

**BASE DE DATOS DE Norma DEF.-**

Referencia: NCR011386

**RESOLUCIÓN de 27 de julio de 2022, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, en el recurso interpuesto contra la nota de calificación del registrador de la propiedad de Madrid n.º 16, por la que se deniega la inscripción de una resolución administrativa por la que se autoriza la realización de determinadas actividades de enseñanza.**

*(BOE de 10 de agosto de 2022)***SUMARIO:****Registro de la Propiedad. Solicitud de la inscripción como concesión administrativa de una Orden de una Consejería autonómica que autoriza la impartición de determinadas enseñanzas.**

La posibilidad de inscribir la concesión administrativa como bien inmueble, en sí misma considerada, viene prevista en el Reglamento Hipotecario; debe afectar o recaer sobre bienes inmuebles, por lo que se excluyen las concesiones de servicios públicos, que se califican en el Código Civil como bienes muebles. No obstante, nada impide la **constancia registral de la afectación de determinados inmuebles a una concesión de servicio público**, dada la transcendencia real de la afectación. La doctrina administrativa más reciente admite la posibilidad de afectar a concesiones administrativas también bienes privados del propio concesionario. Por tanto, no necesariamente los bienes afectos a una concesión son bienes demaniales públicos. El dato de la afectación carece de virtualidad suficiente para prejuzgar la titularidad pública de un bien; existen bienes adscritos a un fin público cuya titularidad es privada, de forma que ambos extremos – titularidad y afectación– pueden presentarse perfectamente disociados. Desde esta óptica, para afirmar que un bien determinado se mueve dentro de la órbita del dominio público habrá que comprobar, en primer lugar, que la Administración es su propietaria y, en segundo lugar, su adscripción al uso o servicio público. Solamente dándose estas dos circunstancias estaremos ante un elemento demanial, teniendo siempre presente que la segunda (afectación al servicio público) no implica necesariamente la primera (propiedad administrativa). **Las concesiones administrativas son por tanto inscribibles en el Registro de la propiedad**, como verdaderos inmuebles que son, al igual que los derechos reales constituidos sobre las mismas. En esto se diferencian de las meras autorizaciones administrativas para la utilización de bienes demaniales, que sólo serán inscribibles en el Registro de la Propiedad cuando la autorización atribuya un derecho de aprovechamiento especial sobre dichos bienes de dominio público y también las previstas en la legislación urbanística.

Ahora bien, en este caso, la mera aportación de la Orden 1689/2020, de 20 de julio, de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, no es suficiente para motivar la práctica de una inscripción de concesión administrativa en el Registro de la propiedad, pues **no se acompaña título concesional** alguno. La documentación aportada no establece claramente el contenido del derecho cuya inscripción se pretende (unas veces invoca un derecho de uso, otras un alquiler, otras una concesión), en contravención del principio registral de especialidad. Del texto literal de la orden no resulta concesión administrativa alguna, sino mera autorización para la impartición de determinadas enseñanzas en las instalaciones que citan. Como se ha dicho, las meras autorizaciones administrativas para realización de actividades no son inscribibles en el Registro de la propiedad, salvo que atribuyan un derecho de aprovechamiento especial sobre bienes de derecho público o estén expresamente contempladas en una norma legal, como ocurre con las licencias urbanísticas. Suponiendo que la autorización esté complementada con algún título que atribuya algún derecho real sobre los inmuebles o un derecho de aprovechamiento especial sobre aquellos –y exista tracto sucesivo– será este título el que deba aportarse para la inscripción de aquel derecho. Y **debe además exigirse que previamente a la calificación e inscripción se acredite el pago, no sujeción o exención de los impuestos** que graven la concesión.

**PRECEPTOS:**

Código Civil, arts. 334 y 339.

RDLeg. 1/1993 (TR ITP y AJD), arts. 7.1 y 13.

Ley 33/2003 (LPAP), art. 93.2.

Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), arts. 33 y 60.

Ley Madrid 3/2001 (Patrimonio), art. 34.5.

En el recurso interpuesto por don M. A. G. C., en nombre y representación de la entidad «Cenafe Escuelas, SL», contra la nota de calificación del registrador de la Propiedad de Madrid número 16, don José Luis Ramírez

López, por la que se deniega la inscripción de una resolución administrativa por la que se autoriza la realización de determinadas actividades de enseñanza.

## Hechos

### I

Mediante instancia, suscrita el día 10 de diciembre de 2021 por don M. A. G. C., como administrador único de la entidad «Cenafe Escuelas, SL», acompañada de la orden número 1689/2020, de 20 de julio, de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, se manifestaba que dicha sociedad limitada tenía cedida a su favor la finca registral número 49.788 del Registro de la Propiedad de Madrid número 16 mediante concesión administrativa en virtud de la citada orden, y se solicitaba la inscripción de dicha concesión administrativa.

En la orden que se acompañaba se disponía modificar la autorización concedida a CENAFE (Centro Nacional de Formación de Entrenadores de Fútbol), como centro autorizado de grado medio y grado superior de enseñanzas deportivas, para la impartición de determinadas enseñanzas que en la orden se explicitan sobre determinadas instalaciones deportivas.

Dicha instancia, ya calificada negativamente por existir un título previo pendiente de despacho, motivó un anterior recurso ante esta Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, que produjo la prórroga de dicho asiento y los posteriores y fue desestimado mediante Resolución de 10 de marzo de 2022, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» el día 25 de marzo de 2022.

Habiendo transcurrido el plazo de dos meses desde la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» de la primera de las citadas resoluciones desestimatorias, según el artículo 327 de la Ley Hipotecaria; y no constando la interposición del recurso judicial contra la nota de calificación de fecha 16 de noviembre de 2021, se procedió a calificar la documentación presentada bajo el asiento de presentación 1620 del Diario 107, el día 10 de diciembre de 2021 por la que se solicitaba la inscripción de concesión administrativa realizada por don M. A. G. C., en representación de «Cenafe, SL» acompañada de fotocopia de orden de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, por la que se disponía la modificación de la autorización, anteriormente concedida a «Cenafe, SL», en base a lo dispuesto por el artículo 9.2 del Decreto 19/2020, de 25 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento administrativo de autorización de centros docentes privados para impartir enseñanzas regladas no universitarias.

### II

Presentada dicha documentación en el Registro de la propiedad de Madrid número 16 fue objeto de la siguiente nota de calificación:

«Nota de calificación registral negativa asiento 1620 Diario 107 sobre la finca 49788.

Hechos:

1. Sobre dicha finca, se presentó anteriormente el asiento 579 del diario 107:
  - Calificado de forma negativa el 16 de noviembre de 2021 por el Registrador que suscribe.
  - Recurrida por don J. A. C. P. el 2 de diciembre de 2021 ante la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, lo que produjo la prórroga de dicho asiento y los posteriores.
  - Desestimado mediante resolución de 9 de febrero de 2022 que es publicada en el BOE el 24 de febrero de 2022.
2. Asiento 1620 del diario 107:
  - Suspendida la calificación el 14 de enero de 2022 por el Registrador que suscribe.
  - Recurrida por don M. A. G. C. el 17 de enero de 2022 ante la DGSJFP.
  - Desestimado mediante resolución de 10 de marzo de 2022 que es publicada en el BOE el 25 de marzo de 2022.
3. Habiendo transcurrido el plazo de 2 meses desde la publicación en el BOE de la primera de las citadas resoluciones desestimatorias, según el artículo 327 de la Ley Hipotecaria; y no constando la interposición del recurso judicial contra la nota de calificación de fecha 16 de noviembre de 2021, se procede a calificar la documentación presentada bajo el asiento de presentación 1620 del diario 107, el 10 de diciembre de 2021 por la que se solicita la inscripción de concesión administrativa realizada por don M. A. G. C. en representación de Cenafe, SL, acompañada

de fotocopia de Orden de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, por la que se dispone la modificación de la Autorización, anteriormente concedida a Cenafe, en base a lo dispuesto por el artículo 9.2 del Decreto 19/2020 de 25 de marzo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

#### Fundamentos jurídicos:

1. De la documentación aportada, resulta que la autorización concedida por Orden de la Consejería de Educación y Juventud de Madrid, no es susceptible de inscripción por carecer de trascendencia real, toda vez, que la misma no reúne los requisitos necesarios para ser considerada una concesión administrativa sobre bienes inmuebles.

Prescindiendo de las distintas teorías existentes sobre la naturaleza jurídica de la concesión (acto administrativo de naturaleza especial –contrato que trasciende la esfera civil– teoría ecléctica) podemos definirla con el T.S. como un acto de la Administración Pública por el que se otorga a una persona, con carácter exclusivo y excluyente la explotación de un bien de dominio público o la gestión de un servicio de sus propios fines.

De aquí se derivan dos clases de concesiones: las concesiones de obras públicas y las concesiones de servicios públicos. Pero no toda concesión administrativa es inscribible. Para ello es necesario que las mismas "afecten o recaigan sobre inmuebles". (artículo 31 R.H.)

A este respecto, el apartado 10 del artículo 334 C.c. considera como bienes inmuebles a "las concesiones administrativas de obras públicas". Por su parte, el artículo 336 C.c. califica como bien mueble "los contratos sobre servicios públicos". Por lo tanto, únicamente aquellos que tengan la consideración de bienes inmuebles tendrán acceso al Registro. (artículo 1 L.H.) No obstante, debemos siempre analizar el conjunto de disposiciones que configuran la concesión administrativa, para ver si esta tiene trascendencia real, en cuyo caso, serían inscribibles.

Desde un punto de vista registral, la concesión administrativa es un acto de la Administración que crea sobre bienes de dominio público a favor de un particular un derecho real administrativo de explotación exclusiva.

Pues bien, ninguno de estos caracteres propios de los Derechos Reales –inmediatidad y exclusividad erga omnes,– aparecen en la Orden de la Consejería que analizamos. La citada Orden se limita a ampliar en 4 grupos las enseñanzas para obtener el título de Técnico Deportivo y en 2 grupos para obtener el título de Técnico Deportivo Superior especialista en Fútbol, ampliación que tiene efectos entre las partes, pero al no recaer o afectar a ningún bien inmueble, carece de trascendencia registral. Así el artículo 51.6.º R.H. dice: "No se expresarán, en ningún caso, las estipulaciones o pactos que carezcan de trascendencia real".

2. No se aporta el título inscribible de la concesión administrativa.

El artículo 33 R.H. dice: "Se entenderá por título, para los efectos de la inscripción, el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de la inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite". Y el artículo 60 R.H. dice: "La inscripción de concesiones administrativas se practicará en virtud de escritura pública, y en los casos en que no se requiera el otorgamiento de ésta, mediante el título mismo de concesión, y deberá expresar literalmente el pliego de condiciones generales, el traslado de la Ley o resolución administrativa de concesión y las condiciones particulares y económicas". El artículo 34.5 de la Ley 3/2001 del Patrimonio de la Comunidad de Madrid dice: "Una vez otorgada la concesión deberá formalizarse en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad". En los mismos términos se pronuncia el artículo 93.2 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La Orden de la Consejería aportada, como se comprende fácilmente, no reúne los requisitos para ser considerado título inscribible, incluso la misma se denomina "modificación de la autorización", es decir, que debe existir un título previo que ahora se está modificando.

3. Incumplimiento del principio de especialidad.

Este principio exige que los distintos elementos que componen la relación jurídica inmobiliaria – Finca– titular –derecho– estén perfectamente determinados. Así el art. 9 L.H. señala: «Los asientos del Registro contendrán la expresión de las circunstancias relativas al sujeto, objeto y contenido de los derechos inscribibles según resulten del título y los asientos del registro, previa calificación del Registrador.»

– Respecto de la finca, no se describe en la forma prevista en la Ley y Reglamento Hipotecario. Así el artículo 9.a L.H.): "Descripción de la finca objeto de inscripción, con su situación física detallada, los datos relativos a su naturaleza, linderos, superficie y, tratándose de edificaciones, expresión del archivo registral del libro del edificio, salvo que por su antigüedad no les fuera exigible. Igualmente se incluirá la referencia catastral del inmueble o inmuebles que la integren y el hecho de estar o no la finca coordinada gráficamente con el Catastro en los términos

del artículo 10." Y el artículo 51.3.º R.H.: "La situación de las fincas urbanas se determinará expresando el término municipal y pueblo en que se hallaren; el nombre de la calle o sitio; el número si lo tuvieren, y los que hayan tenido antes; el nombre del edificio si fuere conocido por alguno propio; sus linderos por la izquierda (entrando), derecha y fondo; la referencia catastral en los supuestos legalmente exigibles; y cualquier otra circunstancia que sirva para distinguir de otra la finca descrita. Lo dispuesto en este número no se opone a que las fincas urbanas cuyos linderos no pudieran determinarse en la forma expresada se designen por los cuatro puntos cardinales"

La Orden de la Consejería se refiere únicamente a los domicilios de las distintas sedes de Cenafe Pero no contiene una descripción del inmueble sobre el que supuestamente recae la concesión,

Tan sólo en el apartado segundo "Hechos" se refiere vagamente a "la ampliación de los grupos" en las instalaciones de la Sociedad Recreativa Villaverde Boetticher", expresión claramente insuficiente para poder identificar la finca a la que afecta la concesión, si es que realmente esta existiera.

Por su parte, en la instancia se limita a señalar, pero no a acreditar, que la concesión recae sobre la finca registral 49.788, finca que además aparece en el Registro con el carácter de propiedad privada de la SEPI.

– Respecto a la titularidad del derecho tampoco se identifica conforme a la legislación hipotecaria. El artículo 51 Regla Novena del R.H., establece que se hará constar: "La persona a cuyo favor se practique la inscripción conforme a las siguientes normas: b) Si se trata de personas jurídicas, se consignara su clase; su denominación; el número de identificación fiscal; la inscripción, en su caso, en el Registro correspondiente;... y el domicilio con las circunstancias que lo concreten. C) Se expresarán también, en su caso, las circunstancias de la representación leal o voluntaria, las personales que identifiquen al representante, el poder o nombramiento que confieran la representación y, cuando procedan, su inscripción en el Registro correspondiente"

En la solicitud se habla de Cenafe, S.L., mientras que en la Orden de la Consejería se refiere a Cenafe, SL, Unipersonal, sin que conste en ninguno de los datos de inscripción en el Registro Mercantil. Tampoco se precisan los datos relativos a la representación de don Miguel Ángel Galán.

– Indeterminación del objeto y contenido del derecho.

La regulación legal de esta materia, viene recogido en los siguientes artículos:

L.H.: 9 "c) La naturaleza, extensión y condiciones, suspensivas o resolutorias, si las hubiere, del derecho que se inscriba, y su valor cuando constare en el título. d) El derecho sobre el cual se constituya el que sea objeto de la inscripción".

R.H.: 51.6.º "Para dar a conocer la extensión del derecho que se inscriba se hará expresión circunstanciada de todo lo que, según el título, determine el mismo derecho o límite las facultades del adquirente, copiándose literalmente las condiciones suspensivas resolutorias, o de otro orden, establecidas en aquél."

Ley 3/2001 del Patrimonio de la Comunidad de Madrid:

33.1 y 2. "1. La utilización y aprovechamiento de los bienes de dominio público prevista en el artículo anterior que requiera la realización de obras de carácter permanente o instalaciones fijas, será otorgada por el titular de la Consejería a la que estén adscritos mediante concesión administrativa y por un tiempo limitado que no podrá exceder de cincuenta años, salvo que la legislación especial señale un plazo distinto...

2. Las concesiones se otorgarán para una finalidad concreta.

El uso privativo regulado en el presente artículo devengará la Tasa que corresponda de conformidad con la legislación sobre Tasas de la Comunidad de Madrid.

34.1 y 2 1. Las Consejerías, previo informe favorable de la Consejería de Presidencia y Hacienda, determinarán las condiciones generales que habrán de regir para cada clase de concesiones y autorizaciones sobre el dominio público, en las que se incluirá necesariamente el plazo de duración. Será también preceptivo el informe de la Consejería de Presidencia y Hacienda cuando la Consejería otorgante estime conveniente establecer modificaciones a las condiciones generales aprobadas.

2. Los autorizados y concesionarios podrán establecer los pactos y condiciones que tengan por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al Ordenamiento jurídico, o a los principios de buena administración..."

37.1 "Cuando para la prestación en régimen de concesión de un servicio público de la Comunidad de Madrid sea necesario el uso común especial o el uso privativo de un determinado bien de dominio público de la misma, la concesión o autorización se entenderá implícita en la del servicio público.

De la adjudicación de los correspondientes contratos se dará cuenta a la Consejería de Presidencia y Hacienda a efectos de su inclusión en el Inventario General de Bienes y Derechos."

Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas:

93.3 "Las concesiones se otorgarán por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, no podrá exceder de setenta y cinco años, salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación."

93.5 "Sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares que se aprueben, el acuerdo de otorgamiento de la concesión, incluirá al menos las menciones establecidas para las autorizaciones en el apartado 7 del artículo 92 de esta ley, salvo la relativa a la revocación unilateral sin derecho a indemnización."

92.7 "Sin perjuicio de los demás extremos que puedan incluir las condiciones generales o particulares, el acuerdo de autorización de uso de bienes y derechos demaniales incluirá, al menos:

- a) El régimen de uso del bien o derecho.
- b) El régimen económico a que queda sujeta la autorización.
- c) La garantía a prestar, en su caso.
- d) La asunción de los gastos de conservación y mantenimiento, impuestos, tasas y demás tributos, así como el compromiso de utilizar el bien según su naturaleza y de entregarlo en el estado en que se recibe.
- e) El compromiso de previa obtención a su costa de cuantas licencias y permisos requiera el uso del bien o la actividad a realizar sobre el mismo.
- f) La asunción de la responsabilidad derivada de la ocupación, con mención, en su caso, de la obligatoriedad de formalizar la oportuna póliza de seguro, aval bancario, u otra garantía suficiente.
- g) La aceptación de la revocación unilateral, sin derecho a indemnizaciones, por razones de interés público en los supuestos previstos en el apartado 4 de este artículo.
- h) La reserva por parte del ministerio u organismo cedente de la facultad de inspeccionar el bien objeto de autorización, para garantizar que el mismo es usado de acuerdo con los términos de la autorización.
- i) El plazo y régimen de prórroga y subrogación que, en todo caso, requerirá la previa autorización.
- j) Las causas de extinción."

Ninguno de estos requisitos aparecen recogidos en la Orden de la Consejería, produciéndose, pues, una vulneración total del principio de especialidad.

4. La finca 49788, sobre la cual, según el recurrente, recae la concesión administrativa, no aparece inscrita a nombre de la Comunidad de Madrid sino que figura como titular registra) SEPI con carácter de propiedad privada. Por lo tanto, por exigencia del principio de tracto sucesivo (art. 20 L.H.) es necesario acreditar e inscribir, la transmisión de la propiedad a favor de la Comunidad de Madrid, claro está, siempre que se haya producido.

5. No se acredita la presentación del documento en la Oficina Liquidadora.

Artículos 254.1 de la Ley Hipotecaria dice: "Ninguna inscripción se hará en el Registro de la Propiedad sin que se acredite previamente el pago de los impuestos establecidos o que se establecieron por las leyes, si los devengare el acto o contrato que se pretenda inscribir".

Por su parte el artículo 7.1. del Texto refundido de la Ley del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados considera expresamente como transmisiones patrimoniales sujetas

...La constitución... de concesiones administrativas, salvo cuando estas últimas tengan por objeto la cesión del derecho a utilizar infraestructuras ferroviarias o inmuebles o instalaciones en puertos y en aeropuertos.

Se liquidará como constitución de derechos la ampliación posterior de su contenido que implique para su titular un incremento patrimonial, el cual servirá de base para la exigencia del tributo.

Por lo tanto, a la vista de los anteriores Hechos y Fundamentos de Derecho acuerdo suspender la inscripción solicitada por los motivos anteriormente señalados.

Madrid, a veintiséis de abril de dos mil veintidós. El Registrador (firma ilegible).-Fdo.: José Luis Ramírez López.

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, haciéndoles saber (...)

## III

Contra la anterior nota de calificación, don M. A. G. C., en nombre y representación de la entidad «Cenafe Escuelas, SL», interpuso recurso el día 17 de mayo de 2022 en virtud de escrito y en base a los siguientes argumentos:

«Que Cenafe Escuelas, SL, es un centro privado de enseñanzas deportivas de grado medio y grado superior y que tiene cedida y autorizada la finca n.º 49788 CRU 28040000632630 mediante concesión administrativa (Orden 1689/2020 de 20 de Julio, de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid) (...).

En el Registro de la Propiedad se inscriben los actos que afectan a la propiedad o a los derechos reales sobre bienes inmuebles, ya sean éstos de titularidad pública o privada. Puede también inscribirse determinadas concesiones administrativas y bienes de dominio público. El Registro de la Propiedad proporciona seguridad jurídica a los derechos inscritos, favorece la seguridad y agilidad del tráfico jurídico y ahorra costes de transacción. El Registro de la Propiedad hace públicos los hechos, actos y derechos inscritos para quienes tengan legítimo interés en conocerlos.

Igualmente define el asiento de inscripción como asientos definitivos a través de los cuales se inscriben y publican en el Registro de la Propiedad determinados hechos, actos o derechos que afectan a bienes inmuebles. Son objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad:

- Los títulos referentes a determinadas concesiones administrativas.

Está claro que la concesión administrativa que disponemos es un derecho real sobre el bien inmueble de uso a veinte años que tenemos autorizada mediante la orden 1689/2020 de 20 de Julio, de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid.

Respecto de la solicitud es Cenafe Escuelas, SL, y no Cenafe, SL, hay un error informático.

Se ha aportado la concesión administrativa que es el título inscribible, y la determinación del objeto del derecho real es el uso y cesión por veinte años de alquiler, por concesión administrativa de la Consejería de Educación de Madrid».

## IV

El registrador de la Propiedad emitió informe el día 24 de mayo de 2022, mantuvo la nota de calificación y elevó el expediente a este Centro Directivo.

**Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 334 y 339 del Código Civil; 34.5 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; 93.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; 7.1. y 13 del Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados; 33 y 60 del Reglamento Hipotecario; la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 8 de octubre de 1992, y las Resoluciones de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de septiembre de 2021 y 5 de enero de 2022.

1. Mediante instancia privada se solicita la inscripción como concesión administrativa de la orden 1689/2020, de 20 de julio, de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, en favor de la entidad solicitante sobre una finca registral que se identifica en la instancia.

En la orden de la Consejería, cuya copia se adjunta a la instancia, se dispone modificar la autorización concedida al Centro docente privado denominado CENAFE (Centro Nacional de Formación de Entrenadores de Fútbol), centro autorizado de grado medio y grado superior de enseñanzas deportivas, y autorizarle la impartición de determinadas enseñanzas que en la orden se explicitan, sobre determinadas instalaciones deportivas.

El registrador deniega la inscripción por carecer de trascendencia real; por no acompañarse título concesional formal alguno; por contravenir el principio de especialidad al no especificarse el uso privativo concreto para el que se establece la pretendida concesión; por estar la finca –identificada en la instancia pero no en la orden– a nombre de una entidad distinta de la solicitante; y por no acreditarse la presentación en la oficina liquidadora a efectos de la liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. El recurrente entiende que la orden ministerial contiene una concesión administrativa que se puede inscribir al ser un derecho real sobre el bien inmueble.

2. Todos los extremos de la nota de calificación deben ser confirmados.

El artículo 334 del Código Civil en su apartado décimo califica como bienes inmuebles «las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles».

La posibilidad de inscribir la concesión administrativa como bien inmueble, en sí misma considerada, viene prevista en el artículo 31 del Reglamento Hipotecario al determinar que «las concesiones administrativas que afecten o recaigan sobre bienes inmuebles, se inscribirán a favor del concesionario con la extensión y condiciones que resulten del título correspondiente».

Como resulta del precepto, deben afectar o recaer sobre bienes inmuebles, por lo que se excluyen las concesiones de servicios públicos, que se califican en el artículo 336 del Código Civil como bienes muebles. Así lo afirmó la Resolución de este Centro Directivo de 16 de septiembre de 2021.

No obstante -como aclaró la resolución de 5 de enero de 2022- nada impide, la constancia registral de la afectación de determinados inmuebles a una concesión de servicio público, dada la transcendencia real de la afectación.

En relación con los bienes la doctrina administrativa más reciente admite la posibilidad de afectar a concesiones administrativas bienes demaniales públicos, sino también bienes privados del propio concesionario. Dicho de otra forma, cabe que la propiedad de los elementos materiales afectos a la concesión y sujetos a reversión pertenezcan bien a la Administración concedente, bien al concesionario.

Por tanto, no necesariamente los bienes afectos a una concesión son bienes demaniales públicos. El dato de la afectación carece de virtualidad suficiente para prejuzgar la titularidad pública de un bien; existen bienes adscritos a un fin público cuya titularidad es privada, de forma que ambos extremos –titularidad y afectación– pueden presentarse perfectamente disociados. Desde esta óptica, para afirmar que un bien determinado se mueve dentro de la órbita del dominio público habrá que comprobar, en primer lugar, que la Administración es su propietaria y, en segundo lugar, su adscripción al uso o servicio público. Solamente dándose estas dos circunstancias estaremos ante un elemento demanial, teniendo siempre presente que la segunda (afectación al servicio público) no implica necesariamente la primera (propiedad administrativa).

El artículo 339.2 del Código Civil parece reflejar fielmente esta idea cuando señala que «son bienes de dominio público: (...) Los que pertenecen privativamente al Estado (...) y están destinados a algún servicio público (...)».

Las concesiones administrativas son por tanto inscribibles en el Registro de la propiedad, como verdaderos inmuebles que son (artículo 334 del Código Civil), al igual que los derechos reales constituidos sobre las mismas.

En esto se diferencian de las meras autorizaciones administrativas para la utilización de bienes demaniales, que sólo serán inscribibles en el Registro de la Propiedad cuando la autorización atribuya un derecho de aprovechamiento especial sobre dichos bienes de dominio público (caso de las autorizaciones para la explotación de derechos mineros, como reconoció la Resolución de esta Dirección General de 8 de octubre de 1992). Por supuesto también lo serán las autorizaciones o licencias que determinan o conforman el régimen urbanístico de los inmuebles, como son las previstas en la legislación urbanística.

3. Ahora bien, en este caso, la mera aportación de la orden de la orden 1689/2020, de 20 de julio, de la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, no es suficiente para motivar la práctica de una inscripción de concesión administrativa en el Registro de la propiedad, pues no se acompaña título concesional alguno.

El artículo 33 del Reglamento Hipotecario establece que «se entenderá por título, para los efectos de la inscripción, el documento o documentos públicos en que funde inmediatamente su derecho la persona a cuyo favor haya de practicarse aquélla y que hagan fe, en cuanto al contenido que sea objeto de la inscripción, por sí solos o con otros complementarios, o mediante formalidades cuyo cumplimiento se acredite».

Y el artículo 60 del Reglamento Hipotecario dice: «La inscripción de concesiones administrativas se practicará en virtud de escritura pública, y en los casos en que no se requiera el otorgamiento de ésta, mediante el título mismo de concesión, y deberá expresar literalmente el pliego de condiciones generales, el traslado de la Ley o resolución administrativa de concesión y las condiciones particulares y económicas».

Asimismo, el artículo 34.5 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, del Patrimonio de la Comunidad de Madrid, establece que «una vez otorgada la concesión deberá formalizarse en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad».

En los mismos términos se pronuncia el artículo 93.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, según el cual «cualquiera que haya sido el procedimiento seguido para la adjudicación, una vez otorgada la concesión deberá procederse a su formalización en documento administrativo. Este documento será título suficiente para inscribir la concesión en el Registro de la Propiedad».

4. Una vez que se formalice el título inscribible, e identificados los inmuebles que, en su caso, quedan afectos (con expresión, si son bienes inscritos, de las circunstancias exigidas por la legislación hipotecaria para la

descripción de la finca ex artículo 9 de la Ley Hipotecaria) podrá calificarse el alcance y contenido de la concesión administrativa cuya inscripción se pretende.

Tales bienes deberán ser demaniales públicos de la Administración concedente, o bien bienes afectos propios del concesionario o beneficiario, nada de lo cual ocurre en este caso, donde la finca identificada en la instancia aparece registralmente como propiedad privada de una sociedad distinta.

5. En fin, de la documentación ahora aportada ni siquiera queda claramente establecido el contenido del derecho cuya inscripción se pretende (unas veces el recurrente invoca un derecho de uso, otras un alquiler, otras una concesión administrativa propiamente dicha), en contravención del principio registral de especialidad.

Del texto literal de la orden, tal como aparece en la documentación aportada, no resulta concesión administrativa alguna, sino mera autorización para la impartición de enseñanzas deportivas en las instalaciones deportivas que se citan. Como ya se ha dicho las meras autorizaciones administrativas para realización de actividades no son inscribibles en el Registro de la propiedad, salvo que atribuyan un derecho de aprovechamiento especial sobre bienes de derecho público (Resolución de 8 de octubre de 1992) o están expresamente contempladas en una norma legal, como ocurre con las licencias urbanísticas.

Suponiendo que la autorización esté complementada con algún título que atribuya algún derecho real sobre los inmuebles o un derecho de aprovechamiento especial sobre aquellos –y exista tracto sucesivo– será este título el que deba aportarse para la inscripción de aquel derecho.

6. Finalmente debe confirmarse la exigencia de que previamente a la calificación e inscripción (conforme al artículo 254 de la Ley Hipotecaria) deba acreditarse el pago, no sujeción o exención de los impuestos que graven la concesión, como es el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (véase artículo 7.1. del Texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados).

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso y confirmar 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, 27 de julio de 2022. La Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, Sofía Puente Santiago.