

**ASUNTO:** *“Informe solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, sobre procedimiento a seguir para la adquisición de inmueble”.*

**0730/22**

EPB

\*\*\*\*\*

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-  
Presidente/a del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, se emite el presente

## **INFORME**

### **I. ANTECEDENTES**

Escrito del Sr. Alcalde- Presidente del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ de fecha \_/\_/\_\_\_\_  
(R.E. \_\_\_\_), sobre procedimiento a seguir para la adquisición de inmueble cuya  
propiedad está constituida por una Comunidad de Bienes para destinarlo a  
alojamiento turístico.

### **II. NORMATIVA APLICABLE**

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.
- 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.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura.
- Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa.
- Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil.
- Reglamento Hipotecario aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947.

### **III. CONSIDERACIONES JURIDICAS**

**PRIMERA.-**El artículo 1.2 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales -RBEL-, establece el régimen de prelación de fuentes jurídicas en materia de gestión del patrimonio de los entes locales, de forma que, atendiendo al contenido del citado artículo 1.2 el régimen de bienes de las entidades locales se regirá:

1. a) Por la legislación básica del Estado en materia de régimen local.
- b) Por la legislación básica del Estado reguladora del régimen jurídico de los bienes de las Administraciones Públicas, esto es, los artículos que dispongan de dicho carácter según lo previsto en la Disposición Final Segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas -LPAP-.
- c) Por la legislación que en el ámbito de sus competencias dicten las comunidades autónomas.
- 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.
- e) Por las ordenanzas propias de cada entidad.
- f) Supletoriamente, por las restantes normas de los ordenamientos jurídicos, administrativo y civil.

En ese sentido, la Administración debe justificar de forma clara y precisa por qué conviene adquirir dicho bien inmueble y cuál es el valor de tasación del mismo, de forma que, en caso de que no proceda la expropiación de dichos terrenos como fórmula más adecuada para satisfacer el interés general, quede, al menos, detallada la justificación de la necesidad de acudir a un procedimiento de adquisición onerosa del bien en cuestión.

En línea con lo expuesto, el artículo 11.1 RBEL señala que:

- “La adquisición de bienes a título oneroso exigirá el cumplimiento de los requisitos contemplados en la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales. Tratándose de inmuebles se exigirá, además,

informe previo pericial, y siendo bienes de valor histórico o artístico se requerirá el informe del órgano estatal o autonómico competente, siempre que su importe exceda del 1 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto de la Corporación o del límite general establecido para la contratación directa en materia de suministros.”

En relación a dicha previsión, cabe indicar que, de conformidad con el artículo 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público -LCSP 2017-, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles estarán excluidos del ámbito de la citada Ley; tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial, aplicándose los principios de la citada LCSP 2017 para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse.

Asimismo, deberán justificar en el expediente por qué se opta, en su caso, por un sistema de adquisición directa y no por el procedimiento abierto (subasta o concurso), que es el régimen general.

Partiendo que de quedar justificado en el expediente la conveniencia de dicha adquisición directa, la LPAP permite en su artículo 116.4 (si bien dicho artículo no tiene carácter básico) la adquisición directa de bienes inmuebles cuando así se acuerde por las peculiaridades de la necesidad a satisfacer, las condiciones del mercado inmobiliario, la urgencia de la adquisición resultante de acontecimientos imprevisibles, o la especial idoneidad del bien.

No obstante, al respecto de los procedimientos de adquisición directa de inmuebles se ha pronunciado la Dirección General de los Registros y del Notariado en resolución de fecha 9 de julio de 2014 (BOE 31 de julio de 2014) en la que ésta plasma la necesidad de llevar a cabo una interpretación estricta de estos supuestos dado que por medio de ellos se está excepcionando los principios de igualdad, publicidad y concurrencia. Así, esta Dirección General resolvió negativamente un recurso contra la negativa de inscripción registral de un inmueble adquirido directamente por un Ayuntamiento, en base al 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.”

Así, vista la posibilidad de adquisición directa de un inmueble propiedad de un tercero, para ello deberá incorporarse al expediente una memoria en la que quede acreditada, la idoneidad del inmueble objeto del expediente para la finalidad pretendida, y la inexistencia de otro inmueble que reúna las características requeridas. Sobre la documentación que debería obrar en este expediente en caso de poderse llevar a cabo, estaría determinada por la siguiente:

- Memoria justificativa de las circunstancias para emplear el procedimiento y la forma de adjudicación.
- Valoración del inmueble afectado e informe técnico de idoneidad del bien cuestión con exclusión de cualesquiera otros a la finalidad pretendida.
- Informe de Secretaría y de Intervención, así como la preceptiva consignación presupuestaria.
- Pliego en el que entre otras cuestiones, se regulen los derechos y obligaciones de las partes.
- Además debe comprobarse que el bien se encuentre depurado jurídicamente.

**SEGUNDA.-** En relación a la adquisición pro indiviso, la consulta n.º V705/2012 de 9 de abril, de la Dirección General de Tributos, señala que la adquisición pro indiviso de los terrenos por varias personas determina la constitución de una comunidad de bienes, y si bien las comunidades de bienes no pueden resultar adjudicatarias de contratos administrativos al carecer de personalidad jurídica, si optan por la tramitación de dicho expediente administrativo al amparo del acertado criterio de

---

la JCCA de Aragón ( Informe 6/2015,de 12 de mayo, entre otros), toda vez que los negocios patrimoniales son negocios excluidos de la LCSP 2017 y la capacidad de obrar exigida en dichos negocios es la propia del orden civil, una comunidad de bienes sí podría resultar adjudicataria del citado contrato patrimonial.

Señalado lo anterior y como premisa para afrontar la cuestión formulada, las instituciones o técnicas jurídicas de solución de los conflictos materiales que se le presentan al ayuntamiento podrán ser jurídico privadas, cuando actúe en el tráfico o mercado inmobiliario para la satisfacción de intereses patrimoniales propios o, jurídico públicas, cuando actúe para la satisfacción de intereses sujetos a utilidad pública o interés social.

A estos efectos, es interesante reseñar que, en virtud de lo establecido en el art. 58 de la Ley 2/2011, de 31 de enero, de desarrollo y modernización del turismo de Extremadura, las hospederías son establecimientos hoteleros y, por tanto y en aplicación del art. 57.2 a) de la misma, de carácter comercial. Por ello, antes de acometer una u otra solución, es necesario evaluar si se va a acometer la tramitación de un expediente de municipalización para la asunción de la gestión de un servicio de interés económico o si se dispone del instrumento adecuado para declarar el interés social y/o utilidad pública de la adquisición pretendida vía expropiación..

Dicho lo anterior, y desde la base de una solución privada soportada en el derecho civil, al ser la copropiedad una forma de ser del dominio, se extinguirá por las causas comunes a la extinción del mismo (abandono, destrucción, usucapión, etc.) y, a su vez, por las específicas al condominio, entre las que figura la consolidación de todas las cuotas en un solo propietario, aunque la principal es la división de la cosa común, o en las de un tercero. El Código Civil -CC-, publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, regula la venta de la cosa a un tercero, repartiéndose el precio entre los partícipes (art. 404) si la cosa fuera indivisible, bien por indivisibilidad material.

Para la división de la cosa común rigen las disposiciones para la división de herencia (art. 406 CC), y al respecto tal y como establece el párrafo segundo del art. 1062 "Pero bastará que uno sólo de los herederos pida su venta en pública subasta, y con admisión de licitadores extraños, para que así se haga". Y, por lo tanto, cualquier copropietario podrá pedir la venta en pública subasta.

---

Al respecto cabe citar la doctrina de la Sentencia del TS (CIVIL) de 30 de abril de 2009, que *"...a la vista de las circunstancias que rodean al bien se desprende una situación de indivisibilidad jurídica, por tratarse de un monumento artístico del siglo XVII, considerándose el conjunto monumental como una unidad en lo que afecta al terreno y a la edificación; siendo necesaria una calificación del bien como indivisible, la solución ha de venir dada por el mantenimiento íntegro del conjunto y que la división de la comunidad -no del bien- se lleve a efecto mediante la venta en pública subasta con admisión de licitadores extraños."*

Una vez que se ha dictado sentencia por el juzgado en la que se declara que el bien es indivisible y que procede la extinción del condominio mediante la venta en pública subasta, si bien a estos efectos existe el problema de la ejecución de dicha sentencia, ya que no existe un procedimiento específico que regule la ejecución y subasta de la cosa común. En la práctica se plantean numerosos problemas por la especial condición de estos procedimientos. No se trata de una condena dineraria por lo que no es puramente una ejecución dineraria. Se trata de una "condena de hacer" cuya ejecución viene recogida en los arts. 699 y ss de la Ley 1/2000, de 7 de enero, Ley de Enjuiciamiento Civil -LEC-, en el Título V "De la Ejecución no dineraria". Sin embargo, no existe un procedimiento específico para la ejecución de una sentencia que ordena la disolución del proindiviso.

De este modo se aventura más fácil la vía expropiatoria, siempre y cuando se consiga del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la declaración de urgente ocupación del bien.

El art. 3 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa -LEF- , establece que las actuaciones del expediente expropiatorio se entenderán, en primer lugar, con el "propietario de la cosa o titular del derecho objeto de la expropiación", considerando la administración expropiante, salvo prueba en contrario, propietario o titular a quien con este carácter conste en registros públicos que produzcan presunción de titularidad, que sólo puede ser destruida judicialmente, o, en su defecto, a quien aparezca con tal carácter en registros fiscales o, finalmente, al que lo sea pública y notoriamente.

A este respecto, hay que tener en cuenta que, desde el momento de la publicación de la necesidad de ocupación de bienes o derechos (arts. 18 y 21 LEF), cuando en una expropiación no comparecieren en el expediente los propietarios o titulares, o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la

propiedad litigiosa o desconocida, se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal, como se desprende de lo dispuesto en el art. 5 LEF.

La convocatoria al Ministerio Fiscal debe efectuarse desde que se dicta el acuerdo de necesidad de ocupación y en tiempo oportuno para posibilitar su impugnación, si procede. De igual modo, el resto de trámites deberán cumplimentarse con el Ministerio Fiscal, hecho que determina, a su vez, la necesaria remisión del expediente para determinar el justiprecio al Jurado Provincial de Expropiación, señalando al Ministerio como interesado a dichos efectos.

Además, el art. 32.2 del Reglamento Hipotecario -RH-, aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947, exige, tratándose de finca inscrita, que la expropiación se haya entendido con el titular registral o "quien justifique ser su causahabiente, por sí o debidamente representado, en la forma prevenida por la legislación especial". Y, a falta de dicha acreditación de la condición de causahabientes, será imprescindible la citación de los titulares registrales, con quienes se habrá de entender el procedimiento expropiatorio; y, a falta de comparecencia de éstos, como hemos visto, con la intervención del Ministerio Fiscal, como prevé a este respecto la LEF.

Por otra parte, el art. 32.4 RH establece que será título inscribible a favor del expropiante o beneficiario el acta en que consten el pago y la ocupación, o solamente el acta de ocupación, acompañada en este caso del documento que acredite la consignación del justo precio o del correspondiente resguardo de depósito del mismo. En virtud de dichos títulos se practicará, en su caso, la inmatriculación.

#### **IV. CONCLUSIONES**

De conformidad con las consideraciones expuestas se realizan las siguientes conclusiones:

1ª. El régimen de los contratos patrimoniales que celebren las Administraciones Públicas, y la Administración local en particular, vendrá determinado por las normas establecidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y las normas que la complementan y, en especial, por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, así como, en su caso, por las normas promulgadas sobre tal materia por las Comunidades Autónomas respecto

de las normas declaradas no básicas, siendo de aplicación las normas sobre preparación y adjudicación de contratos de la LCSP, cuando las normas patrimoniales así lo expresen. Siendo posible la adquisición directa de un inmueble cuando se dé alguna de las circunstancias establecidas en el artículo 116.4 de la LPAP y así quede debidamente justificado en el expediente; pues de lo contrario podríamos encontrarnos con la negativa del Registrador de la Propiedad a su inscripción.

2ª. Es interesante reseñar que, en virtud de lo establecido en el art. 58 de la Ley 2/2011, las hospederías son establecimientos hoteleros y, por tanto y en aplicación del art. 57.2 a) de la misma, de carácter comercial. Por ello, antes de acometer una u otra solución para la adquisición del bien necesario es preciso evaluar si se va a acometer la tramitación de un expediente de municipalización para la asunción de la gestión de un servicio de interés económico o si se dispone del instrumento adecuado para declarar el interés social y/o utilidad pública de la adquisición pretendida vía expropiatoria.

3ª. La vía del ejercicio por parte de algún copropietario de la actio communi dividundo del art. 404 CC con el objetivo de que concurra el ayuntamiento como postor a pública subasta para su adjudicación, una vez se haya dictado sentencia por el juzgado en la que se declara que el bien es indivisible y que procede la extinción del condominio, mediante la venta en pública subasta, plantea el problema de la ejecución de dicha sentencia, ya que no existe un procedimiento específico que regule la ejecución y subasta de la cosa común, por lo que se puede demorar.

4ª. La vía expropiatoria parecería la fórmula más viable, siempre y cuando se consiga del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma la declaración de urgente ocupación del bien.

5ª. Una vez publicada la necesidad de ocupación de bienes o derechos con la relación de todos los propietarios comuneros, si no comparecieran en el expediente se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal con quien pueden cumplimentarse el resto de trámites hasta el pago y la ocupación, o solamente el acta de ocupación, acompañada en este caso del documento que acredite la consignación del justo precio o del correspondiente resguardo de depósito del mismo. En virtud de dichos títulos se practicará, en su caso, la inmatriculación.



Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022