

# ADQUISICIÓN Y CESIÓN DE INMUEBLE POR LA ADMINISTRACIÓN LOCAL. CONCESIÓN DE SUBVENCIONES. REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Javier Fernández-Corredor Sánchez-Diezma

*Magistrado*

---

## EXTRACTO

El supuesto gira en torno a la actividad llevada a cabo por un organismo autónomo estatal, cuyo fin es la investigación y estudio de las distintas modalidades de alquiler para la construcción y modificación de las diferentes carreteras nacionales, para el cumplimiento de sus funciones. En concreto, se cuestiona sobre las distintas posibilidades para adquirir el inmueble que sirva de sede al organismo público, así como la adquisición de bienes para su ornato y decoración. A continuación, el caso plantea un procedimiento para la concesión de subvenciones por parte de aquel, planteándose problemas respecto a distintos solicitantes, respecto a si están incurso en causa de prohibición o porque no acompañan la documentación necesaria para tomar parte en este procedimiento competitivo. En torno a ello, se plantea la posibilidad de revisión de oficio de actos administrativos por la propia Administración y el recurso que podría interponer un solicitante al que se le denegó la subvención.

**Palabras claves:** adquisición y cesión de inmueble, contrato administrativo de suministros, subvenciones y recursos.

---

*Fecha de entrada: 03-10-2016 / Fecha de aceptación: 20-10-2016*

## **ENUNCIADO**

Un organismo autónomo del sector público estatal adscrito al Ministerio de Fomento se dedica a la investigación y estudio de las distintas modalidades de alquiler y derivados que se utilizan para la construcción y obras de modificación de las diferentes carreteras nacionales.

La sede del referido organismo, como consecuencia del paso de los años, se encuentra muy deteriorada, siendo intención de la Administración proceder a la construcción de una nueva, toda vez que rehabilitar la antigua sería, prácticamente, igual de costosa.

El inmueble urbano apto para servir a tal finalidad, tras los oportunos estudios realizados, pertenece a don Faustino Aspirino, que en la actualidad no lo utilizaba para ningún fin. Igualmente, una vez adquirido el inmueble, es deseo del organismo adquirir distinto mobiliario para utilidad y ornato del mismo, cuyo presupuesto asciende a la cantidad de 200.000 euros.

Por otra parte, el mismo organismo autónomo convoca, por procedimiento de concurrencia competitiva, la concesión de subvenciones, hasta la finalización del crédito previsto, en favor de personas o entidades que presenten proyectos de interés en relación con el objeto a que se dedica el citado organismo.

En el mismo se presentan como solicitantes, entre otros, los siguientes:

- a) Una persona que no se hallaba al corriente de pago de obligaciones por reintegro de subvenciones. La deuda se encontraba en periodo ejecutivo.
- b) Otra persona que no se hallaba al corriente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias, pero que había aplazado el pago de acuerdo con la Administración.

Las bases de estas subvenciones se publicaron en el mes de marzo de 2016. La convocatoria del procedimiento se publica en el BOE el 8 de mayo de 2016. En el plazo dado para la presentación de solicitudes, entre otras, se presentan estas dos:

- a) La del señor X que afirma que le es imposible acompañar un documento exigido en la convocatoria en ese momento.
- b) La del señor Y que solicita una ampliación del plazo de tres días debido a las dificultades técnicas para obtener ciertos documentos.

Resueltas las cuestiones anteriores se resuelve el procedimiento. Pasados dos años la Administración se percató de que uno de los beneficiarios había obtenido la subvención falseando las condiciones requeridas para ello.

Finalmente, un solicitante al que le denegaron la subvención, pese a sobrar crédito presupuestario, desea interponer los recursos oportunos contra la resolución denegatoria basándose en que se encontraba en la misma o idéntica situación del resto de los solicitantes y, pese a ello, sin justificación alguna, se le había denegado. En concreto, en la resolución denegatoria se afirmaba que como no residía en la Comunidad de Madrid no tenía preferencia para la concesión de esas subvenciones.

### *Cuestiones planteadas:*

1. a) Indique los distintos modos de adquisición del inmueble en el que desea el organismo autónomo ubicar su sede, así como la naturaleza jurídica de los diferentes modos que se pueden utilizar y los órganos competentes para realizarlos.  
b) Indique la forma de adquisición del mobiliario para utilidad y ornato de la sede del organismo autónomo y el órgano competente.  
c) Si el Estado es titular de un bien patrimonial, ¿podría cedérselo al organismo autónomo? Indique, si fuera posible, el órgano competente y el procedimiento para llevarlo a cabo.
2. a) Indique si los solicitantes de la subvención están incurso en causa de prohibición.  
b) Indique cómo debe obrar el instructor del procedimiento ante las circunstancias de los señores X e Y.
3. a) ¿Es preciso que la Administración revise de oficio la concesión, en su día concedida a quien falseó las condiciones requeridas?  
b) En el caso hipotético de que procediese la revisión de oficio –es hipotético, esto no prejuzga la respuesta a la pregunta anterior–, ¿cuál sería la causa para ello?
4. Recursos posibles que podría interponer el solicitante a quien se denegó la subvención por la razón que se apunta en el relato de hechos, motivos y órganos competentes para resolver.

## **SOLUCIÓN**

### **1. Modos de adquisición del inmueble**

#### *A) Adquisición por compraventa de la finca*

El artículo 116.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP) señala que: a) La adquisición de inmuebles o derechos sobre los mismos por los organismos públicos vinculados a la Administración General del Estado o dependientes de ella se efectuará por su presidente o director, previo informe favorable del ministro de Hacienda.

Por su parte, artículo 116.4 dice que la adquisición podrá realizarse mediante concurso público o mediante el procedimiento de licitación restringida regulado en el apartado 4 de la disposición adicional decimoquinta, salvo que se acuerde la adquisición directa 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.

Igualmente, se podrá acordar la adquisición directa en los siguientes supuestos:

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

A estos efectos, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones públicas o personas jurídicas de derecho público.

- b) Cuando fuera declarado desierto el concurso promovido para la adquisición.  
 c) Cuando se adquiriera a un copropietario una cuota de un bien, en caso de condominio.  
 d) Cuando la adquisición se efectúe en virtud del ejercicio de un derecho de adquisición preferente.

*Artículo 116.5.* Si la adquisición se hubiese de realizar mediante concurso, la correspondiente convocatoria se publicará en el Boletín Oficial del Estado, sin perjuicio de los demás medios de publicidad que pudieran utilizarse.

*Artículo 116.6.* El importe de la adquisición podrá ser objeto de un aplazamiento de hasta cuatro años, con sujeción a los trámites previstos para los compromisos de gastos futuros.

Se trata de un contrato privado, a tenor del artículo 20 del Real Decreto Legislativo 3/2011, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); se regirá su fase de preparación y adjudicación por dicho texto legal y normativa de desarrollo, y en cuanto a su efectos y extinción, por el derecho privado.

En relación con el órgano jurisdiccional competente para conocer de las controversias surgidas en el contrato será la jurisdicción contencioso-administrativa, para la fase interna (preparación y adjudicación), y la jurisdicción ordinaria, para la fase externa (efectos y extinción).

### *B) Adquisición por expropiación forzosa*

Obviamente, el organismo autónomo no tiene competencia para la expropiación forzosa. Tendría que dirigirse al Estado para que este acordara la expropiación forzosa –siempre que la utilidad pública estuviera declarada con arreglo a la ley expresa o implícitamente– y el Organismo autónomo podría posteriormente ubicar allí su sede.

### C) *Adquisición del uso por arrendamiento*

Si se quiere adquirir solo el uso del inmueble, se podría realizar un contrato de arrendamiento que sería privado y cuyo régimen jurídico y jurisdicción competente para conocer de las controversias que pudieran surgir coincide con la del contrato de compraventa antes visto.

### D) *Adquisición de mobiliario y objetos de ornato*

El artículo 120.1 de la LPAP señala que la adquisición de bienes muebles por la Administración General del Estado o sus organismos autónomos se regirá por la legislación que regula la contratación de las Administraciones públicas.

Se trataría de un contrato de suministro, no menor, sujeto a SARA, por razón de su cuantía y respecto del cual, en principio, deberían utilizarse el procedimiento abierto o restringido para su adquisición. Respeto al negociado, al superar los 100.000 euros, en principio, por razón de su cuantía, no sería posible su adjudicación sin perjuicio de si se encuentra en alguno de los otros supuestos contemplados en el artículo 173 [arts. 9, 15 y 173 f) TRLCSP].

Respecto al órgano competente, en virtud del artículo 316.2 del TRLCSP, serían los presidentes o directores de los organismos autónomos.

### E) *¿Podría el Estado ceder algún bien patrimonial al organismo autónomo? Si así fuera, procedimiento y competencia*

El artículo 73 del LPAP señala que:

«1. Los bienes y derechos patrimoniales de la Administración General del Estado podrán ser adscritos a los organismos públicos dependientes de aquella para su vinculación directa a un servicio de su competencia, o para el cumplimiento de sus fines propios. En ambos casos, la adscripción llevará implícita la afectación del bien o derecho, que pasará a integrarse en el dominio público.

2. Igualmente, los bienes y derechos propios de un organismo público podrán ser adscritos al cumplimiento de fines propios de otro.

3. La adscripción no alterará la titularidad sobre el bien».

Por su parte, el artículo 74 referido al procedimiento para la adscripción señala:

«1. La adscripción se acordará por el ministro de Hacienda. La instrucción del correspondiente procedimiento compete a la Dirección General del Patrimonio del Estado, que lo incoará de oficio o a propuesta del organismo u organismos públicos interesados, cursada a través del departamento del que dependan.

2. La adscripción requerirá, para su efectividad, de la firma de la correspondiente acta, otorgada por representantes de la Dirección General del Patrimonio del Estado y del organismo u organismos respectivos».

## 2.

a) *¿Están incursos en prohibición para ser beneficiarios de la subvención los referidos en el relato de hechos?*

El primero sí, según el artículo 13.2 g) Ley 38/2003, General de subvenciones (LGS).

Respecto al segundo es cierto que el artículo 13.2 e) contempla la causa de prohibición, pero si se ha producido el aplazamiento del pago de acuerdo con la Administración, la misma no puede juzgar como causa de prohibición.

En este sentido, el artículo 18.1 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, señala que a efectos de lo previsto en el artículo 13.2 e) (Prohibiciones para ser beneficiarios) de la ley, se considerará que los beneficiarios o las entidades colaboradoras se encuentran al corriente de las obligaciones tributarias cuando se verifique la concurrencia de las circunstancias previstas al efecto por la normativa tributaria y en todo caso las siguientes: e) No mantener con el Estado deudas o sanciones tributarias en periodo ejecutivo, salvo que se trate de deudas o sanciones tributarias que se encuentren aplazadas, fraccionadas o cuya ejecución estuviese suspendida.

b) *Análisis de las dos solicitudes presentadas*

SEÑOR X

Es el artículo 23 de la LGS referido a la iniciación del procedimiento el que resuelve esta cuestión.

«1. El procedimiento para la concesión de subvenciones se inicia siempre de oficio.

2. La iniciación de oficio se realizará siempre mediante convocatoria aprobada por el órgano competente, que desarrollará el procedimiento para la concesión de las subvenciones convocadas según lo establecido en este capítulo y de acuerdo con los principios de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ya derogada, hoy será la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común).

3. Las solicitudes de los interesados acompañarán los documentos e informaciones determinados en la norma o convocatoria, salvo que los documentos exigidos ya estuvieran en poder de cualquier órgano de la Administración actuante, en cuyo caso

el solicitante podrá acogerse a lo establecido en el párrafo f) del artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (debe entenderse hoy el art. 28 de la Ley 39/2015, LPAC), siempre que se haga constar la fecha y el órgano o dependencia en que fueron presentados o, en su caso, emitidos, y cuando no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento al que correspondan.

En los supuestos de imposibilidad material de obtener el documento, el órgano competente podrá requerir al solicitante su presentación, o, en su defecto, la acreditación por otros medios de los requisitos a que se refiere el documento, con anterioridad a la formulación de la propuesta de resolución.

4. A efectos de lo dispuesto en los apartados anteriores, la normativa reguladora de la subvención podrá admitir la sustitución de la presentación de determinados documentos por una declaración responsable del solicitante. En este caso, con anterioridad a la propuesta de resolución de concesión de la subvención se deberá requerir la presentación de la documentación que acredite la realidad de los datos contenidos en la citada declaración, en un plazo no superior a 15 días».

(...)

## SEÑOR Y

El artículo 23.5 especifica que si la solicitud no reúne los requisitos establecidos en la norma de convocatoria, el órgano competente requerirá al interesado para que la subsane en el plazo máximo e improrrogable de 10 días, indicándole que si no lo hiciese, se le tendrá por desistido de su solicitud, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy art. 68 Ley 39/2015 LPAC).

Además, ya el artículo 68.2 de la Ley 39/2015, LPAC, señala que siempre que no se trate de procedimientos selectivos o de concurrencia competitiva, este plazo podrá ser ampliado prudencialmente, hasta cinco días, a petición del interesado o iniciativa del órgano, cuando la aportación de los documentos requeridos presente dificultades especiales.

### 3.

a) *¿Es preciso que la Administración revise de oficio la concesión, en su día, de la subvención concedida a quien falseó las condiciones requeridas?*

El artículo 36 de la LGS exige la revisión de oficio o la declaración de lesividad cuando concurren algunos de los motivos de nulidad que dicho precepto contempla: a) Las indicadas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [hoy, art. 47.1 LPAC b)]. La ca-

rencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con lo establecido en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria y las demás normas de igual carácter de las Administraciones públicas sujetas a esta ley.

Son causas de anulabilidad de la resolución de concesión las demás infracciones del ordenamiento jurídico, y, en especial, de las reglas contenidas en esta ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy, art. 48 LPAC).

Cuando el acto de concesión incurriera en alguno de los supuestos mencionados en los apartados anteriores, el órgano concedente procederá a su revisión de oficio o, en su caso, a la declaración de lesividad y ulterior impugnación, de conformidad con lo establecido en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy, arts. 106 y 107 LPAC).

Pero si concurre causa de reintegro que contempla el 37 [entre otras, la prevista en la letra a) Obtención de la subvención falseando las condiciones requeridas para ello u ocultando aquellas que lo hubieran impedido], se podrá en marcha el procedimiento de reintegro directamente y no es preciso la revisión de oficio o la declaración de lesividad.

*b) En el caso hipotético de que procediese la revisión de oficio –es hipotético, esto no prejuzga la respuesta anterior–, ¿cuál sería la causa para ello?*

La causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 f) de la Ley 39/2015, los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición (sin falsear las condiciones no tenía los requisitos esenciales).

#### **4. Recursos posibles y órganos competentes que podría interponer el solicitante a quien se denegó la subvención**

Según el artículo 10, los órganos competentes para la concesión de subvenciones, en el ámbito de la Administración General del Estado, son los ministros, los secretarios de estado y *los presidentes o directores de los organismos públicos* y demás entidades que tengan que ajustar su actividad al derecho público, en sus respectivos ámbitos, previa consignación presupuestaria para este fin.

Según el artículo 114 de la LPAC, en los organismos públicos adscritos a la Administración General del Estado, ponen fin a la vía administrativa los actos emanados de los máximos órganos de dirección unipersonales o colegiados, de acuerdo con lo que establezcan sus estatutos, salvo que por ley se establezca otra cosa.

A tenor de los artículos 123 y 124 de la LPAC, cabría potestativamente recurso de reposición ante el mismo órgano que dictó el acto o bien, directamente, recurso contencioso-administrativo

ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo al señalarlo así el artículo 9.1 c) de la Ley 29/1998, LJCA (en primera o única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se interpongan contra las disposiciones generales y contra los actos emanados de los organismos públicos con personalidad jurídica propia y entidades pertenecientes al sector público estatal con competencia en todo el territorio nacional).

El motivo, partiendo de la base, como dice el relato de hechos, de que tiene razón en lo que afirma –preferencia para los que residían en Madrid–, será la vulneración del derecho o principio la igualdad del artículo 14 de la Constitución. Es un derecho susceptible de recurso de amparo constitucional, a tenor del artículo 53 de la Constitución. Además, dice el relato de hechos que sobró crédito presupuestario, luego, en ningún caso, la Administración concedente podía basar la denegación en ese motivo discriminatorio.

Esto le daría la oportunidad de acudir al proceso contencioso-administrativo sumario y preferente para la protección de los derechos fundamentales de la persona regulado en los artículos 114 y siguientes de la LJCA, en lugar de acudir al proceso contencioso-administrativo ordinario. Aquel proceso es mucho más rápido.

Finalmente, agotada la vía jurisdiccional ordinaria, podría acudir al Tribunal Constitucional a través de un recurso de amparo constitucional (art. 53 Constitución Española).

### *Sentencias, autos y disposiciones consultadas:*

- Constitución Española, art. 53.
- Ley 29/1998 (LJCA), arts. 9 y 114.
- Ley 33/2003 (Patrimonio de las Administraciones Públicas), arts. 73, 74 y 176.
- Ley 38/2003 (General de Subvenciones), arts. 10, 13, 23, 26 y 37.
- Ley 39/2015 (LPAC), arts. 47, 48, 68, 106, 107, 114, 122 y 123.
- Real Decreto 887/2006 (Rgto. Ley 38/2003, General de Subvenciones), art. 18.
- Real Decreto Legislativo 3/2011 (Contratos del Sector Público), arts. 20 y 173.