

REGISTRO DE LA PROPIEDAD

7. DONACION DE BIENES MUNICIPALES.—No ES APLICABLE LA LIMITACIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 96, 1, E), DEL REGLAMENTO DE BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES A LA DONACIÓN HECHA POR UN AYUNTAMIENTO EN FAVOR DEL PATRIMONIO NACIONAL DEL ESTADO DE UN INMUEBLE QUE EL PRIMERO ADQUIRIÓ POR COMPRA, CUANDO EL PRECIO PAGADO POR ÉSTA FUE SATISFECHO CON UNA SUBVENCIÓN CONCEDIDA AL AYUNTAMIENTO POR EL MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN.

Resolución de 14 de julio de 1971 («B. O. del E. del 3 de agosto)

A) *Antecedentes de hecho.*—Mediante escritura autorizada, el 21 de marzo de 1964, por el Notario don Eduardo García-Duarte Fantoni, el Alcalde de Zamora, debidamente autorizado por el Ministerio de la Gobernación y representando a este Departamento y a la Corporación Municipal, adquirió para ambas Entidades de doña Asunción Velasco Arias, en el precio de 1.300.000 pesetas, con que el citado Ministerio había subvencionado la compra, un inmueble, cuyo solar se destinaría parte a vía pública y el resto a la construcción de un cuartel y vivienda para la Policía Armada. Mediante otra escritura, autorizada el 2 de marzo de 1965, se rectificó la cabida anterior de la finca, según medición del terreno al derribar la construcción; y debidamente autorizado el Alcalde por el Ministerio de la Gobernación, se modificó la titulación haciendo constar que la adquisición era exclusivamente para el Ayuntamiento, el cual ya había destinado parte de la finca a vía pública, quedando como resto del solar una extensión superficial de 396,69 metros cuadrados. Al pie de esta última escritura se puso la siguiente nota: «Teniendo en cuenta escritura de compraventa otorgada el 21 de marzo de 1964 ante el Notario de Zamora don Eduardo García-Duarte Fantoni, ha sido inscrito el documento que antecede, en cuanto a la compraventa, en el tomo 1.318, libro 188, folio 144, finca 13.374, inscripción tercera, y con relación a la determinación de resto, en los mismos tomo, libro, folio 199, finca 13.374, inscripción cuarta. Ha sido inscrito un exceso de cabida, consistente en 200 metros cuadrados, con arreglo al artículo 205 de la Ley Hipotecaria y 298, caso quinto, letra b), de su Reglamento, quedando archivada en este Registro certificación de la Administración de Propiedades de esta Ciudad.»

Y mediante escritura otorgada el 8 de noviembre de 1967 ante el Notario de Madrid don Antonio Moxó Ruano, el Alcalde de Zamora, debidamente autorizado por la Corporación Municipal, donó al Estado, representado por el Subdirector del Patrimonio, la finca antes expresada, la cual sería destinada a la construcción de una casa-cuartel para la Policía Armada, a cuyo efecto había sido previamente aceptada esta cesión gratuita por Decreto de 20 de diciembre de 1966.

Presentado en el Registro este último documento, fue calificado con la siguiente nota: «Denegada la inscripción del precedente documento porque el solar a que el mismo se refiere ha sido adquirido por el Ayuntamiento donante a título oneroso, sin haber transcurrido desde la fecha de la adquisición los treinta años requeridos por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, cuyo defecto es insubsanable.»

El Abogado del Estado de Zamora, en representación del Patrimonio del Estado, interpuso recurso gubernativo contra la anterior calificación, alegando, entre otros argumentos, que teniendo en cuenta preceptos básicos del Código civil sobre contratación, la adquisición por el Ayuntamiento del inmueble cuestionado fue gratuita para la Corporación Municipal, puesto que el precio se pagó íntegramente con una subvención otorgada por el Ministerio de la Gobernación, y lo que pretende el artículo 96, e), del Reglamento de Bienes Municipales es evitar que los Ayuntamientos cedan gratuitamente bienes de propios cuya adquisición se hubiera verificado con cargo a fondos municipales, o sea, a título oneroso para el Municipio, lo que aquí no ocurría porque el inmueble referido se adquirió con fondos proporcionados por el Ministerio de la Gobernación, sin gravamen alguno para el Municipio y con una finalidad determinada de antemano.

El Registrador calificador, aparte otras interesantes puntualizaciones que no vamos a recoger aquí, informó que al exigir el artículo 96 del Reglamento de Bienes Municipales que se cumplan «en todo caso» los requisitos que establece el apartado primero, indica que éstos no son dispensables ni dependen de la autorización superior; que al permitir el número 2 del mismo artículo la cesión gratuita de solares al Instituto Nacional de la Vivienda para los fines que especifica, deja bien claro que el requisito exigido en la calificación es necesario y se precisa en todos los demás casos; que en los propios acuerdos de la Corporación Municipal y autorización del Ministerio de la Gobernación recogidos en la escritura calificada, se hace referencia a la necesidad de cumplimiento de los requisitos contenidos en los artículos 95 y 96 del Reglamento de Bienes Municipales y referentes a la tramitación del obligado expediente, por lo que no tiene sentido que el recurrente considere inoperante la exigencia del transcurso de treinta años en la cesión gratuita de bienes adquiridos onerosamente por las Corporaciones Locales, sin que afecte a tal exigencia el hecho de que el precio se pagase con una subvención procedente del Ministerio de la Gobernación, la cual pasó a formar parte del patrimonio municipal, y sin que pueda entenderse que dicha subvención estaba condicionada a que sobre el solar que quedase al derribar el inmueble adquirido se edificase una casa-cuartel para la Policía Armada, estipulación que en todo caso podría considerarse como una obligación modal, pero nunca como un gravamen real.

El Notario autorizante de la escritura calificada informó que la compra por el Ayuntamiento y la donación por el mismo del solar al Ministerio de la Gobernación constituye, en realidad, una sola operación económica integrada por dos negocios jurídicos conexos, que podrían haberse simplificado mediante la compra directa por el Departamento interesado, de modo que los preceptos reglamentarios alegados deben interpretarse con un criterio amplio para que pueda conseguirse la finalidad pretendida; que es incuestionable que el Ayuntamiento de Zamora no sufre perjuicio alguno por su donación al Ministerio de la Gobernación, ya que no emplea fondos propios, sino procedentes de la subvención otorgada por aquel Ministerio; que, por el contrario, el Ayuntamiento se beneficia al adquirir con caudales ajenos una parcela destinada a vía pública, con embellecimiento de la ciudad, al quedar independiente el edificio del

Gobierno Civil y construirse, además, otro edificio para la Policía Armada.

El Presidente de la Audiencia confirmó la nota del Registrador. El Abogado del Estado recurrió en apelación. Y la Dirección General revoca el auto apelado y la nota del Registrador, fundando su decisión en las siguientes razones:

B) *Doctrina de la Dirección General de los Registros*.—Que este expediente plantea la cuestión de si es inscribible la donación hecha por el Ayuntamiento de Zamora al Patrimonio Nacional del Estado de un inmueble, que el primero adquirió por compra a doña Asunción Velasco, cuando no han transcurrido los treinta años de plazo que señala el artículo 96 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales de 27 de mayo de 1955 y habiéndose satisfecho el precio de aquella compra con una subvención concedida al Ayuntamiento por el Ministerio de la Gobernación.

Que son antecedentes a tener en cuenta los siguientes: a) en 21 de marzo de 1964, doña María de la Asunción Velasco Arias-Gago, tras proceder a la división material de una finca de su propiedad, vende una de las porciones resultantes al Ministerio de la Gobernación y la otra al Ayuntamiento de Zamora; b) en 2 de marzo de 1965 se rectifica la escritura anterior por haber rehusado el Ministerio de la Gobernación la compra anterior hecha a su favor y en su lugar adquiere aquel inmueble el mismo Ayuntamiento como bien de propios; c) el precio de adquisición de ambos inmuebles se satisfizo por el comprador con una subvención concedida por el Ministerio citado, y d) en 8 de noviembre de 1967 el Ayuntamiento, previa la correspondiente autorización del Ministerio de la Gobernación, donó la finca a que hace referencia el apartado b) al Patrimonio Nacional del Estado, siendo autorizada la aceptación de la donación por Decreto de 20 de diciembre de 1966.

Que el texto articulado y refundido de la Ley de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, establece en el artículo 189 que los bienes inmuebles de propios de los Municipios no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización o, en su caso, conocimiento del Ministerio de la Gobernación, y tampoco podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o a Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal y previa autorización del mismo Ministerio, precepto que es una reproducción literal del contenido en la base XIX de la Ley de 17 de julio de 1945, así como en el artículo de igual número del texto articulado de la anterior, aprobado por Decreto de 16 de diciembre de 1950, y que aparece desarrollado en los artículos 94 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955.

Que para las cesiones gratuitas, el artículo 96 del mencionado Reglamento exige, además del acuerdo favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de que se componga la Corporación, la instrucción de un expediente, en el que, entre otros requisitos, se justifique por certificación registral que los bienes fueron adquiridos a título gratuito o que, de haberlo sido a título oneroso, han transcurrido treinta años desde la fecha de adquisición, precepto reglamentario que no puede considerarse derogado por el artículo 189 de la Ley, pues aun siendo ésta de fecha posterior en algo más de un mes al Reglamento, no hay que olvidar que se trataba de la articulación y refundición de unos textos anteriores, cuyo contenido literal en este punto concreto aparece totalmente respetado.

Que, a mayor abundamiento, esta limitación impuesta a los Municipios motivó la circular de la Dirección General de Administración Local de 29 de julio de 1965, en la que se advertía la vigencia del precepto señalado

y la necesidad de que se llamase la atención a los servicios dependientes de este Centro para que se procediese a su cumplimiento.

Que los preceptos reguladores de la enajenación de bienes de las Entidades Locales están dictados principalmente para defender y sanear su patrimonio, evitando aquellas enajenaciones que lo empobrezcan, y en el presente caso no parece que exista tal peligro de empobrecimiento, ya que el inmueble en cuestión fue adquirido por el Ayuntamiento, que ahora lo dona al Estado, abonando su precio mediante una subvención concedida por el Ministerio de la Gobernación y sin efectuar desembolso alguno, por lo que en su conjunto la operación adquisitiva no puede decirse que fue onerosa para el Ayuntamiento, aunque se instrumentase como una compraventa y, consiguientemente, dando preferencia a una interpretación finalista sobre la meramente literal no resulta aplicable la limitación que contiene el artículo 96, 1, e), del Reglamento de Bienes ya citado.

C) *Comentario.*—1. Lo primero que sorprende en la presente Resolución es la complejidad de circunstancias de hecho que rodean el acto adquisitivo previo por parte del Ayuntamiento de la finca que luego iba a donar. Inicialmente se había configurado como una compra a favor del Ayuntamiento y del Ministerio de la Gobernación—de las dos parcelas en que se había dividido la finca originaria—por precio de 1.300.000 pesetas, satisfecho íntegramente con la subvención que dicho Ministerio había concedido al Ayuntamiento, para destinar aquellas parcelas a determinadas finalidades públicas. No resulta claro si el Ministerio había concedido la subvención al Ayuntamiento para que éste realizara la compra de las dos parcelas, porque entonces, actuando el Ayuntamiento en representación del Ministerio para la adquisición de una de las parcelas, en cuanto a ella no podía el Departamento de Gobernación subvencionar su propia compra, que debería satisfacerse con fondos del mismo Ministerio, y la subvención sólo debería extenderse a la parte comprada por el Ayuntamiento para su Patrimonio Municipal.

Pero dejemos de lado esta imprecisión, que recae precisamente sobre uno de los extremos capitales de la cuestión discutida, y sigamos adelante. Ese primitivo contrato de compra—compra perfecta y no mero precontrato o fase inicial preparatoria de un contrato ulterior aún no perfeccionado—se modifica un año después en varios extremos, de los cuales el que más importa recordar aquí es el de que la adquisición se atribuye exclusivamente al Ayuntamiento, de modo que éste figura como único adquirente de la finca—o de las dos fincas resultantes de su división, extremo que tampoco se precisa—, y el Ministerio concedente de la subvención resulta excluido del acto adquisitivo. Sea cualquiera la calificación técnica que merezca la escritura de modificación otorgada el 2 de marzo de 1965—novación del primitivo contrato de compra, etc.—, lo cierto es que del conjunto de ambos negocios complementarios y de la complejidad de etapas que integran el proceso adquisitivo resulta que, al final, el Ayuntamiento de Zamora aparece como único comprador de la finca en cuestión, como bien municipal de propios, cuyo precio de compra se había satisfecho íntegramente con una subvención concedida por el Ministerio de la Gobernación.

2. El problema principal que se suscita en el presente caso es el de calificar adecuadamente la naturaleza jurídica de ese acto adquisitivo previo a favor del Ayuntamiento de la finca que luego es objeto de donación. Si se trataba de una adquisición gratuita para el Ayuntamiento, por haberse pagado con fondos del Ministerio, como alegaba el Abogado del Estado. O si, por el contrario, era más bien una compra onerosa corriente, por cuanto el importe de la subvención había pasado a formar parte del patrimonio municipal, como sostenía el Registrador. Todo ello a efectos

de decidir si es aplicable a la donación posterior la limitación contenida en el artículo 96, 1, *e*), del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, según la cual la cesión gratuita de bienes municipales de propios adquiridos por el Ayuntamiento a título oneroso no puede hacerse hasta que hayan transcurrido treinta años desde su adquisición.

La calificación como onerosa o gratuita de la causa del acto adquisitivo tiene importancia, no sólo a los limitados efectos de decidir el juego de la restricción contenida en el Reglamento de Bienes de Entidades Locales ya señalada, sino también y sobre todo para caracterizar adecuadamente la relación contractual así nacida y para matizar la respectiva eficacia de la publicidad registral respecto a la relación inscrita (artículos 32, 34 L. H., etc.).

Partimos de la distinción entre causa de la atribución patrimonial, causa de la obligación determinante de la atribución y causa del negocio que sirve de origen a las obligaciones contractuales (1). De los tres tipos de causas que pueden intervenir en cada contrato: causa genérica, causa específica y causa concreta (2), nos interesa dedicar nuestra atención especialmente al primero de ellos, al juego de la causa onerosa y gratuita, tal y como se contempla en la enumeración legal del artículo 1.274 C. c. Frente a la causa gratuita, de mera liberalidad (ánimo *donandi*), la causa onerosa supone una contraprestación para cada parte, un intercambio recíproco y equivalente de prestaciones. Y dentro de los contratos onerosos, el más típico quizá sea el de compraventa, con obligaciones recíprocas y finalidad de cambiar cosa por precio (art. 1.445).

En el caso objeto de discusión, el Ayuntamiento de Zamora compró a doña Asunción Velasco Arias un inmueble urbano—que por división material dio lugar a otros dos, eso no importa ahora—, por precio de 1.300.000 pesetas. El título adquisitivo aparece claramente tipificado como un contrato de compraventa. Así se formalizó expresamente en las dos escrituras otorgadas, así se calificó por el Notario autorizante de dichas escrituras y así se inscribió dicho título adquisitivo en el Registro de la Propiedad.

Inicialmente, al menos, nos encontramos frente a un típico contrato de compraventa, en que el Ayuntamiento comprador pagó por el inmueble un precio concreto. La cuestión se complica si observamos que dicho precio fue pagado con el importe de una subvención que—para tal finalidad, supongo—le había concedido el Ministerio de la Gobernación. Si el Ayuntamiento compró con dinero ajeno o que le había sido concedido por otro Organismo, ¿quiere ello decir que para el patrimonio municipal la adquisición había resultado gratuita, porque no le había supuesto ninguna contraprestación o sacrificio económico o, en todo caso, se trataba de una adquisición onerosa por título de compraventa? He ahí el problema discutido, que afecta a la propia naturaleza del contrato e impone un distinto régimen jurídico para la ulterior donación.

La cuestión se centra, pues, en el origen del dinero que sirvió de contraprestación en la adquisición del inmueble. La compra de un bien por una persona con el dinero que le ha sido concedido por otra, ¿supone o no una previa donación de ese dinero? El dinero procedente de la subvención, con que el Ayuntamiento compra, ¿se había incorporado previamente al patrimonio municipal? El tema se traslada así a la naturaleza de la subvención concedida por el Ministerio de la Gobernación, cuyos perfiles no resultan demasiado claros en la narración de los hechos.

No es éste el momento de intentar una teoría general de la subvención

(1) LUIS DÍEZ-PICAZO: *El concepto de causa en el negocio jurídico*, "A. D. C.", XVI-I, páginas 26-32.

(2) FEDERICO DE CASTRO: *El negocio jurídico. Tratado Práctico y Crítico de Derecho Civil*, volumen X, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos, Madrid, 1967, págs. 188-189 y 199-200.

administrativa, por su extensión, la multiplicidad de supuestos en que esta figura aparece y la necesaria brevedad de este comentario. Las llamadas subvenciones a fondo perdido son auxilios económicos que se conceden para la realización de determinados fines, socialmente protegibles, y que no obligan a su devolución. Estamos fuera, pues, del esquema de la relación de préstamo. En este sentido, la técnica de la subvención se acerca más a una auténtica donación. La cantidad con que se subvenciona la obra o el servicio ingresan en el patrimonio de la persona que se compromete a su realización. Recordemos un ejemplo bien claro: las Viviendas Subvencionadas, subtipo dentro de las de Protección Oficial. La subvención no es—no suele ser, al menos—reintegrable. El concesionario es titular de esa suma, que ya no pertenece al Organismo concedente, y puede disponer de ella, pero con una esencial limitación: que ha de emplear su importe precisamente para la realización de la obra o servicio que se subvencionan y de acuerdo con las concretas condiciones de la propia concesión. Se subvenciona la realización de una determinada actividad, por su trascendencia política o social, y se vincula a ese concreto destino, socialmente digno de protección, la utilización de la ayuda económica (3). La subvención se acerca así a la figura de la concesión administrativa, por una parte, y a la actividad administrativa de fomento, por otra.

Pero si el dinero así concedido no es reintegrable y su atribución puede articularse como una auténtica donación para el beneficiado por ella, se tratará de una donación modal. Porque se hace la donación o se otorga la subvención en atención al cumplimiento de determinadas finalidades públicas. Se concede el dinero para la construcción de un concreto tipo de viviendas o la adquisición de un terreno que sirva de solar al cuartel de la Policía Armada. Si esa finalidad no se cumple de acuerdo con las condiciones fijadas, la cantidad concedida se pierde y revierte a la entidad concedente, aparte otras sanciones complementarias (4).

Parece ser que la subvención funciona como una donación modal. No cabe suponer que la promesa de un servicio hecho por el favorecido con aquélla sea contraprestación del dinero que recibe, en el sentido del artículo 1.274 ni, por tanto, que resulte onerosa la adquisición del dinero concedido en tal concepto. El organismo concedente no compra con la suma de la subvención la obra o el servicio subvencionados, porque ni éstos se realizan en favor de aquél, ni la subvención es el equivalente económico de su realización, sino una ayuda o colaboración a los mismos. Lo cierto es que adquirida la ayuda económica en esas condiciones, la cantidad de 1.300.000 pesetas, objeto de subvención y destinada a la compra del solar, pasó a formar parte del patrimonio municipal, y el Ayuntamiento compró para sí—o con la carga de tener que destinar el inmueble a viviendas y cuartel para la Policía Armada. No se hace constar en el supuesto de hecho si esa limitación figuraba expresamente en la segunda escritura de modificación y en la inscripción registral, datos importantes todos ellos—el inmueble aludido, como bien de propios. Parece, pues, que nos encontramos en presencia de un contrato de compraventa con causa onerosa, aunque modalizada en su destino.

(3) No entramos ahora en el tema, por lo demás interesante, de si esa vinculación de destino convierte a la subvención en una masa patrimonial separada, independiente del patrimonio personal, por cuanto puede no ser embargable por los acreedores comunes de su titular cuando resulte deudor, al menos si la deuda se contrae fuera del campo de actividades para el que la subvención se concedió.

(4) Ese modo condicionante de la suma que se concede, en la medida en que quede incorporado como vinculación de destino a una cosa inmueble así construida, podrá tener eficacia resolutoria frente a los futuros terceros adquirentes del inmueble. Y su oponibilidad descansará o en el propio régimen jurídico especial del inmueble—Viviendas Subvencionadas—, que normalmente constará en el Registro, o en la norma determinante de su concesión—¿publicidad legal?—.

3. La determinación del carácter gratuito u oneroso de la causa del acto adquisitivo a favor del Ayuntamiento se planteó en el recurso para decidir si era o no aplicable al caso la limitación contenida en el artículo 96, 1, e), del Reglamento de Bienes de Entidades Locales, y antes expresada. Resulta así necesaria la adecuada interpretación de la norma reglamentaria.

Interpretar es, primariamente, buscar la norma aplicable a un caso concreto. ¿Debe aquí aplicarse aquel requisito y exigir el transcurso de los treinta años desde la compra para que la finca pueda ser donada al Patrimonio del Estado? Para responder a este interrogante quizá sea útil recordar cuál es la finalidad de la norma cuya aplicación se discute. Parece claro que el fundamento de esta restricción descansa en la necesidad de protección del patrimonio municipal. ¿Cómo se articula esa protección? Además de los otros requisitos necesarios para llevar a cabo válidamente la enajenación de bienes inmuebles de propios (autorización o conocimiento del Ministerio de la Gobernación, según su cuantía; voto favorable de las dos terceras partes de hecho y mayoría absoluta legal de miembros de la Corporación, según los casos; valoración técnica; subasta pública; que los fines de la cesión se cumplan en plazo máximo de cinco años y su destino se mantenga durante los treinta siguientes. Confróntese arts. 95, 99, 103, 98 y 97 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales. Existen otros requisitos específicos de las enajenaciones gratuitas de esos mismos bienes.

Si los bienes municipales de propios constituyen fuente de ingreso para el Erario municipal (art. 186 L. R. L.), parece lógico pensar que su enajenación gratuita, al no contener una adecuada contraprestación, puede suponer un perjuicio económico para el patrimonio del Ayuntamiento. Por eso se justifican las naturales limitaciones legales a este tipo de enajenación gratuita de aquellos bienes (5). Dos son los requisitos mínimos para la validez de esas enajenaciones gratuitas: «Que el destinatario de la adquisición sea Entidad u Organismo público. Y que la donación se destine a fines beneficiosos para los habitantes del Municipio.» Cuando la realización de esos fines, socialmente beneficiosos, no puede lograrse a través de la actividad del propio Municipio, la intervención de la Entidad pública encargada de llevarlos a cabo autoriza la cesión gratuita a su favor de los bienes necesarios para esa empresa.

Pero, además, el artículo 96 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales señala, aparte de otros, un nuevo requisito para la enajenación gratuita de estos bienes: que se acompañe al expediente de cesión certificación del Registro de la Propiedad de que los bienes fueron adquiridos a título gratuito o que, de haberlo sido a título oneroso, han transcurrido treinta años desde la fecha de adquisición. Se trata, pues, de acreditar el título adquisitivo de los bienes, para lo cual la única prueba que se admite es la certificación del Registro de la Propiedad. Ello significa que la única constancia de la naturaleza onerosa o gratuita del título adquisitivo es la que resulte de la inscripción registral. Y en función de esa distinta naturaleza causal se exige explícitamente que hayan transcurrido treinta años, si la adquisición fue onerosa, para su ulterior enajenación gratuita.

¿Cuál es el fundamento de este último requisito reglamentario? Con carácter general, la protección del patrimonio municipal, el evitar un perjuicio económico al Municipio. Más concretamente, quizá se piense que si el Ayuntamiento adquirió un bien a título oneroso, pagando por él una determinada cantidad, y con el fin—que se presume—de satisfacer

(5) Artículo 189. 2. L. R. L.: Tampoco podrán cederse gratuitamente (los bienes inmuebles de propios) sino a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal y previa autorización del mismo Ministerio (de la Gobernación).

con él necesidades colectivas municipales, aunque éstas sean estrictamente económicas, no deberá cederlo sin contraprestación más que cuando haya transcurrido un largo período de tiempo, que justifique haberse cumplido en beneficio del Municipio los fines perseguidos con su adquisición. Recuérdese, además, la exigencia contenida en el artículo 97 del Reglamento antes relacionado.

Lo cierto es que no parece haber contradicción entre la norma general contenida en el artículo 189 L. R. L. y el requisito que establece el artículo 96 del Reglamento de Bienes de Entidades Locales en su número 1, e), sino que el precepto reglamentario viene a desarrollar o completar aquella disposición general. Y que, así entendido en función de su finalidad, el requisito reglamentario tiene un carácter imperativo, de derecho necesario, y constitutivo para la validez del acto dispositivo. De modo que la enajenación gratuita hecha en contra de esa limitación de los treinta años, cuando la finca fue adquirida a título oneroso, no implica un acto administrativo incompleto, susceptible de acogerse a lo dispuesto en el artículo 98 R. H., sino un acto nulo, por ser contrario a una ley imperativa, que no podrá tener acceso a la publicidad registral.

Pero la interpretación de las normas, aun las más taxativas, no debe ser meramente formal o literal, sino que debe hacerse en función de su finalidad. Por este camino parece orientarse la solución brindada al presente caso por el Centro Directivo. En él no se aplica la limitación contenida en el repetido artículo 96, 1, e), del Reglamento, que hace necesario el paso de los treinta años, porque se estima que a estos efectos no fue realmente una adquisición onerosa para el Ayuntamiento. Aunque el negocio adquisitivo se estructura como compraventa, y se pagó un precio por la adquisición del inmueble, sin embargo, desde el punto de vista de la protección del patrimonio municipal, que es la finalidad última que aquí se contempla, no existió un sacrificio económico por parte del Ayuntamiento, éste no realizó un desembolso con cargo a su propio patrimonio, sino con cargo a fondos recibidos del Estado para esa finalidad.

Según hemos observado, la subvención funciona no como una mera donación de dinero, que integre el patrimonio municipal libremente, con cargo al cual luego se pagaría el precio de la compra, en cuyo caso se trataría de una adquisición onerosa normal, sino como una donación modal. Se subvenciona la compra de una finca precisamente para destinarla a un fin determinado: la construcción de un cuartel y viviendas para la Policía Armada. Dada la dependencia administrativa del cuerpo de Policía respecto del Ministerio de la Gobernación, no parece aventurado suponer que el referido cuartel—y, en su caso, las viviendas—habrían de pasar a ser propiedad del expresado Ministerio. Lo cual justificaría la doble operación realizada para conseguir esa finalidad: la subvención al Ayuntamiento para que él compre y la ulterior cesión gratuita al Ministerio para que éste construya la casa cuartel.

Vistas así las cosas, el procedimiento utilizado nos recuerda el mecanismo de la interposición de persona, sólo que aquí en forma explícita y abierta. El Ministerio podía haber comprado directamente el inmueble —o la parte del mismo que después se le iba a donar, con exclusión de la zona destinada por el Ayuntamiento a vía pública—para iniciar luego la construcción del cuartel, en vez de comprar primero el Ayuntamiento con fondos ajenos específicamente destinados a la consecución de aquella finalidad y donar lo así comprado a su definitivo destinatario. Si bien la actual regulación jurídica del Patrimonio del Estado imponía que la donación se formalizara a favor del propio Patrimonio y no del Ministerio de la Gobernación, como persona jurídica independiente. Todo ello pone de manifiesto algo que ya fue señalado en el recurso por el Notario autorizante de la escritura: que ambos actos, compra y donación,

constituyen una sola operación; que ambos negocios jurídicos, a pesar de su separación cronológica, forman las dos etapas de un negocio jurídico complejo, destinado a atribuir la titularidad dominical del inmueble al Estado para conseguir la construcción de la casa cuartel de la Policía Armada. Tal era, al parecer, el propósito práctico perseguido por las partes intervinientes en los dos contratos. Y, por tanto, que su respectiva estimación jurídica no puede considerarlos aislados, a pesar de su estructura formal independiente, sino como dos momentos conexos y sucesivos de un mismo proceso adquisitivo. Desde este punto de vista, al tener en cuenta su concreta finalidad, la valoración de los dos actos puede llevar a consecuencias distintas.

No se menciona en el recurso un dato que podía haber tenido importancia para la resolución del caso discutido, y es el siguiente: Si la compra por el Ayuntamiento se formalizó haciendo constar expresamente que el precio pagado en la misma procedía de una subvención concedida por el Ministerio con aquella concreta finalidad ya apuntada, si este destino condicionante o modal implicaba necesariamente la vinculación del inmueble comprado a la consecución de aquella finalidad, si todo ello constaba expresamente en los títulos adquisitivos y como tal trascendió a la inscripción registral de la finca así adquirida (6), entonces la donación ulterior suponía el cumplimiento adecuado y necesario de tal vinculación; más que una donación pura y simple con ánimo de liberalidad, hubiera sido un acto debido, impuesto por la predeterminación administrativa de su titularidad y de su finalidad. De donde, los requisitos de los actos simplemente gratuitos no le serían aplicables. Quizá por esa vía habría podido dictarse la misma solución permisiva con una fundamentación más rigurosa. Pero ello siempre que la constancia registral de esa vinculación de destino y los demás datos antecedentes se hubieran producido en la forma expresada. Lo cual no es seguro.

Por todo lo expuesto, estimando que la compra a favor del Ayuntamiento no era una adquisición típicamente onerosa, por cuanto no suponía una disminución del patrimonio municipal al pagarse con fondos del Estado, y subrayando la interpretación finalista del precepto, su razón de ser protectora, frente a la meramente literal, la Dirección General considera no aplicable a este caso la restricción discutida, que exigía el paso de los treinta años desde el título previo. Teniendo en cuenta las circunstancias de hecho del caso propuesto y la complejidad del fenómeno adquisitivo, esta solución nos parece justa, realista y plausible. Hubiera resultado improcedente que por haber seguido este oblicuo camino adquisitivo—que ello sea adecuado o no es algo que no importa ahora, aunque su enjuiciamiento no deja de ser atractivo desde el punto de vista jurídico—, el Ministerio de la Gobernación tuviera que esperar treinta años para poder construir la casa cuartel sobre una finca propiedad del Estado. Pero la doctrina así formulada, que nos parece oportuna en este caso, estimamos que no debe de ser generalizada a otros supuestos diferentes. Porque siempre la enajenación gratuita de bienes municipales, cuando efectivamente sea tal, debe someterse indeclinablemente a los requisitos legales.

Además, la Resolución que comentamos tiene interés por subrayar explícitamente la interpretación finalista sobre la meramente literal. Esta línea interpretativa, que sigue los cauces de la mejor doctrina, resulta reveladora como muestra del criterio a seguir en otros casos, y especialmente significativa al proyectarse sobre normas tan estrictas como las que disciplinan este sector administrativo.

(6) Datos estos que se recogen aquí por vía de suposición, sin que se afirme expresamente en la relación de hechos del recurso que se hubieran producido de esta manera.

4. No quiero terminar sin recordar algo que también parece importante a la vista del presente caso. Y es la necesidad de una escrupulosa calificación por parte del Registrador de la causa del acto adquisitivo cuya inscripción se pretende. De ella depende nada menos que la verdadera naturaleza jurídica del negocio que se va a dotar de publicidad. Como fácilmente se advierte, esta necesaria caracterización causal condiciona todo el mecanismo de la protección registral (arts. 32 y 34 L. H. y su distinto juego respecto a los negocios onerosos o gratuitos). Supuesta la necesidad no sólo de la existencia de la causa para la validez del negocio que se inscribe, sino la de su adecuada expresión en el asiento registral—tema éste importantísimo, pero que nos llevaría muy lejos, por lo que no podemos entrar ahora en él—, podríamos plantear una espinosa pregunta: ¿se puede enjuiciar y hacer constar en la inscripción, como consecuencia de la calificación registral, una causa distinta de la declarada en el documento notarial? Quede aquí simplemente planteada tan ardua cuestión. Lo cierto es que de la existencia, licitud y adecuada publicidad de la causa del negocio depende la seguridad del tráfico y el grado de protección que la publicidad registral dispensa al adquirente.

Al margen de estas consideraciones generales, y volviendo otra vez al caso planteado, el que la causa de la adquisición sea gratuita u onerosa, a efectos de condicionar la vigencia de unos u otros requisitos para la donación ulterior de bienes municipales, se hace depender no de la exhibición del documento en que se formalizó la adquisición, sino de la certificación registral acreditativa de aquel título adquisitivo (art. 96, 1, *e*). Nuevo argumento a favor de que conste con perfecta claridad en la inscripción la causa real y expresa del negocio de adquisición.

M. A. G.