

La actual disciplina de la enajenación de bienes municipales

por

JOSE-LUIS GONZALEZ-BERENGUER y URRUTIA

Secretario de Primera categoría y Diplomado en Administración local

1. El tratamiento legal del fenómeno de las enajenaciones de bienes por parte de los Entes locales, sufre, a través del tiempo, un movimiento pendular. Hay épocas en las que los criterios sociológicos dominantes imponen una disciplina restrictiva, se piensa que un amplio patrimonio en manos de estos Entes, supone una ancha base para su Hacienda, lo que evitará que sean altos los impuestos. Hay otras épocas, por el contrario, en que esos mismos criterios exigen una venta, a veces en masa—las desamortizaciones—de esos bienes, pues se piensa que en manos de los Entes territoriales—las llamadas «manos muertas»—, tales riquezas están inmovilizadas, no producen y hay que sacarlas de esas manos para que, ingresando en el torrente del tráfico, se vuelvan rentables y productivas. Las primeras son épocas conservadoras, las segundas son épocas revolucionarias. Y hay que reconocer que, una y otra tendencia, llevan su parte de razón.

Hay otras épocas, por último, en las que se tiene la sensatez de situar el fiel de la balanza en el centro, y regular la venta de los bienes de los Ayuntamientos, con un criterio intermedio es, sin duda, el más acertado. Una de estas épocas es la actual en España. Lo que sucede es que tenemos la impresión de que, dadas las sectarias motivaciones con que en España se manifestó hace ya más de un siglo, la desamortización, toda desamortización va a producirse en igual clima. Y esto es absolutamente equi-

vocado. La verdad es que en España, tal como ya defendió José Antonio PRIMO DE RIVERA, y muy recientemente GARCÍA DE ENTERRÍA (véase el prólogo de este autor a la obra de GONZÁLEZ-BERENGUER, *La defensa del Patrimonio municipal*), está haciendo falta, de nuevo, un movimiento de puesta en tráfico de los bienes de los Entes territoriales.

Convencido el legislador de esta evidencia, se ha percatado de que al conjunto de la economía nacional le interesa mucho más que esos bienes permanezcan indefinidamente en manos públicas, dando rentas ínfimas (para evitar—cosa que ya no evitan—una implantación de impuestos, que es inexorablemente creciente), que el que pasen a otras manos, como fórmula preferible a aquella tradicional, y de esta manera sean puestos en explotación. Naturalmente que este pasar a otras manos no supone, salvo casos excepcionales, que los Ayuntamientos u otros Entes públicos, se vean desprovistos de sus bienes fundiarios sin una justificación suficiente, y sin una contraprestación en metálico, equivalente al valor actual de los bienes.

Lo que importa es advertir cómo, en ese movimiento pendular de que se ha hablado, hoy vivimos un momento de «estar de vuelta» de la idea antidesamortizadora; y sin incurrir en las demasías de las desamortizaciones se piensa que un justo término medio es lo acertado; y, desde luego, se piensa que mucho mejor que tener terrenos indefinidamente baldíos o con producción bajísima, es tenerlos en el tráfico jurídico, produciendo altos beneficios a la economía nacional, mediante la implantación de servicios en el propio terreno mediante las urbanizaciones que permiten que los españoles vivan en ciudades llenas de vida, etc.

2. El planteamiento anterior es hoy una realidad en todas las esferas de la Administración española. En la esfera central (en la que el presente problema tiene mucha menor importancia) también se percibe el movimiento de apertura que se está comentando. La Ley del Patrimonio del Estado permite las enajenaciones sin más que la declaración de alienabilidad (art. 115) y la subasta (art. 117), y esto como regla general. Más adelante (artículo 154) permite las cesiones a título gratuito, por obra del

Gobierno, a propuesta del Ministro de Hacienda, «para fines de utilidad pública o de interés social». Se consideran de utilidad pública las enajenaciones hechas a «organismos de carácter urbanístico de la Administración del Estado, con fines de uso general o de servicios» (art. 155). Se consideran de interés social las cesiones hechas a la Beneficencia general o a Auxilio Social, a la Iglesia, al Movimiento o a la Organización sindical (art. 156). Esto es, sencillamente, revolucionario, frente al sistema anterior. (Todos los artículos se refieren al Reglamento de la Ley del Patrimonio del Estado de 5 de noviembre de 1964).

En la esfera central igualmente nos encontramos con los que acabamos de conocer como «organismos de carácter urbanístico de la Administración del Estado». El Estado, en España, ha decidido que una de sus misiones es urbanizar, y para ello ha creado sendas personas jurídicas, una de las cuales urbaniza porque construye casas, y la otra, simplemente, urbaniza. Nos referimos al Instituto Nacional de la Vivienda y a la Gerencia de Urbanización. Uno y otra tienen previsto, naturalmente, la enajenación de los terrenos en que actúan. Y esta enajenación se lleva a cabo, siempre de modo oneroso, pero con criterios de gran apertura, que nada tienen que ver con los viejos criterios de la inalienabilidad de los bienes en mano pública. Así, el Decreto de 17 de mayo de 1962, reguló la venta de terrenos por el Instituto Nacional de la Vivienda, estableciendo en su artículo 2.º numerosos casos de enajenación directa sin subasta (Patronatos oficiales de viviendas, Delegación de Sindicatos, Cooperativas, Entidades benéficas y Empresas que construyen viviendas para su personal). Por su parte, el Decreto de 5 de junio de 1963, regulador de la venta de parcelas por la Gerencia de Urbanización y la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid, dice, igualmente, que la regla general es la subasta, pero las excepciones son tales, que convierten la regla general en excepción; en efecto, se venderán directamente los terrenos destinados a servicios para el público o para Empresas con destino a viviendas del personal, o para Entidades benéficas, o cuando la petición tiene un marcado interés social, o ha de satisfacer urgentes necesidades de este mismo carácter, o para Cooperativas, o para Patronatos oficiales, o para la Delegación de

Sindicatos, o para instalaciones industriales, «cuando en las peticiones concurren circunstancias que así lo aconsejen».

Como un autor ha dicho refiriéndose a este último Decreto, su estructura es, en realidad, la siguiente: regla general para enajenación: la subasta; excepciones a la regla general: todas.

Lo expuesto es suficientemente elocuente. Manifiesta con claridad cuál es el dilema en que se encuentra la Administración, en cuanto a enajenaciones. Ya ha quedado atrás el problema de si estos bienes se deben enajenar o no. Y ha quedado resuelto en el sentido de que mientras no se pruebe que en manos públicas rinden un mayor servicio (mayor servicio que en ningún modo puede fundarse, como antes, en la idea de que poseyendo un gran patrimonio público los impuestos disminuirían), los bienes del patrimonio público pueden ser enajenados.

Ahora sobreviene un segundo problema. El consistente en determinar si estas ventas deben hacerse previa subasta o directamente. La subasta parece, en principio, ser la regla general. En favor de la subasta militan tres principios: el de desconfianza en los administradores, el de economía y el de igualdad ante las oportunidades que brinda la Administración. Pero frente a ellos se alzan otros postulados, singularmente éste: mediante la subasta los bienes alcanzan precios especulativos, que si de momento parecen beneficiar al vendedor (la Administración), en realidad van contra el fin supremo de la Administración: la salvaguarda del interés público, ya que no puede confundirse el interés público con el interés crematístico inmediato de un órgano administrativo. Y aquí, rotundamente, el lanzar al tráfico estos bienes mediante subasta, supone destruir los efectos económicos que se persiguen, que no son otros que lograr la movilización de terrenos a precios no de agio, que logren, precisamente, regular el mercado.

Por último, el Decreto-ley de 1 de julio de 1955 dijo: «1. Se autoriza a la Comisión de Urbanismo de Madrid para adquirir los terrenos necesarios en aquellas zonas afectadas por el Plan de construcción de viviendas de renta limitada en el término municipal de Madrid, así como para que, una vez urbanizados con dichos fines, los ceda en venta directa a los organismos, empresas y particulares que hayan de construir las viviendas del Plan

y cuyos proyectos cuenten con la aprobación de la Comisión provincial de Urbanismo».

3. En la esfera local, veamos cómo se ha tratado idéntico problema:

Por un lado, examinaremos la legislación específicamente local (Ley de Régimen local) y Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales. Por otro lado, examinaremos las leyes o normas del Estado que han introducido excepciones a las reglas de las leyes locales. Finalmente, examinaremos el régimen de enajenaciones implantado por la Ley del Suelo.

a) El artículo 189 de la Ley de Régimen local dice: «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... 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. Se exceptúan de la aprobación del Ministerio las cesiones autorizadas por leyes especiales».

El artículo 190 añade: «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».

El artículo 94 del Reglamento de Bienes repite, prácticamente, esta disciplina, añadiendo—tanto este artículo como el siguiente—diversas determinaciones para el caso de la cesión gratuita. Concretamente éstos: que no procede si los fines perseguidos se logran igual manteniendo el bien en manos públicas, y que hay que observar un complicadísimo expediente, alguno de cuyos puntos es prácticamente imposible (por no decir, absolutamente imposible) de cumplir. Este expediente consta de: justificación del carácter público del cesionario, así como de que sus fines redundan

en beneficio de los habitantes del término; certificación registral de que los bienes son del Ayuntamiento, y de que fueron adquiridos a título gratuito, o si lo fueron a título oneroso, que han transcurrido más de treinta años desde la adquisición; certificación del Secretario de que los bienes están inventariados con la calificación de propios; ídem del Interventor de que no hay deuda pendiente en el presupuesto ordinario, ni en los extraordinarios; dictamen técnico que asevere que los bienes no están sujetos a ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, que no son necesarios para la Entidad, y que no es previsible que lo sean en los próximos diez años. Por último, hace falta información pública por plazo de quince días, y acuerdo con el voto favorable de las dos terceras partes del número legal de miembros que integran la Corporación. El expediente es difícilísimo de superar, y en la práctica profesional el autor de este estudio sólo ha logrado en una ocasión llegar a término, y ello logrando muy benévolas interpretaciones del inteligente personal de la Sección segunda de la Dirección General de Administración Local.

Por último, no hay que olvidar que el artículo 99 del Reglamento de Bienes dice: «En cualquier supuesto las enajenaciones de bienes cuyo valor exceda del 10 por 100 del presupuesto ordinario, 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».

Deliberadamente se ha dejado para el final de la exposición de esta dura disciplina del Reglamento de Bienes, el párrafo 2.º del artículo 96, que literalmente dice: «La cesión de solares al Instituto Nacional de la Vivienda, para construir viviendas de renta reducida, revestirá normalmente la forma de permuta de los terrenos, por el número equivalente de aquéllas que hubieren de edificarse, y cuando esto no fuere posible, la cesión gratuita no precisará el cumplimiento de los requisitos *d)* y *e)* del párrafo precedente».

Recordemos que estos requisitos son, precisamente, los más difíciles de cumplir: la certificación del Interventor de que no hay deudas pendientes y la certificación del Registro de que los bienes se adquirieron a título gratuito, o si lo fueron a título oneroso, fue

con más de treinta años de antelación. Ha de tenerse esto en cuenta por cuanto más adelante vamos a ver que estas excepciones del engorrosísimo expediente, establecidas a favor del Instituto Nacional de la Vivienda, fueron extendidas a la totalidad de los Entes públicos que decidan construir viviendas, incluso a las Cámaras de la Propiedad, para su venta a particulares.

b) Sobre este fondo básico vamos a colocar ahora las normas que han hablado antes o después de la Ley de Régimen local de las enajenaciones de terrenos municipales, comenzando por la serie de previsiones de enajenación gratuita. Estas normas son:

a') La Orden ministerial de 15 de octubre de 1938, que dispuso: «1. Las Diputaciones y Ayuntamientos quedan facultados para ceder terrenos gratuitamente o con un canon reducido a la Delegación Nacional de Auxilio Social, con objeto de que en ellos se instalen residencia-hogares de cumplidoras de servicio social, guarderías infantiles u otras instituciones análogas, dependientes de aquella Delegación. En todos estos casos el acuerdo corporativo no será perfecto sin la autorización del Ministerio».

b') El Decreto de 16 de octubre de 1941 dispuso: «Se faculta a las Diputaciones o Ayuntamientos para dar a censo o ceder gratuitamente terrenos de su propiedad para la construcción de viviendas protegidas, y especialmente cuando se trate de proyectos a ejecutar por la Obra Sindical del Hogar, constituida en la Delegación Nacional de Sindicatos de F. E. T. y de las J. O. N. S.

Con tal fin quedan facultadas las Corporaciones locales para adquirir terrenos con destino a tales cesiones por los trámites de la expropiación forzosa, mediante aplicación de los preceptos que la regulan para las obras de utilidad pública».

c') El Decreto de 30 de septiembre de 1948, que dice: «Se faculta a las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos para ceder gratuitamente o con un canon reducido a las Delegaciones Nacionales del Frente de Juventudes o de la Sección Femenina bienes inmuebles de propios, con objeto de instalar en ellos campamentos, campos de deportes y de experimentación, hogares rurales, talleres o cualquiera otra de las diversas dependencias que re-

quieran sus actividades; debiendo, en todo caso, obtenerse la autorización previa del Ministerio de la Gobernación, para la efectividad del acuerdo corporativo correspondiente.

Quedan también autorizados los Ayuntamientos para adquirir terrenos o edificios con destino a las cesiones a que se refiere el artículo precedente, para aplicar al efecto los preceptos que regulan la expropiación forzosa en las obras de utilidad pública».

d') El Decreto de 20 de enero de 1950 ordenó: «Se faculta a las Diputaciones y Ayuntamientos para ceder gratuitamente o, con un canon reducido, a la Delegación Nacional de Sindicatos, bienes inmuebles de propios para el establecimiento, por la Obra Sindical «Colonización», de granjas-escuelas o experimentales, huertos familiares, explotaciones agrícolas o sindicales, centros de experimentación o cualquiera otra instalación comprendida dentro de los fines sindicales o económicos de la referida Obra Sindical; debiendo, en todo caso, obtenerse la autorización previa del Ministerio de la Gobernación».

Quedan también autorizadas las Diputaciones y Ayuntamientos para adquirir terrenos o edificios con destino a las cesiones a que se refiere el artículo precedente, y para aplicar al efecto los preceptos que regulan la expropiación forzosa en las obras de utilidad pública».

e') Como última norma de esta serie figura la Orden de 21 de septiembre de 1955 que, tras un preámbulo—del que carecen las normas anteriores—alusivo a las muy restrictivas normas del Reglamento de Bienes, que citamos más arriba (con su complicadísimo expediente para las cesiones gratuitas), dice: «Sin embargo (obsérvese la conjunción adversativa, anunciadora de que lo que se va a decir a continuación es lo contrario de lo que se ha dicho), la promulgación de las normas de 15 de julio de 1954 y 24 de junio de 1955, sobre protección de viviendas de renta limitada, que ha venido a reforzar la constante iniciativa del Gobierno de fomentar en términos que deparen el máximo rendimiento, la construcción de edificaciones adecuadas a las necesidades de los españoles, aconseja la coordinación de los preceptos del Reglamento de Bienes con la realidad que suscita esta política constructora... La Ley de 15 de julio de 1954 y el Reglamento de 24

de junio de 1955... permiten al Instituto Nacional de la Vivienda encargar la edificación a determinadas Entidades oficiales (prácticamente a todos los Entes públicos concebibles, incluso las Cámaras de la Propiedad, con viviendas destinadas a particulares, los Colegios profesionales y las Mutualidades y Montepíos), cuando se trate de atender necesidades graves y apremiantes y concurren las circunstancias que se precisan. Por consiguiente, resulta de interpretación lógica dispensar a las aludidas Entidades, entre las que destaca, por la magnitud de sus proyectos, la Obra Sindical del Hogar, del cumplimiento de los requisitos de que se exceptúa al Instituto Nacional de la Vivienda, ya acometan las construcciones por iniciativa propia o porque se las encomienden aquellos; todo ello sin perjuicio de las garantías mínimas exigidas para la recta administración del patrimonio de los Municipios y de las Provincias... Por ello, este Ministerio ha tenido a bien declarar:

1. Que para dilucidar dudas, bastará con discriminar en la actividad promotora de la edificación de viviendas de renta limitada... el ámbito de los particulares y el de las Entidades oficiales (de la lista que contiene el artículo 15 del Decreto de 24 de junio de 1955 sobre viviendas de renta limitada, todos los supuestos, menos los *a*), *b*) y *k*) son Entidades oficiales, luego todos los promotores oficiales están acogidos a la presente Orden ministerial).
2. Serán de aplicación—prosigue la Orden ministerial—a la tramitación de cesiones a los organismos e instituciones públicas las excepciones *d*) y *e*) que indica el párrafo segundo del artículo 96 del Reglamento de Bienes.
3. El expediente se someterá con los demás documentos que preceptúa el párrafo primero del citado artículo al informe y autorización del Ministerio de la Gobernación.
4. De la misma forma se procederá para ceder terrenos, mediante precio a los organismos e instituciones públicas comprendidos en esta Orden, cuando no fuere practicable el procedimiento normal de permuta...».

Esta ya larga enumeración debe ser completada con la alusión a la Circular de la Dirección General de Administración Local de fecha 14 de septiembre de 1951, por la se recordaba la necesidad de solicitar autorización para toda enajenación que sobrepase el 25 por 100 del importe del presupuesto ordinario, que el acuerdo

debe tomarlo el Pleno, que los bienes han de peritarse en ese momento, y citar, además, el valor de inventario, y, por último, que es delito tergiversar la naturaleza jurídica de los bienes, haciendo pasar por propios los que son comunales, si bien las Corporaciones pueden alterar, conforme al artículo 194 de la Ley de Régimen local, la naturaleza de los bienes comunales, convirtiéndolos en propios. Las Circulares de la propia Dirección de 12 de noviembre de 1952 y 19 de junio de 1953 insistieron en esta línea.

c) Hora es ya, y antes de entrar en las innovaciones de la Ley del Suelo, de hacer una recapitulación en cuanto afecta al mundo de las Corporaciones locales, que en este problema, como en tantos otros, es el más interesante.

a') Hay que distinguir:

Enajenación a título oneroso. Requiere siempre peritación de los bienes. Y si supera este valor el importe del 25 por 100 del presupuesto ordinario, requiere autorización previa del Ministerio. Si rebasa el 10 por 100 del propio presupuesto requiere que el acuerdo se adopte con un *quorum* cualificado (dos tercios del número de concejales de hecho y, en todo caso, mayoría absoluta legal).

La muy elogiabile Orden ministerial de 21 de septiembre de 1955, incurrió en un grave error, sin embargo. Y fue el decir en su artículo 4.º que la cesión, mediante precio a Entes públicos, requiere un expediente igual al previsto en el artículo 95 del Reglamento de Bienes con elevación al Ministerio. Esto es absolutamente equivocado. Una Orden ministerial no tiene fuerza legal bastante para introducir una novedad así, tanto más irregular cuanto que exige tal expediente para las ventas «a los organismos e instituciones públicas», y no lo exige para las ventas a las personas privadas (de hecho, el Ministerio lo viene exigiendo para toda clase de enajenaciones. Pero no por ello la corruptela es menos evidente).

Estas enajenaciones requieren, en principio, subasta pública. La incompatibilidad de la subasta con el tráfico de inmuebles para la construcción de viviendas es patente. Por ello se ha procurado superar dicho trámite de subasta, mas hasta la aparición de la

Ley del Suelo—salvo contados supuestos—se ha venido entendiendo por el legislador español que enajenación a título oneroso equivalía a subasta pública, y que la única posibilidad de enajenación sin subasta era la establecida para cesiones gratuitas. Esto era, dogmática y prácticamente, equivocado, pues cabe perfectamente enajenar directamente por precio, bien venal, bien político.

b') Enajenaciones a título gratuito. La Ley de Régimen local sólo las concibe si son para Entes públicos y previa autorización ministerial, salvo que una ley exceptúe de esta autorización. Las normas sobre cesiones gratuitas, con una sola excepción, exigen esta autorización siempre. La excepción la constituye el Decreto de 16 de octubre de 1941, que autorizaba las cesiones «para la construcción de viviendas protegidas (sin discriminar sobre el constructor)... y especialmente cuando se trate de proyectos a ejecutar por la Obra Sindical del Hogar». Ahora bien, aquí se plantea algún problema.

En primer lugar, la vigencia de este Decreto. Nosotros la creemos plena. Está en contradicción con él la Orden ministerial de 1955, que claramente dijo que las cesiones a la Obra Sindical del Hogar necesitan autorización, pero una Orden ministerial no puede destruir lo previsto en un Decreto.

En segundo lugar: ¿qué pasa con el expediente de cesión?, ¿es necesario en todo caso? Creemos que el incumplible expediente se convierte en algo que puede cumplirse si nos atenemos a las normas del propio artículo 95 del Reglamento de Bienes. Por lo pronto, las normas vistas, autorizadoras de las cesiones gratuitas a todas las Entidades oficiales, suponen dar por cumplida la exigencia del apartado a) de dicho artículo, esto es, queda justificada la condición pública del cesionario y que la cesión «redunda en beneficio de los habitantes», este es un trámite, pues, que no hay que cumplir. El que los bienes estén inventariados y registrados, es una exigencia harto lógica, cuyo cumplimiento al primero que interesa es al propio cesionario. Por último, la exigencia del dictamen técnico previsto en el apartado f) del artículo 96 del Reglamento de Bienes, no es difícil de cumplir.

Por obra y gracia del artículo 96, 2, del Reglamento de Bienes (que simplificaba el expediente para el Instituto Nacional de la

Vivienda), y de la Orden ministerial de 21 de septiembre de 1955 (que lo simplifica para todas las Entidades públicas), ha quedado notablemente facilitado el expediente de cesión gratuita.

En tercer lugar, se duda si este régimen, pensado en las llamadas «viviendas de protección estatal», es aplicable a las viviendas que hoy se construyen, viviendas que ya sólo en pequeña proporción van a ser de protección estatal. Opinamos que el hecho de que se haya restringido grandemente el ámbito de efectividad del régimen de las viviendas de protección estatal no tiene ninguna repercusión aquí. Por otro lado, la protección, como en otro lugar hemos demostrado, continúa, si bien no en base al hecho de la edificación abstractamente considerado, sino en base al hecho de la urbanización previa, tal como exigen los artículos 189 y siguientes de la Ley del Suelo.

Lo importante es constatar cómo, aún antes de la aparición de la Ley del Suelo, la legislación local había sufrido un claro proceso de apertura. Nada más elocuente al respecto que la declaración de la Orden ministerial de 21 de septiembre de 1955, al acoplar el Reglamento de Bienes a la política de construcción de viviendas.

d) La gran novedad de la Ley del Suelo va a ser la generalización—la generalización teórica, por ahora—de un instituto poco practicado hasta la fecha: la enajenación directa por precio sin necesidad de subasta (es decir, los conceptos de enajenación directa y cesión gratuita, van a quedar disociados). La Ley, además, va a introducir la posibilidad—que será regla general—de que las enajenaciones a título oneroso no necesiten autorización de Ministerio alguno.

La venta por precio, sin subasta, era conocida ya, como hemos visto, por la legislación central, concretamente en los casos de ventas de terrenos propiedad del Instituto Nacional de la Vivienda o de la Gerencia. La Ley de Régimen local conoce los casos excepcionales de la permuta, o de la venta de parcelas sobrantes a los colindantes, más alguna otra.

Se habrá observado que el único caso en que se admitía tal fenómeno (la venta directa por precio) está ubicado, precisamente,

en la legislación de urbanismo. La incompatibilidad de subasta y política de la construcción es patente. Esta incompatibilidad la va a recoger la Ley del Suelo.

Para lograr, sobre todo, irrumpir en el rígido mercado de solares, la Ley del Suelo ha previsto como arma máxima la creación de reservas de suelo urbanizado por mano pública, que concurriendo al mercado aumenten la oferta y hagan descender los precios.

La institución que logra tal cosa es la conocida por el nombre de Patrimonio municipal del Suelo, regulado en los artículos 72 a 76 de la Ley, de manera sencillísima, de modo que para su constitución basta con un acuerdo de la Corporación sin necesidad de que haya plan (como claramente se deduce «a contrario») del artículo 73 de la propia Ley.

Pues bien, si la finalidad del Patrimonio municipal del Suelo es la dicha, se comprende que sólo pueda lograrse si las ventas se hacen sin subasta (si son con subasta, se alcanzarán automáticamente los precios de mercado), y mejor aún, si se hacen por precio político o gratuitamente. En efecto, ese es el enfoque que da la Ley al presente instituto. Examinémoslo.

El Patrimonio, que ha sido creado en los artículos 72 a 76 de la Ley del Suelo, ve regulada su actuación en los artículos 152 a 156 para la cesión de terrenos, y 157 a 161, para la cesión de derechos de superficie.

La disciplina es la siguiente:

a') La cesión de terrenos.

a'') La cesión gratuita o por precio político.

Requiere que se destinen a fines culturales públicos o a viviendas ultraeconómicas. Deberá ser autorizada por el Ministro de la Gobernación, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo.

Entendemos que no hay que instruir el expediente del artículo 96 del Reglamento de Bienes, puesto que aquí el único dato que aún quedaba en pie después de la Orden ministerial de 21 de septiembre de 1955, es el relativo al certificado de que los terrenos no están sujetos a plan, y tal certificado aquí no tendría sentido.

b'') La cesión a título oneroso (en ningún caso necesita autorización):

a''') Mediante subasta:

Según el artículo 154 de la Ley del Suelo es la regla general.

b''') Sin subasta:

Aunque se configura como régimen de excepción es, en realidad, de una notable generosidad. Cabe en tres supuestos:

a''''') Caso de haberse celebrado una subasta desierta (frente a la regla general que requiere para el concierto directo que las subastas fracasadas hayan sido dos).

b''''') Enajenaciones de carácter oficial:

Para organismos oficiales, para viviendas de sus empleados o para sus instalaciones propias.

Para edificios de servicio al público, privados o públicos.

c''''') Enajenaciones de carácter social:

Para Entidades benéficas o sociales para construir viviendas económicas o de renta limitada.

Para personas económicamente débiles para su acceso a la pequeña propiedad.

En cualquiera de los tres casos se han de cumplir ciertos trámites, especialmente en la Comisión Central de Urbanismo, y de los cuales hablan los artículos 154 y 155 de la Ley del Suelo.

b') La cesión del derecho de superficie.

Debe declararse, ante todo, para los efectos de este estudio, que el derecho de que se va a hablar puede ser cedido en las mismas condiciones que acaban de ser vistas. Esto es, no se necesita autorización ministerial nunca, se puede enajenar a título gratuito en los casos vistos, y a título oneroso en los casos vistos también, unas veces con y otras sin subasta. Dicho esto pasemos a explicar la funcionalidad del derecho de superficie en una política de amplia visión en cuanto a la verdadera misión de los patrimonios de los Entes locales.

Esta funcionalidad puede ser grande y aún no ha sido usada. Actualmente el Ayuntamiento de San Sebastián tiene una propuesta para aplicar este instituto en los terrenos del Club de Tenis, propuesta que ha levantado gran revuelo en la ciudad y que puede ser interesante.

En definitiva la figura del derecho de superficie consiste en que el propietario del terreno (el Ayuntamiento), en lugar de venderlo lo cede por tiempo determinado (según el artículo 156 de la Ley del Suelo, no mayor de cincuenta años), para que el cesionario construya en él, y pasado ese tiempo pase la propiedad de lo construido al cedente, que durante todo ese tiempo ha seguido siendo propietario del terreno. Como el constructor no paga nada por el terreno, la construcción sale mucho más barata, puesto que no está gravada con el más importante de los renglones, el importe del solar. ¿Cuál es el interés del cedente en todo ello? Puede ser de diverso carácter. El artículo 158 de la Ley del Suelo alude a tres modalidades: el cobro de una suma alzada por la concesión, el cobro de un canon periódico, o bien, por último, que pasado el tiempo convenido, la construcción vaya a sus manos gratuitamente.

Extinguido el contrato la construcción revierte siempre al cedente. Si no se ha pactado nada, esta reversión lleva consigo el que el cedente pague al superficiario el valor de la construcción en el momento de la extinción del contrato. Puede pactarse otro tipo de indemnización (o bien la reversión gratuita, como se ha dicho, en cuyo caso esa será la forma de retribución del que cede el terreno).

Se comprende que, en efecto, la cesión del derecho de superficie tenga—pueda tener, mejor dicho—una gran importancia para el logro de un abaratamiento de terrenos. Desgraciadamente no está siendo apenas utilizado. En cuanto a la política de agilitación de normas relativas a la puesta en circulación de terrenos públicos también este instituto representa una nueva brecha abierta en el monolítico muro de la intransmisibilidad a toda costa.

c) El otro camino a través del cual la Ley del Suelo abre brecha en el sistema, es el de su artículo 138 que permite la constitución de Empresas, privadas o mixtas, para urbanizar. Su es-

tudio desborda los límites que hemos fijado para el presente trabajo.

4. *Conclusiones.* a) Es importante señalar cuál es el punto de partida del estudio presente. Es éste: la enajenación de terrenos propiedad de Entes públicos ha estado sujeta a una triple tensión. La establecida entre el principio de no alienabilidad y el principio contrario. La establecida entre la enajenación gratuita y la enajenación onerosa. Y la establecida entre la enajenación onerosa directa y la enajenación onerosa mediante subasta. La trayectoria histórica de los últimos cincuenta años va de la prohibición de enajenar a la posibilidad de hacerlo. De la enajenación gratuita casi imposible de llevar a cabo, a la enajenación gratuita reglamentaria desde luego, pero permitida. Y de la venta mediante subasta a la venta directa. El cambio en el primer punto ha venido determinado por la evidencia de que al interés público conviene más que la permanencia en unas estériles manos muertas, una prudente puesta en tráfico de los bienes. La evolución en el segundo punto—mucho menos marcada, por cuanto ya se comprende que no hay por qué multiplicar los casos de cesión gratuita—ha venido señalada, primero, por la conveniencia de facilitar la implantación de servicios públicos, que iban a ser costeados por otras Entidades públicas que sólo exigían la cesión de terrenos, y después, por la evidencia de que a los desheredados no había otro medio de facilitarles vivienda que la cesión gratuita de terrenos. El cambio en el tercer punto es una consecuencia obligada de la convicción—certísima—de que la oferta rígida que presenta el llamado mercado de terrenos, con sus precios necesariamente monopolísticos, sólo puede ser rota dando un salto fuera del círculo de hierro de las leyes del mercado e interviniendo en él con precios no venales. Esto sólo se logra suprimiendo la subasta.

b) Como consecuencia de todo lo anterior se impone analizar la legislación, no con los criterios de hace veinte años, sino con los actuales. Sólo a esta luz será el derecho un instrumento al servicio de la vida.

c) Las leyes se han hecho eco de esta evolución. La legisla-

ción desamortizadora fue un golpe dado al péndulo en el sentido de la máxima alienabilidad. El Estatuto municipal marca, probablemente, el momento contrario. Desde entonces acá, el proceso resulta claro, y hoy puede distinguirse entre la Ley de Régimen local y su Reglamento de Bienes; las normas autorizantes de cesiones gratuitas, que son de una gran apertura; y el sistema de la Ley del Suelo.

d) Nosotros vamos a resumir este proceso así (en cuanto se refiera a la esfera local):

a') La Ley de Régimen local y el Reglamento de Bienes:

Se establecen garantías, todas lógicas, para cualquier enajenación. Si es gratuita, necesita autorización ministerial. El criterio, en todo caso, es restrictivo. Y la enajenación onerosa requiere—salvo escasas excepciones—la subasta.

El Reglamento de Bienes instituyó, para la cesión gratuita, la necesidad de un expediente sencillamente abrumador. Esta condición abrumadora se mitigaba notablemente en el propio Reglamento de Bienes cuando se trataba de ceder terrenos al Instituto Nacional de la Vivienda.

b') Las normas autorizantes de cesiones gratuitas:

Han sido numerosas. Todas exigen, a su vez, la aprobación ministerial de la cesión, salvo el Decreto de 16 de octubre de 1941, que autorizó, sin intervención del Ministerio, las cesiones gratuitas «para construcción de viviendas protegidas».

Los beneficiarios de tales cesiones son: Auxilio Social, los constructores de viviendas protegidas, el Frente de Juventudes, la Sección Femenina y la Delegación Nacional de Sindicatos para la «Obra Colonización».

Mención aparte merece la Orden ministerial de 21 de septiembre de 1955. Esta Orden autorizó a ceder a toda clase de Entes públicos (incluso se consideran tales los Colegios profesionales y las Cámaras de la Propiedad, unos y otras para construir viviendas para sus afiliados), bienes municipales gratuitamente, con tal de que tales Entes dedicaran los terrenos a la construcción de viviendas de protección estatal. Esta Orden ministerial (que dice

que siempre hace falta la autorización ministerial) equivale, por sí sola, a dar por cumplido en todos los casos de Entes públicos, el requisito primero del célebre complicadísimo expediente de cesión. Además, expresamente, declara en tales casos (o sea, en todos los casos de promoción de viviendas por Entes públicos), innecesarios los más engorrosos requisitos de dicho expediente, tal como había hecho para el caso del Instituto Nacional de la Vivienda el propio Reglamento de Bienes, que queda reducido al acuerdo de ceder, la información pública por quince días, y la autorización, integrando el expediente sólo los documentos que acreditan la propiedad del bien inventariado y registrado, y su innecesidad para la Corporación en los próximos años. El cambio sufrido es importante.

Desgraciadamente esta Orden ministerial exigió igual expediente para las cesiones onerosas, lo cual es equivocado, y *contra legem*. Para el caso de Patrimonio municipal del Suelo esta exigencia ha quedado de nuevo suprimida, cualquiera que sea el importe del bien vendido.

c') La Ley del Suelo:

Con relación a los bienes del patrimonio municipal, ha introducido la modificación que se acaba de ver, y además, ha creado como figura normal la venta por precio, sin subasta (para actividades públicas o para Entidades benéficas o para los económicamente débiles). Por último, ha creado un nuevo destinatario de cesiones gratuitas: para fines culturales públicos o para viviendas ultraeconómicas. Pero más importante que esto es la posibilidad de crear Empresas urbanizadoras a las que directamente se aportan terrenos de propiedad municipal. Esta es la fase final de la evolución sufrida.