

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	ENAJENACIÓN DE UN BIEN DE DOMINIO PÚBLICO. ACTUACIONES POSIBLES CONTRA LA MISMA	Núm. 28/2002
----------------------------------	--	-------------------------

Rosa FONTELA Guío
Profesora del CEF

• **ENUNCIADO:**

El Consejo de Ministros, en su reunión de fecha 18 de mayo de 2001, adoptó los siguientes acuerdos:

1. Permutar el edificio sito en la calle Badajoz número 3, cuyo valor según tasación pericial es de 2.500 millones de ptas., por otro propiedad del banco xxx, situado en una céntrica calle madrileña y cuyo valor según tasación pericial es de 1.000 millones de ptas.

2. Enajenar un bien inmueble, propiedad del Ministerio de Hacienda y valorado en 3.800 millones de ptas., que estaba clasificado en el Inventario General de Bienes y Derechos como demanial. La posterior venta se efectuó a favor de la sociedad GERCAR, S.A., mediante el procedimiento de subasta, formalizándose la compraventa en escritura notarial el día 11 de julio de 2001. La decisión del Consejo de Ministros se efectuó previa declaración de alienabilidad, pero sin haber acordado la desafectación del inmueble. No obstante y meses después, el propio Consejo de Ministros, ante la petición razonada del Ministro de Hacienda, y dadas las múltiples quejas, que tanto ciudadanos como funcionarios habían efectuado contra la decisión de enajenar el inmueble ya citado, dicta una nueva Rs. de fecha 12 de noviembre de 2001, por la que se declara la nulidad de pleno derecho de la compraventa efectuada. Esta última resolución se dicta sin realizar consulta o informe alguno y se notifica a GESCAR, S.A., que hasta entonces no había tenido noticias del asunto. La sociedad compradora, que está en desacuerdo con este acto, presenta recurso contra esta última resolución.

3. Tras conocerse el resultado de una encuesta en la que se pone de manifiesto un gran descontento en relación con asuntos medioambientales y ante la insuficiencia de medios para sancionar todas las infracciones de los agentes privados que operan en el sector, se estudia la posibilidad de crear una Subdirección General de Inspección en el Ministerio de Medio Ambiente. Es por ello, que el Consejo de Ministros propone al Ministro de Medio Ambiente que, previa audiencia a los ciudadanos en cualesquiera de las formas que establece la ley, proceda a la aprobación de la disposición necesaria para la creación de la mencionada Subdirección.

• **CUESTIONES PLANTEADAS:**

1. ¿Qué requisitos son necesarios para que se pueda permutar un inmueble? ¿Era el Consejo de Ministros el órgano competente para acordar la permuta del inmueble cuyas características se enuncian en el supuesto?

2. Analícese la decisión del Consejo de Ministros de enajenar un bien demanial. ¿Ante qué tipo de procedimiento nos encontramos cuando el propio Consejo de Ministros decide reconsiderar su decisión de anular la compraventa? La Resolución de fecha 12 de noviembre de 2001, ¿es ajustada a derecho? Posibles vías de impugnación de GERCAR, S.A. frente a la decisión de anulación de la compraventa.

3. ¿Qué nivel jerárquico debe tener la disposición por la que se acuerda la creación de la Subdirección General de Inspección? ¿Ante qué tipo de disposición nos encontramos? ¿Era necesario el trámite de audiencia?

• **SOLUCIÓN:**

1. El Decreto 1022/1964, de 15 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley del Patrimonio del Estado, establece en su Título II una serie de reglas especiales administrativas que derogan o modulan los modos comunes de transmitir la propiedad y que se superponen a las reglas civiles, siendo la característica de todas ellas que la transmisión de los bienes de las Administraciones Públicas, tanto de sus bienes patrimoniales, cuanto de los bienes públicos desafectados, se sujeta a reglas especiales. Entre estas reglas, nos encontramos, en los artículos 71 a 73 de la Ley del Patrimonio del Estado, las dedicadas a la permuta de bienes inmuebles por otros ajenos, admitida cuando se trate de bienes declarados enajenables y la diferencia del valor entre los bienes a permutar no es superior al 50 por 100 del que lo tenga mayor.

La determinación del órgano competente para autorizarla está también en función de la tasación pericial del inmueble administrativo permutado, atribuyendo el artículo 71 de la Ley del Patrimonio del Estado, la competencia para autorizar la permuta a quien, por razón de la cuantía, sería competente para autorizar la enajenación. Por lo tanto si el valor del bien no es superior a 3.000 millones de pesetas corresponde al Ministro de Hacienda autorizar la permuta y si excede de dicha cantidad al Gobierno.

En el supuesto de hecho planteado, el Consejo de Ministros procedió a autorizar una permuta cuando no se reunían los requisitos que el mencionado artículo 71 de la Ley del Patrimonio del Estado exige, ya que la diferencia de valor entre los bienes que se trata de permutar, 2.500 millones y 1.000 millones de pesetas, excede claramente de ese 50 por 100, con un grave detrimento económico, por lo que a la Administración se refiere. Además la permuta fue autorizada por el Consejo de Ministros, cuando el órgano competente era el Ministro de Hacienda, ya que el valor del inmueble de la Administración no excedía de 3.000 millones de pesetas.

2. Antes de analizar la adecuación a derecho de la decisión del Consejo de Ministros de enajenar un bien demanial, es necesario comenzar diciendo que los bienes de dominio público están sometidos a un régimen de protección y utilización más directo y contundente que respecto a sus bienes patrimoniales. Así podemos destacar reglas basadas en la insusceptibilidad de los bienes de dominio público para ser objeto de propiedad privada, que se concretan en la imprescriptibilidad, la inalienabilidad y la inembargabilidad, así como medios procesales ofensivos para recuperar el dominio público perdido o usurpado, como son las facultades de deslinde, reintegro posesorio, reivindicación directa y los medios represivos como la potestad sancionadora para castigar los atentados al dominio público.

Por lo que se refiere a la inalienabilidad de los bienes de dominio público, hay que decir que ésta es independiente del valor de los bienes y encuentra su fundamento en el carácter extracomercial del

demanio, y supone que mientras un bien esté afectado a un fin de utilidad pública no puede ser objeto de negocio jurídico. La inalienabilidad trata de proteger la función esencialmente pública, que a través de la afectación, estos bienes cumplen. La pregunta sería ¿cuál es la consecuencia de la infracción de la regla de la inalienabilidad? La consecuencia debe ser la nulidad de pleno derecho por falta de objeto, dada la extracomercialidad que caracteriza al demanio público.

Bien, pues es precisamente la enajenación de un bien demanial el hecho que se produce en el supuesto práctico. El Consejo de Ministros enajenó un bien que tenía la calificación de demanial (así consta en el Inventario General de Bienes y Derechos que radica en el Ministerio de Hacienda), por lo tanto el negocio jurídico es nulo de pleno derecho. El procedimiento que se debería haber seguido es primero haber iniciado un expediente de desafectación, posteriormente realizar la declaración de alienabilidad y a continuación proceder a su venta según las reglas que para los bienes patrimoniales se enumeran en los artículos 61 a 70 de la Ley del Patrimonio del Estado.

¿Qué puede hacer el Consejo de Ministros ante esta decisión suya? Se puede iniciar, como así se ha hecho, un procedimiento de revisión de oficio, ya que en el supuesto concurren los requisitos legales para ello, a saber:

- a) Es un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, ya que se dictó por el Consejo de Ministros (disp. adic. decimoquinta LOFAGE).
- b) Es un acto administrativo nulo de pleno derecho.
- c) El procedimiento de revisión de oficio debe ser resuelto por el propio Consejo de Ministros, ya que a tenor de la disposición adicional decimosexta de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, es este órgano el competente para la revisión de oficio de sus actos y de los actos dictados por los Ministros.
- d) El procedimiento de revisión de oficio se puede iniciar en cualquier momento.

No obstante cumplirse los requisitos mencionados, la Resolución de fecha 12 de noviembre de 2001, no se ajusta a derecho, ya que el Consejo de Ministros obvió un trámite esencial cuya omisión vicia de nulidad la resolución adoptada y es que no se solicitó el dictamen del Consejo de Estado (arts. 102 LRJAP y PAC y 22.10 Ley Orgánica del Consejo de Estado), dictamen que además ha de ser favorable a la nulidad del acto cuya revisión es objeto de procedimiento. Hay que señalar, además, que la mencionada resolución se adoptó sin que GESCAR, S.A. tuviera conocimiento alguno del procedimiento, ni posibilidad de intervención, ni trámite de audiencia. Por lo tanto GERCAR, S.A. puede optar, o bien por interponer un recurso potestativo de reposición ante el propio Consejo de Ministros o bien directamente interponer un recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses ante el Tribunal Supremo.

3. Respecto a qué nivel jerárquico debe tener la disposición por la que se acuerda la creación de una Subdirección General, el artículo 10 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado dispone que ... «las Subdirecciones Generales se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas». Por lo tanto el procedimiento para elaborar dicha disposición es precisamente el inverso al que se propone en el Consejo de Ministros.

En cuanto a la necesidad de que se proceda a dar audiencia a los ciudadanos en sus diversas formas, este trámite queda dispensado y por lo tanto no es necesario cuando se trata de «disposiciones

que regulan los órganos, cargos y autoridades que se indican en la Ley 50/1997 de 27 de noviembre del Gobierno, así como a las disposiciones orgánicas de la Administración General del Estado (supuesto planteado en el caso práctico) o de las organizaciones dependientes o adscritas a ellas [artículo 24.1.e) de la Ley 50/1997 del Gobierno]».

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Decreto 1022/1964 (Texto Articulado de la Ley del Patrimonio del Estado), arts. 61 a 70, 71, 72 y 73.**
- **Ley 6/1997 (LOFAGE), art. 10 y disp. adic. decimoquinta y decimosexta.**
- **Ley 50/1997 (del Gobierno), art. 24.**
- **Ley 30/1992 (LRJAP y PAC), art. 102.**
- **Ley Orgánica 3/1980 (del Consejo de Estado).**