

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

Referencia: NCJ065669

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sentencia 1046/2021, de 19 de julio de 2021

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Rec. n.º 7504/2019

**SUMARIO:****Contratos públicos. Bienes patrimoniales de la administración. Subasta de bienes inmuebles de titularidad pública. Denegación de la ampliación del plazo para el pago del precio.**

La cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la perfección de una enajenación de un bien patrimonial por la administración pública mediante el procedimiento de adjudicación directa, una vez que la subasta previa celebrada fue declarada desierta, debe entenderse producida con la resolución que aprueba la adjudicación directa ex artículo 138.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las administraciones públicas, o, por el contrario, es preciso un acto posterior de formalización del contrato por aplicación de la normativa contractual.

La parte actora no abonó el precio total de la enajenación de los inmuebles de autos dentro del plazo previsto al efecto en el pliego de condiciones, señalándose que acierta la Sala de instancia cuando señala que el que aquí se examina es un contrato privado que se rige, en cuanto a su preparación, competencia y adjudicación, por las normas contenidas en la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Catalunya y en su Reglamento, siendo de aplicación supletoria la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003) y su Reglamento, y, en su defecto, la legislación de contratos de las administraciones públicas. Y según la cláusula 1ª del Pliego, el contrato debía regirse por las normas del derecho privado en cuanto a sus efectos y extinción. Y la legislación aplicable nada establecen de manera expresa acerca de cuándo se perfecciona el contrato de compraventa, si en el momento de la adjudicación, por la concurrencia de oferta y aceptación, o en el momento de su formalización. Por ello, entra en juego entonces la legislación de contratos de las administraciones públicas, como regulación de carácter supletorio. Y el artículo 27.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, sí se refiere de manera directa y clara al momento de «perfección de los contratos» señalando que: «1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización...». En este caso no existía aun un contrato perfeccionado sino que se encontraba en fase de adjudicación, pendiente de perfección previo pago del precio (que no hizo), por lo que resultaba de aplicación, según hemos visto, la legislación patrimonial y, supletoriamente, la legislación de contratos de las Administraciones Públicas por que se deja sin efecto el acuerdo de enajenación directa a favor de la actora de los inmuebles.

**PRECEPTOS:**

Ley 33/2003 (LPAP), arts. 135.5, 137 y 138.

RDLeg. 3/2011 (TR de la Ley de Contratos del Sector Público), arts. 4 y 27.

RDLeg. 1373/2009 (Rgto. General de la Ley 33/2003), art. 117.

**PONENTE:***Don Eduardo Calvo Rojas.*

Magistrados:

Don EDUARDO ESPIN TEMPLADO  
Don JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT  
Don EDUARDO CALVO ROJAS  
Don MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH  
Don JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR  
Don DIEGO CORDOBA CASTROVERDE

**TRIBUNAL SUPREMO**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1.046/2021

Fecha de sentencia: 19/07/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7504/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 13/07/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Procedencia: T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: dvs

Nota:

R. CASACION núm.: 7504/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 1046/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 19 de julio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7504/2019 interpuesto por NADLAN BCN, S.A., representada por el Procurador D. Rafael Gamarra Megías, contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de julio de 2019 (recurso contencioso-administrativo 91/2016). Se ha personado en las actuaciones como parte recurrida la GENERALITAT DE CATALUÑA, representada y asistida por su Abogado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

**ANTECEDENTES DE HECHO****Primero.**

La entidad Nadlan BCN, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra los siguientes actos:

a/ Resolución del Conseller d'Economia i Coneixement de 28 de diciembre de 2015, por la que se declaró la inadmisibilidad del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Dirección General del Patrimonio de la Generalitat de Catalunya de 19 de octubre de 2015, por la que se había desestimado la ampliación del plazo de pago del precio de la enajenación de los inmuebles situados en la CALLE000 n o NUM000 y Passeig DIRECCION000 n o NUM001, ambos de Barcelona; y

b/ Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya de 29 de diciembre de 2015, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo GOV/172/2015, de 3 de noviembre, por el que se había dejado sin efecto el acuerdo GOV/93/2015, de 16 de junio, que aprobó la enajenación directa a favor de la actora de los citados inmuebles.

El recurso fue resuelto por sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de julio de 2019 (recurso contencioso-administrativo 91/2016), ahora recurrida en casación.

En lo que se refiere a las resoluciones que hemos dejado enunciadas en el apartado a/, la sentencia estima la impugnación dirigida contra la resolución del Conseller d'Economia i Coneixement de 28 de diciembre de 2015 que declaró la inadmisibilidad del recurso de alzada, que es anulada por entender la Sala sentenciadora que el recurso de alzada debió ser admitido. Y, en cambio, la sentencia desestima la impugnación dirigida contra la resolución de la Dirección General del Patrimonio de la Generalitat de Catalunya de 19 de octubre de 2015 por la que se había desestimado la ampliación del plazo de pago del precio de la enajenación de los inmuebles situados en la CALLE000 n o NUM000 y Passeig DIRECCION000 n o NUM001, ambos de Barcelona.

Las razones en las que se fundan tales pronunciamientos se exponen en el fundamento jurídico cuarto de la sentencia, sin que sobre tales cuestiones se haya suscitado debate en casación.

Por su parte, la impugnación dirigida contra los acuerdos del Gobierno de la Generalitat que antes hemos reseñado en el apartado b/ es examinada en el fundamento jurídico quinto de la sentencia, cuyo contenido es el que sigue:

<< (...) QUINTO.- Una vez establecido que la parte actora no abonó el precio total de la enajenación de los inmuebles de autos dentro del plazo previsto al efecto en el pliego de condiciones, es obvio que procedía dejar sin efecto la adjudicación, como lo hizo el acuerdo del Gobierno de la Generalitat de 3 de noviembre de 2015.

Los motivos que se articulan en el escrito de demanda sobre este particular deben ser desestimados con arreglo a las siguientes consideraciones:

a) Habida cuenta que el contrato no se perfeccionó con la adjudicación, decaen las alegaciones relativas a la incompetencia del órgano que dictó el acuerdo impugnado, puesto que el mismo podía dejar sin efecto la adjudicación por propia autoridad, sin necesidad de instar la resolución de un contrato todavía no perfeccionado ante los Tribunales civiles.

b) El incumplimiento de la obligación de pago es imputable a la adjudicataria y afecta a uno de los elementos esenciales del contrato, por lo que es causa suficiente para dejar sin efecto la adjudicación efectuada en favor de la entidad actora. Aunque la cláusula 10ª del pliego contemplaba la posibilidad de que la Administración exigiese el cumplimiento de la obligación, lo cierto es que se trata de una facultad atribuida a aquélla y no al adjudicatario. Además, no puede olvidarse que ya se otorgó una primera prórroga el 15 de septiembre de 2015.

c) Los motivos aducidos por la recurrente para justificar el impago, que se refieren a la suspensión del otorgamiento de licencias municipales para la apertura de establecimientos hoteleros, son ajenas al ámbito contractual y no pueden ser imputadas en modo alguno a la Administración demandada.

d) La incautación del depósito se halla prevista en el artículo 18.4 del Texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalitat, cuando establece que " si por causa imputable al interesado o interesada no se llega a formalizar la enajenación, el depósito constituido se aplica al Tesoro de la Generalitat en concepto de penalidad...", y en los mismos términos en la cláusula 10ª del pliego de condiciones.

e) Las resoluciones impugnadas contienen una exposición suficiente de los razonamientos de hecho y de derecho que las determinan, por lo que debe descartarse la falta de motivación que invoca la recurrente [...]>>.

Por todo ello, la sentencia estima en parte el recurso, anulando la resolución del Conseller d'Economia i Coneixement de 28 de diciembre de 2015, a la que antes nos hemos referido, desestimando el recurso en todo lo demás, sin imponer las costas procesales a ninguna de las partes.

### **Segundo.**

Notificada a las partes la sentencia, preparó recurso de casación la representación de la entidad Nadlan BCN, S.A., siendo admitido a trámite su recurso por auto de la Sección Primera de esta Sala de 13 de noviembre de 2020 en el que asimismo se acuerda la remisión de las actuaciones a la Sección Cuarta.

En la parte dispositiva del auto de admisión se acuerda, en lo que ahora interesa, lo siguiente:

<< (...) 2º) Precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es: Si la perfección de una enajenación de un bien patrimonial por la administración pública mediante el procedimiento de adjudicación directa, una vez que la subasta previa celebrada fue declarada desierta, debe entenderse producida con la Resolución que aprueba la adjudicación directa ex artículo 138.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, o, por el contrario, es preciso un acto posterior de formalización del contrato por aplicación de la normativa contractual.

3º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los siguientes artículos: artículos 4.1 p) y 27 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, artículo 138 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y artículo 117 del Real Decreto Legislativo 1373/2009, de 28 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas>>.

### **Tercero.**

La representación procesal de Nadlan BCN, S.A. formalizó la interposición de su recurso de casación mediante escrito con fecha 21 de enero de 2021 en el que expone los motivos de su impugnación cuyos enunciados son los que siguen:

1/ infracción por inaplicación del artículo 4.1.p) y aplicación indebida del artículo 27.1, ambos del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, al establecer la sentencia de instancia la necesidad de formalización del contrato para su perfección, exigencia que solamente es aplicable a los contratos administrativos y no a los contratos excluidos del ámbito de aplicación del citado texto refundido.

2/ Infracción del artículo 138 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, así como del artículo 117 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, normas ambas en las cuales se fija el momento de perfección del contrato en la adjudicación definitiva.

3/ Infracción por inaplicación del artículo 4.1.p) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011TR, al ignorar la sentencia recurrida el carácter de contrato privado de las compraventas de bienes inmuebles en las que interviene la Administración y el régimen de resolución y apartamiento del contrato que deriva de dicho carácter.

Por las razones que aduce en su escrito la recurrente pide que esta Sala se pronuncie sobre la cuestión señalada en el auto de admisión del recurso de casación en el sentido de que "la perfección de una enajenación de un bien patrimonial por la administración pública mediante el procedimiento de adjudicación directa, una vez que la subasta previa celebrada fue declarada desierta, debe entenderse producida con la Resolución que aprueba la adjudicación directa, sin que sea preciso un acto posterior de formalización del contrato por aplicación de la normativa contractual".

Termina el escrito solicitando que se dicte sentencia con los siguientes pronunciamientos:

1º) Se estime el recurso de casación y se anule la sentencia recurrida.

2º) Que, una vez situado este Tribunal Supremo en la posición procesal propia del tribunal de instancia, y entre a examinar el fondo del asunto y proceda a la resolución del litigio en los términos en que quedó planteado el debate procesal en la instancia.

3º) Que, en consecuencia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por Nadlan BCN, S.A., acordando anular las distintas resoluciones recurridas, tenga por hecho el ofrecimiento del pago del resto del precio de la compraventa y ordene disponer los actos pertinentes para la formalización del contrato de compraventa; o, subsidiariamente, acuerde anular el segundo punto del acuerdo del 29 de noviembre de 2015, sobre la aplicación al tesoro de la Generalitat de Catalunya del depósito de la cantidad de quince millones ochocientos noventa y tres mil,

ochocientos ochenta y ocho euros con setenta y cinco céntimos (15.893.888,75 euros) y ordene el retorno de dicha cantidad a NADLAN BCN, S.A.

**Cuarto.**

Recibidas las actuaciones en la Sección Cuarta, mediante providencia de 8 de febrero de 2021 se tuvo por interpuesto el recurso y se dio traslado a la parte recurrida para que pudiese formular su oposición.

**Quinto.**

La representación de la Generalitat de Cataluña formalizó su oposición mediante escrito de fecha 23 de marzo de 2021 en el que, tras exponer sus razones en contra de los argumentos aducidos por la recurrente, termina solicitando que se dicte sentencia en la que se declare que no ha lugar al recurso de casación, con expresa imposición de costas.

**Sexto.**

Mediante providencia de la Sección Cuarta de 13 de abril de 2021 se acuerda, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 6 de abril de 2021, que pasen las actuaciones a la Sección Tercera.

**Séptimo.**

Recibidas las actuaciones en esta Sección Tercera, mediante providencia de 27 de abril de 2021 se declara no haber lugar a la celebración de vista, quedando el procedimiento pendiente de señalamiento para votación y fallo.

**Octavo.**

Por último, mediante providencia de 18 de mayo de 2021 se fijó para votación y fallo del presente recurso el día 13 de julio de 2021, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

**FUNDAMENTOS DE DERECHO****Primero.** *Objeto del recurso de casación.*

El presente recurso de casación nº 7504/2019 lo interpone la representación de la entidad Nadlan BCN, S.A. contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de julio de 2019 (recurso contencioso-administrativo 91/2016).

Como hemos visto en el antecedente primero, la entidad Nadlan BCN, S.A. interpuso recurso contencioso-administrativo contra los siguientes actos:

a/ Resolución del Conseller d'Economia i Coneixement de 28 de diciembre de 2015, por la que se declaró la inadmisibilidad del recurso de alzada formulado contra la resolución de la Dirección General del Patrimonio de la Generalitat de Catalunya de 19 de octubre de 2015, por la que se había desestimado la ampliación del plazo de pago del precio de la enajenación de los inmuebles situados en la CALLE000 n o NUM000 y Passeig DIRECCION000 n o NUM001, ambos de Barcelona; y

b/ Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Catalunya de 29 de diciembre de 2015, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el acuerdo GOV/172/2015, de 3 de noviembre, por el que se había dejado sin efecto el acuerdo GOV/93/2015 de 16 de junio, que aprobó la enajenación directa a favor de la actora de los citados inmuebles.

Y hemos visto que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, ahora recurrida en casación, estima en parte el recurso, anulando únicamente la resolución del Conseller d'Economia i Coneixement de 28 de diciembre de 2015 que habrá declarado inadmisibile el recurso de alzada, cuestión sobre la que no se ha suscitado debate en casación; desestimando el recurso contencioso-administrativo en todo lo demás.

En el mismo antecedente primero hemos dejado reseñadas las razones que expone la sentencia recurrida para fundamentar la desestimación del recurso en su parte más sustancial. Procede entonces que entremos a examinar las cuestiones suscitadas en casación, en particular la señalada en el auto de la Sección Primera de esta Sala de 13 de noviembre de 2020.

**Segundo.** *Cuestión que reviste interés casacional y marco normativo de aplicación.*

En el antecedente segundo hemos dejado indicado que, según el auto de admisión del presente recurso, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la perfección de una enajenación de un bien patrimonial por la administración pública mediante el procedimiento de adjudicación directa, una vez que la subasta previa celebrada fue declarada desierta, debe entenderse producida con la resolución que aprueba la adjudicación directa ex artículo 138.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, o, por el contrario, es preciso un acto posterior de formalización del contrato por aplicación de la normativa contractual.

Y el propio auto de admisión identifica como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación los artículos 4.1.p) y 27 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, artículo 138 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas y el artículo 117 del Real Decreto Legislativo 1373/2009, de 28 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Veamos lo que disponen tales preceptos.

\* Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre

<< Artículo 4. Negocios y contratos excluidos

1. Están excluidos del ámbito de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:

a) .....

[...]

p) Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorpóreas, a no ser que recaigan sobre programas de ordenador y deban ser calificados como contratos de suministro o servicios, que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25; en estos dos supuestos, dichas prestaciones deberán ser objeto de contratación independiente con arreglo a lo establecido en esta Ley>>.

<< Artículo 27. Perfección de los contratos.

1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización. Los contratos subvencionados que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de esta Ley, deban considerarse sujetos a regulación armonizada, se perfeccionarán de conformidad con la legislación por la que se rijan. Las partes deberán notificar su formalización al órgano que otorgó la subvención.

2. Salvo que se indique otra cosa en su clausulado, los contratos del sector público se entenderán celebrados en el lugar donde se encuentre la sede del órgano de contratación>>.

\* Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

<< Artículo 110. Régimen jurídico de los negocios patrimoniales.

1. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado [...].

<< Artículo 137. Formas de enajenación.

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

2. La subasta (...)

3. Se seguirá el procedimiento de concurso (...)

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

a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.

A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de Derecho público.

b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida.

c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en los párrafos a) y b).

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.

e) Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.

f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.

g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.

h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal.

i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

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.

[...]>>

<< Artículo 138. Procedimiento de enajenación.

1. El expediente de enajenación de bienes inmuebles y derechos sobre los mismos pertenecientes al patrimonio de la Administración General del Estado será instruido por la Dirección General del Patrimonio del Estado que lo iniciará de oficio, por iniciativa propia o a solicitud de parte interesada en la adquisición, siempre que considere, justificándolo debidamente en el expediente, que el bien o derecho no es necesario para el uso general o el servicio público ni resulta conveniente su explotación. El acuerdo de incoación del procedimiento llevará implícita la declaración de alienabilidad de los bienes a que se refiera.

Podrá acordarse la enajenación de los inmuebles por lotes y, en los supuestos de enajenación directa, admitirse la entrega de otros inmuebles o derechos sobre los mismos en pago de parte del precio de venta, valorados de conformidad con el artículo 114 de esta ley.

2. El tipo de la subasta o el precio de la enajenación directa se fijarán por el órgano competente para la enajenación de acuerdo con la tasación aprobada. De igual forma, los pliegos que han de regir el concurso determinarán los criterios que hayan de tenerse en cuenta en la adjudicación, atendiendo a las directrices que resulten de las políticas públicas de cuya aplicación se trate. En todo caso, los pliegos harán referencia a la situación física, jurídica y registral de la finca.

3. La convocatoria del procedimiento de enajenación se publicará gratuitamente en el "Boletín Oficial del Estado" y en el de la provincia en que radique el bien y se remitirá al ayuntamiento del correspondiente término municipal para su exhibición en el tablón de anuncios, sin perjuicio de la posibilidad de utilizar, además, otros medios de publicidad, atendida la naturaleza y características del bien.

La Dirección General del Patrimonio del Estado podrá establecer otros mecanismos complementarios tendentes a difundir información sobre los bienes inmuebles en proceso de venta, incluida la creación, con sujeción a las previsiones de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, de ficheros con los datos de las personas que voluntaria y expresamente soliciten les sea remitida información sobre dichos bienes.

4. La suspensión del procedimiento, una vez efectuado el anuncio, sólo podrá efectuarse por Orden del Ministro de Hacienda, cuando se trate de bienes de la Administración General del Estado, o por acuerdo de los presidentes o directores de los organismos públicos, cuando se trate de bienes propios de éstos, con fundamento en documentos fehacientes o hechos acreditados que prueben la improcedencia de la venta.

5. El Ministro de Hacienda, a propuesta de la Dirección General del Patrimonio del Estado, o los presidentes o directores de los organismos públicos acordarán, previo informe de la Abogacía del Estado o del órgano al que corresponda el asesoramiento jurídico de las entidades públicas, la enajenación o su improcedencia, si considerasen perjudicial para el interés público la adjudicación en las condiciones propuestas o si, por razones sobrevenidas,

considerasen necesario el bien para el cumplimiento de fines públicos, sin que la instrucción del expediente, la celebración de la subasta o la valoración de las proposiciones presentadas generen derecho alguno para quienes optaron a su compra>>.

\* Real Decreto Legislativo 1373/2009, de 28 de agosto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre.

<< Artículo 117. Comunicación al adquirente.

En los supuestos de venta directa regulados en el artículo 137 de la Ley, una vez incoado el procedimiento, se comunicará al solicitante el propósito de vender el bien o derecho con expresión del precio de venta, y con indicación de que dicha comunicación, y el cumplimiento de lo previsto en la misma, en ningún caso generan derecho alguno a la enajenación en su favor. Si el bien o derecho tuviera cargas o gravámenes, o fuera litigioso, se indicará expresamente, de acuerdo con lo señalado en el artículo 140 de la Ley.

Para continuar el procedimiento de enajenación, el interesado deberá aceptar el precio y los términos de la venta y efectuar, en el plazo señalado en la comunicación, el depósito correspondiente en la forma y lugar designados al efecto.

Si acordada la venta, el adquirente no atendiese a las obligaciones que le corresponden, se resolverá la misma con pérdida del depósito constituido en concepto de garantía>>.

**Tercero. Posicionamiento de las partes personadas.**

A/ La representación de la recurrente, Nadlan BCN, S.A., reprocha a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña las siguientes infracciones:

1/ La sentencia infringe por inaplicación el artículo 4.1.p) y aplica indebidamente el artículo 27.1, ambos del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, al establecer la necesidad de formalizar el contrato de compraventa para su perfección. El citado artículo 4.1.p) del entonces vigente texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 excluía del ámbito de dicha Ley los contratos de compraventa, declarándose que "se regirán por la legislación patrimonial"; de donde ser deriva -sostiene la recurrente- que no es de aplicación el artículo 27.1 de dicha Ley, en el que se establece que "los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización".

2/ En segundo lugar, la sentencia recurrida infringe el artículo 138.5 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y el artículo 117 de su Reglamento de desarrollo aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, de los que deduce que la adjudicación definitiva supone la perfección del contrato de compraventa.

3/ Por último, la sentencia recurrida inaplica el artículo 4.1.p) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 al ignorar el carácter de contrato privado de las compraventas de bienes inmuebles en las que interviene la Administración y el régimen de resolución del contrato que deriva de dicho carácter.

B/ Frente a tales motivos de impugnación el Letrado de la Generalitat de Cataluña opone las siguientes razones:

1/ Según la cláusula 1a del Pliego de cláusulas que regulaba el procedimiento de enajenación de las fincas a las que se refiere la controversia, se trata de un contrato privado que se rige por el propio Pliego en cuanto a su preparación, competencia y adjudicación, y en lo no previsto en el Pliego por las normas contenidas en la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Catalunya y en su Reglamento, siendo de aplicación supletoria la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre) y su Reglamento; y, en su defecto, la legislación de contratos de las administraciones públicas. En, cambio, según esa misma cláusula 1ª el contrato debía regirse por las normas del derecho privado en cuanto a sus efectos y extinción.

Por tanto, el Pliego de condiciones de la subasta previó expresamente el régimen jurídico por el que se iba a regir el procedimiento de enajenación directa de las fincas de autos, citando expresamente la aplicación supletoria de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y de la legislación de contratos de las administraciones públicas. La recurrente conocía este Pliego y lo aceptó; por lo que no puede ahora sostener que la legislación de contratos de las administraciones públicas no era aplicable al caso, en particular lo dispuesto en el artículo 27.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011.

A ello se añade que el artículo 4.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 establecía que "Los contratos, negocios y relaciones jurídicas enumerados en el apartado anterior se regularán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse". Por tanto, en la propia Ley se preveía su aplicación supletoria para resolver las dudas y lagunas que hubiese en las normas especiales que rigen los contratos excluidos. Y esto es precisamente lo que ocurre con las

normas que debían regir, según la cláusula primera del Pliego de condiciones de la subasta, el procedimiento de enajenación directa de las fincas de autos, pues ni el texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña (Decreto Legislativo 1/2002 de 24 de diciembre), ni su Reglamento de desarrollo (Decreto 323/1983, de 14 de julio), ni la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre), de aplicación supletoria, ni su Reglamento de desarrollo (Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto), regulan de manera expresa cuándo se perfecciona el contrato de compraventa, esto es, si en el momento de la adjudicación, por la concurrencia de oferta y aceptación, o en el momento de su formalización.

La recurrente aduce que aunque el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 fuera aplicable con carácter supletorio a la preparación, competencia y adjudicación del contrato de compraventa, no sería aplicable a la obligación de formalización, pues entiende que esta obligación es uno de los efectos del contrato ya perfeccionado con la adjudicación. Sin embargo, la falta de formalización del contrato impide considerar que el contrato se hubiese perfeccionado. Si el contrato ya se hubiese perfeccionado con la simple adjudicación, como sostiene la recurrente, carecería de sentido la previsión del artículo 18.4 del Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña y del artículo 137.2 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (este último precepto establece: "En el caso de que la adjudicación resultase fallida por no poder formalizarse el contrato por causa imputable al adjudicatario, podrá realizarse la enajenación a favor del licitador que hubiese presentado la siguiente oferta más ventajosa o procederse a la enajenación directa del bien").

Así pues, a falta de perfección del contrato mediante su formalización, todavía se estaba en fase de adjudicación, por lo que no es aceptable afirmar que la obligación de formalización es uno de los efectos del contrato ya perfeccionado con la adjudicación. En definitiva, no fue mediante la oferta y la aceptación cuando se perfeccionó el contrato de compraventa de las fincas de autos, sino que la perfección y, por tanto, su eficacia, debía producirse en el momento de su formalización, previo pago del precio, que el recurrente no cumplió, por lo que debe desestimarse el primer motivo de casación.

2/ En los preceptos que invoca el recurrente ( artículo 138.5 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas y artículo 117 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto) nada se dice de manera expresa en sobre el momento de perfección de la enajenación de un bien de las Administraciones Públicas, ni de tales preceptos se deduce que la perfección de la enajenación tenga lugar con la adjudicación.

Más bien al contrario, del citado artículo 117 del Reglamento se deduce que la adjudicación da derecho a "continuar" el procedimiento de enajenación, lo que implica la obligación de aceptar el precio y efectuar el depósito, cuyo incumplimiento, según indicábamos anteriormente, permite dejar sin efecto la adjudicación y ofrecerla al licitador que haya formulado la segunda mejor oferta ( artículo 18.4 del Texto refundido de la Ley de patrimonio de la Generalidad de Cataluña y artículo 37.2 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

3/ La recurrente afirma que la sentencia recurrida inaplica indebidamente el artículo 4.1.p) del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011 al ignorar el carácter de contrato privado de las compraventas de bienes inmuebles en las que interviene la Administración y el régimen de resolución del contrato que deriva de dicho carácter. Sin embargo, al afirmar tal cosa la recurrente parte de una premisa errónea que consiste en considerar que el contrato ya se había perfeccionado con la adjudicación, pues, como ya se ha razonado, el contrato no se había perfeccionado sino que se hallaba en fase de adjudicación, pendiente de perfección mediante su formalización (previo pago del precio), por lo que se regía por lo dispuesto en la legislación patrimonial y, supletoriamente, por lo dispuesto en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

En definitiva -concluye la representación de la Generalitat su argumentación- la sentencia recurrida no niega el carácter de contrato privado de las compraventas de bienes inmuebles en las que interviene la Administración, sino que, al hallarse en fase de adjudicación, se cumple con lo dispuesto en el artículo 110.1 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que de forma clara dispone que en esta fase no se aplica el Derecho privado sino la legislación patrimonial y, supletoriamente, la legislación de contratos de las Administraciones Públicas.

#### **Cuarto.** *Interpretación de esta Sala acerca de la cuestión controvertida.*

Ante todo, debemos partir de un dato fáctico que aparece recogido en la sentencia de instancia y que no puede ser revisado en casación: <<la parte actora no abonó el precio total de la enajenación de los inmuebles de autos dentro del plazo previsto al efecto en el pliego de condiciones,...>> (F.J. 5º, párrafo primero, de la sentencia recurrida).

Establecido lo anterior, entendemos que acierta la Sala de instancia cuando señala -y también lo destaca la representación de la Generalitat de Cataluña- invocando lo establecido en la cláusula 1a del Pliego de cláusulas que regulaba el procedimiento de enajenación de las fincas a las que se refiere la controversia que el que aquí se examina es un contrato privado que se rige, en cuanto a su preparación, competencia y adjudicación, por las normas contenidas en la Ley de Patrimonio de la Generalitat de Catalunya y en su Reglamento, siendo de aplicación supletoria la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre) y su Reglamento, y, en su defecto, la legislación de contratos de las administraciones públicas. Y según esa misma cláusula 1ª del Pliego, el contrato debía regirse por las normas del derecho privado en cuanto a sus efectos y extinción.

Tal esquema regulatorio es claramente tributario de la doctrina de los "actos separables" recogido en la jurisprudencia de esta Sala en materia de contratación administrativa, de la que son exponente, entre otras muchas, las sentencias de 11 de abril de 2005 (casación 5537/2002), 21 de noviembre de 2012 (casación 5049/2011) y sentencia nº 357/2020, de 11 de marzo (casación 1534/2016).

Por tanto, en todo lo relativo a la preparación y adjudicación del contrato que nos ocupa son de aplicación las leyes autonómica y estatal de Patrimonio de la Generalitat de Catalunya y de Patrimonio de las Administraciones Públicas, por este orden, y sus respectivos reglamentos; y, en su defecto, la legislación de contratos de las administraciones públicas.

Pues bien, en contra de lo que afirma la recurrente, tiene razón la representación procesal de la Generalitat cuando aduce que el texto refundido de la Ley de Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, aprobado por decreto legislativo 1/2002 de 24 de diciembre, y su Reglamento de desarrollo aprobado por decreto 323/1983, de 14 de julio, lo mismo que la normativa estatal sobre Patrimonio de las Administraciones Públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, y su Reglamento de desarrollo aprobado por real decreto 1373/2009, de 28 de agosto), que son de aplicación supletoria, nada establecen de manera expresa acerca de cuándo se perfecciona el contrato de compraventa, si en el momento de la adjudicación, por la concurrencia de oferta y aceptación, o en el momento de su formalización.

Por ello, entra en juego entonces la legislación de contratos de las administraciones públicas, como regulación de carácter supletorio. Y el artículo 27.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, sí se refiere de manera directa y clara al momento de "perfección de los contratos" señalando que: << 1. Los contratos que celebren los poderes adjudicadores se perfeccionan con su formalización...>>.

Así las cosas, no cabe afirmar, por más que así lo pretenda la recurrente, que la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña haya inaplicado indebidamente el artículo 4.1.p) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011, que excluye del ámbito de aplicación de dicha Ley a, entre otros, los contratos de compraventa sobre bienes inmuebles. Sucede, sencillamente, que en este caso no existía aun un contrato perfeccionado sino que se encontraba en fase de adjudicación, pendiente de perfección previo pago del precio, por lo que resultaba de aplicación, según hemos visto, la legislación patrimonial y, supletoriamente, la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, todo ello en consonancia con lo dispuesto en el artículo 110.1 de la Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que antes hemos dejado transcrito.

#### **Quinto. Resolución del recurso.**

De conformidad con la interpretación de los preceptos que hemos llevado a cabo en el apartado anterior, debemos concluir que la sentencia recurrida no incurre en las infracciones que le reprocha la parte recurrente; por lo que procede que declaremos no haber lugar al recurso de casación.

#### **Sexto. Costas procesales.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, entendemos que no procede la imposición de las costas de casación a ninguna de las partes; debiendo mantenerse el pronunciamiento de la Sección 5ª de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en lo que se refiere a las costas del proceso de instancia.

Vistos los preceptos citados, así como los artículos 86 a 95 de la Ley de esta Jurisdicción,

### **FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

1.- No ha lugar al recurso de casación nº 7504/2019 interpuesto en representación de la entidad NADLAN BCN, S.A. contra la sentencia de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12 de julio de 2019 (recurso contencioso-administrativo 91/2016).

2.- No se imponen las costas derivadas del recurso de casación a ninguna de las partes; manteniéndose el pronunciamiento de la Sección 5ª de la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña relativo a las costas del proceso de instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores,

traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.