



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



El Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de ... solicita, mediante escrito de fecha 21 de abril pasado y registro de entrada en Diputación el día 23 del mismo mes, se emita Informe jurídico por parte de este Departamento, en relación con las dudas surgidas al actual equipo de gobierno del Ayuntamiento, sobre la legalidad o no del acuerdo adoptado por la anterior Corporación, mediante el cual se procedió a *“tramitar expediente administrativo para la adquisición de un solar urbano en el municipio”*.

Con dicha finalidad, el Sr. Alcalde, además de remitirnos una copia de la ficha catastral del inmueble y de algunos de los documentos que integran el expediente administrativo tramitado para la adquisición del bien en cuestión, nos informa que, previo acuerdo con la propiedad, por parte de la anterior Corporación se procedió a adquirir el mencionado solar, procediéndose a abonar, mediante cheque, una parte del precio convenido – concretamente, 6.000 € –, una vez celebradas las pasadas elecciones municipales y estando en funciones el anterior Alcalde.

La nueva Corporación municipal, constituida tras las elecciones, *“duda de la legalidad de los acuerdos adoptados”* – en palabras del Sr. Alcalde –, y, por eso, éste solicita nuestra opinión sobre la legalidad o no del expediente tramitado, apuntando que carece de la autorización de la Junta de Comunidades para la adquisición del inmueble, queriendo conocer también si se ajustan a derecho los actos realizados por el anterior Alcalde, en particular, el pago de una parte del precio mediante cheque estando en funciones. Igualmente, el Sr. Alcalde quiere conocer nuestra opinión sobre la posibilidad de resolver, a instancias del Ayuntamiento, el contrato de compraventa realizado, por no interesar a la actual Corporación, así como, las consecuencias que una decisión en tal sentido tendría para el Ayuntamiento, sobre todo, en forma de indemnizaciones, costas judiciales, etc.

Por consiguiente, con el objetivo de tratar de dar respuesta a todas las cuestiones suscitadas en relación con el supuesto de hecho planteado, a la luz de la legislación que consideramos de aplicación al caso, y que después citaremos, se procede a emitir el siguiente,



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



INFORME

PRIMERO

Por lo que respecta a la cuestión de legalidad o no del expediente administrativo tramitado en su día, para la adquisición del mencionado solar a título oneroso y mediante procedimiento negociado, lo primero que hay que decir es que, con carácter general y en su conjunto, su tramitación parece ajustada a derecho, al menos, de manera formal. No obstante, en un análisis estrictamente formal, no podemos dejar de señalar las incongruencias existentes en las referencias temporales utilizadas en el mismo. Así, por ejemplo, mientras la fecha del Informe emitido por la Secretaría es de 5 de marzo de 2007, en su introducción se menciona que éste se emite *“de acuerdo con lo ordenado por la Alcaldía mediante Providencia de fecha 1 de abril”*, apareciendo, a continuación, entre los documentos remitidos una Providencia de la Alcaldía, de fecha 6 de marzo de 2007, dictada, según se dice en la misma, *“a la vista del informe de Secretaría de fecha 2 de Abril”*. Baile de fechas que continúa en los documentos posteriores, como en el Informe Técnico Pericial, de fecha 12 de marzo de 2007, emitido por el Arquitecto municipal, según cita literal, *“a la vista de la Providencia de Alcaldía, de fecha 3 de Abril de 2007”*, o en el Informe de Intervención, de fecha 2 de Abril de 2007, emitido también, según cita literal, *“en cumplimiento de la Providencia de Alcaldía, de fecha 3 de Abril”*.

Dejando de lado las referidas incongruencias formales, por considerarlas meros errores materiales, fruto, tal vez, de una apresurada tramitación del expediente, y entrando ya en el análisis del contenido sustantivo de los documentos fundamentales incorporados al mencionado expediente, y remitidos con el escrito de petición de Informe, cabe destacar, en primer lugar, el Informe emitido por la Secretaría, a instancias del Alcalde, con fecha 5 de marzo de 2007, en el que, tras reconocerse la capacidad jurídica de los Entes locales para adquirir toda clase de bienes, se señala la normativa aplicable en tales circunstancias y, en particular, los preceptos que, en opinión del autor, autorizarían la adquisición directa de los bienes; a continuación, el citado Informe, tras citar la legislación aplicable con carácter general, termina indicando el procedimiento a seguir, con expresa mención de los diversos trámites a realizar. Pues



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

bien, desde nuestro punto de vista, el comentado Informe, si bien es correcto en las formas y en el fondo, adolece, a nuestro juicio, de una cierta falta de concreción o aplicación de las normas generales al supuesto de hecho particular objeto del mismo. En este sentido, además de un pronunciamiento expreso sobre la naturaleza jurídica del contrato a celebrar – contrato privado o administrativo especial –, se echa en falta también alguna alusión explícita al supuesto de hecho o circunstancia que justifique la aplicación de las reglas para la adquisición directa del bien.

La misma tacha, pero agudizada, en este caso, por su parquedad, puede predicarse del siguiente documento en importancia que aparece en el expediente, como es el Informe Técnico Pericial, emitido por el Arquitecto municipal, con fecha 12 de marzo de 2007, el cual, tras señalar algunas de las características físicas, catastrales y urbanísticas del bien inmueble que se pretende adquirir por el Ayuntamiento – las cuales le hacen idóneo, en opinión de su autor, para la edificación y para su destino a cualquier fin municipal –, se limita a fijar para el bien un precio estimado de 36.000 €, sin otra motivación ni fundamento que una genérica mención a los precios de mercado. Es evidente que, como tendremos ocasión de mostrar a continuación, con tan pobre bagaje argumental el autodenominado Informe pericial no es tal, en el sentido de que no cumple con el mínimo exigido legalmente.

A este respecto, conviene reiterar – pues, ya alude a ello el Secretario del Ayuntamiento en el Informe citado – que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL), aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, la adquisición de bienes inmuebles a título oneroso requerirá informe previo pericial, además del informe del órgano estatal o autonómico competente, siempre que el inmueble en cuestión tenga un valor histórico o artístico reconocido y su coste exceda del 1% de los recursos ordinarios del presupuesto de la Corporación, o del límite general establecido para la contratación directa en materia de suministros.

Pues bien, sobre este punto, cabe decir, en primer lugar, que, si bien el citado Informe técnico pericial ha sido emitido por un experto – Arquitecto municipal – con presumibles conocimientos en la materia sobre la que se informa, su resultado final no puede ser más decepcionante. Así, el mencionado Informe pericial, además de carecer



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

del más mínimo razonamiento o argumento que, apoyado en algún dato fáctico, permita, al menos, considerar motivado el precio que se indica, y explicada así la determinación del precio final de la compraventa, no ofrece tampoco ningún otro elemento de referencia o estudio comparativo que nos permita discernir si el precio finalmente pactado por las partes se adecua o no al mercado. En tales circunstancias, por tanto, debemos concluir afirmando que la fijación del precio del negocio de compraventa realizado por el Ayuntamiento no ha contado, a nuestro juicio, con el soporte técnico adecuado, exigido en el artículo 11 del RBEL y reiterado en el artículo 118 del propio RBEL, cuando, al referirse a las ventas o permutas de bienes patrimoniales, exige *“la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio”*.

Por la misma razón, tampoco consideramos cumplido el principio de buena administración de que habla el artículo 4¹ del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante, TRLCAP), aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio – vigente en el momento de celebración del contrato de compraventa –, que, con carácter general, deberá informar todos los contratos que, en virtud del principio de libertad de pactos, acuerden las Administraciones Públicas en el ámbito de sus competencias. En este sentido, tampoco vemos reflejado en el expediente remitido ningún documento que nos permita saber si, con carácter previo a la valoración técnica pericial, ha existido algún tipo de negociación o invitación – como, por otra parte, hubiera requerido un verdadero procedimiento negociado de que habla el Informe de Secretaría – a la parte vendedora para que ésta oferte un precio de venta.

Por todo ello, sin entrar a valorar jurídicamente el sistema elegido para la adquisición directa del bien – con preterición del concurso –, por considerarlo plausible desde el punto de vista legal – aunque, en el presente caso, insuficientemente motivado, como ya hemos puesto de manifiesto –, en nuestra opinión, el proceso de fijación del precio del bien inmueble, finalmente adquirido por el Ayuntamiento, no ha

¹ **Artículo 4. Libertad de pactos.**

La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

sido técnicamente correcto, adoleciendo de una mínima motivación y de una evidente falta de transparencia, en cuanto a la formación del precio finalmente acordado, lo que, a nuestro juicio, derivaría en un posible vicio de anulabilidad del contrato de compraventa, que habilitaría al Ayuntamiento para proceder a su revisión, en los términos previstos en el artículo 103² de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Lo mismo podría decirse respecto del acto de pago de una parte del precio convenido, realizado por el anterior Alcalde cuando estaba en funciones, según los términos concretos del acuerdo de Pleno, de fecha 2 de abril de 2007 – reflejado en la certificación emitida por el Secretario e incorporada al expediente enviado, a su vez, a este Departamento –, pues, éste pudo haberse extralimitado en sus funciones de ordenador de pagos que, con carácter general, le atribuye el artículo 21.1, letra f), de la LRBR, al anticipar el pago de una parte del precio convenido por la adquisición del inmueble, pues, si bien en el citado acuerdo figura la aprobación del gasto, no se hace mención alguna a un posible pago parcial y anticipado al acto de la firma de la correspondiente escritura ante Notario.

Por el contrario, no es acertada la mención efectuada por el Sr. Alcalde, en su escrito de petición de informe, a la necesidad de contar con una autorización previa de la Junta de Comunidades para proceder a la adquisición del inmueble, pues, como ya hemos tenido oportunidad de señalar más arriba, dicha autorización, o mejor, informe,

² **Artículo 103. Declaración de lesividad de actos anulables.**

1. Las Administraciones públicas podrán declarar lesivos para el interés público los actos favorables para los interesados que sean anulables conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de esta Ley, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. La declaración de lesividad no podrá adoptarse una vez transcurridos cuatro años desde que se dictó el acto administrativo y exigirá la previa audiencia de cuantos aparezcan como interesados en el mismo, en los términos establecidos por el artículo 84 de esta Ley.

3. Transcurrido el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento sin que se hubiera declarado la lesividad se producirá la caducidad del mismo.

4. Si el acto proviniera de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas, la declaración de lesividad se adoptará por el órgano de cada Administración competente en la materia.

5. Si el acto proviniera de las entidades que integran la Administración Local, la declaración de lesividad se adoptará por el Pleno de la Corporación o, en defecto de éste, por el órgano colegiado superior de la entidad.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO

ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000



como dice el artículo 11.1 del RBEL, sólo es necesario cuando el bien inmueble objeto de adquisición esté declarado de valor histórico o artístico.

SEGUNDO

Analizados en el punto anterior los aspectos jurídico-públicos del contrato de compraventa celebrado por el Ayuntamiento de ..., debemos estudiar ahora, en atención a lo demandado por su Alcalde, la posibilidad de resolver, de forma unilateral, el citado contrato de compraventa, así como, las posibles consecuencias o efectos jurídicos que una decisión en tal sentido podría tener para el Ayuntamiento, sobre todo, en términos de coste económico para la institución municipal.

A este respecto, lo primero que hay que recordar es que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3³ del TRLCAP, el contrato de compraventa celebrado en su día por el Ayuntamiento es un contrato de naturaleza privada, y como tal le resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 9⁴ siguiente del propio TRLCAP, que habla de que

³ Artículo 5. Carácter administrativo y privado de los contratos.

1. Los contratos que celebre la Administración tendrán carácter administrativo o carácter privado.

2. Son contratos administrativos:

a) Aquéllos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios, excepto los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos».

b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley.

3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporadas y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.

⁴ Artículo 9. Régimen jurídico de los contratos privados.

1. Los contratos privados de las Administraciones públicas se regirán en cuanto a su preparación y adjudicación, en defecto de normas administrativas específicas, por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo y en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de derecho privado. A los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorporadas y valores negociables se les aplicarán, en primer lugar, en cuanto a su preparación y adjudicación, las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas.

2. Los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

los contratos privados de las Administraciones Públicas se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, y en defecto de normas administrativas específicas, por el citado TRLCAP y sus disposiciones de desarrollo, y, en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas del derecho privado – contenidas, básicamente, en los artículos 1445 y siguientes del Código Civil –; añadiendo a continuación que, en el caso de los contratos de compraventa sobre bienes inmuebles, en fase de preparación y adjudicación, se aplicarán, en primer lugar, las normas de la legislación patrimonial correspondiente.

A título meramente informativo, cabe recordar que la nueva Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, ha reiterado una modificación ya introducida con anterioridad – sólo para la Administración del Estado – por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, respecto de los contratos de adquisición de bienes inmuebles, que, en virtud de lo dispuesto en su artículo 4.1, letra p), quedarán excluirlos de su ámbito de aplicación. Es decir, de acuerdo con la nueva legislación de contratos, las adquisiciones de bienes a título oneroso y de carácter voluntario realizadas por cualquiera de las Administraciones públicas, quedarán sujetas directamente y en su totalidad – preparación, adjudicación, efectos y extinción – al derecho privado.

Así pues, partiendo del hecho, como hemos visto, de que los efectos y extinción de los contratos privados de compraventa celebrados por la Administración, al amparo de la legislación anterior a la Ley 30/2007, se enmarcan en el ámbito de las normas correspondientes del derecho privado, el Ayuntamiento de ... carecería, en principio, de prerrogativas para resolver por sí mismo el contrato de compraventa acordado por la anterior Corporación, al estar atribuida dicha potestad de forma exclusiva a la jurisdicción civil. La Administración Pública, según el artículo 59 del TRLCAP, sólo ostenta la prerrogativa de resolución de los contratos por ella celebrados, cuando éstos

interpretación artística y literaria y los de espectáculos, se adjudicarán conforme a las normas contenidas en los capítulos II y III del Título IV, Libro II, de esta Ley.

3. El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción.



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

son de naturaleza administrativa. Como quiera que, en el presente caso, no se trata de un contrato administrativo, sino de un contrato privado de compraventa celebrado por el Ayuntamiento de ..., éste no puede declarar su resolución o extinción, debiendo acudir para ello a la jurisdicción civil, a través del ejercicio de la acción prevista en el artículo 1124⁵ del Código Civil.

El Ayuntamiento podría, eso sí, lograr la anulación del contrato – aunque sea civil –, a través del mecanismo de la previa declaración de lesividad para los intereses públicos del municipio, en base a lo dicho en el punto anterior del presente Informe, porque los actos de preparación y adjudicación que permiten la celebración de un contrato, aunque éste sea civil, tienen la naturaleza de actos separables del mismo, y están sometidos, por tanto, a las normas de derecho administrativo a la hora de decidir sobre su validez o invalidez. Ahora bien, por esa vía no creemos que ningún juez declare el derecho del Ayuntamiento a que se le restituya el dinero anticipado, pues, tal vez, sea considerado como un derecho de arras, como tampoco creemos factible que pueda deshacerse la operación sin coste económico para el Ayuntamiento, pues, desde un punto de vista estrictamente civil, el juez en cuestión, muy probablemente, aplicará el artículo 1450 del Código Civil, que dice que la venta se perfecciona y obliga a ambas partes a partir del momento en que se convino la cosa objeto del contrato y el precio, con independencia de si una u otro fueron entregados.

Por otra parte, si el Ayuntamiento se negará a cumplir el contrato en los términos en que fue convenido, podría incurrir en un incumplimiento del contrato y, en tal caso, la parte perjudicada está en su derecho de exigir o la resolución del contrato o su cumplimiento, con el resarcimiento de los daños y el abono de los intereses generados

⁵ **Artículo 1.124.**

La facultad de resolver las obligaciones se entiende implícita en las recíprocas, para el caso de que uno de los obligados no cumpliere lo que le incumbe.

El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos. También podrá pedir la resolución, aun después de haber optado por el cumplimiento, cuando éste resultara imposible.

El Tribunal decretará la resolución que se reclame, a no haber causas justificadas que la autoricen para señalar plazo.

Esto se entiende sin perjuicio de los derechos de tercero adquirente, con arreglo a los artículos 1.295 y 1.298 y a las disposiciones de la Ley Hipotecaria



DIPUTACIÓN PROVINCIAL
DE
TOLEDO



ASISTENCIA A MUNICIPIOS Y FORMACIÓN

Núm. R. E. L. 0245000

por el importe del precio no entregado en su día. Sólo, como ya hemos recordado anteriormente, si hubieren mediado arras o señal – como puede considerarse el dinero entregado a cuenta por el Ayuntamiento –, el contrato de compraventa podrá rescindirse, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1454 del Código Civil, con la pérdida por el comprador de la cantidad entregada.

Y todo ello, con independencia de las acciones que en defensa de los intereses municipales pudiera ejercitar el actual equipo de gobierno, contra los responsables de los distintos actos adoptados en la etapa anterior, en el hipotético caso de que se decidiera su impugnación y fueran finalmente anulados por los jueces por no ajustarse a derecho.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo que la opinión jurídica recogida en el presente Informe se somete a cualquier otra mejor fundada en Derecho, y no suple en modo alguno a otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de los acuerdos.

Toledo a 9 de Mayo de 2008