

III. OTRAS DISPOSICIONES

MINISTERIO DE JUSTICIA

11067 *Resolución de 23 de septiembre de 2013, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, en el recurso interpuesto contra la calificación del registrador de la propiedad de Álora, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.*

En el recurso interpuesto por don Francisco José Vargas Ramos, en su condición de Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pizarra, contra la calificación del registrador de la Propiedad de Álora, don Antonio Gallardo Piqueras, por la que se suspende la inscripción de una escritura de compraventa.

Hechos

I

Mediante escritura autorizada por el Notario de Málaga, don José Ramón Recatala Moles, el día 26 de diciembre de 2012, número 4.065 de protocolo, don Francisco José Vargas Ramos, como Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pizarra, y en representación de esta entidad local, vende a don A. Q. H., doña M. L. S. M. y doña M. H. M., que compran y adquieren, los dos primeros dos terceras partes indivisas para su sociedad de gananciales, y la última una tercera parte indivisa para sí, de la finca registral número 8.003 del citado término municipal.

II

La citada escritura fue presentada telemáticamente en el Registro de la Propiedad de Álora el día 26 diciembre de 2012, asiento 486 del Diario 135, y tras sucesivas calificaciones y subsanaciones, fue de nuevo calificada negativamente el día 24 de abril de 2013, con arreglo a los siguientes hechos y fundamentos de Derecho: «(...) Hechos Primero.—Autorizándose en el expediente administrativo la adjudicación de un inmueble a favor de sus ocupantes, don A. Q. H. y doña M. H. M., se formaliza sin embargo la venta de dicha finca a favor, además y respecto de una tercera parte indivisa, de doña M. H. M., en quien, al parecer, no concurre la condición de ocupante. Junto a ello, no se justifica en el expediente la concurrencia de razones excepcionales que determinen la conveniencia de la venta directa a favor de los adjudicatarios del inmueble. A los anteriores hechos son de aplicación los siguientes fundamentos de Derecho: I. Conforme al artículo 21, de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en la redacción dada al mismo por la disposición final primera de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, “el procedimiento de adjudicación directa para la enajenación de bienes patrimoniales se aplicará cuando se dé algunos de los siguientes supuestos: (...) k) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble”. Exigiendo de este modo el precepto la concurrencia de dos elementos distintos, como requisitos de validez de la adjudicación directa realizada por la Corporación municipal: (a) la condición de ocupante del adjudicatario del inmueble y (b) la concurrencia de razones excepcionales que justifiquen la conveniencia de la adjudicación del mismo inmueble en favor de aquél —intereses que, dados los fines constitucionales de la propia Administración (cfr. arts. 103.1 de la Constitución, 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local), deben tener carácter público, al margen, por tanto, del beneficio o interés particular del concreto ocupante-adjudicatario—.

Por lo que, de este modo, la simple ocupación del inmueble, aun cuando pudiera deducirse de dicha ocupación la necesidad o conveniencia particular del ocupante, no permite realizar la adjudicación directa en favor de éste, mientras no se acredite racionalmente, dentro del expediente y junto al hecho desnudo de la ocupación, la concurrencia de circunstancias excepcionales que determinen la conveniencia de tal adjudicación. Sin que, a tales efectos, pueda concluirse que la simple existencia de una ocupación ilegítima del inmueble, de carácter ilícito –dada la falta de título del ocupante– y simplemente consentida por la ausencia de debida oposición por parte de la Corporación Municipal, pueda servir para justificar la adjudicación directa del inmueble indebidamente ocupado a favor de su detentador; sobre todo, cuando dicha ocupación, como sucede en el presente caso, por la deficiencia tanto del título posesorio, como del carácter de la posesión y del tiempo de su duración, no ha atribuido derecho alguno al ocupante sobre la propiedad del inmueble (cfr. arts. 1940 y ss. del Código Civil). En su virtud, Resuelvo suspender la inscripción solicitada, por la concurrencia de los defectos mencionados, y sin que proceda la extensión de anotación preventiva de suspensión, a pesar del carácter subsanable de todos los defectos indicados, al no haber sido expresamente solicitada. Todo ello sin perjuicio del derecho de los interesados de acudir a los Tribunales de Justicia para contender y ventilar entre sí sobre la validez o nulidad de los títulos calificados. Notifíquese al presentante, al Ayuntamiento de Pizarra y al funcionario autorizante del título calificado en el plazo máximo de diez días. Áhora, a veinticuatro de abril de dos mil trece (firma ilegible y sello del Registro con el nombre y apellidos del registrador). La presente nota de calificación (...)».

Con fecha 18 de mayo de 2013 se recibió en el Registro certificación expedida por don J. R. G. C., Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Pizarra, de fecha 16 de mayo de 2013, con el visto bueno del Alcalde, a fin de subsanar los citados defectos. Con fecha 3 de junio de 2013 se reitera la anterior nota de calificación desfavorable extendida el 24 de abril de 2013, puesto que a pesar de haber quedado subsanado el primero de los defectos señalados en dicha nota de calificación, no se subsana el segundo, reiterándolo en los siguientes términos: «Registro de la Propiedad de Álora Visto por el Registrador de la Propiedad de Álora y su distrito hipotecario, el procedimiento registral identificado con el número de entrada 51.586/2012, iniciado como consecuencia de la presentación telemática en el mismo Registro, por don José Ramón Recatala Moles, de los documentos que obran en dicho procedimiento, en virtud de solicitud de inscripción. El documento objeto de la presente calificación, copia autorizada electrónica, otorgada ante el Notario de Málaga, don José Ramón Recatala Moles, el día 256 de diciembre de 2012, protocolo 4065, fue presentado telemáticamente por el propio notario a las 15:52 horas del mismo día, asiento 486 del Diario de Presentación número 135, habiéndose suspendido la calificación, con igual fecha, por falta de pago del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados. Con fecha 31 de enero de 2013, don F. M. A. aportó, por mensajería, copia del título calificado en unión de las cartas de pago del citado Impuesto, obteniendo posteriormente el título calificación desfavorable con fecha 13 de febrero de 2013. Con fecha 12 de abril de 2013 se aportó instancia suscrita por don Francisco José Vargas Ramos, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pizarra, de fecha 8 de abril de 2013, a la que se acompaña: Providencia de la Alcaldía de inicio de expediente y memoria justificativa para la enajenación de la vivienda sita en (...) Pizarra; notas simples de la finca registral objeto de enajenación; Informe sobre la valoración pericial de los bienes; Informe del Secretario-Interventor; Resolución de la Alcaldía 423/2012, aprobando el pliego de condiciones; Pliego de condiciones y Resolución de adjudicación directa 424/2012, de la cual resultaron nuevos defectos, los cuales fueron reseñados en la correspondiente nota de calificación desfavorable, extendida con fecha 24 de abril de 2013. Con fecha 18 de mayo de 2013 se aportó certificación expedida por don J. R. G. C., Secretario-Interventor del Ayuntamiento de Pizarra, de fecha 16 de mayo de 2013, con el visto bueno del señor Alcalde, en la que se justifica la adjudicación directa de la edificación (determinada «vivienda para maestros» unifamiliar, compuesta de dos plantas, de 209 metros cuadrados construidos, la cual aparece registralmente libre de cargas –si bien se halla

negocialmente sujeta a reversión en favor del lara, para el caso de que el bien no sea destinado al fin para el cual fue cedido gratuitamente por dicha entidad— por un precio de adjudicación de 38.073,93 euros —o sean, 182 euros por metro cuadrado construido—) sobre la existencia de “dificultades socioeconómicas” de los ocupantes del mismo inmueble “para tener acceso a la vivienda”, dado que “tienen menores o personas mayores a su cargo”; aduciéndose por tanto como razones excepcionales para dicha adjudicación directa en favor de los ocupantes del inmueble, además de la propia ocupación del mismo por los adjudicatarios, la percepción por el conjunto de los ocupantes de la vivienda (en total cuatro adultos y un menor) de ingresos que se reputan escasos, pero que, en realidad, resultan muy superiores al salario medio bruto español. Razones todas ellas, por tanto, relativas a la necesidad o conveniencia particular del ocupante, que resultan ajenas al interés de carácter público y objetivo que ha de regir la actuación de la Corporación municipal. Un elemento esencial de validez del acto administrativo que el registrador debe calificar, pues, como afirma de forma reiterada la Dirección General de los Registros y del Notariado, “dentro de los límites de su función, goza el registrador de una mayor libertad para calificar el documento administrativo en relación con el judicial, y en particular si se trata del examen de los trámites esenciales del procedimiento seguido, a fin de comprobar el cumplimiento de las garantías que para los particulares están establecidas por las Leyes y Reglamentos (cfr. entre otras, Resolución de 30 de septiembre de 1980)»; por lo que «no obstante la ejecutividad y las presunciones de validez y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. artículos 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), 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 título registral y a los obstáculos que surjan con el Registro (cfr. entre otras, las Resoluciones de 27 de abril de 1995; 27 de enero de 1998; 27 de marzo de 1999; 31 de julio de 2001; 31 de marzo de 2005; 31 de octubre de 2011, y 1 de junio de 2012)” —cfr. Resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de enero de 2013—. Por lo que, a pesar de haber quedado subsanado el primero de los defectos alegados en la nota de calificación de fecha 24 de abril de 2013, continúa sin subsanar el segundo defecto contenido en la misma, acordándose en consecuencia la reiteración de la citada nota de calificación en cuanto al defecto consignado en el párrafo segundo del apartado primero, relativo a la falta de justificación en el expediente de la concurrencia de razones excepcionales, conectadas con el interés público, que determinen la conveniencia de la venta directa a favor de los adjudicatarios del inmueble; debiendo acompañarse a la notificación de la presente resolución, a tal fin, copia de la nota extendida. Notifíquese al presentante, a la Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, al Ayuntamiento de Pizarra y al funcionario autorizante del título calificado en el plazo máximo de diez días. Álora, a tres de junio de dos mil trece (firma ilegible y sello del Registro con el nombre y apellidos del registrador). La presente nota de calificación (...).

III

La anterior calificación fue recurrida por don Francisco José Vargas Ramos, Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pizarra, mediante escrito sin fecha, que fue presentado en el Registro de la Propiedad de Álora el día 10 de julio de 2013, en el que se formulan las siguientes alegaciones: «(...) Hechos. Habiéndose presentado para su inscripción la escritura pública otorgada con el número de protocolo 4.065 de 26 de diciembre de 2012 del Notario autorizante don José Ramón Recatala Moles (...), en la que se enajena la titularidad de una vivienda sita en (...) municipio de Pizarra, inscrita en el Registro de la Propiedad de Álora en el libro 88, tomo 742, folio 202, finca 8003, inscripción 1.ª, dicho Registro emite con fecha 13 de febrero de 2013 una nota de suspensión de la inscripción por tres motivos (...): No se acredita la notificación de la transmisión a la Consejería de

Gobernación y Justicia. No se acredita el cumplimiento de los supuestos para el procedimiento negociado sin publicidad contenidos en el artículo 21 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. No se aporta autorización previa de la Consejería de Gobernación y Justicia conforme al artículo 16.1.º de la citada Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. El Ayuntamiento, con Registro de salida 966 de 10 de abril de 2013 (...) remite documentación de subsanación, adjuntando la preceptiva comunicación del expediente a la Consejería de Gobernación, como requirió el Registro. Además, en el mismo escrito, aclara este Ayuntamiento que el artículo 21 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía fue modificado por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, suprimiendo el procedimiento negociado y creando el de adjudicación directa, habiendo tramitado el Ayuntamiento la adjudicación por el apartado k) de dicho artículo que permite la adjudicación a los ocupantes. Por otro lado, se dio cuenta que, igualmente, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía suprimió las autorizaciones autonómicas de transmisión de inmuebles por parte del Ayuntamiento. Además, para aclarar cualquier posible omisión o carencia de datos, se remitió copia completa del expediente administrativo. El citado Registro de la Propiedad, emite nueva nota de suspensión de la inscripción con fecha 24 de abril de 2013 (...), por un doble motivo: En el expediente administrativo constan como adjudicatarios don A. Q. H. y doña M. H. M., habiendo suscrito además la escritura doña M. L. S. M., esposa del primero. No se acreditan las causas excepcionales para la adjudicación directa de la vivienda a los ocupantes de la misma, según el artículo 21 apartado k) de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Con Registro de salida n.º 1395, de 16 de mayo de 2013, remite el Ayuntamiento nueva documentación (...), adjuntando certificación del Decreto de Alcaldía número 184/2013, de 16 de mayo, en el que se aprueba la documentación de subsanación del expediente, en base al Informe de la Trabajadora Social del Ayuntamiento de Pizarra, doña A. M. M. A., sobre y la situación social de los ocupantes. Con fecha 3 de junio de 2013, emite el Registro de la Propiedad nueva nota de calificación (...), dando por subsanado el primero de los requerimientos anteriores, pero no el segundo relativo a la excepcionalidad de adjudicación de la vivienda a los ocupantes conforme al artículo 21.k) de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Fundamentos de Derecho. Primero.—Se interpone el presente recurso en virtud de los artículos 324 y siguientes del Decreto de 8 de febrero de 1946, por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. Segundo.—Señala el Registrador en su calificación que los argumentos justificativos del Ayuntamiento para adjudicar la vivienda a sus ocupantes conforme al artículo 21.k) de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, que son «razones, todas ellas, relativas a la necesidad o conveniencia particular del ocupante, que resultan ajenas al interés de carácter público y objetivo que ha de regir la actuación de la Corporación municipal». Sobre el sometimiento de los actos administrativos al interés público, efectivamente, tanto el artículo 103 de la Constitución como el artículo 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local se establece que la Administración en general y la Local en particular sirven con objetividad los intereses generales y los intereses públicos encomendados. Pero como bien sostiene el profesor G. E. en su “Curso de Derecho Administrativo. Parte General”, el interés público, lejos de estar siempre en contradicción del interés privado, no es necesariamente excluyente, sino que antes al contrario, en un gran número de ocasiones son complementarios. Añade dicho autor que es un error contraponerlos sin más, ya que el interés público es un elemento teleológico del Derecho Administrativo que informa toda la actividad de la Administración. Por lógica, cuando un ciudadano se relaciona voluntariamente de alguna forma con la Administración, lo hace por interés particular, lo que ocurre es que una Administración siempre debe actuar velando por el interés público, aunque con ello pueda beneficiar a los particulares. Resulta obvio decir, que gran parte de la actividad administrativa está dirigida a beneficiar a los particulares, ya que si no pudiera ser así, no existiría ni la actividad de otorgamiento

de subvenciones, ni las contrataciones públicas, ni las promociones de viviendas protegidas de carácter social, ni tantas otras actuaciones. Lo que sí es necesario en todo caso es que dichos beneficios tengan además traducción en el interés general. Y dicho interés general se manifiesta a través del ejercicio de las competencias que cada Administración tiene atribuidas. Sobre este particular, como ya se dijo en el Decreto de Alcaldía 184/2013 de 16 de mayo, son competencias municipales tanto los servicios sociales como la vivienda, conforme a los artículos 25.2.k) y 25.2.j) de la Ley 7/1985 de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y a los artículos 9.2 y 9.3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. Ante necesidades socioeconómicas de los ocupantes que allí residían desde hace ya muchos años, como se contrastó por el informe de la Trabajadora Social, el Ayuntamiento adjudicó directamente a los mismos la titularidad del inmueble. El interés público encomendado al Ayuntamiento quedó así salvaguardado por el ejercicio de sus competencias en materia de vivienda y especialmente en materia de servicios sociales. El informe de la Trabajadora Social aclara las circunstancias socioeconómicas de las dos unidades familiares y emite informe favorable con respecto a la necesidad de la adjudicación de la vivienda, ya que en caso contrario pasarían a encontrarse en “situación de riesgo de exclusión social”, figura muy delimitada en toda la legislación en materia de bienestar social. De no aceptarse tales planteamientos, sería como decir que ninguna Administración podría dar ningún tipo de ayuda social, puesto que sólo existiría en esos casos el interés particular económico de quien percibe el dinero, o que ninguna Administración podría adjudicar viviendas en alquiler social porque resultan los inquilinos especialmente beneficiados desde el punto de vista económico, ya que nunca cubrirán los costes de construcción, etc. El interés público, en materia de servicios sociales, debe entenderse como el objetivo de transformación en la mejora de las condiciones de vida para las colectividades y los individuos (P. V.). Y en este concreto expediente municipal, se articula mediante la adjudicación directa a unos ocupantes que lo son desde hace años y sobre los que un Técnico Municipal ha informado la necesidad de la vivienda y el riesgo de exclusión social. Además, la ocupación trae origen por ser los adjudicatarios esposa e hijo del último ocupante con título, quedando ellos como ocupantes tras el divorcio del matrimonio. Es decir, que la ocupación no se debe al uso de la fuerza ni al desprecio por la legalidad en materia del derecho de propiedad, sino que era una situación de hecho preexistente, sobre la cual no se llegó a hacer mención en el expediente administrativo por ser innecesario a juicio del Ayuntamiento, al considerar ya justificado el cumplimiento del artículo 21.k) de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía. Por otra parte, el interés público ha quedado salvaguardado mediante la fijación de un precio de transmisión que en absoluto ha sido arbitrario, sino que se ha estipulado en base al Informe del Arquitecto Municipal, según consta en el expediente. Tercero.—Resulta chocante que se pongan en tela de juicio por el Registro de la Propiedad las apreciaciones dadas por la Trabajadora Social sobre los ingresos de los ocupantes y sus necesidades sociales. Dicho informe ha sido emitido por esta tras requerir documentación sobre los ingresos a los ocupantes, realizar una visita al hogar familiar, ver su modo de vida y realizar una entrevista, valorando sus necesidades y poniéndolas en relación con sus recursos. Tras recabar toda esa información, emitió su informe, que elabora con los conocimientos técnicos precisos adquiridos tras obtener el título universitario de Trabajador Social (antes Diplomatura, hoy título de Grado) y superar el correspondiente proceso selectivo en la Administración para dicho puesto. Una cosa es, como se afirma en el escrito de calificación, que el Registrador, dentro de los límites de su función, goce de una mayor libertad para calificar el documento administrativo que un juez y otra muy diferente es que esa mayor libertad le lleve a poder discutir un informe técnico emitido por una Trabajadora Social, careciendo de la titulación universitaria para ello y sin haber recabado la documentación ni haber visitado a la familia. Es tan sencillo como que, para discutir o rebatir un informe social de este tipo, debe realizarse por un técnico de la misma cualificación especializada. Por último sobre estos aspectos, en el escrito de calificación se afirma, refiriéndose a los medios económicos de los ocupantes

que los “ingresos que se reputan escasos (por parte del Ayuntamiento) resultan muy superiores al salario medio bruto español”. Y se dice sin citar ningún tipo de fuente, desacreditando las valoraciones de la Trabajadora Social, añadiéndose esto como motivación para denegar la inscripción. Pero no solo se desacredita sin ninguna otra referencia o fuente, sino que el dato además es incorrecto, puesto que el último salario bruto medio español aprobado por el Instituto Nacional de Estadística a la fecha del otorgamiento de la escritura pública de compraventa, actualizado a 27 de septiembre de 2012, es de 22.790,20 euros.»

IV

Manteniéndose el registrador en su calificación, remitió a esta Dirección General, con fecha 8 de agosto de 2013, el escrito acreditativo de la interposición del recurso con la demás documentación complementaria aportada en unión del preceptivo informe.

Fundamentos de Derecho

Vistos los artículos 80 y 120 y disposición adicional séptima 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; la disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local; la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas; los artículos 112 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales; 21 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía; 52 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía; las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 2002, 25 de enero de 2006 y 5 de enero de 2007; y las Resoluciones de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 2 de julio de 2004, 3 de enero y 18 de mayo de 2005, 13 de marzo y 27 de octubre de 2007, 25 de marzo de 2008, 13 de mayo de 2009, 8 de marzo de 2012, y 12 de junio de 2013.

1. En el presente recurso se plantea si es posible la enajenación directa de un bien patrimonial perteneciente a un Ayuntamiento, a través del denominado procedimiento de adjudicación directa previsto en el artículo 21 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía al amparo del supuesto previsto en su apartado k) que autoriza a utilizar dicho procedimiento «cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble». El registrador, tras la subsanación de otros defectos, mantiene la suspensión de la inscripción por entender que no ha quedado acreditada en este caso la concurrencia de las «razones excepcionales» que permiten acudir al procedimiento de enajenación directa.

2. Como cuestión previa debe recordarse que, no obstante la presunción de legalidad, ejecutividad y eficacia de que legalmente están investidos los actos administrativos (cfr. arts. 56 y 57 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), el artículo 99 del Reglamento Hipotecario dispone que «la calificación registral de documentos administrativos se extenderá, en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro».

Como ha dicho anteriormente este centro directivo (cfr. Resoluciones citadas en los «Vistos»), el registrador debe calificar –además de las formalidades extrínsecas, la competencia del órgano, el tracto sucesivo o los obstáculos del Registro– la congruencia de la resolución con el procedimiento seguido y los trámites e incidencias esenciales de

éste. Tratándose de los trámites del procedimiento, también se ha dicho que el registrador ha de calificar negativamente los documentos administrativos cuando estén desligados plenamente del procedimiento legalmente establecido. Esta calificación debe ponerse en inmediata relación con el artículo 62.1.e) de la Ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que sólo admite la nulidad de aquel acto producido en el seno de un procedimiento en el que la Administración Pública «ha prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido».

Se requiere, pues, que la omisión del procedimiento legalmente establecido o de un trámite esencial (este trámite no ha de ser cualquiera, sino esencial) sea ostensible. A tal fin, 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, 8 de marzo y 28 de abril de 2012 y 12 de junio de 2013), 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, caso en que la elección de uno u otro es cuestión de oportunidad o conveniencia que el registrador no puede revisar. También le compete calificar si, en el marco del procedimiento seguido por la Administración Pública, la resolución es congruente con el mismo y si se han dado los trámites esenciales de tal procedimiento. En particular, y por lo que ahora interesa en el contexto del presente expediente, no puede dudarse sobre el carácter calificable del procedimiento concreto seguido para la enajenación de bienes municipales (Resolución de 28 de abril de 2012).

3. Entrando en el fondo de la cuestión planteada en el recurso, limitado a uno solo de los defectos señalados en la nota de calificación, al que por tanto se circunscribe la presente Resolución (cfr. art. 326 de la Ley Hipotecaria), hay que comenzar señalando 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 % 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 (véanse 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 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. Ahora bien, lo que sucede en el presente caso, de venta por procedimiento de enajenación directa de un bien inmueble por parte de un ente local de Andalucía, es que en esta Comunidad Autónoma existe una legislación sobre patrimonio de las Entidades Locales y sobre autonomía municipal, de aplicación preferente en este ámbito concreto como veremos, que establece un régimen jurídico de mayor flexibilidad en cuya virtud las excepciones a la regla de la enajenación mediante subasta o concurrencia son más amplias, a uno de cuyos supuestos (el relativo a la enajenación a favor de los ocupantes del inmueble cuando concurren razones excepcionales que lo aconsejen) se acoge el Ayuntamiento recurrente para amparar la validez y licitud de la enajenación debatida.

En efecto, la disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que «las disposiciones que ha de refundir el Gobierno en uso de la autorización que le confiere la disposición final primera de esta Ley constituyen la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las Comunidades Autónomas». Cumplido el mandato refundido otorgado al Gobierno por la disposición final primera de la citada Ley de Bases, hay que estar a lo dispuesto en la disposición final séptima 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, según la cual, de conformidad con la transcrita disposición transitoria primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril: «a) Tienen carácter básico, en las materias reguladas por los cinco primeros títulos, los artículos 1, 2, 3.2, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22, inciso primero; 25, 26, 34, 48, 49, 50, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 69 y 71.; y b) En las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus preceptos según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas. En todo caso, tendrá carácter básico el artículo 151.a)».

Por tanto, no figurando el artículo 80 del citado Texto Refundido entre los preceptos a los que se atribuye directamente carácter básico, ni infiriéndose de la legislación estatal

vigente tal carácter, al admitirse el régimen de enajenación directa de los bienes públicos en determinados casos por la Ley 33/2003, de 3 de diciembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (que en ausencia de normativa autonómica en contra no resulta aplicable directamente a las entidades locales, pues dicha Ley no relaciona los arts. 136 a 145, que regulan dicha cuestión, en la disposición final segunda como legislación aplicable a dicha Administración local –vid. art. 2.2 de la misma Ley–), debe entenderse de aplicación preferente en este concreto ámbito la específica normativa autonómica, integrada en concreto por la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en particular su artículo 21, en su redacción dada por la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

6. Pues bien, el citado artículo 21 de la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, establece que «el procedimiento de adjudicación directa para la enajenación de bienes patrimoniales se aplicará cuando se dé algunos de los siguientes supuestos: ... k) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble».

No discute el registrador la admisibilidad legal en Andalucía de acudir al procedimiento de enajenación directa en los citados supuestos, sino que partiendo de la exigencia de dos presupuestos habilitantes para acogerse a dicho régimen de excepción (que el beneficiario de la adjudicación sea un ocupante de la finca y que concurren «razones excepcionales»), entiende que no ha quedado suficientemente acreditada la concurrencia de este segundo requisito.

No puede, sin embargo, confirmarse este criterio. Como se ha señalado en el fundamento jurídico 2 de esta Resolución, la calificación registral de los documentos administrativos se extiende «en todo caso, a la competencia del órgano, a la congruencia de la resolución con la clase de expediente o procedimiento seguido, a las formalidades extrínsecas del documento presentado, a los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, a la relación de éste con el titular registral y a los obstáculos que surjan del Registro» (cfr. art. 99 del Reglamento Hipotecario). Por ello, no cabe duda de que el procedimiento de enajenación seguido, cuando éste está tasado legalmente o cuando la utilización de uno u otro de entre los varios previstos en la Ley está sujeto al cumplimiento de determinados requisitos, entra dentro del ámbito de la calificación del registrador, como ha declarado reiteradamente este centro directivo.

Ahora bien, cuando la propia norma legal atribuye a la Administración Pública cierto margen de apreciación discrecional en la elección de uno u otro procedimiento, como ocurre en el supuesto previsto en el apartado k) del artículo 21 de la reiterada Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía de 1999 al definir el supuesto habilitante de la enajenación directa como aquél en que «por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble», y el ejercicio de esta competencia municipal instrumental de gestión patrimonial –vinculada a otras competencias finalistas como las relativas a la prestación de servicios sociales y a la vivienda, igualmente de titularidad municipal [cfr. arts. 25.2.k) y j) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local y 9.2 y 3 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía]–, se ha producido con el apoyo del correspondiente informe técnico de los servicios sociales municipales, favorable a la adjudicación directa de la vivienda a los ocupantes de la misma (ocupación que en este caso se remonta a un periodo de cuarenta años) por razón de la existencia de un riesgo de exclusión social respecto de los mismos, y por el precio que resulta de la tasación oficial que han realizado los propios servicios técnicos del propio Ayuntamiento, no cabe tachar de arbitrario el ejercicio de la potestad administrativa atribuida al ente local enajenante por la citada Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía al apreciar la concurrencia de las razones excepcionales que habilitan el citado procedimiento de enajenación directa.

Las consideraciones que hace el registrador en su nota de calificación discutiendo las concretas circunstancias socioeconómicas de las familias beneficiarias de la adjudicación no pueden prevalecer frente al criterio técnico de los citados servicios sociales del Ayuntamiento. Tampoco puede desvirtuar la conclusión ya avanzada el razonamiento que

se contiene en la citada nota de calificación acerca de la necesidad de justificar la concurrencia de un interés público en la adjudicación ajeno al interés particular de los adjudicatarios. Como pone de manifiesto el recurrente, si bien es cierto que la Administración Pública en general, y la local en particular (cfr. arts. 103 de la Constitución y 6.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril), deben servir con objetividad los intereses generales, éstos no deben entenderse siempre como intereses ajenos y en contraposición con el interés privado, sino que en muchos casos son complementarios o concurrentes, siendo así que con frecuencia la actividad administrativa tiene precisamente como objetivo el beneficio de los particulares. Así ocurre con la actividad administrativa de carácter social (política de subvenciones, promoción pública de viviendas de protección social, etc.). Y es éste un ámbito en el que, cumplido el principio de legalidad, emerge otro criterio rector de la actividad administrativa como es de oportunidad, en el que, dentro de los límites de aquel principio de legalidad, se desenvuelven las potestades administrativas de carácter discrecional en que, frente al caso de las potestades regladas, parte de las condiciones de ejercicio de dicha potestad se remite por la ley a la estimación subjetiva de la Administración, de forma que si la decisión discrecional se produce dentro de los límites de la remisión legal a la apreciación de la Administración no cabe su fiscalización, salvo cuando pueda apreciarse de forma patente una desviación de poder, por no ajustarse al fin previsto en la ley, o una infracción a los elementos reglados del acto o de los presupuestos fácticos exigidos por la norma o una vulneración de los principios generales del Derecho. Fuera de estos excepcionales supuestos, cuya prueba documental que pueda llevarse al procedimiento registral difícilmente será incontrovertible, la decisión discrecional sobre la concurrencia de la conveniencia de la enajenación directa al ocupante del inmueble no puede ser fiscalizada ni suplida por el registrador.

En consecuencia, esta Dirección General ha acordado estimar el recurso y revocar la calificación registral en los términos que resultan de los fundamentos de Derecho anteriores.

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, 23 de septiembre de 2013.–El Director General de los Registros y del Notariado, Joaquín José Rodríguez Hernández.