

COLABORACION PROFESIONAL

Sobre el régimen de los bienes del Patrimonio municipal

Perfilado el concepto y clasificación de los bienes que constituyen el Patrimonio municipal con la aparición de la Ley de 16 de diciembre de 1950, y regulado, aunque parcialmente, el trato jurídico a que tales bienes han de someterse, con miras a su mejor administración, no faltarán problemas de tipo legal que exigirán meditación y estudio, con el fin de soslayar los inconvenientes que puedan surgir al adaptar la situación real (de antiguo) de esos bienes a la vigente reglamentación.

Los bienes municipales se desdoblán en dos grupos: de dominio público y patrimoniales, comprendiendo los primeros los de uso y servicio público, y los segundos los denominados propios y comunales.

Cada uno de ellos recibe un trato distinto en cuanto a su régimen y disponibilidad, que se centra precisamente en las diferencias de su naturaleza peculiar.

Así, los bienes de dominio público y los comunales, mientras conserven ese carácter, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables. Los bienes propios no podrán enajenarse ni permutarse sin las autorizaciones y condiciones contenidas en la Ley y Reglamentos, quedando igualmente restringido su uso, disfrute y aprovechamiento.

Son muchos los Municipios que, de tiempo inmemorial, vienen concediendo a sus vecinos parcelas de terreno para cultivo o edificación sin sumisión a precepto legal alguno, sino por inercia de una costumbre inveterada que data de muchos años.

Estos terrenos, que por lo general venían recibiendo la calificación de comunales, se cedían y se ceden, previo abono de un canon proporcional a la extensión de tierra solicitada, sin fijación de plazo, yendo el importe de los mismos a engrosar ingresos del presu-

puesto municipal, hasta constituir esto la base más sólida de la economía de muchos Ayuntamientos.

El trámite a cubrir para tales concesiones consiste únicamente en la petición por parte del vecino, que expresa la cabida y situación del terreno, ofreciendo el canon que se tiene fijado; con alguna superficial información, la Comisión Permanente o Ayuntamiento adjudica los terrenos, sin sujetarla a condición alguna, llevándose, en raros casos, un registro parcelario de los lotes concedidos, que casi nunca se ajusta a la realidad.

Estos trámites no tienen otro apoyo legal que la vigencia de alguna ordenanza fiscal.

Este sistema pugna con la condición de gratuidad inherente a los bienes comunales en el sentir legal y jurisprudencial, ya que, en cualquier sentencia del Tribunal Supremo, se recoge el carácter de esos bienes como de aprovechamiento común, ininterrumpido y gratuito de todos los vecinos del pueblo, remachándose más explícitamente en la de 24 de febrero de 1911, al subrayar: «... para que los bienes comunales no pierdan ese carácter, es indispensable que el aprovechamiento sea libre y gratuito, sin interrupción alguna, y si alguna vez han dejado de reunir esta condición precisa, lo haya sido por circunstancias marcadamente extraordinarias, nunca con carácter constante o inmemorial para cubrir atenciones corrientes del Municipio...».

Independientemente de la naturaleza comunal de estos bienes, la tradición ha segado todo procedimiento estatuido para llevar a cabo la adjudicación del aprovechamiento y disfrute de los mismos al socaire de normas consuetudinarias de fuerte arraigo local.

Serán escasos los Municipios que encajen su anterior forma de disposición y gobierno en el ahora preceptivo del nuevo ordenamiento, aferrándose los más a la única salida legal de respetar las costumbres de antaño.

Esta situación de hecho advierte, pues, la posibilidad de que tal denominación de bienes comunales admita excepciones a la regla general, existiendo, con ese carácter de comunales, infinidad que no reúnen la condición de gratuidad, ni se ajustan a las normas de la pura técnica actual.

Lo de menos sería la adaptación mayor o menor de esos bienes al concepto legal; lo trascendente puede ser la aplicación de los preceptos vigentes para su desenvolvimiento en el futuro, pues cuanto en este sentido se viene reglamentando se atiene con fide-

lidad a los principios sancionados ya por la Ley de Régimen local, que prescribe tajantemente la condición de gratuitos. Esta misma corriente reflejan las circulares promulgadas a través de la Dirección General de Administración Local.

Sería absurdo pensar que los Ayuntamientos se resignen a sacrificar heroicamente los beneficios que estos bienes les reportan, ya que constituyen en muchos de ellos su mejor medio de vida. La Ley de Régimen local brinda la posibilidad de una solución al amparo del artículo 194, que ofrece la oportunidad de convertir esos bienes comunales en propios, cuando aquéllos no hayan sido objeto de disfrute comunal durante más de diez años, y aunque en algunos se haya producido acto aislado de aprovechamiento.

En el supuesto de que esa transformación de bienes comunales llegue a feliz término, quedará subsanado el defecto de aquéllos por su condición no gratuita, ya que, convertidos en propios la percepción de un canon u otro gravamen, entran dentro de la naturaleza propia y característica de estos últimos.

Ahora bien: esa conversión o transformación llevará consigo una nueva modalidad jurídica, consecuencia natural de su cambio de condición, que arrastrará, asimismo, la sumisión a otra jurisdicción distinta de que anteriormente los regulaba, entrando dentro de la norma general del Derecho privado, con las salvedades de la especialidad administrativa.

El primer problema que salta a la vista es el referente a la situación en que quedará el concesionario que venía disfrutando los bienes con el carácter de comunales, mediante el pago de un canon, al convertirse, en virtud del citado expediente, en mero arrendatario de un bien, cuyo propietario (Ayuntamiento) aparece como un particular arrendador.

¿Deberá fijarse un plazo de duración en el futuro a las concesiones que en su día se otorgaron defectuosamente a perpetuidad?

Lógica y legalmente se impone que así sea, ya que a partir de la transformación efectuada surtirá efectos la legislación civil en relación con la prescripción adquisitiva en favor de los colonos o arrendatarios, y pudiera dar lugar a que las propiedades de algún Ayuntamiento pasasen a manos de particulares por el uso o disfrute continuado.

¿Estará facultada la Corporación municipal para privar del terreno al colono, en el ejercicio de la facultad que el artículo 15 de la Ley de Arrendamientos rústicos de 1935 le otorga al no existir prórro-

ga obligatoria de los contratos rústicos para esa clase de Entidades?

Téngase en cuenta que muchos de los terrenos concedidos lo fueron para edificar, y que afectarán a construcciones consumadas, que traerán consigo complicaciones en las relaciones de índole dominical.

Otro problema de carácter procesal afectará al procedimiento que los Ayuntamientos habrán de adoptar en el futuro para realizar nuevas concesiones de terrenos, a la vista de lo que para ello preceptúa la vigente Ley de Régimen local.

Dejando al margen el cajón de sastre de la costumbre local, observamos cómo también los bienes de propios están subordinados, en cuanto a su régimen y administración, a una serie de prevenciones legales, que exigen: autorización ministerial, si su valor excede del 25 por 100 del presupuesto municipal; dar cuenta siempre de su enajenación, y efectuarse ésta por subasta, a igual que el arrendamiento de cualquier bien patrimonial, si excede de la cuantía del artículo 311 de la vigente Ley municipal. Como anotación complementaria, dada la diversidad de citas legales, señalaremos que el Reglamento de Contratación prescribe el concurso para llevar a cabo los arrendamientos de bienes por parte de los Ayuntamientos.

Ante esta gama de preceptos, y la complicada facultad que el artículo 194 de la Ley, en su último párrafo, reconoce a las Corporaciones para otorgar en arriendo los aprovechamientos agrícolas, nos preguntamos:

¿Habrá de estarse a la subasta o concurso para efectuar esa clase de arrendamientos o concesiones?

Si así fuera, dificultaría enormemente la práctica municipal.

Cuando los arrendamientos sean de inmuebles urbanos y propiedad municipal, ¿podrán autorizarse con fijación de plazo determinado (condición *sine qua non* para la validez del contrato administrativo, artículo 10 del Reglamento de Contratación) sin que incida en la legislación de arrendamientos urbanos, que prescribe la prórroga obligatoria para el arrendador?

Esto supondría, como es lógico, contratar para toda la vida cosa vedada, como indicamos, al obrar de los Ayuntamientos.

¿Podrán otorgarse arriendos de parcelas de terreno careciendo de ordenanzas especiales o planos de urbanización?

En presencia de esta nueva ordenación reglamentaria, las Corporaciones siguen empleando el mal sistema de actuar en la forma

que las demás Entidades actúan, como si por ser la conducta de la mayoría justificara los vicios de procedimiento.

Por nuestra parte, estimamos que el nuevo ordenamiento carece de concreción en este sentido, y que aplicar normas de carácter general para situaciones que no guardan condiciones afines acarreará dificultades prácticas, que exigirán un desglose de esos preceptos generales en otros que se acomoden más a las variantes de la incontenible actividad municipal.

Actualmente se pretende impulsar la autonomía municipal mediante la adopción del régimen de carta orgánica o económica, que facultaría a los Ayuntamientos una mayor elasticidad en su actividad burocrática, aunque sería provechoso se dictaran por la Superioridad modelos de ordenanzas o cartas que sirvieran de orientación a los Municipios carentes de personal técnico, y que a la vez valdrían como medio para unificar la norma de conducta de la variedad de Ayuntamientos.

En el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico de las Corporaciones (arts. 111 y 112) aparece un loable precepto, que por su novedad y parco desarrollo ofrecerá la ocasión de amparar en él situaciones municipales de antaño, que el actual tecnicismo legal conceptuaría de retrógradas o extravagantes; en virtud del mismo, las entidades municipales podrán declarar subsistentes en su primitiva forma o adaptar a las transformaciones de la vida comunal los antiguos usos, costumbres u ordenanzas, locales o comarcales, que comporten modalidades típicas de cualquier índole, avaladas por la tradición o por la Historia; añadiendo: «...para que esas entidades aspiren al reconocimiento expreso de dichas peculiaridades *habrán* de solicitarlo, previo acuerdo mayoritario e información vecinal, del Ministerio de la Gobernación...».

¿Será preciso instar licencia ministerial para continuar obrando como hasta ahora, o únicamente en el caso de que se pretenda adaptar aquellas prácticas al régimen actual?

Con acertada prevención, Marqués Carbó opina, ante la duda, que lo más práctico y aconsejable será no pedirla, para evitar así la posibilidad de que pueda desestimarse por causas de «interés u orden público» o por «inconciabilidad con las leyes».

No se apuntan los trámites a seguir en estos casos, pero procederá, sin duda, llegar a este régimen especial a través de la confección de la ordenanza o reglamento, a tenor de lo previsto por

los artículos 108 y siguientes de la Ley, con ulterior sanción del Ministerio de la Gobernación. Aunque el nudo gordiano de la cuestión estará en discernir, como dejamos dicho, qué normas o costumbres precisarán de tal autorización y cuáles no, pues, dada la vaguedad y amplitud del concepto «tradicional», los Ayuntamientos eludirán cuanto más puedan lo ingrato y trabajoso del expediente, antes de exponerse a una dudosa y—por depender de órgano superior—discutible aprobación.

ERNESTO GARCÍA ARILLA,
Secretario de Primera Categoría de
Administración local.