

La enajenación de los bienes inmuebles de las entidades locales en la nueva reglamentación de contratación y bienes (*)

SUMARIO: I. Nociones generales: A. Concepto.—B. Naturaleza jurídica.—C. Regulación jurídica.—D. Importancia.

II. Requisitos: A. Idea general.—B. Requisitos subjetivos: 1. Capacidad.—2. Competencia.—C. Requisitos objetivos: 1. Bienes susceptibles de enajenación.—2. La causa de los contratos.—D. Requisitos formales: 1. La subasta.—2. La autenticación.

III. Contenido: A. Las prestaciones de las partes.—B. El cumplimiento de las mismas.

IV. Efectos: A. Efectos normales.—B. Efectos anormales.

I. NOCIONES GENERALES

a) *Concepto.*

1. Bajo la rúbrica «enajenación» (del capítulo V, título I, RB.) se regulan una serie de contratos cuyo objeto es la transmisión del dominio de bienes de las Entidades locales o la constitución de derechos reales sobre los mismos (gravamen). Refiriéndonos a los

(*) Se utilizan las abreviaturas siguientes:

CC. = Código civil.

LRL. = Ley de Régimen local (texto refundido de 24 de junio de 1955).

RB. = Reglamento de Bienes de las Entidades locales (aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1955).

RC. = Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales (aprobado por Decreto de 3 de enero de 1953).

ROF. = Reglamento de Organización, Funcionamiento y régimen jurídico de las Corporaciones locales (aprobado por Decreto de 17 de mayo de 1952).

S. = Sentencia de las Salas 3.^a o 4.^a del Tribunal Supremo.

primeros se trata de supuestos en los que bienes que integran el patrimonio de las Entidades locales (al que se refiere el capítulo II del citado título) se enajenan a otras personas (públicas o privadas). El efecto jurídico común a todos ellos será, por tanto, la transmisión del dominio de un bien. En el presente trabajo nos referimos únicamente a la enajenación de «bienes inmuebles».

2. Los contratos traslativos de dominio suelen clasificarse por la doctrina (1) en dos grupos:

a) Los contratos gratuitos, en los que no hay una contraprestación de la parte a la que se transmite el dominio y cuyo tipo principal y representativo lo constituye la donación. El RB. rehuye la expresión «donación» y emplea la de cesión gratuita. (Cfr. art. 95, 2 y 5; art. 96.) Si examinamos el artículo 97, RB., llegaremos a la conclusión que las donaciones de las Entidades locales no son simples, sino condicionales, en cuanto que en todo caso han de realizarse «para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal» (art. 95, 2, RB.), fines que deben haberse satisfecho en el plazo previsto en el artículo 97.

b) Los contratos onerosos, en los que hay una contraprestación de la parte a la que se transmite el dominio. Según la naturaleza de la contraprestación, cabe distinguir dos tipos fundamentales:

a') La permuta, cuando se recibe una cosa a cambio de la que se transmite. Que se admite en el ámbito de las Entidades locales es algo indudable. Lo demuestran varios preceptos de la LRL. y del RB. (Cfr., por ejemplo, de este último, arts. 95, 1, y 98, 2.)

b') La compraventa, cuando se recibe dinero a cambio. No parece ofrecer dificultad la admisión en la esfera local del supuesto a que se refiere el artículo 1.446, CC., y de la aplicación de este precepto. Ello resulta indiscutible en el supuesto previsto en el artículo 100, RB. Y en los demás casos, mediando el requisito de la aprobación correspondiente, también debe admitirse, cuando así lo justifiquen las necesidades públicas.

(1) En este sentido; por ejemplo, CASTÁN, *Derecho civil español, común y foral*, 5.^a ed., Madrid, 1941, III, pág. 8.

3. Es posible estudiar unitariamente los distintos casos, ya que una buena parte de las reglas contenidas en la legislación sobre Entidades locales son comunes a todos los tipos, si bien es necesario señalar las especialidades de cada uno. Partiendo de este criterio unitario pueden definirse como los *contratos que tienen por objeto la transmisión del dominio de los bienes inmuebles de las Entidades locales*.

b) *Naturaleza jurídica*.

1. *Son contratos civiles*.—Sabida es la distinción entre contratos administrativos y contratos civiles realizados por la Administración pública y el criterio adoptado por el RC. al regular unitariamente unos y otros (2). Sin embargo, la distinción entre ambos tipos se impone, al menos desde un punto de vista jurisdiccional, como demuestra el artículo 12, RC. Los primeros—litigios suscitados con ocasión de contratos administrativos—deberán ser decididos por la jurisdicción contencioso-administrativa y los segundos—litigios suscitados con ocasión de contratos civiles—deberán ser decididos ante la jurisdicción ordinaria. Esto supuesto, ¿qué naturaleza cabe atribuir a los contratos cuyo objeto es la transmisión de bienes inmuebles de las Entidades locales?

a) Para poder contestar adecuadamente a esta pregunta es necesario recordar en qué estriba la diferencia entre unos y otros contratos. Pues bien; según la opinión dominante, la diferencia

(2) Como antecedentes de la doctrina, cfr. DELGADO y ARRIAGA, *Contratos administrativos*, Madrid, 1889, pág. XII; A. GONZÁLEZ, *La materia contencioso-administrativa*, Madrid, 1903, pág. 370; ALFARO, *Lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1881, pág. 18; CABALLERO Y MONTES, *Lo contencioso-administrativo*, Zaragoza, 1904, I, pág. 144; ABELLA, *Contratos provinciales y municipales*, Madrid, 1913, pág. 16; ALBI, *Los contratos municipales*, Valencia, 1944, pág. 371 y ss.; BALLBE, *Derecho administrativo*, en «Nueva Enciclopedia Jurídica», Seix, Barcelona, 1950, I, página 56 y ss., y en «Revista Jurídica de Cataluña», 1949, pág. 119 y siguientes; ALCALÁ ZAMORA, *Lo contencioso-administrativo*, Buenos Aires, 1943, pág. 39.

En la línea crítica, GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, en «Revista de Administración Pública», núm. 10, pág. 269 y ss.

estriba en el objeto del contrato: el contrato es administrativo cuando tiendan de modo directo e inmediato a la ejecución de una obra o prestación de un servicio público (art. 5.º, RC.). En la calificación de los contratos en que intervenga la Administración —dice una sentencia de 26 de mayo de 1953— ha de atenderse al objeto y finalidad de los mismos, y de modo fundamental y decisivo si la relación contractual tiende de modo inmediato y directo a la ejecución de una obra o prestación de un servicio público. Quedan diferenciados los contratos civiles de los administrativos —dice una sentencia de 18 de marzo de 1946— en relación al objeto propio de cada uno de ellos. En sentencia de 30 de octubre de 1909 se dice: «Es preciso examinar las dos maneras en que los Ayuntamientos intervienen en sus contratos, ya obrando como parte de la Administración pública, cuando el objeto de aquéllos es el arriendo de los servicios públicos, ya cuando obran como personas jurídicas al contratar, no sobre servicios públicos, sino sobre cosas de su propiedad, no siendo en este caso la legislación especial administrativa la que ha de regular el contrato, interviniendo en lo que con él se relacione la jurisdicción ordinaria» (3).

b) Esto supuesto, es indudable que los contratos que tienen por objeto la transmisión del dominio son, en principio, civiles. Es una consecuencia de la reiterada jurisprudencia que así lo afirma respecto de todos aquellos que afectan al derecho de propiedad. Y así se ha afirmado, respecto de la compraventa, entre otras, en las sentencias de 30 de enero de 1923, 5 de diciembre de 1906, 7 de octubre de 1896. En la de 26 de mayo de 1953 se dice: El contrato de compraventa de un solar para la construcción de un edificio en ciertas y determinadas condiciones, a fin de que no desmerezca de los otros colindantes, pero sin que en forma alguna sea para destinarle a ningún servicio público... es civil. Respecto de la cesión, las sentencias de 22 de diciembre de 1906 y de 5 de noviembre de 1897 afirman su carácter civil cuando su objeto son

(3) Una referencia completa al problema y a la doctrina jurisprudencial sobre el mismo, en GONZÁLEZ PÉREZ, *Derecho procesal administrativo*, tomo II, título I, sección 1.ª, apartado II.

derechos privados, como lo es el de propiedad (4). Sin embargo, quizá sea posible encontrar algún supuesto en que sufra excepción esta regla general, cuando se trate de cesiones «autorizadas por leyes especiales». (Cfr. art. 95, 3, RB.)

2. *Son especiales*.—Al enumerar la doctrina las compraventas especiales, entre las que lo son por razón de los sujetos, incluyen aquellas que se refieren a bienes del Estado. Castán, por ejemplo, refiriéndose a la misma, dice: «Se realiza siempre mediante subasta pública, que se anuncia en los periódicos oficiales. En las leyes administrativas se encuentran determinadas previamente las condiciones en que el Estado y el comprador se obligan» (5). La especialidad es indudable. Ahora bien: no se limita a la compraventa ni al Estado. Se da en todos los contratos traslativos del dominio y respecto de todas las Entidades públicas. Aun cuando estamos en presencia de contratos civiles, la naturaleza pública de la Entidad vendedora implica la necesidad de tener en cuenta normas especiales.

c) *Regulación jurídica*.

Lo dicho sobre la naturaleza jurídica de estos contratos explica las disposiciones reguladoras de los mismos.

1. Al ser contratos civiles habrá que tener en cuenta las normas jurídicoprivadas sobre los mismos que se contienen, principalmente, en el CC. Tanto las generales sobre los contratos como las especiales sobre cada uno de los tipos señalados (compraventa, permuta y donación).

2. Al ser especiales, por la naturaleza pública de la Entidad vendedora, habrá que tener en cuenta las normas reguladoras de las mismas. Principalmente, la LRL. (arts. 188 a 192) y las disposiciones reglamentarias correspondientes. Respecto de estas últimas conviene señalar:

(4) Aun cuando se refieren a la cesión de derechos, supuesto que no estudiamos en el presente trabajo, su doctrina es aplicable a los supuestos de transmisión en general, sean derechos de dominio o cualesquiera otros.

(5) *Derecho civil*, cit., III, pág. 81.

a) Que las normas son aplicables tanto a la enajenación de bienes de las Entidades municipales como de los de las provinciales. Así lo demuestra el artículo 284, LRL.

b) Que como nos enfrentamos con supuestos que son por un lado, contractuales, y por otro, referentes a bienes de las Entidades locales, habrá que tener en cuenta las normas contenidas en el RC. y en el RB., aparte de las previstas en algún otro Reglamento, como el ROF.

d) *Importancia.*

La importancia del estudio de las normas sobre enajenación de bienes de las Entidades locales es indudable, sobre todo para tres tipos de funcionarios: los Secretarios de Administración local y los Notarios, por un lado, y los Registradores de la propiedad, por otro.

1. Respecto de los Secretarios, no sólo porque, en ciertos casos (que después se estudiarán), pueden ser ellos los únicos funcionarios investidos de fe pública que autentizarán los documentos en que se formalice la transmisión, sino también porque, en todo caso, realizarán una importante labor de asesoramiento y tendrán que expedir certificaciones acerca de extremos importantísimos, en orden al régimen jurídico de la transmisión. Para destacar la trascendencia de su intervención bastará recordar que, según el artículo 106, RB., «cualquier falsedad o tergiversación, respecto al carácter y naturaleza jurídica de los bienes que se pretenda enajenar o permutar, será punible con arreglo al Código penal».

2. Respecto de los Notarios, porque pueden ser los funcionarios autenticadores en muchos casos: en unos, por imperativo de la ley; en otros, porque, aun cuando su intervención no sea obligatoria, se acuda a ella por las partes que pretenden una mayor garantía. Pues bien, en estos casos, hace años, Ribelles Ortiz recordaba «que, según el artículo 145 del Reglamento del Notariado, cuando, por consecuencia de resoluciones o expedientes de la Administración central, provincial o municipal, deba otorgarse escritura pública, el Notario requerido para autorizarla tendrá derecho a examinar, sin entrar en el fondo de ella, si la resolución

se ha dictado y el expediente se ha tramitado con arreglo a las leyes, reglamentos u ordenanzas que rijan en la materia, y que el Notario no sólo debe excusar su ministerio, sino negar la autorización notarial cuando en los contratos de adquisición y transmisión de bienes del Estado, la Provincia o el Municipio, las resoluciones o expedientes, bases del contrato, no se hayan dictado o tramitado con arreglo a las leyes, reglamentos u ordenanzas» (6).

3. Respecto de los Registradores de la propiedad, porque serán los que, al llevar a cabo la función de calificación, según el artículo 18 de la Ley Hipotecaria (7), decidirán acerca de la conformidad del acto con el Derecho y, de acceder a la inscripción, le legitimarán, dentro de ciertos límites (8). Al llevar a cabo la calificación ha de manejar normas jurídico-administrativas, realmente poco conocidas, tanto por Notarios como por Registradores; de aquí la necesidad, cada día más imperiosa, de llamar la atención sobre la necesidad de volver la vista hacia el Derecho público, pues el intervencionismo cada día mayor de las Entidades públicas implicará un aumento considerable, entre los documentos que se presentan en el Registro, de aquellos que se refieren a relaciones jurídico-públicas. Y sólo una preparación adecuada permitirá denegar la inscripción en aquellos casos en que la Administración ha infringido normas de esencial cumplimiento, contribuyendo a la elevada tarea de garantizar el sometimiento de la Administración al Derecho (9). En materia de enajenación de bienes de las Entidades locales, su intervención contribuirá a impedir que se

(6) Cfr. *Capacidad jurídica de los Municipios para adquirir, enajenar y gravar bienes según la legislación vigente*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1943, págs. 368 y ss.; en especial, pág. 377.

(7) Sobre su naturaleza, me remito a mi trabajo, *Naturaleza del procedimiento registral*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1949, pág. 575 y ss., y sobre la impugnación del acto de calificación, en mi trabajo, *La impugnación de los actos registrales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1955.

(8) Efectos típicos de la inscripción registral. Principalmente, los de legitimación (art. 38, Ley Hipotecaria) y fe pública (art. 34, id.).

(9) En este sentido, en mi trabajo *La enajenación de los bienes municipales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1952, pág. 262 y s.

realicen actos que atenten contra el patrimonio de los mismos, con infracción de los preceptos legales aplicables.

II. REQUISITOS

a) *Idea general.*

1. Para que el contrato sea válido es necesario que reúna los requisitos exigidos por la legislación civil general y por la especial sobre Entidades locales. Si el contrato traslativo del dominio infringiera alguno de los preceptos legales, sería un contrato nulo, según el artículo 4.º CC., de aplicación indudable a los mismos, ya que si es discutible su aplicación a los actos administrativos, no lo es cuando estamos, como en este caso, ante actos civiles.

2. De aquí la imposibilidad de inscribir cuando el acto sea nulo. Vale la pena recordar que si bien, según el artículo 33 de la Ley Hipotecaria, «la inscripción no convalida los actos o contratos que sean nulos con arreglo a las leyes», la transmisión de los bienes de las Entidades locales puede dar lugar a que, en aplicación del artículo 34 de la misma Ley, se produzca una adquisición a «non domino», siendo inatacable la posición jurídica del tercero de buena fe que adquiera con los requisitos exigidos por el citado artículo 34. De aquí el sumo cuidado que deben tener todos los funcionarios que intervienen en la referida transmisión, pues ante un supuesto de nulidad que da lugar a que el tercero de buena fe adquiera, sin posibilidad de atacar su posición jurídica, a la Entidad local perjudicada por el acto nulo, no le quedará otro camino, para resarcirse de los perjuicios ocasionados por el acto nulo, que exigir la responsabilidad patrimonial correspondiente de aquellos funcionarios: en primer lugar, de Concejales y Secretario de la Corporación, y, en su caso, de Notario y Registrador.

3. Pues bien; podemos clasificar los requisitos exigidos por la ley en tres grandes grupos, según que se refieran a los sujetos, al objeto o a la forma de los contratos traslativos.

b) *Requisitos subjetivos.*

1. *Capacidad.*—Respecto de los particulares que contraten con una Entidad local se aplican, sin excepción, las normas sobre capacidad y sobre consentimiento del CC. Según el artículo primero, RC., los contratos que celebren las Corporaciones locales habrán de reunir, para su validez y eficacia, los siguientes requisitos: «a), consentimiento de los contratantes», y el artículo 6.º del mismo RC. dice que «será nulo el contrato celebrado con persona que no se hallare en plena posesión de su capacidad jurídica y de obrar». Aun cuando este último artículo añade «o que estuviere incurso en alguna de las causas de incapacidad o incompatibilidad para ser contratista» (a las que se refieren los artículos 3.º, 4.º y 5.º) creemos que tal limitación no rige para los contratos traslativos del dominio, pues aquellos preceptos del RC. al enumerar las causas de incapacidad o incompatibilidad para ser contratista se refieren a contratos «de obras y servicios públicos». Ahora bien: si respecto del particular que contrata con la Entidad local se aplican íntegramente las normas civiles, respecto de la Entidad local existen reglas especiales importantes.

a) *Capacidad de las Entidades locales.*—La capacidad jurídica de las Entidades locales es indudable. El artículo 6.º, LRL., dice: «Para el cumplimiento de sus fines los Ayuntamientos y las Diputaciones provinciales, en representación de los Municipios y de las Provincias, respectivamente, tendrán plena capacidad jurídica, con sujeción a las leyes. En consecuencia, podrán adquirir, poseer, reivindicar, permutar, gravar o enajenar toda clase de bienes, celebrar contratos, establecer y explotar obras y servicios públicos, obligarse, interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes. La misma capacidad corresponderá a las Juntas vecinales en nombre de las respectivas Entidades locales menores, dentro de su específico cometido.» En análogo sentido se pronuncia el artículo 9.º RB. Por tanto, resulta indiscutible que tienen capacidad jurídica:

a') Las Provincias. En su nombre, las Diputaciones provinciales (art. 4.º).

b') Los Municipios. En su nombre los Ayuntamientos (artículo 4.º).

c') Las Entidades locales menores. En su nombre, las Juntas vecinales (art. 4.º).

d') A la lista anterior, del artículo 6.º, LRL., hay que añadir las Mancomunidades municipales, que también son Entidades municipales (según el art. 10, LRL.), y que, según el artículo 32 de la misma Ley, «tendrán plena capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines». En su nombre actuarán «los organismos determinados por los Estatutos», según el citado artículo 32.

b) *Autorización del Estado.*—Ahora bien: aun cuando se reconozca a las Entidades locales capacidad jurídica para realizar sus fines y se califique dicha capacidad de «plena», con cierta reiteración, en textos legales y reglamentarios, es discutible que se trate, propiamente, de una capacidad plena, como lo demuestra el hecho de que, en la mayoría de los casos, el Estado debe intervenir, conociendo previamente el acto de que se trate y prestando su autorización. Se trata de uno de los supuestos de la llamada, no muy propiamente, «tutela administrativa» (10). Ya la Ley de 1877 exigía la aprobación del Gobernador civil, «oyendo a la Comisión provincial» (art. 85), precepto del que se dijo que era de los más centralizadores de la Ley, y que «los Ayuntamientos, con arreglo a ellos, carecían de personalidad, y la adquisición, permuta y enajenación de los bienes de los pueblos quedaban en absoluto en poder del Gobernador y del Ministro» (11). El Estatuto municipal

(10) Cfr. MASPETIOL Y LAROQUE, *La tutelle administrative*, París, 1930; PIRES DE LIMA, *A tutela administrativa nas Autarquias locais*, 1940; GARRIDO, *Administración indirecta del Estado y descentralización funcional*, 1950, pág. 176 y ss. Se afirma que el Estado es una persona jurídica con capacidad plena, utilizando técnica civilista, pero que las demás personas de Derecho público tienen limitada su capacidad y figuran sometidas a instituciones y autoridades protectoras de sus intereses, llevando a situaciones análogas a las de la tutela civil; GASCÓN Y MARÍN, *Tratado de Derecho administrativo*, Madrid, 1952, 12.ª ed., I, pág. 161 y s.

(11) GIMÉNEZ VALDIVIESO, *Ley municipal de 1877*, Valencia, 1910, página 149. Sobre los antecedentes, aparte de la ob. cit. en nota 9 y de la cit. en nota 6, vid. BERMEJO, *Derecho de Entidades locales*, Madrid,

de 1924 atribuía la enajenación a la «exclusiva competencia de los Ayuntamientos» (arts. 150 y 153), pero la legislación posterior exigió de nuevo la intervención estatal. Prescindiendo de los antecedentes legislativos, vamos a exponer el régimen jurídico vigente. Según el mismo, es necesario, en unos casos, la autorización del contrato por parte de los órganos estatales, de tal modo que, sin tal autorización, ni los Notarios podrán autorizar ni los Registradores inscribir los mismos; en otros casos, basta dar cuenta del contrato que se proyecte. Examinaremos cada uno de los supuestos:

a') *Autorización estatal.*

a'') *Supuesto general.*—Se exige la «autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda» (artículo 189, LRL.; art. 95, RB.), cuando se trate de permutar o vender bienes cuyo «valor exceda del 25 por 100 del presupuesto ordinario». Y se exige autorización del Ministerio de la Gobernación—sin que se exija informe previo del de Hacienda—cuando se trata de cesiones gratuitas, las cuales únicamente podrán llevarse a cabo «a Entidades o a Instituciones públicas, para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal» (artículo 95, 2, RB.; art. 189, LRL.), salvo «las cesiones autorizadas por leyes especiales» (art. 95, 3, RB.; art. 189, 3, LRL.) (12).

b'') *Supuestos especiales.*—«Cuando se trate de enajenaciones o gravámenes que se refieran a monumentos, edificios u objetos de índole artística, habrá de preceder a la autorización el informe

1949, pág. 301 y ss.; LORENTA SANZ, *Enajenación de bienes municipales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 7, págs. 1 y ss.; SUBIRACHS, *La enajenación de bienes patrimoniales*, «Revista moderna de Administración local», núm. 382.

(12) No nos referiremos a estas enajenaciones especiales, por razón de los bienes, como las referentes a montes municipales, respecto de los que se ha afirmado que «no es posible la enajenación de los catalogados como de utilidad pública» y que «la única posibilidad de enajenar montes catalogados es la de ofrecerlos en venta al Estado para incorporarlos al Patrimonio forestal». ABELLA, *Régimen local*, 1951, pág. 305. Un estudio del problema, en GUAITA, *Régimen jurídico-administrativo de los montes*, Santiago, 1961, pág. 133 y ss.

del Ministerio de Educación Nacional» (art. 191, LRL.; artículo 102, RB.).

b') *Conocimiento del Ministerio de la Gobernación.*—«No obstante—dice el artículo 95, 4, RB., de acuerdo con el artículo 189, 1, LRL.—, toda enajenación, gravamen, permuta o cesión gratuita de bienes inmuebles de propios que no requiera la aprobación del Ministerio de la Gobernación, deberá ser puesta en conocimiento del mismo». Sin duda, la razón de ser de este precepto, lo que trata es de fiscalizar si se trata de casos en que, fraudulentamente, se ha omitido solicitar la autorización en aquellos casos en que realmente es necesario. Como consecuencia de este precepto, el Ministerio de la Gobernación tendrá conocimiento de todos los casos de contratos traslativos de dominio, tanto tenga que autorizarlos o no. Del precepto se desprende que no se exige que se dé cuenta en un momento determinado, ni tampoco que haya necesidad de esperar unos días después de que el Ministerio tenga conocimiento de la enajenación, lo que sería lógico, a fin de evitar la formalización de un contrato cuando el Ministerio comprueba que se trata de un caso en que o no se cumplen los requisitos legales o se ha burlado una autorización que era necesaria. Por tanto, a la vista de la regulación vigente, se podrá autorizar el contrato e inscribirle posteriormente sin más requisito que la demostración de que se ha dado cuenta al Ministerio, mediante la correspondiente certificación del Secretario de la Corporación. Al dar cuenta al Ministerio deberá acreditarse haber cumplido lo dispuesto en el artículo 103, RB., según el cual «será requisito previo a toda venta y permuta de bienes patrimoniales o de dominio público, desafectados del uso o servicio público en forma legal, la valoración técnica de los mismos que acredite, de modo fehaciente, su justiprecio, sin perjuicio de los demás trámites y de la autorización del Ministerio de la Gobernación, cuando proceda». Este precepto trata de evitar que bienes cuyo valor exceda del 25 por 100 del presupuesto anual se consideren por el Ayuntamiento como de valor inferior, a fin de eludir la autorización del Ministerio. La finalidad del mismo es indudable. Ahora bien, conviene hacer algunas observaciones:

En primer lugar, ¿qué se entiende por *valoración técnica*? No

ofrece duda que se exige la intervención de un técnico para ello. Pero ¿qué clase de técnico? Al redactar el Reglamento se debiera haber cuidado un poco más este extremo. Pues puede plantearse el problema si bastará la intervención de un Aparejador o se exigirá la de un Arquitecto, de si será suficiente la valoración técnica hecha por los organismos catastrales o se exigirá un expediente de justiprecio en cada caso con intervención de otros técnicos.

En segundo lugar, que si se interpreta rígidamente, su aplicación no ofrecerá dificultad en algunos casos. Pero en muchos sí. Pensemos en el inmenso número de Municipios pequeños existentes en España, donde no residen—ni tampoco en localidades próximas—«técnicos» que puedan llevar a cabo la valoración. Exigir rígidamente un expediente de justiprecio, con intervención de un Arquitecto, aparte de suponer unos gastos considerables en bastantes casos, puede implicar un entorpecimiento de la actividad de la Corporación local, con perjuicio para sus intereses. Por ello, parece conveniente interpretar lo más flexiblemente posible el precepto referido. El Ministerio de la Gobernación, en atención a los casos, según el rango del Municipio y demás circunstancias, deberá ser comprensivo con la realidad y admitir como válida la valoración aun cuando, en los casos de dificultad para acudir a otro procedimiento mejor, se limite a la hecha por los organismos catastrales.

2. *Competencia.*—a) Principio cardinal del Derecho público es la competencia. Para que una Entidad pública pueda actuar válidamente es necesario que su actuación se realice a través del órgano que tiene competencia para realizar el acto de que se trate, sea civil o administrativo. La competencia de un órgano se ha definido como el «conjunto de poderes funcionales, cuyo ejercicio le concede la ley para el cumplimiento de los fines de la persona de que forma parte (13). Nuestra jurisprudencia ha intentado de-

(13) CAETANO, *Tratado de Derecho administrativo* (trad. de L. RODO), definición análoga a la que se contiene en su *Manual de Direito administrativo*, 3.^a ed., Coimbra, 1951, pág. 155. «La regulación de la competencia—dice VITTA—no puede ser dejada a voluntad de los órganos y menos de los particulares que con ellos tienen relación.» *Diritto amministrativo*, 3.^a ed., Torino, 1948, pág. 160. Y cuando un acto se dicta por órgano distinto de aquel autorizado, está viciado de incompeten-

finir la competencia; concretamente, en sentencia de 11 de enero de 1936 se afirma que «entendida la competencia de todo elemento del Estado como el conjunto de poderes concedidos con un acto creador al órgano creado o delimitado, el ámbito de cada uno mediante normas reguladoras de Derecho público en plena eficacia de vigencia». Para que exista competencia—dice una sentencia de 10 de enero de 1935—es necesario que el asunto esté atribuido por la ley al órgano o funcionario. Cuando se atribuye a un órgano un conjunto de facultades, sólo él puede entender del mismo; «porque la competencia—dice una sentencia de 9 de abril de 1945—es Derecho público, corresponde al organismo al que la Ley se le atribuye y no a ninguno otro» (14). Por tanto, cuando un acto ha sido dictado por un órgano que carecía de atribuciones para ello, se produce incompetencia, «se produce una invasión evidente de funciones cuando se dictan normas o resoluciones por organismo distinto de aquel a quien se había atribuido la competencia en la materia»—sentencia de 10 de enero de 1936—. Y los actos emanados de órgano incompetente carecen de eficacia. Como ha dicho una sentencia de 14 de mayo de 1949, para que sea válida y eficaz una resolución es necesario que la Autoridad que la acuerde ejercite facultades que expresamente le atribuyen las leyes que marcan y delimitan su competencia y existe jurisprudencia reiterada que declara la nulidad del acto dictado por órgano que carecía de competencia para ello (15).

cia. ROMANO, *Corso di Diritto amministrativo*, 3.^a ed., Padova, 1937, página 112. Consideraciones interesantes en DE VALLÉS, *Teoria giuridica dell'organizzazione dello Stato*, Padova, 1931.

En análogo sentido, ALESSI, *Sistema istituzionale del Diritto amministrativo italiano*, Milano, 1953, pág. 97 y ss.; GIANNINI, *Lezioni di Diritto amministrativo*, Milano, 1950, I, pág. 295 y ss.; ZANOBINI, *Corso di Diritto amministrativo*, 7.^a ed., Milano, 1954, I, pág. 246 y ss.

(14) Cfr. sentencias de 10 de enero de 1953, 20 de abril de 1940 y 23 de marzo de 1943. Un resumen de la jurisprudencia en mi trabajo *El artículo 20 del Reglamento de Procedimiento económico-administrativo*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 61, págs. 3 y ss.

(15) Por ejemplo, sentencias de 20 de noviembre de 1917, 14 de enero de 1936, 13 de abril de 1942, 9 de abril de 1945, 7 de marzo de 1950, 29 de septiembre de 1950.

b) Pues bien, ¿qué órganos, dentro de las Entidades locales, tienen competencia para llevar a cabo la enajenación de sus bienes? El artículo 2.º del RC. dice que «la competencia para contratar, atribuida a los distintos órganos municipales y provinciales por la Ley y desarrollada en el ROF., comprenderá las facultades siguientes: a), aprobar y modificar los pliegos de condiciones; b), suspender la licitación; c), adjudicar definitivamente el remate; d), acordar la recepción definitiva de las prestaciones objeto del contrato, y e), acordar la resolución, rescisión o denuncia contractual», y el apartado 2.º del mismo artículo añade: «Corresponderá a la Comisión municipal permanente o al Presidente de la Diputación la resolución de las cuestiones incidentales que surgieren en los contratos.» Ahora bien, ¿quién tiene competencia cuando se trata de enajenar bienes de las Entidades locales?

a') *Competencia para acordar la enajenación.*—Corresponde a las autoridades señaladas, es decir:

a'') Cuando se trate de bienes provinciales, a la Diputación provincial (art. 6.º, LRL.; art. 270, d, LRL.; art. 172, 24, ROF.).

b'') Cuando se trate de bienes municipales, al Ayuntamiento respectivo (arts. 6.º y 121, c, LRL., y 122, 5.º, ROF.); si se trata de parcelas sobrantes de la vía pública, la Comisión municipal permanente (art. 123, 11, LRL.).

c'') Cuando se trate de bienes de las Entidades locales menores, la Junta vecinal (arts. 6.º y 125, c), «*in fine*», LRL., y 130, ROF.).

d'') Cuando se trate de bienes de las Mancomunidades, el órgano al que se confíe tal facultad por los Estatutos respectivos.

Ahora bien, ¿qué *quórum* será necesario para adoptar el acuerdo de enajenación? El art. 99, RB., dice: «En cualquier supuesto, las enajenaciones de bienes cuyo valor exceda del 10 por 100 del presupuesto ordinario de ingresos deberán ser acordadas con el voto favorable de las dos terceras partes del número de hecho y, en todo caso, de la mayoría absoluta legal de los miembros de la Corporación». Cuando el valor no exceda del 10 por 100, se aplicarán las normas generales sobre acuerdos de las Corporaciones locales, excepto cuando se trate de cesión gratuita, en que exige el *quórum*

del artículo 96, RB. Por tanto, será necesario que el Secretario de la Corporación certifique que el acuerdo se ha tomado con los requisitos señalados, determinándose el valor de los bienes con arreglo al artículo 103, RB.

b') Adoptado el acuerdo de enajenación y llevada a cabo ésta, la formalización de la misma se realizará, en representación de la Corporación, por el Presidente de la Diputación (art. 268, *f*) e *i*), LRL., y 170, 14, ROF.); el Alcalde (art. 116, *g*) y *h*), LRL., y artículo 121, 9.º, ROF.); el Alcalde pedáneo (art. 124, «in limine», LRL., y 130, ROF.).

c') Es necesario señalar que es preceptivo el informe de la Intervención (art. 344, LRL., y regla 9.ª de las Instrucciones de Cast.).

c) *Requisitos objetivos.*

Según el artículo 1.º, apartados *b*) y *c*), RC., «los contratos que celebren las Corporaciones locales habrán de reunir, para su validez y eficacia, los siguientes requisitos: ... *b*), objeto cierto, que sea materia del contrato (igual al art. 1.261, 2.º, CC.); *c*), causa del contrato que se perfeccione (análogo al art. 1.261, 3.º, CC.)». En cuanto al «objeto cierto que sea materia del contrato» habrá que estar a las reglas comunes del CC. (generales sobre objeto de los contratos y especiales sobre cada uno de los contratos traslativos). Según el artículo 1.271, párrafo 1.º, CC., «pueden ser objeto de contrato todas las cosas que no están fuera del comercio de los hombres, aun las futuras». Y resulta que, dentro de los bienes de las Entidades locales, existen algunos que están fuera del comercio de los hombres. Por tanto, es necesario estudiar los bienes susceptibles de enajenación.

1. *Bienes susceptibles de enajenación.*—Según el artículo 188, LRL. (y art. 94, RB.), «los bienes de dominio público, mientras conserven este carácter, y los comunales, serán inalienables, imprescriptibles e inembargables». Por consiguiente, son susceptibles de enajenación los bienes de las Entidades locales siguientes: de dominio público, cuando pierdan este carácter; comunales, cuando pierdan tal carácter; de propios. En una palabra: únicamente los bienes de propios son susceptibles de enajenación, pues cuando

las otras clases de bienes pierden su carácter, se convierten en bienes de propios. El artículo 103, RB., habla de «bienes patrimoniales o de dominio público, desafectados del uso o servicio público en forma legal». Por tanto, vamos a referirnos a cada una de estas clases de bienes.

a) *Bienes de dominio público desafectados*.—Los bienes de dominio público no son susceptibles de enajenación mientras conserven su carácter. Es cierto que, en ocasiones, la doctrina ha admitido la enajenación de bienes de dominio público, conservando tal carácter, siempre que se transmitan a otra Entidad pública, que siga destinando la cosa a la función administrativa (16). Pero en estos casos no estaríamos en presencia de un contrato civil traslativo del dominio, sino de un contrato de Derecho público de naturaleza distinta. Por tanto, refiriéndonos a los supuestos propios de enajenación, la afirmación inicial tiene valor absoluto. De aquí que el problema que se plantea se reduzca a determinar cuándo un bien de dominio público pierde su carácter, cuándo se entienden desafectados del uso o servicio público, «en forma legal», expresión que encontramos en el artículo 103, RB., y en el artículo 190, LRL. Según el artículo 6.º del Reglamento hipotecario, «si alguno de los bienes comprendidos en el artículo anterior (se refiere a bienes de dominio público), o una de sus partes, cambiaren de destino, adquiriendo el carácter de propiedad privada, se llevará a cabo la inscripción». Pero el problema radica en determinar de qué forma puede ser desafectado un bien de dominio público. Como a continuación veremos, cuando se trata de bienes comunales, la LRL. señala un procedimiento, claramente delimitado, sobre la desafectación; pero cuando se trata de bienes de dominio público, no se da norma análoga. Pero el RB. ha venido a suplir esta laguna de la LRL., y el artículo 8.º del mismo dice: «Para alterar la calificación jurídica de los bienes de las Entidades locales será preciso expediente en el que se demuestre la conveniencia del cambio de afectación, total o parcial, al uso, servicio o aprovechamiento de que se tratare» (párrafo 1.º). En los restantes preceptos del artículo

(16) ALVAREZ GENDÍN, *Manual de Derecho administrativo*, 1941.

se regula el procedimiento de cambio de calificación jurídica, así como aquellos casos en que se produce la afectación o desafectación sin necesidad de acto formal (17).

b) *Bienes comunales desafectados*.—La LRL., artículo 194, 1, dispone : «Si los bienes municipales, por su naturaleza o por otras causas, no han sido objeto de disfrute comunal durante más de diez años, aunque en alguno de ellos se haya producido acto aislado de aprovechamiento, podrán ser desprovistos del carácter de comunales, considerándose como de propios, en virtud de acuerdo del Municipio respectivo. Este acuerdo requerirá información pública, dictamen previo del Instituto Nacional de Colonización, voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros de la Corporación y aprobación del Ministro de la Gobernación.» Se plantea el problema de si se aplicarán las normas del RB., generales sobre desafectación. En nuestra opinión, la solución lógica es la siguiente :

Desafectación formal : se aplica la norma del artículo 194, 1, LRL.

Desafectación tácita : se aplica la norma contenida en el artículo 8.º, párrafo 5.º, RB. (18).

c) *Bienes de propios*.—La posibilidad de ser enajenados resulta indiscutible. A ellos se refieren, expresamente, los artículos 189, 190, LRL., y los artículos 95, 98, RB.

2. *La causa de los contratos*.—Discutido es el problema de la

(17) Sobre el problema en general de la desafectación, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho administrativo*, Madrid, 1955, pág. 149 y ss.

(18) Sobre la imposibilidad de enajenar bienes comunales ha recaído alguna sentencia de nuestro Tribunal Supremo, con anterioridad a la legislación vigente, como la de 10 de abril de 1933, según la cual el Decreto de 23 de agosto de 1924, aprobando el Reglamento de Hacienda en materia local, establecía en los artículos 23 y 24 que los Municipios propietarios de montes comunales habían de ajustar su explotación a las disposiciones de dicha Ley, facultando a los Ayuntamientos para acordar las enajenaciones de bienes, pero limitada la facultad respecto a los aprovechamientos, pero «no a enajenar y ceder al Estado un bien inmueble del común de vecinos para lo que carece de facultades el Ayuntamiento».

causa de los contratos. No es este momento de estudiar los distintos aspectos que el mismo ofrece. Pero sí aludir a las especialidades previstas en la legislación reguladora de la Administración local. En el artículo 11, RC., se dice: «Para las Corporaciones locales la causa de los contratos deberá ser el interés público determinado, según los casos, por la mejor calidad, mayor economía o plazo más adecuado en la realización de las prestaciones que fueren objeto de cada uno de ellos.» Como quiera que tal disposición se refiere a los contratos que realicen las Corporaciones locales—y no sólo a los que se refieren de modo inmediato a obras y servicios públicos—, también se aplicará a los contratos traslativos de dominio. De los supuestos previstos en el artículo 11, RC., parece ser que en estos casos será la «mayor economía» la que, normalmente, constituirá la causa de los mismos (19).

d) *Requisitos formales.*

Entre los requisitos de validez de los contratos el artículo 1.º, d), RC., señala el «cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes». ¿Cuáles son estas formalidades cuando se trata de contratos traslativos de dominio? Las siguientes:

1. *La subasta.*—La regla general en los contratos que realicen las Entidades públicas es que han de realizarse mediante subasta (20). Por eso la jurisprudencia ha afirmado que los contratos en los que falte la solemnidad de la subasta pública, cuando no exista algunos motivos de excepción expresamente fijados por la Ley, son nulos (v. gr., sentencia de 21 de junio de 1905). La misma regla se aplica a los contratos traslativos de dominio de las Entidades locales. Así, el artículo 190, inciso primero, de acuerdo con el artículo 307, LRL., dice: «Las enajenaciones de bienes de propios, así como las de los de dominio público desafectados al uso o servicio público en forma legal, y autorizadas conforme al

(19) Por consiguiente, sería posible plantear el problema de la validez del contrato si se comprobara que falta la causa, en el sentido señalado en el texto.

(20) Cfr., por ejemplo, FÁBREGAS, *Móviles y formas de ejecución de los servicios públicos*, Madrid, 1954, pág. 34 y ss.

artículo 189, habrán de realizarse por subasta pública.» Por tanto, habrá que acudir a las normas contenidas en el RC. sobre subasta pública, ya que deberá reunir los requisitos en dicho Reglamento exigidos. Por tanto, al formalizarse el contrato ante Notario o al inscribirse en el Registro de la Propiedad, se exigirá que en el certificado correspondiente expedido por el Secretario de la Corporación se señale que se ha celebrado la subasta pública de acuerdo con las disposiciones pertinentes (21).

Ahora bien, existen casos en que la reglamentación vigente no exige la subasta pública. Por supuesto quedan fuera, por su propia naturaleza, los casos de cesión gratuita; según el artículo 189, inciso segundo, LRL., la «permuta con otros bienes de carácter inmobiliario», y según el artículo 100, RB., la venta de parcelas a que se refiere el artículo 7.º Por tanto, la enajenación de bienes inmuebles exigirá la formalidad de la subasta pública cuando se haga mediante compraventa.

2. La autenticación.—a) Antecedentes.

a') El Estatuto municipal, artículo 162, párrafo 2.º, decía: «Las subastas cuya cuantía exceda de cincuenta mil pesetas han de ser autorizadas por un Notario.» Y, de acuerdo con este precepto, el artículo 5.º del Reglamento para la contratación de obras y servicios municipales, de 2 de julio de 1924, disponía que «el Secretario de la Corporación conforatante asistirá a la subasta y dará fe de ella cuando su importe no exceda de 50.000 pesetas. Se exceptuarán los casos en que, por acuerdo de la Corporación, autorice la subasta un Notario. Si la cuantía excede de la citada suma, la subasta habrá de ser autorizada por un Notario, según dispone el artículo 162 del Estatuto». Y el artículo 19 del mismo Reglamento señalaba que «los contratos que se celebren mediante subasta o concurso, así como los que se realicen por gestión o contrato directo; con arreglo a lo establecido en los artículos 161,

(21) Será el certificado del Secretario del Ayuntamiento el que se presentará al Registrador—o al Notario en su caso—para la calificación, y en él deben recogerse todos los requisitos cumplidos de acuerdo con la reglamentación vigente.

163 y 164 del Estatuto, se consignarán en escritura pública cuando el gasto o ingreso total que hayan de producir a la Entidad municipal contratante exceda de 50.000 pesetas».

b') *Ley municipal de 1935*.—Sigue el mismo criterio que el Estatuto, distinguiendo los contratos en razón a su cuantía. El artículo 130 disponía: «Las actas de subasta o concurso serán autorizadas por Notario o por el Secretario de la Corporación municipal, según que su cuantía exceda o no de cincuenta mil pesetas. Los contratos municipales, ya se celebren mediante subasta o concurso, o por concierto directo, se consignarán en escritura pública cuando el gasto o ingreso total que hayan de producir a la Entidad municipal excedan de 50.000 pesetas.»

b) *Legislación vigente*.—El artículo 318, LRL., dice: «Las actas de los concursos de las subastas y de los concursos-subastas serán autorizadas por el Secretario de la Corporación.» Por consiguiente, en principio, no se exigía intervención del Notario en caso alguno, lo que fué disparmente acogido por Secretarios de Administración local (22) y por Notarios (23). El RC., en su artículo 149, da las siguientes reglas: «1. La formalización del contrato se efectuará mediante escritura pública cuando el gasto o ingreso total que haya de producir a la Entidad contratante exceda de pesetas 250.000 y siempre que por precepto legal se exija su otorgamiento, cualquiera que fuere la cuantía de aquél (24). 2. Cuan-

(22) BERMEJO, *Derecho de Entidades locales*, cit., pág. 342, al comentar la base correspondiente, y MORENO PÁEZ, *La fe pública en las subastas y contratos de las Entidades locales*, «Revista General de Derecho», 1951, pág. 595 y ss.

(23) Cfr. trabajo cit. en el de MORENO PÁEZ. Una visión general del problema de la intervención del Notario en la actividad administrativa, en mis trabajos, *La concentración parcelaria*, Madrid, 1952, pág. 43, *La impugnación y efectos de los actos administrativos en materia de concentración parcelaria*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1953, pág. 345 y ss., y en *La constitución del patrimonio familiar*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1953, pág. 710 y ss. La tesis por mí mantenida fué aceptada por GARRIDO FALLA al recensionar mi trabajo en la «Revista de Estudios Agrosociales», y por GASCÓN HERNÁNDEZ al recensionarle en la «Revista de Administración pública».

(24) Refiriéndose a este precepto, ALBI escribe lo siguiente: «En la primitiva redacción del Reglamento se llevaba a sus últimas consecuen-

do no proceda el otorgamiento de escritura, la formalización se hará en documento por duplicado, que será suscrito en unidad de acto por el Presidente y el Secretario de la Corporación interesada y por

cias lo dispuesto en el apartado b) del artículo 341 de la LRL., según el cual es el Secretario «fedatario de todos los actos y acuerdos» de la Corporación respectiva. Ello implicaba la autorización, por dicho funcionario, de todos los contratos y por de contado de todo el trámite de apertura de pliegos en las licitaciones. Esto no fué aceptado en las discusiones de la Comisión. La intervención del Secretario quedó reducida a las actas de las licitaciones, por determinarlo así expresamente el artículo 318 de la Ley, y se extendió a la autorización de los contratos que no excediesen de 250.000 pesetas (artículo 49), siguiendo el precedente de la Ley de Contabilidad en su última reforma. En diversas publicaciones periódicas se ha combatido la intervención del Secretariado de Administración local en la autorización de los actos licitatorios y contratos derivados de los mismos, con el argumento simplista de que ante los intereses encontrados de dos partes debe ser una tercera neutral—el Notario—quien intervenga y no un asalariado de una de ellas, razonamiento éste desprovisto de valor, como justifican los siguientes argumentos:

«1.º Que el Secretario es el funcionario público a quien la ley atribuye la fe pública administrativa.

»2.º Que no estamos en presencia de intereses encontrados de dos partes en igualdad de circunstancias, sino frente al interés general personificado por la Administración pública y el particular del contratista, ocupando aquélla, con relación a este último, la postura privilegiada que es característica peculiar del contrato administrativo.

»3.º Que el Secretario da fe, de modo exclusivo, por razón de su cargo de un sinnúmero de cuestiones en que se halla afectado el interés particular y autoriza, como hemos visto, los contratos cuya cuantía no resulte superior a 250.000 pesetas, por lo cual es evidente que no existe ningún fundamento de principio que impida la plena actuación secretarial en la contratación, sino meras razones de oportunidad.

»4.º Que la actuación del Notario en la contratación administrativa es meramente formal y episódica, puesto que no afecta a la perfección del contrato, sino que se produce con referencia a un contrato ya firme y de redacción inalterable, quedando reducida, de modo exclusivo, a operar sobre las certificaciones que libre el Secretario.»

Cfr. ALBI, *Orientaciones generales del nuevo Reglamento de contratación de las Corporaciones locales*, REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, núm. 71, págs. 675 y s.

Las primeras consideraciones son discutibles, por partir de posiciones doctrinales que no estimamos correctas. Pero la tercera y cuarta contienen razones dignas de tenerse en cuenta.

el contratista, a quien se entregará uno de los ejemplares, y el otro quedará en poder de la propia Corporación. 3. En los contratos que no excedan de 10.000 pesetas, la formalización podrá limitarse, si el órgano local competente no dispone lo contrario, a la comunicación literal del acuerdo en que consten las condiciones y la adjudicación con el «Recibí y conforme» del contratista en el duplicado. 4. No será necesaria la formalización de los contratos mediante documento público, cualquiera que fuere su cuantía, cuando se refieran a adquisiciones directas de artículos, materiales o efectos en establecimientos o sitios públicos de venta». ¿Son aplicables estos preceptos a los contratos de transmisión del dominio de los inmuebles de las Entidades locales?

Con anterioridad, se había afirmado la distinción en la contratación administrativa de dos momentos perfectamente definidos: el acto de la subasta (cuando ésta era preceptiva) y el de la formalización de la escritura. Y que el artículo 318 del texto de 1950 de la LRL. podía interpretarse en el sentido de que el Secretario de la Entidad local únicamente sustituía al Notario en el primer momento, pero no en el segundo, en el que el Notario intervendría para otorgar la correspondiente escritura pública, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1.280, CC. Como afirmaba Sanahuja, «si el acto fuese inscribible en el Registro de la Propiedad, es siempre obligatoria la escritura» (25), y Albi, en la misma dirección, afirmaba, con arreglo a la legislación anterior a 1950, que intervendría el Notario en aquellos casos en que la escritura fuera necesaria para la inscripción en el Registro de la Propiedad (26). Sin embargo, creo que, a la vista del nuevo RC., la solución debe ser distinta. En efecto, el artículo 1.280, CC. lo que exige es que consten en documento público «los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles». Entiéndase bien: no dice «escritura pública», dice «documento público». Y «documento público», según

(25) *La contratación administrativa ante Notario*, «Revista de Derecho Privado», 1946, págs. 806 y ss.

(26) *Los contratos municipales*, cit., pág. 238.

el artículo 1.216, CC., son «los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley» (27); es decir, que documento público será, también, el autorizado por el Secretario de la Corporación local. Por ello, no es obstáculo a que se aplique el sistema previsto en el artículo 49, RC., a los contratos traslativos del dominio. La duda podría plantearse en atención al artículo 49, párrafo 1, al exigir escritura pública, además de en aquellos casos en que la cuantía de las prestaciones exceda de 250.000 pesetas, en aquellos otros en «que por precepto legal se exija su otorgamiento, cualquiera que fuere la cuantía de aquél». ¿Se trata de uno de estos casos la transmisión del dominio de los inmuebles? En principio, parece que no, ya que ningún precepto especial—interpretando el artículo 1.280, CC., en el sentido expuesto—exige en estos casos la escritura pública; bastará el documento público, documento público que podrá extenderse en la forma prevista en el artículo 49, RC., según la cuantía de las prestaciones. En resumen, únicamente es preceptiva la intervención del Notario en aquellos casos en que el valor de la transmisión exceda de 250.000 pesetas. Pero ello no constituye obstáculo alguno para que, en aquellos casos en que el adquirente desee la garantía de la escritura pública, se acuda al Notario. Es más, en la práctica de buena parte de las regiones españolas esto será lo normal.

III. CONTENIDO DE LOS CONTRATOS

a) *Las prestaciones de las partes.*

En orden a las prestaciones de cada una de las partes, las disposiciones reguladoras de la actividad de las Entidades locales no señalan ninguna especialidad digna de tenerse en cuenta. Por tan-

(27) Y el artículo 3.º de la Ley Hipotecaria dice: «Para que puedan ser inscritos los títulos expresados en el artículo anterior deberán estar consignados en escritura pública, ejecutoria o *documento auténtico expedido por Autoridad judicial o por el Gobierno o sus Agentes*, en la forma que prescriban los reglamentos.»

to, habrá que acudir a las normas generales del CC. y las especiales de cada tipo de contrato. Según estemos en presencia de una compraventa, una permuta, o una donación, variará el contenido del contrato. Las normas contenidas en los artículos 51 al 64, RC., se refieren, principalmente, a los contratos de obras y servicios públicos, no a los estudiados en el presente trabajo.

Únicamente conviene señalar, cuando se trata de cesiones gratuitas, los preceptos contenidos en el artículo 97, RB.

b) *El cumplimiento de las mismas.*

Pese a la naturaleza civil de los contratos que estudiamos, como el RC. parte de una concepción unitaria de los contratos perfeccionados por las Entidades locales, aplica a éstos las normas propias de los administrativos, y, en consecuencia, conserva el privilegio de la acción de oficio, como pone de manifiesto el artículo 65, RC (28).

IV. EFECTOS

a) *Efectos normales.*

La eficacia normal de los contratos estudiados se desarrolla en las direcciones siguientes:

1. *Efectos jurídicociviles:* a) Serán los propios del contrato de que se trate. El común a todos ellos es, como antes se ha dicho, la transmisión del dominio a persona distinta. El patrimonio de la entidad sufre una merma consistente en el bien inmueble enajenado. Ahora bien, así como en el caso de permuta tal merma se ve compensada con el bien que se recibe a cambio, y en los de compraventa por el precio, en los de cesión gratuita no existe propiamente

(28) Critica esta regulación, GARCÍA DE ENTERRIA, *Dos regulaciones orgánicas de la contratación administrativa*, cit.

una contraprestación, si bien resultará beneficiada la población del Municipio al realizarse los fines previstos en el artículo 97, RB.

b) La posibilidad de inscripción en el Registro de la Propiedad es indiscutible. No es obligatoria, siguiendo las normas generales de nuestro Derecho hipotecario, salvo el supuesto previsto en el artículo 101, RB., que no es, precisamente, un supuesto de transmisión de dominio. Es potestativa para las personas interesadas. Ahora bien, su conveniencia viene resaltada por una elemental consideración: que, como los bienes que se transmiten son inmuebles, han de estar inscritos, necesariamente, a nombre de la Entidad local que los enajena, según el artículo 35, RB (29); por tanto, de no inscribirse a nombre del adquirente, seguirán figurando a nombre de la Entidad local, con los consiguientes perjuicios para aquél.

Existe un caso, no obstante, propio de transmisión del dominio de inmuebles, en que la inscripción en el Registro es obligatoria: me refiero a la permuta por otros bienes inmuebles. En efecto, en virtud de la permuta, la Entidad local adquiere ciertos bienes inmuebles; luego, en aplicación estricta del artículo 35, RB., citado, es necesario que los mismos se inscriban en el Registro, haciendo uso, si es necesario, del procedimiento simplificado en el mismo previsto.

2. *Efectos juridicofiscales.*—En el ámbito tributario, los contratos surtirán los efectos normales. Es indudable que no dará lugar a imposición por arbitrio municipal sobre el incremento del valor de los terrenos, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 517, c), y 520, b), LRL. Ahora bien, los impuestos del Estado gravarán, normalmente, la transmisión, respecto de la cual no concurren ninguna de las exenciones previstas en el artículo 673, LRL., pues en principio corresponde abonar los impuestos al adquirente.

(29) Sobre el problema, con anterioridad a la publicación del Reglamento, cfr. mi trabajo *La inscripción de los bienes municipales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1951, págs. 361 y ss.; y MORENO PÁEZ, *En torno a la inscripción de los bienes municipales*, «Revista Crítica de Derecho Inmobiliario», 1955, págs. 554 y ss.

b) *Efectos anormales.*

En aquellos casos en que se realiza una transmisión contraviniendo los preceptos legales, aparte de la nulidad consiguiente del acto ; en aquellos casos en que es posible por no existir tercero hipotecario, se producirá como efecto anormal el de la responsabilidad de los funcionarios que adoptaron el acuerdo. (Cfr., en especial, artículo 413, LRL.)

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
Registrador de la propiedad
Profesor adjunto de Derecho Administrativo