



**EXCMO. AYUNTAMIENTO DE XXX**  
**ILMO. SR. ALCALDE**

**Asunto: Adquisición de inmueble privado/ Irregularidades**

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número **1583/2023**, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja era la posible existencia de irregularidades en el procedimiento seguido por esa Administración para adquirir un solar privado, situado en la Plaza XXX nº XXX, de esa localidad.

Según manifestaciones del autor de la queja, esta adquisición se ha realizado sin tramitar el correspondiente expediente administrativo y esto ha determinado que uno de los copropietarios del inmueble no haya prestado su consentimiento a dicha transacción, lo que eventualmente podría determinar la nulidad de pleno derecho del contrato formalizado. Se desprende del contenido del escrito que, pese a ello, el Ayuntamiento está realizando actos de posesión y uso del bien inmueble, lo que dificulta el ejercicio del derecho de retracto de este copropietario, razón por la que solicita la intervención de esta Defensoría. Tampoco se ha dado respuesta a ninguno de los escritos que se han dirigido al Ayuntamiento, lo que genera una evidente indefensión.

Iniciada la investigación oportuna, se solicitó información en relación con las cuestiones planteadas en aquella.

Sin embargo, pese a haber reiterado nuestra solicitud de información inicial (que tuvo lugar con fecha 31/10/2023) hasta en tres ocasiones (11/12/2023, 23/01/2024 y 01/03/2024), no ha sido posible obtener una respuesta a la misma.

El art. 3.1 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo, establece la obligación de todos los órganos y entes sujetos a la supervisión del Procurador del Común de auxiliarle en sus investigaciones, obligación en la que insiste el art. 16 de la misma Ley. Ese Ayuntamiento ha incumplido este mandato al dejar de atender la solicitud de información y sus tres reiteraciones, motivo por el cual se ha acordado hacer pública la no colaboración en

relación con el presente expediente en el informe anual que se presentará en las Cortes de Castilla y León y mantener su inclusión en el Registro de Administraciones y Entidades no colaboradoras con el Procurador del Común.

Debemos destacar que el incumplimiento de ese deber legal de colaboración, además de suponer una vulneración de la legalidad, restringe el derecho de los ciudadanos a hacer uso de una garantía institucional de sus derechos y libertades. En este sentido, aun siendo admisible que las administraciones sometidas a la supervisión de esta Institución puedan discrepar de los hechos expuestos en una queja concreta o no compartan los argumentos de una resolución formulada y, consecuentemente, aporten razones en sentido contrario, no resulta aceptable dificultar la función que corresponde a la Institución del Procurador del Común de Castilla y León como vía específica de defensa de los derechos de todos los ciudadanos, que es lo que ha generado ese Ayuntamiento al no dar respuesta nuestros requerimientos.

No obstante, partiendo de la información de la que disponemos, realizaremos a esa Entidad local algunas consideraciones.

En primer lugar debemos señalar que el ámbito del presente análisis queda al margen de dilucidar las cuestiones referidas a la pretendida titularidad o cotitularidad del espacio de terreno que ha sido adquirido por el Ayuntamiento, toda vez que dicha cuestión, de ser controvertida, corresponde ser resuelta por la Jurisdicción civil.

Por ello, sin perjuicio de las consideraciones que se realicen por esta Institución al efecto de poder argumentar en la presente resolución, ninguna duda cabe que el único pronunciamiento definitivo y con efecto de cosa juzgada sobre la titularidad del solar al que se refiere este expediente y sobre los derechos que ostenten en relación al mismo sus pretendidos titulares y/o cotitulares corresponde efectuarlo en exclusiva a los Juzgados y Tribunales Civiles, ante los cuales los interesados deben plantear sus pretensiones y no ante el Ayuntamiento, puesto que dicha Administración local en ningún caso podría resolver, con su actuación, alguna de las controversias que se han puesto de manifiesto con la presentación de esta queja, singularmente la referida a la titularidad del inmueble referido.

Por esta razón nuestra actuación se va a limitar a realizar un análisis jurídico de los requisitos que resultan exigibles cuando se efectúa una adquisición de un inmueble por parte de una Entidad local, para que el Ayuntamiento pondere si lo actuado en este caso se ajusta o no a tales requerimientos y, en su caso, actúe en consecuencia.

En este sentido y como V.I. conoce, el artículo 9.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en



adelante RBEL), reconoce a las entidades locales capacidad jurídica plena para adquirir y poseer bienes de todas las clases.

Por otra parte los contratos de compraventa de bienes inmuebles, como el que nos ocupa, constituyen contratos privados excluidos del ámbito de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público (LCSP), la cual, en su artículo 9, remite para su regulación a la legislación patrimonial.

A la adquisición de inmuebles o de derechos sobre los mismos, se refiere el artículo 10 del RBEL, realizando el artículo 11 del mismo texto legal un reenvío a los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales, lo que supone la aplicación de sus determinaciones en cuanto a la preparación y adjudicación del contrato y las normas de derecho privado en los que relativo a los efectos, modificación y extinción del contrato.

Teniendo en cuenta las referidas consideraciones, el artículo 10 del RBEL enumera los modos de adquirir bienes, entre los que se encuentra la adquisición onerosa con o sin expropiación, que igualmente se prevé en el artículo 15 b) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP).

El procedimiento que ha de seguirse está regulado en el artículo 8.1 c) de la LPAP, el cual, con carácter básico, enumera los principios que deben regir la gestión y administración de los bienes patrimoniales, es decir, «publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes».

El artículo 116.4 de la LPAP establece como regla general para la adquisición de los bienes el concurso público, si bien admite la adquisición directa siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, condiciones del mercado inmobiliario, urgencia de la adquisición resultante de acontecimientos imprevisibles, o la especial idoneidad del bien.

b) Cuando el vendedor sea otra Administración Pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.

c) Cuando fuera declarado desierto el concurso promovido para la adquisición.

d) Cuando se adquiere a un copropietario una cuota de un bien, en caso de condominio.

e) Cuando la adquisición se efectúe en virtud del ejercicio de un derecho de adquisición preferente.



Al respecto debemos señalar que, en relación con estas cuestiones, existen pronunciamientos bastante claros de la Dirección General de los Registros y del Notariado, por ejemplo la Resolución de fecha 9 de julio de 2014 (BOE 31 de julio de 2014), en los que se plasma la necesidad de llevar a cabo una interpretación estricta de estos supuestos, dado que por medio de ellos se están excepcionando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia.

En ese sentido, esa Dirección General resolvió negativamente un recurso contra la negativa de inscripción registral de un inmueble adquirido directamente por un Ayuntamiento, con el siguiente fundamento:

*“En consecuencia procede confirmar este extremo de la calificación recurrida, pues estando legalmente limitada la posibilidad de utilización del procedimiento negociado a supuestos estrictamente tasados, la aplicación de la doctrina de este Centro Directivo anteriormente reseñada sobre calificación de los documentos administrativos, y en particular en relación con el procedimiento seguido y sus trámites esenciales, lleva a desestimar el recurso a la vista de que de la documentación presentada para su calificación no resultaba acreditada la concurrencia de ninguno de los supuestos concretos en que, por excepción, nuestro ordenamiento jurídico admite la utilización del procedimiento negociado y sin concurrencia para la adquisición de bienes inmuebles por la Administración Pública, incluyendo los entes locales, ni el cumplimiento de los criterios sobre concurrencia que también en tales casos se imponen, sin perjuicio de sus particularidades, con carácter general”.*

En cuanto a la documentación que debe constar en el expediente administrativo, deberá estar integrada por:

Providencia de Alcaldía para la emisión de Informe de Secretaría y el Informe evacuado.

Valoración del inmueble afectado e informe técnico de idoneidad del bien cuestión con exclusión de cualesquiera otros a la finalidad pretendida

Memoria justificativa de las circunstancias para emplear el procedimiento y la forma de adjudicación.

Informe de Secretaría y de Intervención, así como la preceptiva consignación presupuestaria.

Acuerdo/Resolución de adquisición onerosa y directa del bien inmueble

Notificación del Acuerdo/Resolución de adquisición onerosa y directa del bien inmueble al propietario.



Por otra parte, debe dejarse constancia en el expediente de la capacidad y representación del titular del bien, del mismo modo que previamente a la adquisición del inmueble la entidad local debe cerciorarse de que el bien se encuentra depurado jurídicamente por medio de su previa inscripción en el Registro de la Propiedad y con referencia catastral, adquiriéndolo de quien resulta su último titular registral, pues de lo contrario, tampoco podrá inscribirse dicho inmueble en el Registro.

Pues bien, precisamente el principal argumento de impugnación de la compraventa realizada por ese Ayuntamiento ya que además de afirmarse que se omitió totalmente el procedimiento, extremo que deberá comprobar esa administración contrastando el expediente tramitado con los requisitos y procedimientos que al respecto debían observarse, según se ha señalado *ut supra*, se incide en la falta de capacidad y/o de representación del “vendedor”, pues se trataba de un inmueble que pertenecía a varios coherederos y/o copropietarios y no todos ellos estaban de acuerdo con esta venta, pues de lo contrario no se habrían presentado las solicitudes ante ese Ayuntamiento ni tampoco la queja que ha dado lugar a este expediente.

Por todo ello, le corresponde examinar los acuerdos para la adquisición del inmueble de referencia por si estuvieran incursos en las causas de nulidad de pleno derecho contempladas en el apartado e) del Art. 47.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al establecer que son nulos de pleno derecho, entre otros, los actos de las Administraciones públicas “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”.

Como sabe, conforme establece el artículo 53 de la LBRL, las Corporaciones locales podrán revisar sus actos y acuerdos en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común.

Esta remisión legislativa lleva al Art. 106.1 de la LPACAP, conforme al cual “las Administraciones públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declararán de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1”.

De acuerdo con lo dispuesto en este precepto, la declaración de nulidad de los actos administrativos exige el previo informe preceptivo y vinculante del Consejo Consultivo de Castilla y León, para lo cual, tal y como tiene declarado el propio Consejo, (por ejemplo, en el Dictamen 175/2020, de 18 de junio) es necesario que por la



administración que insta la declaración de nulidad se tramite el correspondiente expediente de revisión de oficio que posteriormente será sometido a dictamen.

De este modo, si el dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León apreciara la existencia de causas de nulidad de pleno derecho en el acuerdo de compra del inmueble referenciado, lo procedente será, en primer lugar, declarar dicha nulidad por acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, conforme al Art. 22.2.k), de la LBRL, declaración de nulidad que solo afectará a la parte administrativa o jurídico-pública de la adquisición, esto es, a los actos de preparación y adjudicación del contrato.

En cuanto a la posible extinción del contrato de compraventa, ya hemos visto que conforme al Art. 9.1 de la LCSP, ésta se rige por las normas de derecho privado, lo que nos remite a las normas contenidas en los Arts. 1.445 y siguientes del Código Civil.

Si el Ayuntamiento pretendiera recuperar el dinero invertido en la adquisición del inmueble mediante la restitución recíproca de las cosas entregadas, esto es el inmueble y el precio pagado por él, podría ser necesario que el Pleno municipal acuerde también, en el mismo acto y/o en otro distinto, el ejercicio de las acciones judiciales que correspondan, conforme al Art. 22.2.j) de la LBRL, a fin de conseguir la declaración de nulidad civil del contrato de compraventa, que solo puede ser declarada judicialmente, en base a las causas de nulidad previstas en el Código Civil.

Finalmente, debemos recordarle que no nos consta que se haya dado respuesta a las distintas peticiones que los interesados habían dirigido al Ayuntamiento, las cuales, debemos entender, que aún permanecen sin respuesta expresa.

Como V.I. conoce, la garantía de la existencia de una respuesta efectiva al ciudadano deriva de la propia Constitución Española –artículo 103.1 y 105– y forma parte del derecho de la ciudadanía a una buena administración que configura el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, introducida por el Tratado de Lisboa.

El artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, recoge la obligación de las Administraciones públicas de dar respuesta expresa a cuantas solicitudes se formulen por los administrados.

Por otra parte, el artículo 69 de la LBRL señala que *“las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local”*.

Resulta evidente, sin necesidad de efectuar mayores razonamientos, que ese Ayuntamiento debe dar contestación expresa y por escrito a las pretensiones formuladas



por los administrados en este caso, ya que estos tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta por escrito, fundada, en tiempo y forma, adecuada al procedimiento y congruente con las peticiones formuladas y sin demoras injustificadas. Además de todo ello, esta Defensoría debe velar por el cumplimiento estricto de ese deber, conforme dispone el artículo 12.2 la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

**PRIMERA:** Que por parte de la Corporación municipal que V.I. preside se examine si el procedimiento seguido para la adquisición del solar al que se refiere este expediente cumplió con las exigencias legales establecidas en esta materia, analizando también la posible ausencia de consentimiento de uno de los copropietarios del inmueble, por si tal circunstancia pudiera dar lugar a la nulidad del contrato de compraventa.

**SEGUNDA:** Que, en su caso y si se detecta que el acuerdo de compra adolece de vicios que lo hagan susceptible de nulidad, el Ayuntamiento debe tramitar un expediente de revisión de oficio conforme a lo previsto en el artículo 106 de la LPACAP, con todas las consecuencias a ello inherentes.

**TERCERA:** Que en todo caso se facilite respuesta expresa a los escritos que, al respecto, le han dirigido los interesados, en cumplimiento de las obligaciones que se derivan del artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dando cumplimiento al derecho a una buena administración de los ciudadanos previsto en el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León y conforme a los principios generales recogidos en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

**CUARTA:** Que en adelante cumpla, como es su deber, con la obligación de auxiliar al Procurador del Común en sus investigaciones en los términos exigidos por los artículos 3.1 y 16 de la Ley 2/1994 de 9 de marzo.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.



PROCURADOR DEL COMÚN  
DE CASTILLA Y LEÓN

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN  
Tomás Quintana López

**NOTA IMPORTANTE:** No será necesario que nos envíen su respuesta por correo postal si la registran al Procurador del Común (DIR3 I0000423, CIF Q9750006J) y tienen activados los avisos por correo electrónico ([procurador@procuradordelcomun.es](mailto:procurador@procuradordelcomun.es)) o el envío de comunicaciones/notificaciones a la Dirección Electrónica Habilitada única (DEHú), o bien si la registran directamente en nuestra sede electrónica ([pccyl.sedelectronica.es](http://pccyl.sedelectronica.es)). Les solicitamos, por otra parte, que no la envíen al representante (persona que haya presentado este escrito en su sede electrónica).