



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 28 de diciembre de 2011, ha examinado el *expediente de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 15 de diciembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de revisión de oficio del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, de 2 de diciembre de 2010, de enajenación por adjudicación directa a D. xxxx1 de una parcela de titularidad municipal.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 20 de diciembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.560/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- Mediante Acuerdo de 2 de diciembre de 2010 del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx se aprueba la enajenación por adjudicación directa de la parcela 45 del polígono 506 de la localidad a D. xxxx1, tras haber sido declarada desierta una subasta celebrada con anterioridad.



Segundo.- El 3 de mayo de 2011 el Secretario del Ayuntamiento emite un informe en el que señala que “Con fecha 26 de enero de 2011 se celebra contrato administrativo de compra venta procediendo a remitir actuaciones al Sr. Notario de xxxx2 el cual pone de manifiesto la imposibilidad de proceder a formalizar escritura pública de compra venta por imposibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad en virtud de Resolución de 25 de marzo de 2008 de la Dirección General de los Registros y del Notariado”.

Tercero.- El 20 de octubre el Pleno del Ayuntamiento acuerda iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la mencionada enajenación, al considerar que concurre la causa de nulidad prevista en la letra e) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Cuarto.- Otorgado trámite de audiencia a D. xxxx1, no consta que se hayan formulado alegaciones.

Quinto.- El 2 de diciembre de 2011 se formula propuesta de revisión de oficio del Acuerdo de 2 de diciembre de 2010, al considerar que la enajenación de la parcela se ha producido prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 2º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado b), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

Además, la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo resulta justificada, con toda claridad, a tenor de lo dispuesto en el artículo 102.1 de la



Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Del referido artículo se deduce que dicho dictamen es, además de preceptivo, habilitante de la ulterior decisión revisora de la Administración, ya que sólo puede declarar la nulidad del acto si dicho dictamen hubiera sido favorable, esto es, estimatorio de la nulidad denunciada.

2ª.- La competencia para resolver el procedimiento de revisión de oficio corresponde al Pleno del Ayuntamiento de xxxxx, de acuerdo con lo establecido en el artículo 110 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

3ª.- Para dar curso al procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, es necesario que concurren los siguientes presupuestos:

- Que se encuentren en uno de los supuestos enumerados en el artículo 62.1, o que, al amparo de la última letra del citado precepto, estén expresamente previstos en una ley.

- Que pongan fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, si bien este último es un requisito que sólo jugará cuando se inicie la revisión a instancia del interesado y no cuando el procedimiento sea instado de oficio por la propia Administración autora del acto.

- Que la solicitud de revisión de oficio se inste por persona interesada o de oficio por la propia Administración.

Por su parte, el apartado 1 del artículo 62 de la Ley 30 /1992, de 26 de noviembre, establece que "Los actos de las Administraciones públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes:

»a) Los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional.

»b) Los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio.

»c) Los que tengan un contenido imposible.



»d) Los que sean constitutivos de infracción penal o se dicten como consecuencia de ésta.

»e) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

»f) Los actos expesos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición.

»g) Cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal”.

4ª.- En el supuesto sometido a dictamen, la propuesta de resolución fundamenta la nulidad del acto administrativo sujeto a revisión en la concurrencia de la causa prevista en la letra e) del apartado 1 del artículo 62, es decir, en la de haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Este Consejo Consultivo considera, al igual que la Administración consultante, que el acto administrativo en virtud del cual se enajenó la finca 45 del polígono 506 es un acto nulo de pleno derecho puesto que, a salvo de determinadas excepciones, no resulta posible, de acuerdo con la legislación reguladora del Régimen Local y del Patrimonio de las Administraciones Públicas, la enajenación directa de un bien de naturaleza patrimonial por una entidad local.

Así, el artículo 80 del texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, dentro de su título VI, dedicado a la regulación de los “Bienes, actividades y servicios y contratación” establece que “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”.

Por su parte, el artículo 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, dentro del



Capítulo V “Enajenación”, dispone en su apartado 1 que “Las enajenaciones de bienes patrimoniales se registrarán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales”.

El apartado 2 del precepto añade que “No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, 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”.

El artículo 115 de esta misma norma establece una excepción -que no concurre en el presente caso- a la regla de la subasta, al disponer que “Las parcelas sobrantes a que alude el artículo 7 serán enajenadas por venta directa al propietario o propietarios colindantes o permutadas con terrenos de los mismos”.

Estas parcelas sobrantes son, a tenor del artículo 7, “aquellas porciones de terreno propiedad de las Entidades locales que por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no fueren susceptibles de uso adecuado” cuando así se declare tras la tramitación de un “expediente de calificación jurídica, en la forma que previene el artículo siguiente”.

Al margen de lo dispuesto en la legislación de Régimen Local, la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, regula en su artículo 137 las formas de enajenación de los bienes inmuebles de naturaleza patrimonial por las Administraciones Públicas.

Dispone este artículo:

“1. La enajenación de los inmuebles podrá realizarse mediante concurso, subasta o adjudicación directa.

»2. El procedimiento ordinario para la enajenación de inmuebles será el concurso. En este caso, la adjudicación recaerá en el licitador que, en su conjunto, haga la proposición más ventajosa, teniendo en cuenta los criterios que se hayan establecido en los correspondientes pliegos.



»3. Únicamente se utilizará la subasta en los supuestos previstos reglamentariamente y, en todo caso, respecto de bienes que, por su ubicación, naturaleza o características, sean inadecuados para atender las directrices derivadas de las políticas públicas a que se refiere el apartado 2 del art. 8 de esta ley y, en particular, de la política de vivienda.

»La subasta podrá celebrarse al alza o a la baja, y, en su caso, con presentación de posturas en sobre cerrado; podrá acudir igualmente a sistemas de subasta electrónica. La modalidad de la subasta se determinará atendiendo a las circunstancias de la enajenación, y la adjudicación se efectuará a favor de quien presente la oferta económica más ventajosa.

»En el caso de que la adjudicación resulte fallida por no poder formalizarse el contrato por causa imputable al adjudicatario, la enajenación podrá realizarse a favor del licitador que hubiese presentado la siguiente oferta más ventajosa o proceder a la enajenación directa del bien.

»4. Se podrá acordar la adjudicación directa en los siguientes supuestos:

»(...).

»d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.

»(...).

»5. Cuando varios interesados se encontraran en un mismo supuesto de adjudicación directa, se resolverá la misma atendiendo al interés general concurrente en el caso concreto.

»6. La participación en procedimientos de adjudicación requerirá el ingreso de un 25 por ciento del precio de venta en concepto de fianza”.



Ahora bien, a pesar de que en este precepto parcialmente transcrito se prevé la posibilidad de enajenación directa de un bien inmueble de naturaleza patrimonial cuando una subasta fuera declarada desierta, ello no resulta de aplicación a las Entidades Locales ya que la disposición final segunda de la Ley, que recoge los "títulos competenciales" en virtud de la cual ha sido dictada, no contempla los artículos 135 a 141 como preceptos de aplicación general en todo el territorio, ni integrantes de la legislación básica del Estado.

Por ello, del juego de las previsiones recogidas en las normas citadas, se desprende que, salvo en el caso de las parcelas sobrantes del artículo 7 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales o en el de cualquier otra excepción contemplada en la normativa reguladora del Régimen Local, la enajenación de bienes inmuebles patrimoniales no puede tener lugar mediante adjudicación directa.

Confirma esta postura, además de la Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 25 de marzo de 2008 citada en la propuesta de resolución, otras como la de 13 de mayo de 2009, en la que, en relación con un supuesto de enajenación directa de un bien de naturaleza patrimonial por parte de una Entidad Local, señala que "En el presente supuesto de hecho, no se produce dicha enajenación mediante subasta pública sino mediante adjudicación directa vulnerando la legislación vigente reseñada. Tanto la resolución de 3 de enero de 2005, como la más reciente de 25 de marzo de 2008, son directamente aplicables al presente supuesto de hecho, puesto que también en los casos en ellas debatidos, había habido una previa subasta desierta tras la cual el Ayuntamiento procedió a la adjudicación directa del bien subastado.

»Según resulta de las citadas resoluciones, el art. 80 del T.R. de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, y del art. 112 párrafo segundo del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, se deduce que la subasta es la regla general en materia de enajenación de bienes de las entidades Locales, y que la circunstancia de haber quedado desierta la subasta previa, no está contemplada en las normas como excepción a esta regla general. Argumenta la propia Dirección General que no sólo la interpretación literal de aquellos preceptos lleva a esta conclusión, también lo hace el sentido teleológico de la norma.



»La finalidad no es otra, sino salvaguardar la publicidad, competencia y libre concurrencia que debe regir en la contratación de las Entidades Locales, 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.

»Se puede plantear en este punto la posibilidad de entender aplicable a las enajenaciones de la Entidades Locales con carácter supletorio el régimen previsto en la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Publicas, en sus arts. 136 a 145 para el supuesto de subastas desiertas.

»A este respecto también se ha pronunciado la Dirección General en la citada resolución de 3 de enero de 2005 y de 25 de marzo de 2008, al establecer que el legislador ha excluido la posibilidad de aplicar supletoriamente dichos preceptos a la enajenación de bienes de las Entidades Locales, al no relacionar estos artículos en la D.F.-2 que recoge la legislación supletoria de la Administración Local. Criterio éste que no puede sino entenderse ratificado por la reciente modificación del apartado 5 de la citada disposición final 2ª de la Ley 33/2003 que sigue sin recoger la regulación de los arts. 136 a 145 como legislación básica de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149-1-18 de la Constitución”.

De acuerdo con lo anterior puede concluirse que la adjudicación directa de la parcela 45 del polígono 506 de la localidad a D. xxxx1, tras haber sido declarada desierta una subasta celebrada con anterioridad, se ha realizado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Así, en palabras del Tribunal Supremo (Sentencias de 17 de marzo y 3 de abril de 2000 y de 15 de marzo de 2005) se ha producido una “clara, manifiesta y ostensible omisión del procedimiento”, una “ausencia plena” del procedimiento legalmente exigido para la enajenación de bienes inmuebles patrimoniales por las entidades locales, al haberse seguido un procedimiento distinto.

Por todo lo hasta aquí expuesto, resulta procedente la declaración de nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx de 2 de diciembre de 2010, al observarse la concurrencia de la causa prevista en el artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede que se declare la nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de xxxxx de 2 de diciembre de 2010, de enajenación por adjudicación directa a D. xxxx1 de una parcela de titularidad municipal.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.