

ENAJENACION DE BIENES MUNICIPALES

Cuestiones prácticas.

Una interpretación, a nuestro juicio errónea, de un texto legal posterior al Alzamiento—el decreto de 25 de marzo de 1938—dictado con propósito ajeno al que extensivamente se le atribuye, aconseja dedicar unas líneas a este asunto. La frecuencia con que los Ayuntamientos han acudido al Ministerio de la Gobernación (por lo menos hasta no hace mucho tiempo), en solicitud de autorización para enajenar bienes patrimoniales de los Municipios hace sospechar que son muchas las Corporaciones locales en las que no se tiene una idea cabal del régimen legal, vigente en la actualidad (1), en punto a requisitos para tales actos de disposición. La confusión llega hasta a los comentaristas documentados; y se da el caso de que en un mismo número de una Revista especializada se publican un artículo y una contestación a consulta inspirados en la interpretación que nos proponemos impugnar (2).

Aprovechando la ocasión, vamos a tratar de resumir la legalidad que en lo fundamental está vigente en esta materia de enajenación de bienes municipales, distinguiendo los varios supuestos que pueden presentarse.

1. Bienes de propios (3).—Concretándonos a las últimas vicisi-

(1) Se escriben estas notas en noviembre de 1942.

(2) *Revista Moderna de Administración Local*, núm. 383, agosto 1942. Ignacio Subirachs Ricart, "La enajenación de bienes patrimoniales" (pág. 243); y "Consultas" n.º 29 - "Bienes Municipales. - Enajenación" (pág. 258).

(3) Consideramos más clara, aunque gramaticalmente parezca menos correcta, la expresión "bienes de propios", que no "bienes propios". En la legislación antigua se habla de "propios" y de "fincas de propios", pero no se yuxtapone esta palabra a "bienes". Así el Decreto de las Cortes de 20 de noviembre de 1836, el de 16 de marzo de 1937, etc. En la Circular de 28 de julio de 1853 aparece la expresión "bienes de propios", si bien se los define muy pobremente.

tudes legislativas, interesa reseñar los siguientes regímenes de enajenación de estos bienes.

Ley Municipal de 2 de octubre de 1877.—Era necesaria la aprobación, previo informe del Gobernador, oyendo a la Comisión Provincial, para todos los contratos relativos a los inmuebles del Municipio, derechos reales y títulos de la Deuda pública (art. 85, regla 3.ª). Bastaba la aprobación del Gobernador, oyendo a la Comisión Provincial, en los contratos relativos a los edificios municipales, inútiles para el servicio a que estaban destinados (4), y créditos particulares a favor del pueblo (regla 2.ª del mismo artículo).

Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924.—El art. 150 atribuía a la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la enajenación de bienes inmuebles y derechos reales, títulos de la Deuda y objetos de reconocido mérito artístico o histórico pertenecientes al Municipio (n.º 25). El n.º 3.º del art. 153 incluía dicha facultad en la competencia del Ayuntamiento pleno. Se introducía, pues, en esta materia, el principio de **autarquía**, y se suprimía la autorización superior para enajenar bienes de propios, siquiera se establecieran requisitos generales de procedimiento (subasta) y especiales de consentimiento (“referendum” en ciertos casos).

Real Decreto de 2 de abril de 1930, llamado “Decreto Argüelles”. En su art. 1.º dispone que los Ayuntamientos no podrán enajenar sus bienes patrimoniales sin obtener la previa conformidad del Ministerio de Hacienda, aparte del cumplimiento de los demás requisitos que señalan las disposiciones vigentes. Son disposiciones complementarias y aclaratorias de este Real Decreto la R. O. de Hacienda de 4 de junio de 1930 y la R. O. de Gobernación de 18 de junio de 1930. Esta última exige, además, la aprobación del dicho Ministerio de la Gobernación. Debe advertirse, a efectos de la inteligencia del régimen ulteriormente establecido, que el citado Real Decreto de 2 de abril de 1930 contenía preceptos referentes a otras materias y prohibía, también, la contratación de empréstitos municipales sin la previa conformidad del Ministerio de Hacienda. Este Decreto se calificó como meramente reglamentario, válido en cuanto se conforma con texto anterior y superior de leyes votadas en Cortes (Decreto de 16 de septiembre del mismo año).

(4) Aparece aquí la categoría de “bienes destinados a servicios municipales”, acogida en el Proyecto de Código de Gobierno y Administración local, como desglosada de la de bienes de propios, e intermedia entre ésta y la de uso público. Son los bienes destinados a servicios públicos, y de los cuales puede verse referencia en nuestros tratadistas (Royo, Gascón, García Oviedo, etc.). Con respecto al Estado, véase la equívoca redacción del número 2.º del artículo 339 del Código Civil.

Ley Municipal de 31 de octubre de 1935.—Deroga virtualmente, en este punto, el Decreto Argüelles y restablece el sistema de autarquía al atribuir a la exclusiva competencia del Ayuntamiento la celebración de contratos, pudiendo la Comisión permanente enajenar bienes en precio total o superior á 25.000 pesetas en los Municipios mayores de 100.000 residentes y no superiores a 15.000 pesetas en los demás. Por el artículo 94 se exige la sumisión a “referendum” de los acuerdos para enajenar bienes de propios cuyo importe no exceda del 20 por 100 del presupuesto de ingresos y cuando los Ayuntamientos hayan de otorgar concesiones o aprovechamientos por vía de arrendamiento u otra forma legal por más de treinta años.

Es éste el régimen que, sobre enajenación de bienes de propios, se hallaba vigente al advenir el Movimiento Nacional.

Pero pronto se advirtió la imposibilidad de llevar a la práctica el “referendum” en los casos en que la legislación de 1935 sujetaba a este requisito los acuerdos municipales, no solamente las enajenaciones de bienes que tuvieran el alcance arriba reseñado, sino todos los demás comprendidos en el citado artículo 94 de la Ley Municipal, y, en general, en otras disposiciones ordenadoras del mismo trámite de “referendum”, como ocurre con los acuerdos referentes a empréstitos municipales cuando exijan para su servicio de intereses y amortización un aumento superior al 3 por 100 en el presupuesto ordinario de gastos. (Art. 545 del Estatuto Municipal de 1924.) El “referendum” era incompatible con la anormalidad de las circunstancias y con los principios antidemocráticos del Movimiento; y para evitar la paralización de la vida municipal, resolviendo provisionalmente las dificultades legales apuntadas, se dictó el Decreto del Ministerio del Interior de 25 de marzo de 1938 (5), en el que se ordena que se sustituya, por las formalidades que en él se previenen, el requisito del “referendum” en los acuerdos municipales para los que la legislación vigente exija dicho trámite.

Al final del Decreto se incluyó un artículo 5.º, cuya redacción ha originado una errónea interpretación. Dice así: “Quedan vigentes, en cuanto no se opongan al presente Decreto, las disposiciones del Real Decreto de 2 de abril de 1930, referente a empréstitos y enajenación de bienes de organismos y corporaciones locales”.

De este texto legal se ha querido deducir que está vigente todo el Decreto Argüelles y que, por consiguiente, los Ayuntamientos no pueden enajenar sus bienes patrimoniales sin la conformidad del Mi-

(5) Se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* de 30 de marzo de 1938.

nisterio de Hacienda, y aun sin la del Ministerio de la Gobernación. Pero esta deducción es, a nuestro juicio, equivocada.

“**Quedan** vigentes” no es lo mismo que “**están** vigentes” o “**recobran** vigencia”. **Queda** lo que **existe**; y como quiera que las disposiciones del R. D. de 2 de abril de 1930 referentes a enajenación de bienes municipales, legalmente no existían en 25 de marzo de 1938 (por haber sido derogadas por la Ley Municipal de 1935), es indudable que las que **quedan** vigentes son las demás disposiciones del Real Decreto Argüelles que subsistían legalmente en 1938, por no haber sido derogadas en 1935, como son las **referentes a empréstitos**. Convenía hacer esta salvedad, ya que, como hemos visto, los empréstitos municipales, en determinados casos, estaban sujetos a la formalidad del “referendum” y era preciso dejar claramente sentado que los trámites que se establecían en sustitución del “referendum” no dispensaban de otros trámites, requisitos o formalidades **vigentes** en aquel momento de 1938.

No se diga que el transcrito artículo 5.º expresamente alude a enajenación de bienes de organismos y corporaciones locales; pues si bien es verdad que emplea estas palabras, es lo cierto que van precedidas de un participio—**referente**—en singular, que, por consiguiente, no es predicado de **disposiciones**, sino de **Real Decreto**; éste, efectivamente, se refería a empréstitos y enajenación de bienes de organismos y corporaciones locales, y esta frase servía para precisar la cita legal, identificando, por la materia regulada, el Decreto aludido. Conste, pues, que no quedan vigentes las disposiciones **referentes** (en plural) a enajenaciones de bienes municipales, sino las disposiciones (subsistentes entonces) del Real Decreto **referente** (singular) a empréstitos y enajenaciones de bienes.

Confirma esta interpretación el propósito del legislador, resumido en el preámbulo del Decreto comentado de 25 de marzo de 1938, en el cual preámbulo no se hace ninguna mención de un recorte o límite de la autarquía municipal en orden a disponibilidad de bienes patrimoniales. Y no hay que pensar que, episódicamente y de soslayo, se aprovechara la ocasión de regular el procedimiento sustitutivo del “referendum”, único objeto de la norma, para introducir una alteración tan considerable en el ordenamiento de la administración local (6).

Si la interpretación contraria a la autarquía fuera la acertada, hay

(6) No se nos oculta que este argumento tiene menos fuerza, pues la realidad es que en leyes y decretos con una finalidad precisa y determinada aparecen a veces preceptos ajenos a aquella finalidad.

que suponer que la Circular del Servicio Nacional de Administración Local de 4 de agosto de 1939 ("Boletín Oficial del Estado" del 6), referente a acuerdos, sujetos además a otras autorizaciones distintas de las sustitutivas del "referendum", no se hubiera limitado a recoger, siquiera sea por vía de ejemplo, el caso de los empréstitos, sino que hubiera aludido expresamente también al de las enajenaciones.

En resumen, a nuestro entender, la enajenación de bienes de propios puede acordarse, conforme a la legislación vigente, sin necesidad de autorización estatal, salvo los casos de que su importe exceda del 20 por 100 del presupuesto de ingresos, o cuando se otorguen aprovechamientos, arriendos u otras concesiones por más de treinta años, pues en todos estos casos los acuerdos habrán de ser sometidos a la aprobación del Ministerio de la Gobernación, como trámite del procedimiento sustitutivo del "referendum".

2. **Bienes comunales.**—La naturaleza jurídica especialísima de estos bienes (7), de la que no podemos ocuparnos ahora, obliga a adoptar una posición de prudencia acerca de su discutible alienabilidad. Los artículos 150 y 94 de la Ley Municipal de 1935 exigen en todo caso la formalidad del "referendum" para la enajenación de los bienes de aprovechamiento común. Este precepto, contenido en la Base XVII de la Ley de Bases, tenía un sentido restrictivo, como si quisiese referir la titularidad de tales bienes a los vecinos y no a la Corporación. Se entendió, en la discusión parlamentaria, que era un paso hacia la inalienabilidad (8).

Por consiguiente, sería una recta conjugación del artículo 150 de la Ley Municipal con el artículo 4.º del Decreto de 25 de marzo de 1938, el que el Ministerio de la Gobernación, al intervenir en los acuerdos de enajenación de bienes comunales, en trámite sustitutivo del "referendum", salvo casos extraordinarios, desaprobase dichos acuerdos, haciendo uso de una potestad discrecional que pocas veces estaría tan bien empleada como en el ejercicio de la función de proteger lo que se ha llamado el patrimonio de los pobres.

3. **Bienes de uso público y sobrantes de vía pública.**—Es ocioso decir que los bienes de uso público son inalienables. Sin embargo, conviene hacer especial mención de los bienes que, procedentes de este grupo, ha sido **desafectados** del uso público a que estaban des-

(7) Véase: Recaredo Fernández de Velasco, "Sobre la naturaleza jurídica de los bienes comunales", en *Revista de Derecho Privado*, tomo XV (año 1928), páginas 66 y siguientes.

(8) Véase: Llano y Lamonedá, "La nueva Ley Municipal Orgánica", Madrid, 1935. pág. 269.

tinados, y de los que, por ese u otro motivo, pueden denominarse **sobrantes**.

En la Ley Municipal de 1935 nada se previene sobre esta materia, pero puede considerarse vigente el precepto del artículo 46 del Reglamento de organización y funcionamiento de Ayuntamientos de 9 de julio de 1924 (Reglamento confirmado por la disposición transitoria décima de la expresada Ley en todo lo que ella no se oponga), según el cual bastará el acuerdo de la Comisión permanente para enajenar a los colindantes los terrenos o pequeñas parcelas a que se refieren la Ley de 17 de junio de 1864 e Instrucción de 20 de marzo de 1865.

Aluden estas disposiciones a los terrenos o pequeñas parcelas que por sí solos no pueden formar solares de los ordinarios, señalados en los planos de edificación aprobados, distinguiendo los que sean de menores y los de mayores dimensiones que los colindantes, pues en el primer caso se adjudican a los propietarios de éstos, previa tasación, y en el segundo caso se verifica lo mismo o bien se venden en pública subasta con derechos de tanteo a favor de los propietarios colindantes.

No aparece en esta legislación la exigencia de que se trate de parcelas **sobrantes** de vía pública, condición que se previene en la R. O. de 11 de septiembre de 1930, complementaria del Decreto Argüelles. Pero aun en el supuesto de que toda la ordenación de esta materia hubiera de referirse a parcelas sobrantes de la vía pública, no compartimos la opinión de la Redacción de "El Consultor de los Ayuntamientos" (9), por otra parte tan autorizada en muchas cuestiones, según la cual, y con referencia al texto del artículo 220 del Estatuto Municipal, para que un terreno pueda con razón calificarse así tiene que concurrir la condición indispensable de que haya estado alguna vez destinado a vía pública y que la necesidad de darle este destino haya cesado para en adelante, porque—agrega—mal puede decirse que sobra de una cosa lo que no ha constituido ni jamás ha formado parte integrante de esta cosa misma. Por el contrario, entendemos que puede ser sobrante un terreno aunque nunca haya sido vía pública, bastando que exceda, es decir, esté al margen y contiguo de la vía.

Cuando sean varios los colindantes solicitantes, según el artículo 3.º de la Ley de 1864, se dividirán entre ellos o se adjudicarán a uno sólo, según las circunstancias de cada caso. Los artículos 16 y

18 de la Instrucción de 1865 se remiten, para la distribución, al espíritu de la Ley y a la proporcionalidad de la extensión lineal y superficial de los terrenos que a la parcela haya de agregarse. El Real Decreto Sentencia de 28 de febrero de 1885 sienta la doctrina de que “debe procurarse siempre que estos repartos sean equitativos y proporcionales, que tiendan a la regularidad del área de los edificios cuando sea posible y que den a éstos una línea de fachada en relación con las dimensiones de las antiguas” (10).

4. **Enajenaciones a título gratuito**—Según el artículo 151 de la Ley Municipal de 1935 no podrán los Ayuntamientos ceder bienes de su propiedad a título gratuito, a no ser que se trate de cesiones al Estado, Región o Provincia, de edificios o terrenos con destino a instalaciones de servicios beneficiosos para el Municipio. Igualmente quedan exceptuadas las cesiones que autoricen las leyes especiales.

Un Decreto de 16 de octubre de 1941 faculta a los Ayuntamientos para dar a censo o ceder gratuitamente terrenos de su propiedad para la construcción de Viviendas Protegidas, y especialmente cuando se trate de proyectos a ejecutar por la “Obra Sindical del Hogar”, quedando facultadas las Corporaciones para adquirir terrenos, con destino a tales cesiones, por los trámites de expropiación forzosa.

Análoga facultad se establece, en una Orden de 15 de octubre de 1938, con respecto a cesiones de terrenos a la Delegación Nacional de Auxilio Social, con objeto de que en ellos se instalen residencias-hogares de cumplidoras del Servicio Social de la Mujer (11), guarderías infantiles u otras instituciones análogas dependientes de aquella Delegación. Pero en todos estos casos el acuerdo corporativo no será perfecto sin la autorización del Ministerio de la Gobernación.

5. **Permutas**.—La circunstancia especial que concurre en esta clase de contratos, en los que no es posible la pública licitación, toda vez que se enajenan bienes a cambio de otros, obliga a entender, aunque expresamente no lo disponga la legislación municipal, que la permuta de bienes municipales está exceptuada de la subasta. Claro es que los bienes deberán ser tasados pericialmente con objeto de justificar su equivalencia o el suplemento en dinero que haya de abonarse por una de las partes contratantes.

6. Con las notas que anteceden no se pretende agotar la materia, sino reseñar someramente los puntos de derecho esenciales sobre enajenación de bienes municipales. De propósito se han omitido

(10) Alcubilla, Diccionario, 6.^a edición, tomo XII, pág. 238.

(11) Por Decreto de 28 de diciembre de 1939, el Servicio Social de la Mujer pasó a depender de la Sección Femenina de F. E. T. y de las J. O. N. S.

múltiples cuestiones referentes a procedimiento de venta, a gravámenes, a patrimonios especiales (servicios municipalizados, establecimientos de beneficencia, etc.) y a otros interesantes extremos. Asimismo deberá tenerse presente, en ocasiones, la naturaleza de los bienes, que acaso los sujete a regímenes distintos de la norma general. Tal ocurre con los objetos de interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico a que se refiere la Ley de 13 de mayo de 1933 y su Reglamento de 16 de abril de 1936; las propiedades forestales sujetas al Protectorado del Estado, etc.

No deben tampoco olvidarse las disposiciones de índole fiscal, como la participación del Estado en el producto de la venta de los bienes de propios y la obligación de presentar la correspondiente baja a los efectos del impuesto sobre los bienes de las personas jurídicas.

JOSÉ LORENTE SANZ

Abogado del Estado