BASE DE DATOS DE Norma CEF.-
Referencia: NCR008998

**RESOLUCIÓN de 11 de abril de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la negativa del registrador de la propiedad de San Javier n.º 2 a inscribir una escritura de compraventa.**

*(BOE de 25 de abril de 2018)*

**SUMARIO:**

**Registro de la Propiedad. Transmisión de bien patrimonial de titularidad municipal por adjudicación directa tras haberse declarado desierto el procedimiento de licitación mediante subasta.** La normativa aplicable a los procedimientos de enajenación de bienes municipales es compleja y plural. Según la Constitución, el Estado tiene únicamente competencia para la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma, conforme a su Estatuto, el desarrollo legislativo del régimen local. Esta distribución de competencias implica que son de aplicación, en primer lugar, las disposiciones estatales que tengan el carácter de legislación básica. En segundo lugar, serán de aplicación las disposiciones autonómicas dictadas sobre la materia, y, en fin, en tercer lugar, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución, regirá la legislación estatal como Derecho supletorio. Con base en este conjunto normativo, este Centro Directivo tiene afirmado que en ningún caso cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El legislador ha excluido esta posibilidad al no relacionar los artículos 136 a 145 de la citada ley, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda como legislación aplicable a esa Administración local (vid. artículo 2.2 de la misma ley). El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local establece que las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública, exceptuando únicamente de esa regla el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario. Se trata de una norma claramente imperativa en la que la regla general, la subasta pública, sólo tiene esa excepción de la permuta. En el mismo sentido, 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 –y así ha sido interpretado por el Tribunal Supremo– 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; y ello porque la finalidad de la subasta pública es salvaguardar la publicidad, la competencia y la 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.

**PRECEPTOS:**

Constitución Española, arts. 149.
RDLeg. 781/1986 (TR Disposiciones en materia de Régimen Local), art. 80.
Ley 33/2003 (LPAP), art. 2 y disp. final segunda.
Ley 39/2015 (LPACAP), arts. 38, 39 y 47.
Decreto de 14 de febrero de 1947 (Rgto. Hipotecario), art. 99.
RD 1372/1986 (Rgto. Bienes de Entidades Locales), art. 112.

En el recurso interpuesto por doña Ángela Gaona Cabrera, tercer teniente de alcalde del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, contra la negativa del registrador de la Propiedad de San Javier número 2, don José Luis Alfonso Salar, a inscribir una escritura de compraventa.

**Hechos**

I

Mediante escritura pública autorizada el día 29 de noviembre de 2017 por don Juan Pedro Serna Martínez, notario de San Pedro del Pinatar, el Ayuntamiento de dicha ciudad vendió y transmitió el pleno dominio de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad de San Javier número 2 a don V. B. C. y doña R. M. G. L., casados en régimen de sociedad de gananciales.

II

Presentada dicha escritura en el Registro de la Propiedad de San Javier número 2, fue objeto de la siguiente nota de calificación: «Nota de calificación Examinado el precedente documento que fue presentado en este Registro por vía telemática el día 29 de noviembre de 2017, bajo el asiento 701 del Diario 70, y aportada la copia física el día 4 de diciembre de 2017, el Registrador que suscribe, previa calificación del mismo, suspende la inscripción solicitada, con arreglo a los hechos y fundamentos de derecho siguientes: Hechos: La Notaría de don Juan Pedro Serna Martínez remite telemáticamente y se presenta copia autorizada electrónica de la escritura otorgada en San Pedro del Pinatar, el día veintinueve de Noviembre del año dos mil diecisiete, número de protocolo 1877/2017, por la que, el Excelentísimo Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar vende el pleno dominio a V. B. C. y R. M. G. L. que compran con carácter ganancial, la finca número 36855 del término municipal de San Pedro del Pinatar. La escritura pública de referencia documenta la enajenación de un bien patrimonial de titularidad municipal, el Excmo. Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, mediante el procedimiento de adjudicación directa, acordado por la Junta de Gobierno Local de 4 de octubre de 2017, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1374.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, tras haberse declarado desierto el procedimiento de licitación referente a la enajenación del bien mediante subasta. Siguiendo la doctrina de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en base al artículo 80, la enajenación de bienes patrimoniales sólo podrá realizarse por subasta o permuta y la enunciación del precepto es claramente imperativa: El precepto enuncia una regla general (subasta pública) sujeta a una única excepción (permuta). En el mismo sentido el art. 112,2.º del Rgto. de Bienes de las Entidades Locales, RD 1372/1986, de 13 de junio, determina que no será necesaria subasta en los casos de enajenación mediante permuta (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% del que lo tenga mayor). La circunstancia de haber quedado desierta la subasta no está contemplada en las normas como excepción. Al respecto, señala que no cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003, 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 Disp. F 2.ª como legislación aplicable a dicha Administración local (art 2.2 de la misma Ley). Fundamentos de Derecho: 1. Artículo 18 de la Ley Hipotecaria. 2. 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. 3. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. 4. Artículo 112 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. 5. Doctrina reiterada de la Dirección General de los Registros y del Notariado, entre otras en RDGRyN de 3 de Enero de 2005, RDGRyN de 25 de marzo de 2008, RDGRyN de 30 de abril de 2008, RDGRyN de 13 de mayo de 2009, RDGRyN de 5 de octubre de 2011, RDGRyN de 12 de junio de 2013. Así, la Resolución de la DGRyN de fecha 12 de junio de 2013, establece en sus fundamentos de derecho 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 cve: BOE-A-2013-7635 BOE Núm. 166 Viernes 12 de julio de 2013 Sec. III. Pág. 51787 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 más 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 aquélla (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)". La presente calificación negativa lleva consigo la prórroga automática del asiento de presentación en los términos establecidos en el artículo 323 de la Ley Hipotecaria. Contra esta nota de calificación (…) San Javier, a 13 de diciembre de 2017 El Registrador (firma ilegible) Fdo: José Luis Alfonso Salar».

III

Solicitada calificación sustitutoria, ésta fue emitida por el registrador de la Propiedad de Murcia número 2, don Carlos Domingo Rodríguez Sánchez, el día 15 de enero de 2018, quien confirmó la calificación emitida por el registrador de la Propiedad de San Javier 2, don José Luis Alfonso Salar.

IV

Contra las anteriores notas de calificación, doña Ángela Gaona Cabrera, tercer teniente de alcalde del Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar, interpuso recurso el día 17 de enero de 2018 alegando los fundamentos jurídicos que, a continuación, se transcriben: «Primero.–Fundamenta su negación en «la circunstancia de haber quedado desierta la subasta no está contemplada en la norma como excepción de la subasta o permuta»; y señala «que no cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003, de PAP, 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 arts. 136 a 145 que regulan dicha cuestión en la Disp. Final Segunda como legislación aplicable a dicha Administración local (art. 2.2 de la misma Ley)». Además cita la Resolución DGRyN de 12 de junio de 2013 y otras

anteriores que la subasta no viene contemplada como excepción a la regla general de utilización de dicha forma en la legislación vigente, y en concreto, el artículo 120 del Real Decreto Legislativo 781/1986, que recoge los supuestos excepcionales de contratación directa. Segundo.–La promulgación de la Constitución ha supuesto un nuevo sistema de fuentes atribuyéndose no sólo al Estado, sino también a las CCAA y a los Ayuntamientos legitimación para producir o crear normas jurídicas. Como consecuencia de este ordenamiento compuesto existe una diversidad de normas jurídicas en sentido formal, cuya pluralidad plantea como cuestión inmediata la de definir su interrelación entre esas fuentes o normas. En este sentido las normas pueden hallarse en una situación de paridad o igualdad jurídica, pero también en una situación de prioridad o preferencia, y consiguientemente la subordinación de las de inferior rango jurídico respecto de las que lo tienen superior, que se intenta resolver con el principio de jerarquía normativa. Sin embargo, cuando entran en juego normas de las CCAA es necesario tener en cuenta otro principio nuevo de relación internormativa, el principio de competencia, que se refiere a las materias atribuidas al ámbito de acción del Estado y de las CCAA, en los artículos 148 y 149 de la CE, por lo que las Leyes y reglamentos del Estado no están supraordenados a las normas autonómicas, antes bien están justamente excluidas, por virtud de la reserva constitucional o legal. Si en el sistema anterior la legislación local estaba contenida en un Código minucioso y detallado, constituido fundamentalmente por la Ley de Régimen Local, y su desarrollo en siete Reglamentos, hemos pasado a una regulación muy dispersa o con distintos ámbitos competenciales. Por lo que se refiere al Estado este nuevo marco normativo está constituido fundamentalmente por la Ley Básica 7/1985, los preceptos básicos del Texto Refundido 781/1985 (D. F. 7.ª), y el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales; debiendo completar esta regulación la legislación de las CCAA. Conviene retener este sistema de fuentes que pasamos a exponer, contenido inicialmente en al artículo 6 LBRL, que como seguidamente veremos ha sido declarado inconstitucional, para movernos dentro del intrincado magma de normas que afectan a la Administración Local y que constituye una de las crisis del derecho sobre todo por la proliferación e hipertrofia de normas con una legislación masificada e incierta, que determinan que el ordenamiento jurídico resulte hoy prácticamente inabarcable. La Ley 7/1985, de 2 de abril, (LBRL), según su propio preámbulo, ocupa una especial posición que le otorga una vis específica, no obstante su condición formal de ley ordinaria, en cuanto es la norma institucional de los Entes Locales y que viene a desarrollar la garantía constitucional de la autonomía local y, en consecuencia velada a cualquier otra norma, teniendo el carácter de: Ley básica en el sentido del artículo 1491.8 Constitución, habilitando a las CCAA que accedieron por la vía del 151 a legislar en el marco que ella prefigura. Esto es que las CCAA de autonomía plena pueden legislar desarrollando estas bases. Como ha precisado reiteradamente el TC el concepto «de bases o, más concreto, de legislación básica es un concepto material que pretende garantizar en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada CCAA en defensa de sus intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas dentro del marco competencias que en la materia le asigne su Estatuto». «La determinación de las normas básicas debe de atender al principio de Ley formal o de preferencia de Ley… que deben de establecer de modo cierto y estable lo que haya de entenderse por básico, expresando este alcance de las normas de manera más directa o, al menos, en forma tal que su vocación o pretensión de básica se pueda inferir de su estructura sin especial dificultad», si bien «excepcionalmente puede corresponder a normas reglamentarias» (STC 141/1993, de 22 de abril-EC n1/1994, p. 62 y ss). Ley ordinaria derogando a partir de su entrada en vigor las normas anteriores que se opongan, contradigan o resulten incompatibles. Resulta difícil sostener que una ley, ordinaria posterior pueda derogar esta Ley por cuanto, como hemos dicho, viene a desarrollar la autonomía garantizada constitucionalmente a Municipios y Provincias y por cuanto, en palabras del Tribunal Constitucional, integra el bloque de constitucionalidad. Ley delegante en el sentido del artículo 82.2 de la CE al autorizar al Gobierno de la Nación a refundir en un texto, en el plazo de un año las disposiciones legales vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Derogatoria (D. F. 1.ª). En consecuencia se dicta el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se refunden las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL). La disposición transitoria primera de la Ley 7/1985 dice que el Texto Refundido tendrá carácter de ley básica, o en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las CCAA en los términos de los distintos apartados de su artículo 5.º Precepto que no resuelve la cuestión. La opinión de R. Y. es que esta transitoria ha atribuido al Texto Refundido carácter de Ley básica hasta en tanto no se dicte por el Estado la correspondiente legislación estatal básica en cada uno de los sectores de la actividad administrativa (contratos, bienes, etc.), como ya ha ocurrido en materia económica con la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (Ley 39/1988, de 28 de diciembre -LRHL-), que ha derogado el Título VIII, relativo a «Haciendas Locales». Ídem contratación, etc. (Hoy Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales). El Texto Refundido sería de aplicación preferente a la legislación estatal. Lo cierto es que sólo tienen carácter básico según la disposición final 7.ª: a) Ciertos artículos que se

mencionan expresamente incluidos en los cinco primeros títulos. Ninguno se refiere a bienes. b) Los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico. Requiere una interpretación del operador jurídico. El Título VI se refiere expresamente a bienes, actividades y servicios y contratación. c) El Título VIII tiene carácter básico. Como ya hemos indicad fue derogado al promulgarse la LRLH. En consecuencia, Uno.–La Ley Reguladora de Bases de Régimen Local 7/1985 no hace mención a la subasta o a la permuta. Se limita a señalar que los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho Privado (artículo 80.2). Dos.–Es el Texto Refundido el que contempla en su Título VI, 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 (art. 80). Se inferirá el carácter básico. Lo cual es objeto de interpretación si bien para que tengan tal carácter ha de ser declarado expresamente. Y una vez dictada la norma básica de cabecera en materia de bienes debe entenderse que pierde este carácter, si es que esta materia lo ha tenido alguna vez. El Registrador, cuyo único argumento se basa en un criterio de autoridad de las resoluciones y la doctrina de la DGRN de que la subasta no viene contemplada como excepción a la regla general de utilización de dicha forma en la legislación vigente y, en concreto en el art-120 del Real Decreto Legislativo 781/1986, que recoge los supuestos excepcionales de contratación directa (derogado por la Disposición Derogatoria Única c) de la Ley 30/2007, de 30 de octubre). El art. 120 del TRRL permite la adjudicación directa en los casos que vienen numerados. Este artículo ha suscitado ciertas dudas acerca de su vigencia, tras la entada en vigor de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sin embargo, ha sido objeto de consideración expresa por la sentencia del TS de 16 de febrero de 2005, que no sólo considera implícitamente vigente sino que interpreta que «el art. 120 permite la adjudicación directa de bienes» a pesar de que en la redacción del propio artículo se habla de contratación en general. La sentencia sigue indicando que dicha norma ha sido interpretada restrictivamente por la jurisprudencia «precisamente para garantizar la norma general establecida en el art. 80», y considera condición ineludible para la viabilidad de la adjudicación directa, la justificación del cumplimiento de alguno de los apartados del art. 120.1. Pues bien, el apartado 6 incluye entre los supuestos de contratación directa «los que no llegaren a adjudicarse por falta de licitadores, porque las proposiciones presentadas no se hayan declarado admisibles o porque habiendo sido adjudicadas al empresario no cumple 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 sacarlas nuevamente a licitación en las condiciones, que en casa caso se establezcan». La referencia a la adjudicación directa debe entenderse hecha al procedimiento negociado ya que conforme señala el art. 112 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las corporaciones locales. Continúa el Sr. Registrador en los fundamentos de Derecho, señalando que 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 supletoriamente los preceptos relativos a la enajenación de bienes con la Administración Local, al no relacionarse los arts. 136 a 145, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda, como legislación supletoria en la Administración Local. Sin embargo, no es necesario manifestación expresa de las leyes estatales para que deban entenderse aplicables en el ámbito local, ya que de conformidad con el sistema de fuentes aplicables a las entidades locales en materia de bienes, la legislación estatal resulta siempre aplicable con carácter supletorio. Así lo establecía en su redacción inicial el art. 5 de la Ley 7/1985, de 2 de abril declarado inconstitucional por cuestiones formales, pero no porque su contenido no fuera correcto, e igualmente lo recoge el art. 1 del reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por RD 1372/1986, de 13 de junio. A lo anterior hay que añadir que, la LPAP es una ley de contenido muy diverso en cuanto a su aplicación ya de un lado parte de su articulado se fundamenta en la competencia del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por tratarse de normas civiles, normas procesales, sobre régimen económico de la Seguridad Social, etc., correspondiendo su regulación plena al Estado. Por último hay otro grupo de artículos que regulan únicamente el patrimonio de la Administración General del Estado, sustituyendo el anterior texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado aprobado por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, y que no son directamente aplicables a las entidades locales, pero sí son de aplicación supletoria como lo era la anterior Ley de Patrimonio del Estado. No obstante, dado el carácter supletorio de una norma implica que únicamente es aplicable cuando es necesario complementar e integrar otra regulación, cabe plantearse si en la regulación de los bienes de las entidades locales existen «lagunas» que sea necesario completar e integrar, ya que tal y como expusimos más arriba, el supuesto analizado se puede resolver con la aplicación conjunta de los artículos 80 y 120 TRRL ya analizados. En cualquier caso debe tenerse presente, como principio de interpretación la intención del legislador de hacer posible la enajenación directa del patrimonio del Estado, recogiendo esta previsión en el art. 137.4 de la Ley de Patrimonio de las AAPP. Por último, y respecto a los argumentos expuestos en la resolución de los Registros y del Notariado,

además de los ya analizados, existe también una referencia al sentido teleológico de la norma y a la necesidad de salvaguardar a través de la subasta la publicidad, competencia y la libre concurrencia que debe regir la contratación de las Administraciones Públicas y, sobre todo, cuando se trata de bienes que por su especial carácter de pertenecientes al municipio deben servir al interés general. En relación con esta argumentación reiteramos la afirmación expuesta al principio de que en el procedimiento se ha respetado la exigencia legal de subasta (dado que se han celebrado dos) y que únicamente se plantea la adjudicación directa cuando ésta ha quedado desierta, porque junto con los principios de publicidad y concurrencia, existen otros con rango constitucional que también deben ser tomados en cuenta, tales como el de eficacia o el de servicio al interés público que estaría representado aquí por la necesidad de obtener recursos por parte de la Corporación, para hacer frente a otras actuaciones municipales. Así, parece entenderlo el legislador estatal al regular el patrimonio del Estado. Tres.–En consecuencia, hechas estas consideraciones generales, la prelación de fuentes en los distintos sectores en Materia de Bienes: (Art. 5 LRBRL, art. 1 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y art. 149.1.8 CE). Conviene anticipar que el artículo 5.º LRBRL, como ha afirmado el TC, -Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre-, en cuanto considera que «el orden de fuentes de un ordenamiento jurídico compuesto es el establecido por el bloque de constitucionalidad», «ha de ser entendido, en consecuencia, como una norma interpretativa, sin contenido material alguno, lo que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo (innecesario)». También debe considerarse sin efecto el artículo 1 RB al ser reproducción de aquél. a) «Legislación básica del Estado en materia de régimen local», contenida en los artículos 79 a 83 LRBRL y los artículos del TRRL que tengan el carácter básico (DF 7.ª). Actualmente derogados arts. 118 a 125 TRRL por Disp. Derog. Única 30/2007, de 30 de octubre y demás aplicables no tienen carácter básico. b) «Legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas». Ley 33/2003, de 3 de noviembre de PAP y RD 1373/2009, de 28 de agosto por el que se aprueba su Reglamento General. c) Legislación que dicten las CCAA dictadas, en el ámbito de su competencia (tanto sobre régimen local como sobre bienes públicos). En la Comunidad de Murcia no se ha legislado sobre esta materia. d) «En defecto de la legislación a que se refieren los apartados anteriores, por la legislación estatal no básica en materia de régimen local y bienes públicos», esto es: – Ley 33/2003 de Patrimonio Administraciones Públicas, en lo no básico. Ley posterior a las dos siguientes, que vendrían a cubrir la laguna del art. 120 del TRRL derogado. – TRRL si bien esos preceptos tendrán carácter básico si así se infiere de su naturaleza o según disponga la legislación estatal (DF 7.ª) – RBEL e) Las ordenanzas propias municipales. f) Supletoriamente las restantes normas de los ordenamientos jurídicos administrativo y civil. Tercero.–El Ayuntamiento por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria celebrada el día 23 de junio de 2017, se declaró desierto el Expediente 10/17, donde se encontraban incluidas las parcelas descritas en el antecedente B) acordando en la misma sesión realizar una nueva subasta (expediente 44/17), tal y como se detalla en el antecedente C), fijado por el arquitecto técnico municipal en su informa de valoración de fecha 16 de marzo de 2017, cuya motivación radica en la previsión realizada por el Ayuntamiento en el anteproyecto de presupuestos para el ejercicio 2017, donde se contempla la ejecución de diversas inversiones, que deben ser financiadas con los fondos obtenidos de la enajenación de estas parcelas. El Registrador fundamenta su negación en «la circunstancia de haber quedado desierta la subasta no está contemplada en la norma como excepción de la subasta o permuta»; y señala «que no cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003 de PAP, 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 arts. 136 a 145 que regulan dicha cuestión en la Disposición Final Segunda como legislación aplicable a dicha Administración Local (artículo 2.2 de la misma ley)» Es verdad que esta forma de legislar no es un dechado de virtudes. El artículo 2.2, de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas señala que: «Serán de aplicación a las CCAA, entidades que integren la Administración Local y entidades de Derecho público o dependientes de ella, los artículos o partes de los mismos enumerados en la Disposición Final 2.ª». Dicha disposición en el punto 5 señala que tienen el carácter de la legislación básica de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.8 de la CE las siguientes disposiciones de esta Ley, entre otros, el art. 2. Además, tiene su amparo en el art. 137 LPAP cuando señala que en caso de que la adjudicación resultase fallida por no poder formalizarse el contrato por causa imputable al adjudicatario, podrá realizarse la enajenación del bien directo. En este precepto se señalan otros procedimientos como el concurso o la subasta electrónica o la adjudicación directa, etc. Sostener que las modalidades de enajenación de los bienes municipales queda reducido a la subasta y permuta, y que para las administraciones locales quedan prohibidos todas las posibilidades que abre la Ley de Patrimonio es una interpretación no razonable y contraria al Ordenamiento Jurídico respecto al sistema de prelación de fuentes y al espíritu de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, además esta interpretación tan restrictiva posiblemente podría vulnerar principios constitucionales como los recogidos en los art. 137 de la CE, relativo a la autonomía de los Ayuntamientos para la gestión de sus respectivos intereses y arts. 1 y 2 de la LRBRL para la gestión con autonomía de los intereses propios (art. 1). Para la efectividad de la autonomía

garantizada constitucionalmente a las entidades Locales, la legislación del Estado y las de las Comunidades Autónomas reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, provincias e islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente a sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, (art. 2). Y las leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en materias que regulen. Podría cuestionarse incluso que esté en vigor el art. 80 TRRL que establece que la enajenación de bienes patrimoniales de las Entidades locales habrá que realizarse por subasta pública, cuando el art. 137 de la LPAP establece para el Estado como procedimiento ordinario para la enajenación de bienes inmuebles el concurso. No existe ninguna razón objetiva y razonable para este distinto tratamiento. Como hemos señalado la prelación de la LPAP en los preceptos no básicos sobre el TRRL y RB, porque lo contrario nos llevaría a considerar el TRRL y RB inmunes o refractarios a cualquier ley posterior patrimonial del Estado. Si aceptásemos la interpretación de la DGRyN conllevaría que los preceptos que no tienen carácter básico, no serían de aplicación a las Administraciones Locales, lo cual nos parece simplemente insostenible».

V

Mediante escrito, de fecha 29 de enero de 2018, don José Luis Alfonso Salar, registrador de la Propiedad de San Javier número 2, emitió informe y elevó el expediente a este Centro Directivo.

**Fundamentos de Derecho**

Vistos los artículos 149 de la Constitución; 38, 39 y 47 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; 2 y la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; los artículos 80 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; 99 del Reglamento Hipotecario; 112 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de junio de 2002, 5 de enero de 2007 y 5 de febrero de 2008; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 30 de septiembre de 1980, 3 de enero de 2005, 5 de noviembre de 2007, 25 de marzo y 30 de abril de 2008, 13 de mayo de 2009, 5 de octubre de 2011, 8 de marzo y 28 de abril de 2012, 15 de enero y 12 de junio de 2013, 2 de octubre de 2014 y 30 de noviembre de 2016.

1. Se plantea en este expediente si es inscribible en el Registro de la Propiedad la transmisión de un bien patrimonial de titularidad municipal mediante el procedimiento de adjudicación directa tras haberse declarado desierto el procedimiento de licitación mediante subasta.

2. Como ha venido resolviendo esta Dirección General (vid., por todas, las Resoluciones de 15 de enero de 2013 y 2 de octubre de 2014), antes de la redacción actual del artículo 99 del Reglamento hipotecario (dada por el Real Decreto de 12 de noviembre de 1982), este Centro Directivo había mantenido de forma reiterada que, dentro de los límites de la función calificadora que le es propia, el registrador goza de mayor libertad para calificar los documentos administrativos que los documentos judiciales, y, especialmente, para calificar si se han seguido los trámites esenciales del procedimiento y observado las garantías establecidas por las leyes y reglamentos (cfr., entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980). Una vez reformado dicho artículo, esa doctrina adquirió carta de naturaleza, afirmando esta Dirección General que, no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario faculta al registrador para calificar, respecto de los documentos administrativos, entre otros extremos, la competencia del órgano, la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido, los trámites e incidencias esenciales de éste, así como la relación del mismo con el titular registral y los obstáculos que surjan del propio Registro. Específicamente, en relación con los trámites del procedimiento, el registrador ha de calificar negativamente los documentos administrativos cuando estén desligados plenamente del procedimiento legalmente establecido.

Ahora bien, esta doctrina debe ponerse en inmediata relación con el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento administrativo en el que la Administración Pública haya prescindido «total y absolutamente» del procedimiento legalmente establecido. Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial sea ostensible. 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, en caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar. Al registrador también le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con ese procedimiento y si se han respetado los trámites esenciales del mismo. 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 para la enajenación de bienes municipales (Resolución de 28 de abril de 2012).

3. La normativa aplicable a los procedimientos de enajenación de bienes municipales es compleja y plural. Según el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, el Estado tiene únicamente competencia para la determinación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, correspondiendo a la Comunidad Autónoma de Murcia, conforme al artículo 11 de su Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio), el desarrollo legislativo del régimen local. Esta distribución de competencias implica que son de aplicación, en primer lugar, las disposiciones estatales que tengan el carácter de legislación básica (es decir, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; aquellas normas contenidas en 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, que, según la disposición final séptima de dicho texto refundido, tengan ese carácter; y las disposiciones de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que, de acuerdo con la disposición final segunda de esa ley, han sido promulgadas al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución). En segundo lugar, serán de aplicación las disposiciones autonómicas dictadas sobre la materia, y, en fin, en tercer lugar, de conformidad con lo previsto en el artículo 149.3 de la Constitución, regirá la legislación estatal como Derecho supletorio.

4. Con base en este conjunto normativo, este Centro Directivo (vid. Resoluciones citadas en los «Vistos») tiene afirmado que en ningún caso cabe aplicar el régimen de enajenación directa de la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas. El legislador ha excluido esta posibilidad al no relacionar los artículos 136 a 145 de la citada ley, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda como legislación aplicable a esa Administración local (vid. artículo 2.2 de la misma ley).

El artículo 80 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, establece que las enajenaciones de bienes patrimoniales «habrán de realizarse por subasta pública», exceptuando únicamente de esa regla el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario. El tenor del artículo pone de manifiesto que se trata de una norma claramente imperativa en la que la regla general, la subasta pública, sólo tiene esa excepción de la 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 –y así ha sido interpretado por el Tribunal Supremo (Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de junio de 2002, 5 de enero de 2007 y 5 de febrero de 2008)– 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; y ello porque la finalidad de la subasta pública es salvaguardar la publicidad, la competencia y la 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.

Esta Dirección General ha acordado desestimar el recurso interpuesto y confirmar la calificación impugnada.

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, 11 de abril de 2018. El Director General de los Registros y del Notariado, Francisco Javier Gómez Gálligo.