

# REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL

Depósito Legal M. 1.582.-1958

AÑO XVIII

ENERO-FEBRERO 1959

NUM. 103

## I. SECCION DOCTRINAL

### Algunos aspectos de la contratación en las Corporaciones locales

por

**ANTONIO PONS PEREZ**

Notario de Gandia

#### I

#### MODIFICACIONES EN LOS SERVICIOS OTORGADOS EN CONCESIÓN POR LAS CORPORACIONES LOCALES

En la contratación de las Corporaciones locales es requisito esencial para su validez y eficacia, entre otros, el cumplimiento de las formalidades exigidas por las disposiciones vigentes. La forma normal de contratación es la subasta, y sucesivamente en los casos procedentes según lo estatuido, el concurso-subasta, el concurso y el concierto directo.

Pero cualquiera que sea la forma de contratación de estas Corporaciones, el contrato celebrado, una vez perfeccionado, es inalterable, y así lo consigna el artículo 51 del Reglamento de Contratación de dichas Corporaciones, al disponer que los contratos serán inalterables a partir de su perfeccionamiento, y deberán ser cumplidos con estricta sujeción a sus cláusulas y a los pliegos que le sirvan de base, cuyas condiciones jurídicas, técnicas y económicas, sólo podrán modificarse mediante nueva

licitación, salvo las excepciones expresamente admitidas por los artículos que le siguen a éste relacionado.

No interesan, por no venir al caso de nuestro estudio, las excepciones a que hace referencia este artículo relacionado y que se apuntan a continuación en el capítulo V del referido Reglamento de Contratación, encabezado por dicho artículo 51.

Pero es que, además de los casos de excepción regulados en el mencionado capítulo V, hay otros casos contenidos en la frondosa normativa de disposiciones administrativas que regulan la vida, economía, competencia y actividades de las Corporaciones locales.

Y así, en orden a lo que va a constituir tema de nuestro estudio, según se expresa en el enunciado del mismo, o sea, a la modificación que se introduzca en los servicios otorgados en concesión por las Corporaciones locales, esto mismo entendemos que es una excepción al principio de inalterabilidad a que se refiere el artículo 51 de dicho Reglamento de Contratación; es decir, en estos casos pueden introducirse alteraciones sin necesidad de nueva licitación, o sea, ni subasta ni concurso.

El precepto fundamental, a este respecto, está constituido por el último párrafo del artículo 163 de la Ley de Régimen local, al disponerse en él que el arrendatario o concesionario, previa autorización de la Corporación, podrá introducir mejoras en la prestación del servicio, y también la Corporación podrá imponerlas mediante indemnización adecuada. Tiene su complemento y su desarrollo este precepto en diversas disposiciones del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales. Este, en su artículo 127 establece, respecto a las concesiones, que la Corporación concedente ostentará, sin perjuicios de las que procedan, las potestades que se determinan en este artículo, entre otras, las de ordenar discrecionalmente, como podría disponer si se gestionare directamente el servicio, las *modificaciones en el concedido* que aconsejare el interés público, y entre otras, las que especifica en la siguiente forma: «A) La variación en la calidad, cantidad, tiempo o lugar de las prestaciones en que el servicio consista; y B) La alteración de las tarifas a cargo del público y en la forma de retribución del concesiona-

rio». Y sigue diciendo dicho artículo 127, entre otras cosas, que la Corporación concedente deberá: ... Mantener el equilibrio financiero de la concesión, para lo cual: a) *Compensará económicamente* al concesionario por razón de las modificaciones que le ordenare introducir en el servicio y que incrementaren los costos o disminuyeren la retribución; y b) Revisará las tarifas y subvención cuando, aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinaran, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión.

Por lo que respecta a la modificación de las tarifas, el artículo 152 del mismo Reglamento de Servicios ya establece que las tarifas de las empresas mixtas o concesionarias se entenderán sujetas a revisión, y el 151, que las tarifas de los servicios públicos podrán ser *modificadas*, en todo momento, por la Corporación concedente, atendiendo a las circunstancias económicas y sociales relevantes en el servicio, y que si éste se prestare por empresa mixta o por concesión, la empresa o el concesionario, respectivamente, tendrán intervención en el expediente de *modificación*, y que la modificación de las tarifas habrá de ser aprobada por la Corporación y, *en su caso*, por el Ministerio al que correspondiere la aprobación inicial, que deberá dictar la resolución en el plazo máximo de tres meses, a contar de la fecha en que hubieren tenido entrada en el Registro los documentos, y transcurrido ese término quedará ratificada la aprobación de la Corporación. Y la aprobación inicial se regula en los términos que resultan del artículo 148 del repetido Reglamento de Servicios, al establecer este artículo que para la validez de las tarifas se requerirá que sean fijadas y aprobadas por la Corporación titular del servicio, y en su caso, además, cuando se trate de servicios de carácter industrial o mercantil, por el Ministerio al que correspondiere la inspección del mismo. De donde resulta que la aprobación ministerial de las tarifas, tanto al otorgarse la concesión del servicio como al ser modificadas en una concesión en marcha, sólo se precisa cuando se trate de servicios de carácter industrial o mercantil; y así, por ejemplo, si la concesión versara sobre el servicio de aguas potables

a una población, como este servicio no es de carácter industrial ni mercantil, las tarifas, ni en su iniciación ni en su modificación, no necesitan aprobación ministerial. Algo de confusión podría introducir a este respecto del régimen de tarifas de que ahora nos ocupamos, el artículo 129 del Reglamento de Servicios, que determina la retribución que percibirá el concesionario en las concesiones en general, y en el que se dice que percibirá, entre otras cosas, «... b) Las tasas a cargo de los usuarios con arreglo a tarifa aprobada en la forma dispuesta por el artículo 179 de la Ley»; y este referido artículo de la Ley dice que las tarifas de los servicios *municipalizados* requerirán la aprobación del Ministerio correspondiente. Parece, pues, que tras la amplia libertad que el Reglamento de Servicios y la misma Ley fundamental otorgan a las Corporaciones en ese punto de las tarifas, este referido artículo 129 del Reglamento, por la referencia que le hace al 179 de la Ley, generaliza a todos los servicios en concesión, cualquiera que sea la naturaleza del servicio, la necesidad de autorización ministerial que tal artículo 179 de la Ley exige para las tarifas de los servicios *municipalizados*. Pero esta interpretación es inaceptable y la consideramos como una falta de cuidada redacción; en primer lugar, porque la referencia al artículo 179 de la Ley es incoherente, pues éste se refiere a sólo servicios municipalizados, y es perfectamente explicable que cuando los servicios estén municipalizados se requiera siempre la aprobación ministerial; y en segundo término, porque tal interpretación iría contra la normativa orgánica y especial de las tarifas, contenida en el capítulo VI del Reglamento de Servicios, y regulada, al respecto que nos ocupa, en los relacionados artículos 148, 151 y 152.

Resumiendo lo que venimos diciendo hasta ahora, entendemos que las alteraciones efectuadas, en el sentido que estamos refiriendo, en una concesión de servicio, por ejemplo, de aguas potables a una población, no necesitan de nueva licitación, ni por subasta ni por concurso. Cuando el último párrafo del artículo 163 de la Ley habla, de una parte, de mejoras introducidas por el concesionario y, de otra parte, de indemnización adecuada por parte de la Corporación, y cuando el ar-

Artículo 127 del Reglamento de Servicios habla de modificaciones en el servicio concedido, variaciones en la cantidad, calidad, etcétera; alteración de las tarifas, y que la Corporación concedente deberá mantener el equilibrio financiero de la concesión y que compensará económicamente al concesionario, etc., según hemos visto en la relación que hemos hecho anteriormente de estos artículos, todo esto son relaciones jurídicas normales entre la Corporación concedente y el concesionario, derivadas, pudiéramos decir, de la racionalización del objeto del contrato para el cumplimiento de éste, según las circunstancias de cada tiempo, en el tracto sucesivo de su duración, y que, por consiguiente, las relaciones jurídicas normales que entraña la modificación del servicio con el alcance a que se refiere el referido artículo 163 de la Ley en su último párrafo y concordantes del Reglamento de Servicios, son relaciones jurídicas de concierto directo de la Corporación con el concesionario.

Entendemos que la «indemnización adecuada» a que se refiere dicho artículo de la Ley, y la «compensación económica» que prescribe el artículo 127 del Reglamento de Servicios, que la Corporación concedente otorgará al concesionario, en caso de una modificación del servicio, puede consistir en la cesión del uso o del goce de bienes patrimoniales de la Corporación al concesionario; y en este caso, la referida cesión entendemos que entra dentro del concierto directo entre la Corporación y el concesionario; es decir, que esta cesión se produce sin necesidad de licitación alguna, pues esto sería el llamamiento a otras personas en un asunto que es del ámbito exclusivo de las dos partes interesadas en una concesión en marcha. Que no hay obstáculo a que dichas compensaciones puedan hacerse efectivas mediante la cesión del uso o goce de los bienes de una Corporación, nos lo demuestra el artículo 115 del Reglamento de Servicios, que, al determinar las cláusulas mínimas que se harán constar en toda concesión (y por consiguiente entendemos que en toda modificación del servicio en una concesión en marcha), figura entre ellas la que dice así: «3.ª Obras e instalaciones de la Corporación cuyo goce se entregare al concesionario».

Aparentemente, parece que pudiera oponerse a esto que acabamos de exponer la disposición del artículo 75 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales cuando se den los supuestos que en el mismo se prevén, ya que en dicho artículo se establece que el arrendamiento y cualquier otra forma de cesión del uso de bienes patrimoniales habrá de realizarse por subasta, cuando el precio estipulado excediere de las cifras señaladas en el apartado f) del artículo 311 de la Ley, o cuando, sin alcanzar dicha cuantía, la duración de la cesión fuere superior a cinco años. En estos dos referidos supuestos, la cesión del uso siempre ha de hacerse por subasta. Esta forma rígida de la subasta para la cesión del uso de bienes patrimoniales parece que no tenga excepción, tratándose, como decimos, de los supuestos de referencia; pero dicho artículo, como emplea la frase «cualquier forma de cesión», se entiende, por tanto, que cabe incluso la cesión por permuta; pero hablar de subasta en la permuta es absurdo. Si, pues, la cesión del uso de bienes patrimoniales se efectúa por permuta, habrá que aplicar, llenando una laguna del artículo 75 y por analogía racionalísima, el régimen de enajenaciones de bienes de propios, en los términos que se expresan en los artículos 190 de la Ley y 98 del Reglamento de Bienes y demás de aplicación, o sea, principio general de forma de contratación en enajenaciones de bienes de propios, *la subasta* (nunca el concurso); excepción de la subasta—entre otros casos específicos que después señalaremos—cuando la enajenación es por permuta, en los términos que veremos más adelante, en cuyo caso ya se entiende que el contrato de enajenación por permuta se efectúa por concierto directo; luego la cesión del uso por permuta se efectuará igualmente por concierto directo; lo que nunca puede hacerse es por concurso.

En la segunda parte de nuestro estudio desarrollaremos ampliamente estas ideas sobre enajenación de bienes de propios.

Entendemos que esta disposición a que nos venimos refiriendo del artículo 75 del Reglamento de Bienes, en orden a la cesión del uso de bienes patrimoniales, es de rigurosa aplicación cuando la Corporación titular de los bienes cuyo uso se trate de ceder, proyecte la celebración de un contrato autóno-

mo de cesión de uso, o sea, que el uso que se cede sea en sí el objeto del contrato que celebre la Corporación; pero cuando esa cesión del uso o del goce—que para el caso entendemos que es igual, según antes apuntábamos—esté implicada en el complejo jurídico y económico que supone toda concesión de servicios, o sea, cuando constituye una pieza de engranaje en ese complejo, entonces la cesión del uso o del goce entendemos que pierde su virtualidad, tanto para que se la considere como contrato autónomo dentro de la concesión, como para que se haya de canalizar en su formalización por los cauces marcados en el repetido artículo 75 del Reglamento de Bienes; sino que entonces, al encontrarse enmarcada la cesión del uso o del goce dentro de la concesión, se convierte en una de las cláusulas que como mínimas ha de contener toda concesión, entre ellas la que ya hemos transcrito del artículo 115 del Reglamento de Servicios; luego el «goce que se entrega», o, dicho por analogía, el «uso que se cede», está sujeto—en cuanto que se trata de una cláusula que va unida al complejo de la concesión—a la misma normativa que ésta respecto a los cauces legales de su formalización, a saber: o subasta o concurso-subasta, concurso o concierto directo, según los casos.

Y ahora volvemos a nuestro razonamiento, antes apuntado, de que para el caso de modificación del servicio en concesión, la «indemnización adecuada» a que se refiere el artículo 163 de la Ley y la «compensación económica» que dice el artículo 127 del Reglamento de Servicios («compensará económicamente», dice a la letra) puede consistir en la entrega al concesionario del goce (o cesión del uso, repetimos nosotros) de obras e instalaciones de la Corporación, en definitiva, de bienes de propios de ésta; pues si esta entrega entra como función normal de la concesión al constituirse ésta, igualmente la consideramos como función normal cuando se produce la modificación del servicio, y también como forma natural de la «indemnización» o de la «compensación» a que antes nos referíamos; y si, pues, ya hemos visto que la modificación del servicio de una concesión en marcha se resuelve por concierto directo entre la Corporación y el concesionario, todo lo que forma parte del complejo de esta modi-

ficación—que también es un complejo jurídico y económico—se ha de resolver por el mismo cauce del concierto directo.

La literalidad de la normativa que estamos examinando, referente a la modificación del servicio en concesión, no parece que exija publicidad alguna respecto a los extremos a que haga referencia la modificación del servicio; sí creemos que encaja mucho, y con fuerza, esa publicidad en el espíritu de esa normativa. El artículo 312 de la Ley de Régimen local establece como requisito en la contratación de las Corporaciones, que los pliegos de condiciones, después de aprobados por el Pleno de la Corporación, se expondrán al público durante un plazo de ocho días, anunciándose así en el *Boletín Oficial de la Provincia*, para que puedan presentarse reclamaciones, las cuales serán resueltas por la misma Corporación. Mas cuando la contratación haya de revestir la modalidad de la concesión, dice el artículo 121 del Reglamento de Servicios que el período de reclamaciones a que se refiere el artículo 312 de la Ley se sustituirá en las concesiones por una información pública, durante treinta días, referida a los pliegos, proyectos, reglamentos y tarifas. Cómo haya de realizarse esta información, el Reglamento no lo determina; parece que haya de hacerse el anuncio de la información en el *Boletín Oficial de la Provincia*, determinándose dónde se encuentra el expediente, para que pueda ser debidamente examinado; parece que la efectividad de la información pueda consistir (como consiste en otros casos de actividades de la Administración) en la apreciación o informe que puedan emitir los administrados que lo deseen, con vistas a ilustrar a la Corporación respecto a los extremos de la concesión formulados previamente por la Corporación; parece que, en definitiva, por analogía a lo dispuesto en el artículo 312 de la Ley, la Corporación resolverá sobre lo que ella juzgue a la vista de lo que se haya podido alegar en la información pública efectuada. Está claro, pues, que cuando se trate de una concesión, no hay plazo de ocho días para presentar reclamaciones, a que se refiere el artículo 312 de la Ley, sino la información pública de treinta días que prescribe el 121 del Reglamento de Servicios.

Pues bien, esta publicidad de información pública ¿es pre-



ceptiva en la modificación de los servicios en concesión? Repetimos que, según la literalidad de la normativa, parece que no; pero porque en una modificación del servicio también se comprometen intereses tanto de la Corporación como de los administrados, a veces quizá en mayor escala y de mayor volumen que al concertarse inicialmente la concesión misma, cuyos intereses son los que, en definitiva, demandan la publicidad, en los términos antes referidos, nosotros abogamos por la publicidad—por una razón de analogía—, en forma de dicha información pública, para el caso de modificación del servicio en concesión, por entenderla, como decíamos antes—dentro del espíritu de esta legislación—, requisito común tanto para la concesión inicial como para la modificación, espíritu de esa legislación que consiste en la publicidad que debe llevar consigo la posición de intereses, tanto de la Corporación como de los administrados.

## II

### ENAJENACIONES DE BIENES DE PROPIOS

Quisiéramos salir al paso de cierta desorientadora interpretación que hemos visto defendida en este punto, referida a las enajenaciones de bienes inmuebles de propios, que pudiera y ha querido informarse en el texto ambiguo y de redacción imprecisa de los artículos 189 y 190 de la Ley de Régimen local y 95 y 98 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales.

Damos a continuación el texto de estos artículos, para deducir después de ellos lo que interesa a nuestro razonamiento:

Artículos de la Ley:

«Art. 189. 1. Los bienes inmuebles de propios no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del Ministerio de Hacienda, cuando su valor exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación. No obstante, se dará cuenta al Ministerio de la Gobernación de toda enajenación de bienes inmuebles que se proyecte.

2. Tampoco podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los

habitantes del término municipal y previa autorización del mismo Ministerio.

3. Se exceptúan de la aprobación del Ministerio las cesiones autorizadas por leyes especiales.

Art. 190. 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 artículo 189, habrán de realizarse por subasta pública. Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario.»

#### Artículos del Reglamento :

«Art 95. 1. Los bienes inmuebles de propios no se podrán enajenar, gravar ni permutar sin autorización del Ministerio de la Gobernación, previo informe del de Hacienda, cuando su valor exceda del 25 por 100 del presupuesto ordinario.

2. Tampoco podrán cederse gratuitamente sino a Entidades o a Instituciones públicas, para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, y previa autorización del Ministerio de la Gobernación.

3. Se exceptúan de la aprobación ministerial las cesiones autorizadas por leyes especiales.

4. No obstante, toda enajenación, gravamen, permuta o cesión gratuita de bienes inmuebles de propios que no requiera aprobación del Ministerio de la Gobernación, deberá ser puesta en conocimiento del mismo.

5. No procederá la cesión gratuita cuando fuere posible atender las finalidades de que se tratare, manteniendo la Entidad local el dominio o condominio de los bienes o constituyendo sobre ellos algún derecho real.

Art. 98. 1. Las enajenaciones de bienes de propios y los de dominio público desafectados del uso o servicio público en forma legal, y autorizadas conforme al artículo 189 de la Ley y 95 de este Reglamento, habrán de realizarse por subasta pública.

2. Se exceptúa la enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y la equivalencia de valores.»

Recordamos nuestro aserto, antes consignado, de que en la enajenación de bienes de propios, la forma única de contratación es la subasta, con las excepciones de que nos ocuparemos al final.

Pero es que del texto de los artículos 190 de la Ley y 98 del Reglamento de Bienes, antes transcritos, con una interpretación desorientadora, como decíamos antes, podría deducirse —y se ha querido deducir— que sólo están sujetas al requi-

sito de la subasta las enajenaciones de bienes inmuebles de propios «autorizados conforme al artículo 189 (de la Ley)», según frases del artículo 190, y «autorizadas conforme al artículo 189 de la Ley y 95 de este Reglamento», frases estas de dicho artículo 98 del Reglamento; pero entendiendo tal interpretación que la frase de *autorizadas* que emplea tanto el precepto legal como el reglamentario, se refiere a las enajenaciones que requieren autorización del Ministerio de la Gobernación, para deducir la consecuencia de que las enajenaciones de bienes inmuebles de propios para las que no se necesita la autorización del Ministerio de la Gobernación, no necesitan del requisito de la subasta.

Pero esa interpretación la juzgamos inadmisibile, y entendemos que *en todo caso*, las enajenaciones de bienes de propios, con las excepciones específicas que después apuntaremos, están sujetas al requisito de la subasta, tanto si necesitan la autorización del Ministerio, como las que no precisan de esta autorización; y esto por las razones siguientes:

Primera.—Que la frase *autorizadas* que emplean dichos artículos 190 de la Ley y 98 del Reglamento, no se refiere a las enajenaciones con autorización del Ministerio de la Gobernación según el artículo 189 de la Ley y 95 del Reglamento de Bienes, sino que se refiere a que en estos dos últimos artículos están «autorizadas» genéricamente las enajenaciones de bienes de propios, y esto —decimos nosotros—, en contraposición a los preceptos respectivamente anteriores, o sea 188 de la Ley y 94 del Reglamento, que «no autorizan» la enajenación de los bienes de dominio público ni comunales, por lo que, a continuación había que decir, para dejar las cosas en su punto, que las enajenaciones de bienes de propios sí que están «autorizadas», incluso cuando estos bienes de propios consisten en bienes inmuebles; y esto es lo que se hace en los artículos 189 de la Ley y 95 del Reglamento, o sea, reconocer que los bienes de propios son enajenables, que las enajenaciones de estos bienes están autorizadas en tales artículos y que refiriéndose a bienes inmuebles, unas lo son con el requisito de autorización del Ministerio de la Gobernación y otras simplemente con el de la dación de cuenta a dicho Ministerio; pero en definitiva están *autORIZA-*

*das* en dichos artículos las enajenaciones de todos los bienes de propios, siquiera que las referentes a bienes no inmuebles lo estén sólo de un modo implícito y pues, por tanto, cuando los artículos 190 de la Ley y 98 del Reglamento hablan del requisito de la subasta para las enajenaciones autorizadas conforme a los artículos 189 de la Ley y 95 del Reglamento, se refieren a todas las enajenaciones, porque las enajenaciones de todos los bienes de propios están *autorizadas* en ellos.

Y es que se precisaba de una declaración explícita que, en general, autorizare las enajenaciones de bienes de propios; de otro modo, y teniendo en cuenta la definición que de esta clase de bienes da el artículo 186 de la Ley: «Son bienes de propios los que siendo propiedad del Municipio, no estén destinados al uso público ni a la realización de ningún servicio y puedan constituir fuente de ingreso para el Erario municipal», podría parecer, ateniéndose al último extremo de la definición «y puedan constituir fuente de ingreso para el Erario municipal», que los bienes de propios constituyeran sólo un patrimonio de disfrute productivo de ingresos para el Ayuntamiento y, en general, para las Corporaciones locales; y lo mismo podría deducirse de su equivalente el artículo 5.º letra a) del Reglamento de Bienes. Era obligado, pues, que se dijese que en general, los bienes de propios son enajenables, que se autorizare su enajenación, y esa autorización genérica es la que dan, bien es verdad que de modo incorrecto e impreciso, los artículos 189 de la Ley y 95 del Reglamento de Bienes.

Segunda.—Según el artículo 196 de la Ley, el arrendamiento de bienes patrimoniales habrá de realizarse por subasta cuando el precio del contrato exceda de la cuantía señalada en el artículo 311; su concordante el artículo 75 del Reglamento de Bienes, además del arrendamiento, se refiere a cualquier otra forma de cesión del uso de bienes patrimoniales, y amplía la referencia de los valores de dicho artículo 311 de la Ley, al caso de que la duración de la cesión fuese superior a cinco años, aún sin alcanzar dicha cuantía. O sea, que ateniéndonos a la referencia que se hace al artículo 311 de la Ley, el arrendamiento o cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales,

por ejemplo en un Municipio cuyo presupuesto exceda de 100 millones de pesetas, tendría que efectuarse con el requisito de la subasta cuando el precio del arriendo o de la cesión del uso exceda de 150.000 pesetas, y en caso de que la duración de la cesión fuese superior a cinco años, cualquiera que fuese su cuantía por modesta que ésta sea. En cambio, si se afectare el criterio de esa interpretación desorientadora a que nos hemos referido con anterioridad, defendiendo, como hemos visto, que sólo están sujetas al requisito de la subasta las enajenaciones de bienes de propios para las cuales se exija autorización del Ministerio de la Gobernación, y como para que se exija ésta es preciso que el valor del inmueble exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación, resultaría que el mismo Municipio del ejemplo antes propuesto, que tiene las cortapisas indicadas en cuanto a la forma de contratación para un simple arrendamiento o cesión de uso, podría, no obstante, vender sin el requisito de la subasta, o sea, por el simple concierto directo, un inmueble apreciado en veinticuatro millones de pesetas; y esto es contrario al espíritu de las discretas garantías que, en cuanto a la forma de contratación, se establecen en el ordenamiento de la legislación de las Corporaciones locales.

Tercera.—Que si quedase alguna duda sobre la materia que estudiamos después de los razonamientos que hemos expuesto hasta aquí, habría de acudir, para mayor aclaración, a las normas generales de contratación de las Corporaciones locales, normas contenidas en la Ley de Régimen local, texto refundido de 24 de junio de 1955 y Reglamento de Contratación de 9 de enero de 1953, las cuales nos llevan a la misma conclusión de que la subasta es la única forma de contratación en la enajenación de bienes de propios.

En efecto, el artículo 307 de la Ley, primero del título segundo, que es el que trata de la contratación, nos dice que los contratos que celebren las Entidades locales se realizarán, por regla general, mediante subasta. Este es, pues, el principio general de contratación de las Corporaciones locales, que recoge en el mismo sentido el artículo 13 del Reglamento. Son formas excepcionales de contratación, el concurso-subasta, el concurso

y la contratación directa. Por lo que se expresa en los artículos 308 de la Ley y 14 del Reglamento, en las subastas se referirá la licitación únicamente al precio o tipo expresado numéricamente, y el remate se adjudicará de modo automático a la oferta que, ajustándose al pliego de condiciones, represente mayor ventaja económica. Y esto cuadra perfectamente con el caso de enajenación de bienes de propios, en donde —en definitiva—, se trata sólo de obtener la mayor ventaja económica posible; luego a esta forma de la subasta, o sea, a la forma normal de la contratación, se habrán de acomodar los contratos de enajenación de bienes de propios; pues por otra parte, por las características de los concursos-subastas y simples concursos, perfiladas en el artículo 309 de la Ley, estas dos formas de contratación nunca pueden serle aplicables a las enajenaciones de bienes de propios, máxime, cuanto que a mayor abundamiento, el artículo 310 de la Ley y 37 del Reglamento, determinan específicamente los contratos que podrán celebrarse por concurso-subasta o por concurso, y en ninguno de ellos se admite para estas dos formas de contratación las enajenaciones de bienes de propios.

Falta, pues, que consideremos si las enajenaciones de bienes de propios encajan en la forma de contratación de concierto directo. De ésta se ocupan los artículos 311 de la Ley y su concordante el 41 del Reglamento; el primero comienza su enunciado diciendo que «Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, podrán ser concertados directamente o realizados por administración los *servicios u obras* siguientes:» y el segundo, o sea el 41 del Reglamento, enuncia diciendo que «Podrán ser concertados directamente los *contratos* siguientes:» y a continuación, en ambos artículos, con una igualdad fundamental de literalidad y de redacción, se enumeran los casos a que se refieren, en los términos siguientes:

a) Los que se refieren a operaciones de Deuda, negociación de efectos públicos o transporte de material de fondos.

b) Los que no puedan ser objeto de concurrencia por versar sobre efectos o materias cuya producción está protegida por privilegio industrial o de los que sólo haya un productor o poseedor.

c) Los de reconocida urgencia, incompatible con las formalidades de subasta o concurso.

d) Los que después de segunda subasta declarada desierta, se realicen con arreglo a los precios y condiciones que le sirvieron de base.

e) Los que después de un concurso declarado desierto, se realicen en condiciones no inferiores a las fijadas para aquél; y

f) Aquellos cuyo total importe no exceda de 150.000 pesetas en presupuestos que excedan de 100 millones; de 100.000, cuando excedan de 20 millones; de 30.000, cuando excedan de cinco millones; de 15.000, cuando excedan de un millón; de 10.000, cuando excedan de 500.000, y de 5.000 pesetas en todos los demás.»

En la relación de los negocios acabados de enumerar no hay ninguno que se refiera a enajenaciones de bienes de propios. Podría alegarse que estas enajenaciones, a efectos de llevarse a cabo por concierto directo, se las pueda encajar en los casos de los apartados c), d) y f) por la razón de que el artículo 41 del Reglamento, en su enunciado inicial, antes transcrito, se refiere a *contratos*, sin distinguir y que por tanto también puede referirse a contratos de enajenación de bienes de propios; pero esto no es así, ya que el artículo del mismo texto, y de mayor jerarquía o sea el 311 de la Ley habla no de contratos en general, sino de *servicios u obras*, y por tanto, no de toda clase de contratos, luego su equivalente del Reglamento, al decir *contratos*, se ha de referir sólo a la especie de contratos —servicios u obras—, a que se contrae el artículo 311 de la Ley, del que toma paternidad y sentido su referido equivalente del Reglamento. Mejor hubiera sido una mayor o exacta concordancia en este punto; pero en la duda, si la hubiera, ha de prevalecer el principio de la jerarquía normativa, o sea, el de la Ley; esto es lo jurídico. La prevalencia de esta jerarquía normativa está reconocida hoy expresamente en la Ley de 26 de julio de 1957 sobre régimen jurídico de la Administración del Estado, en cuyo preámbulo, entre otras cosas, se dice que «proclama el principio de la jerarquía normativa entre las disposiciones de diferente grado y el obligado respeto a la Ley en todo caso»; y por esto

dispone en el artículo 23 de su parte dispositiva, que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de grado superior. Es muy bueno y era de gran conveniencia que este principio se recogiese explícitamente en una Ley fundamental de carácter administrativo.

Y del mismo Reglamento se deduce que así sea, pues en el artículo siguiente, el 42, al referirse al caso 3.º del 41 (el c) antes transcrito), dice que a los efectos del número 3.º del artículo que antecede (el 41), serán aplicables las siguientes normas: «a) Se entenderá que existe reconocida urgencia cuando circunstancias imprevisibles demanden una inmediata ejecución de la obra, servicio o suministro...»; luego es que el mismo Reglamento no pierde de vista que cuando en su artículo 41 habla de *contratos* que pueden concertarse directamente, se refiere sólo a la especie de contratos, *servicios u obras* a que se contrae el 311 de la Ley.

Resumimos: Visto el ordenamiento de la Ley de Régimen local y Reglamento de Bienes sobre enajenación de los de propios, y el de la misma Ley y del Reglamento de Contratación sobre doctrina legal general de contratación de las Corporaciones locales, se deducen, al respecto de la enajenación de bienes de propios, un principio general y varias excepciones, a saber:

A) Principio general.—La enajenación de los bienes de propios, cualquiera que sea la naturaleza de ellos y la cuantía de los mismos, se efectuará mediante subasta pública.

B) Excepciones.—Son excepciones a dicho principio general, y por tanto se efectuarán por concierto directo, las siguientes:

1.ª Las enajenaciones por permuta, cuando, tratándose de bienes inmuebles, se efectúe la permuta con otros bienes de carácter inmobiliario (artículo 190 de la Ley y 98 del Reglamento de Bienes). No se habla para nada de la permuta de bienes muebles de propios; por analogía, y por la misma naturaleza de la permuta, también entendemos que está exceptuada de la subasta, no sólo por otros bienes de naturaleza mueble, sino incluso por otros de carácter inmobiliario, pues no prohibiénd-



dose esto en ningún precepto, hay que atenerse al principio de libertad de contratación.

2.ª Las parcelas no utilizables a que alude el artículo 7.º del Reglamento de Bienes (art. 100 del mismo Reglamento).

3.ª La enajenación de efectos no utilizables, para la que, según el artículo 105 del Reglamento de Bienes, se observarán únicamente las formalidades que determina el Reglamento de Contratación de las Corporaciones locales. Considera el Reglamento de Bienes (art. 7.º) efectos no utilizables todos aquellos bienes que por su deterioro, depreciación o deficiente estado de conservación, resultaren inaplicables a los servicios municipales o al normal aprovechamiento, atendida su naturaleza y destino, aunque los mismos no hubieren sido dados de baja en el Inventario.

Hay que reconocer que la referencia que hace el artículo 105 a las formalidades del Reglamento de Contratación, es extremadamente vaga e imprecisa, pues no parece sino que quiere suponer que son cosa leve estas formalidades; ya hemos visto antes lo relativo a ello, por lo que se refiere a la forma de los contratos. Al remitirse el artículo 105 al Reglamento de Contratación, pensamos que por tratarse de efectos no utilizables es de suponer que, por lo que respecta a su valor con relación al presupuesto de la Corporación, nunca llegarán a rebasar los porcentajes que se determinan en el número 6.º del artículo 41 antes transcrito (apartado f) del artículo 311 de la Ley), y que por tanto, por analogía, y por esa mencionada referencia expresa del 105 que comentamos, al Reglamento de Contratación, las ventas de efectos no utilizables, por lo menos cuando no rebasen esos porcentajes —y creemos no lo rebasarán nunca—, se efectuarán por concierto directo.

4.ª Creemos que también están exentas del requisito de la subasta pública las enajenaciones de bienes de propios consistentes en valores mobiliarios, por la naturaleza y forma de cotización especial de estos valores, estén o no incluidos en cotizaciones bursátiles, y por que así parece deducirse del artículo 104 del Reglamento de Bienes, al establecerse en éste que si se tratara de enajenar o pignorar láminas o valores mobiliarios,

las Corporaciones recabarán la previa autorización del Ministerio de Hacienda, que la concederá o denegará, visto el dictamen de la Dirección General de la Deuda y Clases Pasivas; completa este mismo sentido el artículo 42 letra b) del Reglamento de Contratación, que, con referencia a la negociación de valores públicos propiedad de las Corporaciones, establece que deberá realizarse con intervención de Agente o Corredor colegiado.

5.ª Por la misma naturaleza, significado y destino de su transmisión, también están exentas del requisito de la subasta las cesiones gratuitas de bienes de propios a que se refieren el artículo 189 de la Ley, y 95, 96 y 97 del Reglamento de Bienes.