dan los requisitos para optar por un procedimiento al tratarse de actos administrativos reglados donde deben comprenderse todas las garantías y asimismo ha de calificar negativamente los documentos administrativos cuando estén desligados plenamente del procedimiento legalmente establecido lo cual está en consonancia con el artículo 62.1.e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas "...". El alcance de la calificación registral en este plano ha sido objeto de doctrina reiterada por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado como se puede observar entre otras en la Resolución de 23 de septiembre de 2013 que dice "...". Como cuestión previa y antes de comenzar con el examen del defecto de fondo enunciado es necesario pasar a analizar la naturaleza de lo transmitido, dos hipotecas a favor del Ayuntamiento de Alicante. La hipoteca es un derecho real en cuya virtud se sujeta *erga omnes* y de forma directa e inmediata un bien concreto a la garantía del pago de una deuda debiendo considerarse su inclusión en el Libro IV del Código Civil como un error (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de julio de 1997), y al constituirla, el deudor transmite al acreedor un derecho de realización separada del bien afecto, así como un derecho al cobro de su crédito, lo que implica que, si bien el dominio del bien hipotecado permanece ciertamente en el patrimonio del constituyente, existe un derecho de naturaleza real que pasa a integrar el patrimonio del acreedor garantizado; derecho que, en consecuencia, no podrá ser menoscabado por la actuación posterior del constituyente, sea ésta voluntaria (dispositiva) o forzosa (endeudamiento). Asimismo, después de tener claro que se trata de un derecho real, el Código Civil lo considera un bien inmueble y así el artículo 334.10 establece que "Son bienes inmuebles: (...) 10. (...) las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles" por lo que las reglas de cesión de hipoteca serán las establecidas para la transmisión de inmuebles. Entrando ya en el análisis de la cuestión de fondo hay que comenzar señalando que el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, dispone en su artículo 80 que la enajenación de bienes patrimoniales sólo podrá realizarse por subasta o permuta. Con una redacción claramente imperativa este precepto enuncia una regla general (subasta pública) sujeta a una única excepción (permuta). En el mismo sentido, el artículo 112, párrafo segundo, del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, determina que no será necesaria subasta en los casos de enajenación de bienes patrimoniales mediante permuta en determinadas condiciones. Ahora bien efecto, la disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que "...". Cumplido el mandato refundido otorgado al Gobierno por la disposición final primera de la citada Ley de Bases, hay que estar a lo dispuesto en la disposición final séptima del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, según la cual, de conformidad con la transcrita disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril: "...". Siguiendo estas normas se observa que las Comunidades Autónomas quedan habilitadas para regular en esta materia dentro de los límites establecidos por las mismas. En la Comunidad Valenciana se ha promulgado una norma al respecto, Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana que en su artículo 188.1 establece como

procedimiento general la subasta y como regla especial el concurso. Ahora bien, en su apartado 2.º se recogen una serie de supuestos en que se permite la enajenación directa y que son: "...". De todos los documentos presentados no resulta que nos encontremos ante uno de los supuestos que habilitan para acudir a este procedimiento de enajenación directa, pues en la certificación del acuerdo de cesión como trámites únicamente se recoge la solicitud del cesionario presentada el 14 de noviembre de 2013, así como la comunicación hecha al deudor el 27 de noviembre de 2013. Por ello es necesario que se acredite la concurrencia, si es el caso, de cualquiera de las circunstancias recogidas en el precepto indicado como habilitantes para acudir a dicho procedimiento o bien proceder conforme a otro procedimiento en que sí se cumplan los requisitos. Por tanto resuelvo, suspender la practica de las operaciones solicitadas hasta que se subsanen los defectos indicados en esta nota. Alicante, a siete de marzo de dos mil catorce El registrador (firma ilegible) Fdo.: Luis López Iglesias».

III

Aportados, junto con la escritura, dos informes de la jefa del Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento de Alicante de 10 de abril de 2014, por el que se hace constar que la cesión de los créditos en cuestión no requiere previo expediente de licitación pública ya que no se trata de un bien inmueble ni de un derecho real sobre el mismo; y del letrado don R. R. R. de 17 de abril de 2014 por el que se concluye que el acto de calificación del registrador no es ajustado a derecho por no constituir la hipoteca el elemento esencial del negocio jurídico de transmisión sino una garantía real para el pago de la obligación que contiene dicho crédito, por lo cual no procede seguir el procedimiento establecido en la normativa local, se extendió la siguiente nota de calificación: «Entrada n.º: 205 Del año: 2.014 Asiento n.º: 281 Diario: 32 Presentado el 13/02/2014 a las 9:00 Presentante: Alarcón Cánovas, Ramón Interesados: Lorca Explotaciones y Alquileres, SL, Ayuntamiento de Alicante Naturaleza: Escritura pública Objeto: Cesión crédito Protocolo N.º: 152/2014 de 12/02/2014 Notario: Ramón Alarcón Cánovas, Alicante/Alacant Resolución de calificación desfavorable del Registro de la Propiedad de Alicante número siete Calificado el precedente documento, tras examinar los antecedentes del Registro, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y concordantes de su Reglamento, no se practica la operación registral interesada en base a los siguientes: Hechos: I.–La escritura fue calificada negativamente por este Registro, por los motivos que constan en la nota de calificación desfavorable de fecha 7 de marzo de 2014, que se da aquí por reproducida. II.–Se aportan ahora dos escritos (uno, suscrito el 10 de abril de 2014 por doña M. F. G., jefa del Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento de Alicante, y otro, suscrito el 17 de abril de 2014 por el letrado don R. R. R.) en los que, sucintamente, se sostiene que lo cedido por el Ayuntamiento de Alicante a Lorca Explotaciones y Alquileres, SL, no fue un derecho real sino un derecho de crédito, y que por tanto la cesión no está sujeta a las limitaciones que la legislación sobre bienes de las entidades locales impone a la transmisión de bienes inmuebles de los Ayuntamientos. Fundamentos de Derecho: I.–Se trata en el presente asunto de dilucidar si, como sostenía la nota de calificación negativa de fecha 7 de marzo pasado, la hipoteca es un derecho real, o si, como sostienen los escritos antes aludidos, el hecho de que un crédito esté garantizado con hipoteca no altera la naturaleza esencialmente personal de dicho crédito. II.–Que la hipoteca no es un derecho personal, sino real, resulta claramente del Código Civil. Así, después de establecer dicho cuerpo legal en su artículo 1874.1 que la hipoteca ha de recaer sobre bienes inmuebles, dispone en su artículo 1876 (y, en iguales términos, el artículo 104 de la Ley Hipotecaria) que "...". Resaltan en esta norma las dos características básicas que definen a cualquier derecho real: el poder directo e inmediato del titular derecho sobre la cosa objeto del mismo, y la absolutividad de tal derecho (en cuanto puede oponerse a cualquier persona que lo cuestione o perturbe). Además de ello, del artículo 1964 del Código Civil resulta claramente que no se considera a la hipoteca como un simple derecho de crédito, pues dicho precepto sujeta a un plazo de prescripción distinto las acciones personales

(15 años) y la acción hipotecaria (20 años). También la doctrina (por ej., L. H. C. y A. G.) y la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 29-6-1989 y 3-7-1997; Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 3-10-1991, 3-4-1998 y 28-6-2005) son unánimes a la hora de reputar a la hipoteca como un derecho de naturaleza real. II (*sic*).—Dispone el artículo 334.10 del Código Civil que son bienes inmuebles las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles. III.—Por tanto, si la hipoteca es un derecho real sobre un inmueble, y los derechos reales que recaen sobre inmuebles son reputados legalmente como bienes inmuebles, es evidente que la cesión de una hipoteca supone la transmisión de un bien inmueble; de modo que si quien transmite es un Ayuntamiento, tal cesión estará sujeta a las limitaciones que la legislación sobre bienes de las entidades locales impone a la transmisión de inmuebles. IV.—En consecuencia, se reitera la negativa a inscribir la cesión de hipoteca, por enajenación directa, efectuada por el Ayuntamiento de Alicante, por no encajar dicha cesión en ninguno de los supuestos de enajenación directa autorizados por el art. 188.1 de la Ley 8/2010, de 23-6, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (tal y como por extenso se fundamentó en la repetida nota de calificación desfavorable de fecha 7 de marzo de 2014). Alicante, a cinco de mayo del año dos mil catorce. El registrador interino (firma ilegible) Fdo.: Constancio Villaplana García».

IV

La anterior nota de calificación es recurrida ante la Dirección General de los Registros y del Notariado por don R. L. L. en representación de la mercantil «Lorca Explotaciones y Alquileres, S.L.», en virtud de escrito que tuvo entrada en el Registro de la Propiedad de Alicante número 7 el día 5 de junio de 2014 por el que alega: que el acuerdo de cesión del crédito de 27 de enero de 2014 se realizó después de la tramitación del correspondiente expediente administrativo, en el que dieron trámite a la deudora a los fines de efectuar alegaciones sin que se planteara recurso alguno; que lo transmitido en la escritura es el crédito que el Ayuntamiento ostentaba ante la titular registral de las fincas, siendo el interés del Ayuntamiento que se le paguen las cantidades aplazadas, produciéndose con la cesión la realización de esta obligación; que lo que el Ayuntamiento cede es un derecho personal y las acciones que le pudieran corresponder, conforme lo dispuesto en los artículos 1526 y siguientes del Código Civil; que la hipoteca tiene carácter accesorio derivado del artículo 1857 y 1876 del Código Civil, teniendo en cuenta las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 23 de diciembre de 1987 y 17 de agosto de 1993 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1984; que avala esta interpretación el hecho de que, según ha reiterado el Tribunal Supremo, en los supuestos de cesión del crédito, la inscripción en el Registro de la Propiedad es declarativa e incluso no es necesaria para que el cesionario pueda instar el procedimiento judicial sumario del artículo 131 de la Ley Hipotecaria; que se ha seguido escrupulosamente el procedimiento previsto en el expediente administrativo, teniendo en cuenta que en el acuerdo de cesión se dispuso que el cesionario quedara subrogado en los derechos del cedente; que la hipoteca, más que un derecho real, es una carga real, tal y como recoge don G. C. B. M., profesor titular de Derecho Civil de en la Universidad de Sevilla en un artículo publicado en la Revista de Derecho Patrimonial; y que el registrador no ha debido calificar negativamente la escritura porque la ley ya recoge la forma de proceder a la nulidad de los actos administrativos mediante un sistema de revisión de oficio o de interposición de recursos, de modo que en el presente caso lo que existe es un acto administrativo válido y firme, siendo los únicos órganos que pueden determinar la adecuación del procedimiento la Administración, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma y los juzgados y tribunales competentes.

V

El notario autorizante emitió informe de conformidad con el artículo 327 de la Ley Hipotecaria por el que sostiene, resumidamente: que el bien patrimonial que se transmite

es el crédito, que es el bien con sustrato o contenido económico propio, y que es lo que puede constituir fuente de ingresos conforme a lo dispuesto en los artículos 76 del Real Decreto Legislativo 781/1986 y 6 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; la accesoriadad de la hipoteca; y que, en definitiva, las normas sobre régimen local deben ser interpretadas en relación con su contexto y atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas, debiendo considerarse, en consecuencia, las características y finalidad perseguidas y obtenidas con el negocio realizado.

VI

El registrador interino del Registro de la Propiedad de Alicante número 7 emitió su informe el día 20 de junio de 2014, ratificándose en su nota de calificación y señalando aportaciones jurisprudenciales y doctrinales que avalan la naturaleza real del derecho de hipoteca siguiendo la lógica argumental del recurrente. Asimismo, elevó el expediente a este Centro Directivo.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 18, 149 y 150 de la Ley Hipotecaria; 1526, 1528 y 1857 del Código Civil; 188 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Generalitat Valenciana; 99 y 179 del Reglamento Hipotecario; la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Primera, de 25 de febrero de 2003; y las Resoluciones de esta Dirección General de 7 de junio de 1988 y 23 de septiembre y 26 de noviembre de 2013.

1. Vendidas por determinado Ayuntamiento dos fincas por precio aplazado, éste fue garantizado con hipoteca sobre las mismas. El Ayuntamiento cede ahora a una sociedad, mediante escritura, los créditos hipotecarios –el precio aplazado garantizado con hipoteca– que tenía a su favor. El precio de la cesión está constituido por el total importe de los principales por los que respondían las hipotecas de cada una de las fincas, más los intereses generados al tipo del interés legal del dinero vigente. En el expediente administrativo seguido para la cesión de los créditos se hace constar el impago por el deudor del primero de los plazos previstos para el pago del precio aplazado, la solicitud de cesión por parte de la sociedad cesionaria, y la comunicación de dicha solicitud a la deudora sin que hayan sido realizadas alegaciones, así como el acuerdo de cesión. Presentada copia de la escritura de cesión, el registrador entonces titular del Registro suspende la inscripción por no cumplirse los trámites establecidos por la ley para la cesión de bienes de dominio público por el procedimiento seguido, al entender que lo transmitido es un derecho real integrante del patrimonio municipal de modo que siendo de aplicación el artículo 188 de la Ley 8/2010 de la Generalitat Valenciana, considerando necesario acreditar la concurrencia de alguna de las circunstancias recogidas en su párrafo 2, que habilitan para acudir al procedimiento de ejecución directa –que es el elegido en el presente caso– o proceder conforme a otro procedimiento en que sí se cumplan los requisitos –subasta como regla general o especial de concurso–.

Aportados posteriormente dos informes del Ayuntamiento en los que se sostiene que lo cedido no fue un derecho real sino un derecho de crédito, y que por tanto la cesión no está sujeta a las limitaciones que la legislación sobre bienes de las entidades locales impone a la transmisión de bienes inmuebles de los Ayuntamientos, el registrador interino reitera la calificación negativa inicial considerando que la hipoteca es un derecho real sobre un inmueble y por tanto está sujeta a las limitaciones que la legislación sobre bienes de las entidades locales imponen a la transmisión de inmuebles. El recurrente, por su parte, en esencia alega que lo transmitido es un derecho personal con las acciones que le son propias; la accesoriadad de la hipoteca respecto del crédito; la inscripción declarativa de la cesión del crédito hipotecario y no necesaria para instar el procedimiento judicial sumario del artículo 131 de la Ley Hipotecaria; la condición de la hipoteca como carga y no como derecho real; y la presunción de legalidad del acto administrativo firme. El notario

autorizante, por su parte, informa alegando que lo que tiene sustrato o contenido económico propio es el crédito cedido debiendo ser valorada la finalidad perseguida y obtenida con el negocio realizado.

2. Como cuestión previa debe recordarse que, conforme a la doctrina reiterada de este Centro Directivo (véase Resolución de 23 de septiembre de 2013, entre otras muchas) no obstante la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario dispone que «la calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro».

No cabe duda por tanto de la posibilidad de calificación registral de documentos administrativos, conforme a los artículos 18 de la Ley Hipotecaria y 99 de su Reglamento. El registrador debe calificar –además de las formalidades extrínsecas, la competencia del órgano, el tracto sucesivo o los obstáculos del Registro- la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido y los trámites e incidencias esenciales de éste. Tratándose de los trámites del procedimiento, también se ha dicho que el registrador ha de calificar negativamente los documentos administrativos cuando estén desligados plenamente del procedimiento legalmente establecido. Esta calificación debe ponerse en inmediata relación con el artículo 62.1.e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento en el que la Administración Pública «ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial (este trámite no ha de ser cualquiera, sino esencial) sea ostensible. A tal fin, la ostensibilidad requiere que la ausencia de procedimiento o trámite sea manifiesta y evidente sin necesidad de una particular interpretación jurídica. En este sentido, como ha declarado este Centro Directivo (cfr. Resoluciones de 5 de noviembre de 2007, 8 de marzo y 28 de abril de 2012 y 12 de junio de 2013), compete al registrador analizar si el procedimiento seguido por la Administración es el legalmente establecido para el supuesto de que se trate; salvo que la Administración pueda optar, porque legalmente así esté previsto, entre distintos procedimientos, caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar. También le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con el mismo y si se han dado los trámites esenciales de tal procedimiento. En particular, y por lo que ahora interesa en el contexto del presente expediente, no puede dudarse sobre el carácter calificable del procedimiento concreto seguido para la enajenación de bienes municipales (Resolución de 28 de abril de 2012).

3. Por otra parte, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, dispone en su artículo 80 que la enajenación de bienes patrimoniales sólo podrá realizarse por subasta o permuta. La enunciación del precepto es claramente imperativa: «Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario». El precepto enuncia una regla general (subasta pública) sujeta a una única excepción (permuta). En el mismo sentido, el artículo 112, párrafo segundo, del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, determina que no será necesaria subasta en los casos de enajenación de bienes patrimoniales mediante permuta en determinadas condiciones (en concreto, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40% del que lo tenga mayor).

De estos preceptos se deduce que la subasta pública es la regla general en materia de enajenación de los bienes de las Corporaciones Locales y que la circunstancia de haber quedado desierta la subasta no está contemplada en las normas como excepción a esa regla general. El artículo 120 del citado Real Decreto Legislativo 781/1986, que recoge los supuestos excepcionales de contratación directa [al margen de haber sido derogado por la letra c) de la disposición derogatoria única de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público] se refiere a los supuestos de contratación de obras y servicios, y no a la enajenación de bienes que tiene su regulación específica en el capítulo I del texto refundido, y en concreto en el citado artículo 80, que no contemplan la excepción de que haya quedado desierta la subasta.

4. Que la enajenación por subasta pública sea la regla general de la enajenación de los bienes patrimoniales de la Entidades Locales, ha sido afirmado en reiteradas ocasiones por este Centro Directivo (véanse Resoluciones señaladas en los «Vistos»). No sólo la interpretación literal de aquéllos preceptos lleva a esta conclusión, también lo hace el sentido teleológico de tales normas. Su finalidad no es otra sino salvaguardar la publicidad, competencia y libre concurrencia que debe regir en la contratación con las Administraciones Públicas en cuanto al contratante, lograr el mejor postor en la adquisición de unos bienes que por su especial carácter de pertenecientes al municipio deben servir al interés general, así como evitar la desvalorización de los bienes de los entes públicos.

Es más, en congruencia con el carácter excepcional y singular de la permuta, como única vía elusiva de la subasta, su admisibilidad ha sido sometida a una interpretación restrictiva por parte del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo) en sus Sentencias de 15 de junio de 2002 y 5 de enero de 2007 (con invocación de otras anteriores), en las que se insiste en la idea de que «la subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes Locales, según resulta de lo establecido en el artículo 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio); y en términos parecidos se pronuncia el artículo 168, citado por la sentencia recurrida, del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril). El significado de esa regla va más allá de ser una mera formalidad secundaria o escasamente relevante, pues tiene una estrecha relación con los principios constitucionales de igualdad y eficacia de las Administraciones públicas que proclaman los artículos 14 y 103 de la Constitución. Y la razón de ello es que, a través de la libre concurrencia que es inherente a la subasta, se coloca en igual situación a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales, y, al mismo tiempo, se amplía el abanico de las opciones posibles del Ente Local frente a los intereses públicos que motivan la enajenación de sus bienes». Y en razón a esta explícita teleología de la norma, concluye el Alto Tribunal afirmando que «ello conduce a que la exigencia del expediente que en este precepto se establece para, a través de la permuta, excepcionar esa regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad».

5. Corresponde ahora determinar si estas reglas son aplicables a la cesión de créditos hipotecarios de titularidad municipal.

Como principio general, según considera la doctrina científica y la jurisprudencia (véase Sentencia del Tribunal Supremo Sala Primera de 25 de febrero de 2003), en la cesión del crédito hipotecario existe, de una parte, la de un derecho obligacional o personal, integrado por el crédito, y de otra, la de un derecho real constituido en garantía de aquel, es decir, la hipoteca; de modo que la cesión ha de comprender ambos componentes y, por ello, el objeto de la cesión es la suma de los dos. Así, no cabe la cesión del crédito sin ceder el derecho real de hipoteca, pues, dado el principio de accesoriedad de la hipoteca, la cesión del crédito comprende la de sus garantías, según dispone el artículo 1528 del Código Civil.

Se considera que, entre los presupuestos requeridos para la cesión de créditos hipotecarios, la notificación al deudor sirve para vincular a éste con el nuevo titular, y el de la inscripción, al cual, obviamente, va implícito el de la escritura pública, es imprescindible para que produzca efectos contra terceros, de suerte que el artículo 1526, párrafo segundo, del Código Civil establece que la cesión de créditos referentes a inmuebles no surtirán efecto contra tercero sino desde la fecha de su inscripción en el Registro.

En el caso que nos ocupa, se han cumplido los requisitos formales determinados en el artículo 149 de la Ley Hipotecaria para la cesión del crédito hipotecario, es decir, el otorgamiento de escritura pública, la notificación al deudor y la inscripción en el Registro de la Propiedad.

En materia de cesión de créditos rige un principio básico, que es el de la accesoriedad de la hipoteca respecto del crédito garantizado. No se puede constituir la hipoteca si no es para asegurar el cumplimiento de una obligación principal (cfr. artículo 1857.1.º del Código Civil); la cesión del crédito conlleva la de los derechos accesorios, como es la hipoteca (cfr. artículo 1528 Código Civil); el pago del crédito da derecho a exigir la cancelación de la hipoteca, aunque ésta subsistirá formalmente mientras no se cancele en escritura pública por el acreedor o sus causahabientes o por medio de ejecutoria (cfr. artículo 179 Reglamento Hipotecario).

Todo ello sin perjuicio de modalidades de hipoteca –que nada tienen que ver con el supuesto de hecho de este expediente– donde el principio de accesoriedad respecto del crédito garantizado se flexibiliza como la hipoteca global del artículo 153 bis de la Ley Hipotecaria, en garantía de una o diversas obligaciones, de cualquier clase, presentes y/o futuras, sin necesidad de pacto novatorio de las mismas, donde basta que se especifiquen en la escritura de constitución de la hipoteca y se hagan constar en la inscripción de la misma: su denominación y, si fuera preciso, la descripción general de los actos jurídicos básicos de los que deriven o puedan derivar en el futuro las obligaciones garantizadas; la cantidad máxima de que responde la finca; el plazo de duración de la hipoteca, y la forma de cálculo del saldo final líquido garantizado.

6. Cuestión distinta es que se tratara de hipoteca cambiaria. Aquí las reglas relativas a la cesión son distintas. El endoso de la letra comporta la transmisión de la titularidad del crédito hipotecario sin necesidad de que se notifique al deudor ni se haga constar la transferencia en el Registro (cfr. los artículos 149 y 150 de la Ley Hipotecaria y la Resolución de 7 de junio de 1988). Así, el tenedor legítimo de la cambial según la cadena de endosos está legitimado para promover tanto la acción cambiaria como la hipotecaria.

Pero esto no significa que no juegue aquí el principio de accesoriedad. Aunque el derecho de hipoteca goza de la protección de la fe pública registral conforme al artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no puede afirmarse lo mismo respecto de la existencia y vitalidad del crédito cambiario, cuyo titular no podrá apoyarse en lo que publique el Registro sino que deberá atenerse a lo que resulte de la propia vida de la cambial. Por tanto, en este tipo de hipotecas, su accesoriedad respecto del crédito garantizado es mucho mayor que en la hipoteca ordinaria, lo que determina que sea en la misma letra de cambio donde gravita, con sus formalidades y rigideces, la prueba y consistencia del crédito cambiario. De ahí que no se admita la cesión de la hipoteca cambiaria por mera escritura de cesión sin aportación de las cambiales (cfr. Resolución de este Centro Directivo de 26 de noviembre de 2013).

7. Establecido por tanto que el principio de accesoriedad caracteriza la cesión de los créditos hipotecarios, debe hacerse prevalecer las normas relativas a la cesión del crédito frente a las que regulan la cesión de la hipoteca, derecho real que garantiza aquél y que se entiende transmitida con el crédito. Aquí no son aplicables las reglas estrictas de disposición de un derecho real sobre un inmueble, sino las relativas al crédito. Así, por ejemplo, es admisible la cancelación del crédito hipotecario otorgada exclusivamente por los menores emancipados sin necesidad de complemento de capacidad o unilateralmente por el cónyuge a cuyo nombre aparezca constituido el crédito aunque conste inscrita la hipoteca para la sociedad conyugal (véase artículo 178 del Reglamento Hipotecario). Y

aunque el derecho de hipoteca goza de la protección de la fe pública registral conforme al artículo 34 de la Ley Hipotecaria, no puede afirmarse lo mismo respecto de la existencia y vitalidad del crédito garantizado, cuyo titular no podrá apoyarse en lo que publique el Registro sino que deberá atenerse a lo que resulte de la propia vida del crédito que podrá estar extinguido por pago (cfr. Resolución de 26 de noviembre de 2013).

8. A mayor abundamiento, y aunque el recurrente no lo señale ni el registrador lo aprecie en su nota de calificación, la cesión del crédito hipotecario que realiza el Ayuntamiento en este expediente, lo hace de conformidad con el artículo 1212 del Código Civil y como consecuencia del pago que el cesionario ha realizado de los créditos hipotecarios. Hubiera sido más clara la calificación del negocio en la escritura como pago por subrogación más que como cesión de crédito hipotecario, pues estamos ante un acto o negocio –según la posición doctrinal que se adopte en torno a su naturaleza jurídica– de pago por subrogación, que conlleva la transferencia al subrogado de la garantía hipotecaria. No estamos ante la cesión por precio –que podría ser mayor o menor que el de la deuda garantizada– sino ante el pago de la exacta cantidad debida que produce la subrogación de quien paga en la posición jurídica del acreedor (cfr. artículo 1210 del Código Civil).

9. Por tanto, tratándose del pago al Ayuntamiento de un crédito hipotecario, el cual ha dado carta de pago, poco justificado está la exigencia de las normas relativas a la enajenación en subasta pública de los derechos patrimoniales municipales, porque lo que importa desde la perspectiva del interés público es la íntegra satisfacción de la deuda pendiente, que es lo que se ha producido en este caso. Es indiferente quien realice el pago mientras se satisfaga en su integridad; máxime cuando en este caso el pago se ha realizado con el conocimiento del deudor –según consta en el expediente– lo que permitirá que exista la subrogación pretendida en la hipoteca (cfr. artículos 1158 y 1159 Código Civil).

10. En definitiva entiende este Centro Directivo que más que ante la enajenación de un activo patrimonial del Ayuntamiento, estamos ante el pago de una cantidad debida a la Hacienda Municipal, que conlleva la subrogación en la hipoteca, por lo que no son aquí aplicables las cautelas adoptadas en la normativa de bienes de las Corporaciones Locales al exigir subasta pública en los supuestos de enajenación, debiéndose considerar prevalentes, en virtud del principio de accesoriidad, las normas propias del pago.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la nota de 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, 6 de agosto de 2014.–El Director General de los Registros y del Notariado, P.S. (Resolución de la Subsecretaría, de 28 de julio de 2014), el Subdirector General del Notariado y de los Registros, Francisco Javier Vallejo Amo.