

### III. OTRAS DISPOSICIONES

#### MINISTERIO DE JUSTICIA

**7635** *Resolución de 12 de junio de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Sepúlveda, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por don J. P. P., en su propio nombre y derecho y en representación de la Mercantil «Hijos de Víctor Pastor, S.L.», contra la calificación del registrador de la Propiedad de Sepúlveda, don Pedro Alfredo Álvarez González, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

#### Hechos

##### I

Mediante escritura autorizada por el notario de Villarejo de Salvanés, don Domingo-Carlos Paniagua Santamaría, como sustituto y para el protocolo del notario de Sepúlveda, el día 27 de octubre de 2007, número 1.094 de protocolo, don T. S. S., como alcalde-presidente del Ayuntamiento de Fuenterrebollo, y en representación de esta entidad local, vende a don F. E. Y., que compra y adquiere, la finca registral 5.762 del citado término municipal.

##### II

La citada escritura fue presentada en el Registro de la Propiedad de Sepúlveda el día 22 de febrero de 2013, asiento 439 del Diario 77, y fue calificada negativamente el día 25 de febrero de 2013, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de derecho: «Calificado desfavorablemente el documento reseñado y complementarios aportados, de conformidad con los artículos 18, 19 y 19 bis de la Ley Hipotecaria, se suspende la inscripción a que el mismo se refiere por las causas que se expresan seguidamente, basadas en los siguientes hechos y fundamentos de Derecho: Hechos: Se presenta una escritura de compraventa otorgada por el Ayuntamiento de Fuenterrebollo a favor de don F. A. Y. que se suspende en base a lo siguientes hechos: 1- La finca se adjudica a don F. A. Y. por adjudicación directa después que la quedara desierta la subasta y no por una nueva subas como tiene establecido la DGRN. 2- El precio de adjudicación dice que se satisface mediante transferencia bancaria sin que se justifique dicha transferencia. Fundamentos de Derecho: artículo 18 de la LH y resolución de la DGRN de 25 de marzo del 2006 que establece lo siguiente: 1- Que la enajenación onerosa de bienes municipales del suelo solo cabe mediante subasta o permuta. 2- Que si la subasta ha quedado desierta no cabe adjudicación directa sino nueva subasta publica. 3- No cabe aplicar a las entidades locales supletoriamente el régimen de enajenación directa de la ley 33/2003 de patrimonio de las administraciones publicas porque la propia ley no lo establece, y el artículo 21 y 254 de la LH. Formas de subsanación: Realizar otra subasta publica y acreditar transferencia bancaria. Contra la presente (...). El Registrador de la Propiedad (firma ilegible y sello del Registro). Pedro Alfredo Álvarez González».

##### III

La anterior calificación fue recurrida por el don J. P. P. en su propio nombre y en representación de la mercantil «Hijos de Víctor Pastor, S.L.», mediante escrito fechado el 26 de marzo de 2013, que fue presentado en el Registro de la Propiedad de Sepúlveda el

2 de abril de 2013, en el que se formulan las siguientes alegaciones: «Primera.—Infracción de los artículos 80 y 120.1.6 del texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local y del art. 112.1 del Reglamento de Bienes de las entidades locales, y de la doctrina jurisprudencial relativa a su aplicación, así como de la Disposición Transitoria Primera y del art. 141 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas. En el art. 80 del Real Decreto Legislativo 781 de 1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local afirma que «las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública» y el art. 112.1 del Reglamento de bienes de las Entidades Locales dispone que «las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales». El art. 120.1.6 del Texto Refundido de la Ley de Régimen Local explicita que: «1. La contratación directa sólo podrá acordarse en los siguientes casos, que deberán justificarse debidamente en el expediente, sin perjuicio de aquellos en que proceda para el contrato de suministros: Los que no llegaran a adjudicarse por falta de licitadores, porque las proposiciones, presentadas no se hayan declarado admisibles, o porque, habiendo sido adjudicadas, el empresario no cumpla las condiciones necesarias para llevar a cabo la formalización del contrato, siempre, en todos los casos indicados, que se acuerden con sujeción a las mismas condiciones y precio no superior a los anunciados, a no ser que por la Corporación se acuerde sacarlos nuevamente a la licitación en las condiciones que en cada caso se establezcan». Asimismo el art. 118 del propio Texto Refundido en el que se configuran como «formas de adjudicación de los contratos de las Entidades locales serán las siguientes: Subasta. Concurso. Contratación directa. En la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas y en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la contratación directa o el procedimiento negociado sin publicidad ha sido aceptada como medio de adjudicación de los contratos privados de las Administraciones Públicas por la Junta Consultiva de Contratación. Esta parte considera que el procedimiento general para la enajenación de bienes patrimoniales de titularidad municipal es la subasta, pero resulta erróneo sostener que enajenar un bien patrimonial por un procedimiento diferente a la subasta conculque el ordenamiento jurídico, siendo de aplicación al supuesto de autos el art. 120.1.6 del Texto Refundido de Régimen Local. En el supuesto que nos ocupa el núm. 6 del apartado 1 del art. 120 del Texto Refundido de Régimen Local permitía al Ayuntamiento de Fuentesrebollo de modo directo suscribir un contrato cuando no se puede concluir el contrato, al quedar desierta la subasta. Partiendo de cuanto acabamos de exponer es posible concluir manifestando que en este supuesto, era lícita y posible la adjudicación de la parcela de terreno..., identificada como parcela 4. Este es el criterio seguido por la STS de Sala 3.ª, de veinte de abril de mil novecientos noventa y ocho EDJ 1998/2790 en la que en relación con la adjudicación directa por un Ayuntamiento de la cesión del uso de una parcela, expusimos lo que sigue: «el artículo 83 del Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 establece que el arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades Locales se regirá, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación, y estas normas son, en primer lugar las que el propio Real Decreto-Legislativo contiene en sus artículos 111 y siguientes, entre las que se encuentra el artículo 120.1.6.º, que autoriza la contratación directa cuando habiendo sido adjudicado el contrato por subasta o concurso, el adjudicatario no cumpliera las condiciones necesarias para llevar a cabo la formalización del contrato, siempre que se acuerde con sujeción a las mismas condiciones y precio no superior a los anunciados». Segundo.—Infracción de la normativa urbanística.—El art. 168 de la Ley del Suelo de 1976 disponía que «la enajenación de terrenos pertenecientes a las Entidades Locales requerirá subasta pública», debiendo cumplirse en ella las condiciones y requisitos que en él se especifican, y añade en el número segundo que «si la subasta quedase desierta, la Corporación podrá enajenar directamente dentro del plazo máximo de un año, con arreglo al precio tipo y estableciendo la obligación de comenzar la edificación en el plazo

de 6 meses y terminarla, en otro adecuado a la importancia de la misma». El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre el régimen del Suelo y Ordenación Urbana y Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo, así como la Ley de Urbanismo de Castilla y León, no se oponen a que se pueda efectuar la enajenación de un bien directamente, sin necesidad de subasta pública (*sic*)».

## IV

Manteniéndose el registrador en su calificación, remitió a esta Dirección General, con fecha 11 de abril de 2013, el escrito acreditativo de la interposición del recurso con la demás documentación complementaria aportada en unión del preceptivo informe.

**Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 80 y 120 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; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; artículo 112 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; Sentencias del Tribunal Supremo de 20 de abril de 1998, 15 de junio de 2002 y 5 de enero de 2007 y las Resoluciones de este Centro Directivo de 2 de julio de 2004, 3 de enero y 18 de mayo de 2005, 13 de marzo y 27 de octubre de 2007, 25 de marzo de 2008, 13 de mayo de 2009 y 8 de marzo de 2012.

1. En el presente recurso se plantea la cuestión de si es posible la enajenación directa de un bien patrimonial perteneciente a un Ayuntamiento, habiendo quedado desierta la subasta. En concreto, producida la enajenación por adjudicación directa una finca urbana inventariada como bien patrimonial del Ayuntamiento, el registrador deniega la inscripción por no haberse acudido a un procedimiento de subasta pública. El recurrente alega que quedó desierta la subasta celebrada, y que no se conculca el ordenamiento jurídico por acudir a la adjudicación directa en tal caso.

2. Como cuestión previa debe recordarse que, no obstante la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. art. 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».

Como ha dicho anteriormente este Centro Directivo (cfr. Resoluciones citadas en los «Vistos»), 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 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, y 8 de marzo y 28 de abril de 2012), 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 de trámite esencial de la subasta siempre que, como señaló la aludida Resolución de 28 de abril de 2012, estemos ante un procedimiento de enajenación de bienes municipales.

3. Entrando en el fondo de la cuestión planteada en el recurso, limitado a uno sólo de los defectos señalados en la nota de calificación, al que por tanto se circunscribe la presente Resolución (cfr. artículo 326 de la Ley Hipotecaria), 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. 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 por 100 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 (véase 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 norma. 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 mas 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 aquella (la permuta) no ya como una conveniencia sino como una necesidad».

5. Y no cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, pues el legislador ha excluido la posibilidad de aplicar los preceptos relativos a la enajenación de bienes a la Administración local al no relacionar los artículos 136 a 145, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda como legislación aplicable a dicha Administración local (vid. artículo 2.2 de la misma Ley).

6. Finalmente debe añadirse que la propia autorización de la Diputación Provincial de fecha 8 de marzo de 2006 que se incorpora al documento calificado, claramente subordina la enajenación a la adopción del procedimiento de subasta pública, sin referencia alguna a la adjudicación directa.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso parcialmente y confirmar la calificación registral también en parte, en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho anteriores.

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, 12 de junio de 2013.—El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.