

Capacidad jurídica de los Municipios para adquirir, enajenar y gravar bienes, según la legislación vigente

I

EL MUNICIPIO: SU CONCEPTO, CAPACIDAD JURÍDICA Y REPRESENTACIÓN LEGAL

El Municipio es una asociación natural, de carácter público, de personas y bienes, constituida por necesarias relaciones de vecindad y domicilio dentro de un territorio determinado.

Según el artículo 38 del Código civil, las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución.

La ley Municipal vigente, de 31 de octubre de 1935, dice que los Municipios tendrán plena capacidad jurídica dentro de los límites y con los requisitos establecidos en las leyes y que podrán, en consecuencia, adquirir, reivindicar, conservar y enajenar bienes de todas clases, celebrar contratos, establecer y explotar toda clase de obras y servicios públicos, obligarse y ejercitar recursos administrativos, así como acciones civiles, criminales, contenciosoadministrativas y las demás contenidas en las leyes, quedando expresamente derogadas las leyes desamortizadoras en todo cuanto se refieren a los bienes de las entidades municipales, sin perjuicio de los derechos reconocidos en la Hacienda pública.

El Ayuntamiento es el órgano supremo de la Administración municipal, al que corresponde la dirección y gobierno de los intereses morales y materiales del Municipio; ostenta su representación legal y tiene el carácter de corporación de derecho público que encarna la jurisdicción municipal.

Los Ayuntamientos se compondrán de Concejales, Alcalde, Tenientes de Alcalde y Síndicos.

Los Ayuntamientos de Municipios cuya población sea superior a 20.000 habitantes tendrán una Comisión permanente, constituida por el Alcalde y los Tenientes de Alcalde, la cual representará al Ayuntamiento pleno, en los intervalos de sus sesiones, para el cumplimiento y ejecución de sus acuerdos, siendo el órgano constante en orden a la preparación de expedientes, ejercicio de funciones que no admitan intermitencia, y resolución de los casos urgentes. Los acuerdos de la Comisión permanente, en las materias de su competencia, tendrán la misma eficacia que los del Ayuntamiento pleno.

El Alcalde es Presidente del Ayuntamiento y de la Comisión permanente, representante legal de ambos organismos y Jefe de la Administración municipal. Como Presidente del Ayuntamiento y de la Comisión permanente, tiene el Alcalde, entre otras, las siguientes atribuciones: publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos de la Comisión permanente y del Ayuntamiento pleno o suspenderlos con arreglo a la ley; representar al Ayuntamiento y establecimientos que de él dependan, y conferir mandato para ejercer dicha representación. Como Jefe de la Administración municipal, le corresponde presidir toda clase de concursos, subastas y adjudicaciones de obras, suministros y servicios municipales.

Los Tenientes de Alcalde sustituyen accidentalmente al Alcalde en vacantes, ausencias y enfermedades.

Es función de los Síndicos la representación del Ayuntamiento en juicio, cuando le fuese delegada por el Alcalde.

La Ley de 13 de julio de 1940 establece un régimen municipal transitorio para los Ayuntamientos de localidades adoptadas por el Caudillo, y según esta ley, la Administración del Municipio adoptado estará a cargo del Alcalde y del Ayuntamiento, del que formarán parte, además del Alcalde, que lo presidirá, de cuatro a diez Concejales, según la escala de población que establece; pudiendo el Alcalde delegar las funciones atribuidas al mismo en Concejales del Ayuntamiento, por ramas de servicios o por Distritos, tomando estos gestores administrativos la denominación de Concejales-Delegados. En las provincias donde existan Municipios adoptados la misma ley instituye el Consejo Provincial de Protectorado Municipal, del que formarán parte el Gobernador civil, Delegado de Hacienda, Presidente de la Diputación Pro-

vincial, Abogado del Estado Jefe, Secretario de la Diputación Provincial y Jefe de la Sección Provincial de Administración local, actuando de Presidente y Secretario el Gobernador civil y el Secretario de la Diputación.

II

ADQUISICIÓN, ENAJENACIÓN Y GRAVAMEN DE BIENES POR LOS AYUNTAMIENTOS: SUS REQUISITOS Y FORMALIDADES LEGALES, SEGÚN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

Constituye el patrimonio municipal el conjunto de bienes, derechos y acciones pertenecientes al Municipio. Los bienes municipales se clasifican en bienes de uso público y patrimoniales, y éstos, en propios y comunales. Son de uso público los que determina el párrafo 1.º del artículo 344 del Código civil. Los restantes bienes son patrimoniales, y serán comunales cuando se disfruten gratuita y exclusivamente por los vecinos, y de propios, cuando se destinen directamente a satisfacer necesidades del Municipio o a la realización de servicios municipales.

Según el art. 105 de la ley Municipal vigente, corresponde a la exclusiva competencia del Ayuntamiento pleno la adquisición y enajenación de bienes y derechos del Municipio, y conforme al 106, es de la competencia de la Comisión Permanente la enajenación y adquisición de bienes en precio total no superior a 25.000 pesetas en los Municipios mayores de 100.000 residentes, y no superiores a 15.000 en los demás. Del estudio comparado de estos dos artículos se desprende: que la adquisición de bienes a título gratuito es siempre de la competencia del Ayuntamiento pleno, pues a la Comisión Permanente sólo corresponde la adquisición y enajenación de bienes por precio, cuando éste no sea superior a las cantidades que fija el art. 106, según el número de residentes del Municipio; y en cambio, el art. 105 atribuye al Ayuntamiento pleno la adquisición y enajenación de bienes en general, sin distinguir si son a título oneroso o lucrativo.

Respecto a la enajenación de bienes a título gratuito, dispone el artículo 151 de la ley Municipal que no podrán los Ayuntamientos ceder bienes de su propiedad a título gratuito, a no ser que se trate de cesiones al Estado, región o provincia de edificios o terrenos con destino a instalaciones de servicios beneficiosos para el Municipio, y que

igualmente quedan exceptuadas las cesiones que autoricen las leyes especiales.

En cuanto a la adquisición o enajenación de bienes a título oneroso, ya hemos dicho que las que se hagan en precio total no superior a 25.000 pesetas en los Municipios mayores de 100.000 residentes, y no superiores a 15.000 pesetas en los demás, son de la competencia de la Comisión Permanente, y las que excedan de dichas cantidades, según el número de residentes, corresponden al Ayuntamiento pleno.

Para la adquisición, enajenación y gravamen de bienes por los Ayuntamientos, ¿es necesaria actualmente la autorización o aprobación del Gobierno?

Vamos a contestar a esta pregunta distinguiendo entre las adquisiciones y las enajenaciones, y en aquéllas, entre las adquisiciones a título gratuito y las adquisiciones a título oneroso.

Según los artículos 746, 748 y 994 del Código civil, los Ayuntamientos y Municipios pueden adquirir por testamento con sujeción a lo dispuesto en el art. 38; pero la institución hecha a favor de un establecimiento público bajo condición o imponiéndole un gravamen sólo será válida si el Gobierno la aprueba, y los establecimientos públicos oficiales no podrán aceptar ni repudiar herencias sin la aprobación del Gobierno. Comentando estos artículos, dice el Sr. Sánchez Román, en sus *Estudios de Derecho civil*, que los dos son aplicables a lo que propiamente puede calificarse de *establecimientos públicos oficiales*, cualquiera que sea la base genérica corporativa o social de persona colectiva y jurídica que tengan, entendiéndose por tales todos aquellos que, cumpliendo fines públicos, mediante funciones oficiales, se hallen regidos bajo la jurisdicción o acción superior inmediata o mediata del Gobierno, representado por el respectivo Ministerio, a cuyo ramo corresponda según las leyes o reglamentos, y aunque existan otras entidades o corporaciones oficiales a las cuales vengán directa y anteriormente sometidos; o, lo que es lo mismo, cuando estén bajo la competencia jerárquicamente graduada de la Administración municipal, provincial o central, o exclusivamente lo sean en esta última. La denominación de *establecimientos públicos oficiales* que hace el art. 994, en relación con el 746, comprende no sólo los que merezcan este nombre por sus fines de beneficencia, enseñanza, etc., sino las entidades mismas, públicas y oficiales, tales como las Diputaciones provinciales y las provincias, los Ayuntamientos y Municipios y otras

semejantes. Generalmente, la aprobación del Gobierno, que es el requisito especial exigido en este caso, será resultado del expediente que se instruya mediante instancia, en comunicación oficial al mismo, con el informe y antecedentes necesarios, elevada al Ministerio correspondiente por el jefe del establecimiento público oficial de que se trate; pero la aceptación de la herencia la prestará éste después de estar expresa y oficialmente autorizado para ello por el Gobierno, o recayendo la aprobación de éste en la realizada por aquél provisionalmente y a reserva de la misma, sin la cual nunca será legalmente eficaz, siendo indiferente que en este sentido se entienda que preceda o subsiga dicha aprobación, puesto que sin ella no hay tal aceptación. El Código no regula ni impone la forma en que ésta ha de prestarse, si pura y simplemente o a beneficio de inventario; pero los términos del art. 994, en cuanto a los requisitos de la aprobación del Gobierno, la hacen forzosamente expresa, excluyendo la tácita, y la naturaleza de la entidad instituida impone, por elemental prudencia en la Administración, y así se ofrece en la práctica, el que se haga bajo la cláusula de beneficio de inventario.

En cuanto a las demás adquisiciones a título gratuito, no parece necesaria la autorización o aprobación del Gobierno para que puedan aceptarse por el Ayuntamiento pleno, salvo que se trate de donaciones o legados hechos a favor del Ayuntamiento o Municipio bajo condición o imponiéndole un gravamen, en cuyo caso pudiera considerarse aplicable, por analogía, lo dispuesto en el art. 748 del Código civil.

Respecto a las adquisiciones a título oneroso, ya hemos visto que son de la competencia de la Comisión Permanente o del Ayuntamiento pleno, según los casos, y no es necesaria para ellas la autorización o aprobación del Gobierno.

Para las enajenaciones de bienes, ya sean a título oneroso o a título gratuito, es siempre necesaria la autorización del Gobierno, con la única excepción establecida en la Real Orden de 11 de septiembre de 1930, y aunque se trate de acuerdos no sujetos a "referéndum".

Según el art. 94 de la ley Municipal, el "referéndum" es obligatorio para enajenar bienes de aprovechamiento común o cuyo importe exceda del 20 por 100 del presupuesto ordinario de ingresos y para otorgar concesiones o aprovechamientos por vía de arrendamiento u otra forma legal por más de treinta años.

El Decreto de 25 de marzo de 1938 dispone que en los acuerdos municipales para los que la legislación anterior exigía el trámite de "referéndum", se sustituya dicho requisito por las formalidades que en él se establecen, formándose el correspondiente expediente, que el Ayuntamiento remitirá al Gobernador civil de la provincia, el cual lo elevará, con su informe, al Ministerio de la Gobernación, quien resolverá en el plazo de un mes, a partir de la entrada del expediente en el Registro general del Departamento, y si en este plazo no se dictara resolución, se entenderá aprobado el acuerdo por el silencio administrativo.

El mismo Decreto de 25 de marzo de 1938, en su art. 5.º, declara vigentes las disposiciones del Real Decreto de 2 de abril de 1930, referentes a empréstitos y enajenación de bienes de las Corporaciones locales, entendiéndose también vigentes las disposiciones ministeriales que lo complementan y aclaran, o sean las Reales Ordenes de 18 de junio y 11 de septiembre de dicho año 1930.

Dice el Real Decreto de 2 de abril de 1930, declarado vigente por el de 25 de marzo de 1938, que las Diputaciones provinciales, los Ayuntamientos y todo organismo oficial con personalidad propia, no podrán enajenar sus bienes patrimoniales sin obtener la previa conformidad del Ministerio de Hacienda, aparte del cumplimiento de los demás requisitos que señalan las disposiciones vigentes, y que a tal efecto se la someterán los proyectos completos que se formulen para dichos fines. Si en el término de un mes no expresara el Ministerio su oposición, se entenderá concedida la autorización demandada.

La Real Orden de 18 de junio de 1930, dictada para la ejecución y cumplimiento del indicado Real Decreto de 2 de abril de dicho año, dispone que los acuerdos de las Diputaciones y de los Ayuntamientos de régimen común, relativos a la enajenación de bienes y derechos patrimoniales de los mismos o de los Establecimientos que de ellos dependan, como inmuebles, derechos reales, títulos, valores y objetos de reconocido mérito, no podrán ser ejecutivos sin la aprobación del Ministerio de la Gobernación, a cuyo efecto, por las Diputaciones o Ayuntamientos interesados se solicitará aquélla, por conducto del Gobernador civil de la provincia respectiva, expresando los motivos de la enajenación, el objeto y fines que persiguen, con los justificantes que estimen necesarios, el que, con su informe, elevará la solicitud al Ministerio de la Gobernación para que resuelva, oyendo previamente al

de Hacienda, a los fines del artículo 1.º del Real Decreto de 2 de abril de 1930, a cuyo efecto le serán remitidas las solicitudes documentadas. En caso de existir discrepancia de criterio en la enajenación proyectada, será sometido el asunto por el Ministerio de la Gobernación a la resolución del Consejo de Ministros.

La Real Orden de 11 de septiembre de 1930, aclaratoria y complementaria del Real Decreto antes citado, dispone, con carácter general: 1.º Que queda, desde luego, autorizada, sin necesidad de recabarla en cada caso, con arreglo a las disposiciones del artículo 1.º del Real Decreto de 2 de abril de 1930, la anajenación por los Ayuntamientos de las parcelas de terreno que resulten verdaderamente sobrantes en la ejecución de obras municipales, o que, siéndolo de vías públicas, lo sean por planos de alineación, bien totales o parciales, siempre que fuesen de las que, con arreglo al art. 46 del Reglamento de 9 de julio de 1924, puede acordar por sí la Comisión Municipal Permanente; y 2.º Que esto no obstante, para la enajenación por los Ayuntamientos de análogas parcelas de terreno resultantes de dichas obras, que reúnan la cualidad de edificables, atribuída pericialmente, o cuya tasación exceda de las sumas máximas que para cada clase de Municipios determinó el núm. 1.º del art. 164 del Estatuto municipal, precisa, por el contrario, la previa conformidad del Ministerio, según determinan los preceptos del repetido artículo 1.º del Real Decreto de 2 de abril de 1930, que le son, por tanto, aplicables.

Las parcelas de terreno cuya enajenación podía acordar por sí la Comisión Municipal Permanente, con arreglo al art. 46 del Reglamento de 9 de julio de 1924, eran aquellas en que la cuantía de lo enajenado no rebasara los límites fijados en el núm. 1.º del art. 164 del Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924, y los terrenos o pequeñas parcelas a que se refiere la Ley de 17 de junio de 1864 e Instrucción de 20 de marzo de 1865. Y los contratos comprendidos en el núm. 1.º del art. 164 de dicho Estatuto municipal eran: los que no excedían de 15.000 pesetas en su total importe, o de 1.500 pesetas las entregas que debían hacerse anualmente, siempre que no fuesen más de diez, en los Municipios mayores de 100.000 habitantes; de 10.000 pesetas en los mayores de 25.000 y menores de 100.000; de 5.000 pesetas en los mayores de 10.000 y menores de 25.000, y de 2.500 pesetas en los restantes, siendo aplicables a esta escala la misma proporción de anualidades indicada en primer término. Dicha escala se

haya sustituida hoy por la que establece el núm. 4.º del art. 125 de la ley Municipal vigente, o sea aquellos contratos cuyo total importe de presente o a plazos no exceda de 20.000 pesetas en los Municipios mayores de 100.000 residentes, de 10.000 pesetas en los mayores de 30.000 residentes, de 5.000 pesetas en los mayores de 5.000 residentes, y de 2.500 pesetas en los restantes.

La Ley de 13 de julio de 1940 establece un régimen municipal transitorio para las localidades adoptadas por el Caudillo, y en su artículo 4.º dispone que corresponde a la exclusiva competencia del Ayuntamiento la enajenación de bienes y derechos municipales; y en el art. 11, que serán funciones del Consejo Provincial de Protectorado Municipal, en relación con los Municipios adoptados, informar los expedientes de enajenación de bienes patrimoniales y de transacción sobre bienes de la misma índole, sin perjuicio de las autorizaciones que se requieran de los Ministerios de Hacienda o Gobernación, conforme a la Ley.

Y la Circular de 4 de agosto de 1939, sobre acuerdos sujetos a "referéndum" y a otras autorizaciones, dice: "Por Decreto de 25 de marzo de 1938 se establecieron las formalidades a que quedaban sujetos los acuerdos municipales para los que la legislación vigente exige el trámite de "referéndum". Dichas formalidades tienen como terminación definitiva la resolución del Ministerio de la Gobernación. Pero ocurre, en ocasiones, que los acuerdos municipales de que se trata, además del requisito del "referéndum", están sujetos a otras autorizaciones distintas. En todos estos casos de sujeción del acuerdo a dos aprobaciones o autorizaciones distintas debe entenderse que la que se conceda por el Ministerio de la Gobernación, en sustitución del trámite de "referéndum", no dispensa a la Corporación de recabar, de quien sea pertinente, la otra conformidad exigida. Por ello, se encarece a los Alcaldes y a los funcionarios de Administración local competentes que, antes de dar ejecución a los acuerdos municipales sujetos a "referéndum" y a otra autorización, cuiden de examinar si se han cumplido todos los requisitos que para la perfecta validez del acto administrativo exige la vigente legislación."

Resulta, pues, de una manera clara y terminante que los acuerdos municipales referentes a la enajenación de bienes y derechos del Municipio necesitan, para su validez, la autorización o aprobación del Ministerio de la Gobernación, oyendo previamente al de Hacienda o la

resolución del Consejo de Ministros, en el caso de discrepancia entre ambos Ministerios, por los trámites señalados en la Real Orden de 18 de junio de 1930, sin perjuicio de obtener, además, el "referéndum" en los casos en que sea necesario, por los trámites fijados en el Decreto de 25 de marzo de 1938, y que terminan también, como ya hemos dicho, con la resolución del Ministerio de la Gobernación.

Sólo se exceptúan de la necesidad de la autorización o aprobación ministerial y pueden ejercitarse sin ella, conforme a lo dispuesto en la Real Orden de 11 de septiembre de 1930, los acuerdos referentes a la enajenación de parcelas de terreno que resulten verdaderamente sobrantes en la ejecución de obras municipales, o que, siéndolo de vías públicas, lo sean por planos de alineación, totales o parciales, siempre que dichas parcelas no reúnan la cualidad de edificables, atribuida pericialmente, ni su tasación exceda de 20.000 pesetas en los Municipios mayores de 100.000 residentes, de 10.000 pesetas en los mayores de 30.000 residentes, de 5.000 pesetas en los mayores de 5.000 residentes, y de 2.500 pesetas en los restantes. Cuando dichas parcelas sean edificables o exceda su tasación de las cantidades indicadas, según el número de residentes del Municipio, es también necesaria la autorización ministerial para llevar a efecto los acuerdos referentes a su enajenación.

En cuanto al requisito de la subasta para la enajenación o gravamen de bienes municipales, ésta no se consideraba necesaria antes de la vigencia de la ley Municipal de 31 de octubre de 1935, y así opinaba el Registrador de la Propiedad D. Joaquín Domínguez Barrós, en un artículo publicado en el núm. 141 de la *Revista de Derecho Privado*, correspondiente al día 15 de junio de 1925, comentando el Estatuto municipal de 8 de marzo de 1924 y los Reglamentos dictados para su ejecución, en lo referente a la adquisición, venta y gravamen de bienes inmuebles y derechos reales. Actualmente, y según lo dispuesto en el art. 150 de la ley Municipal vigente, los bienes patrimoniales no podrán ser enajenados ni arrendados por más de cinco años sino mediante subasta. También se exigirá este requisito para su arrendamiento por más de dos años cuando el importe de aquél exceda de las cantidades que se señalan en el párrafo 4.º del art. 125 de dicha Ley, indicadas anteriormente.

Ya hemos visto cuáles son las formalidades y requisitos legales necesarios, según la legislación vigente, para la adquisición, enajena-

ción y gravamen de bienes por los Ayuntamientos, como representantes legales de los Municipios. Y ahora sólo nos resta recordar: que son nulos los actos ejecutados contra lo dispuesto en la Ley; que la inscripción en el Registro de la Propiedad no convalida los actos o contratos nulos; que los Registradores pueden y deben calificar, bajo su responsabilidad, la validez de las obligaciones consignadas en las escrituras públicas a los efectos del art. 65 de la ley Hipotecaria; y que, según el art. 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.

V. RIBELLES ORTIZ.

Notario de Valencia.