

RODRIGO J. ORTEGA MONTORO

*Funcionario de Administración Local con Habilitación de
Carácter Nacional, Subescala Secretaría-Intervención
Secretario del Ayuntamiento de Beas de Segura (Jaén)*

Este trabajo ha sido seleccionado para su publicación por: don Joaquín BORRELL MESTRES, don Joaquín FERRER JACAS, don Tomás FONT LLOVET, don Alfredo GALÁN GALÁN, doña María Jesús MONTORO CHINER y don Joaquín TORNOS MAS.

Extracto:

PESE a las reformas legislativas en materia patrimonial que han afectado a las Administraciones Públicas (en particular, la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre), en el ámbito de la Administración Local continúa rigiendo una legislación que seguía los criterios de las normas que han sido ahora superadas. Ello lógicamente plantea una serie de problemas de conciliación normativa, pues téngase además en cuenta que una serie de preceptos de aquella ley gozan de la condición de básicos, por lo que su aplicabilidad en la esfera local genera interesantes conflictos, teniendo siempre presentes los preceptos básicos de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, que es legislación especial por razón del sujeto. El presente artículo se centra en los contratos patrimoniales de enajenación onerosa de bienes inmuebles municipales, analizando el impacto de la nueva legislación estatal, y de la autonómica que se ha venido dictando, sobre la Administración Local, con las nuevas vías hermenéuticas que se abren dirigidas a la flexibilización de las rigideces que se plantean en la esfera local, derivadas de la situación descrita.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Legislación aplicable en materia de bienes municipales: sus clases.
- III. Competencia y procedimiento.
- IV. La enajenación de los bienes inmuebles locales: su categorización como contrato privado o como contrato administrativo.
 1. La naturaleza privada o administrativa de los contratos de enajenación de bienes inmuebles locales.
 2. El régimen jurídico de los contratos administrativos de enajenación de bienes inmuebles.
- V. Las formas de enajenación de los bienes municipales.
 1. El principio de subasta necesaria.
 2. Sus excepciones.
 3. La cuestión en la legislación autonómica en materia de bienes locales.
- VI. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico público en materia patrimonial recientemente se ha visto afectado por un proceso profundo de innovación normativa; así, la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre, aplicable ahora a todas las Administraciones Públicas, si bien de modo desigual, que sustituye una legislación estatal que venía rigiendo desde hace más de cuarenta años; o la Ley de Montes 43/2003, que ha supuesto una importante renovación de la normativa en materia de bienes. Igualmente, en materia de contratación pública, rigiendo el TRLCAP desde el año 2000. Estas reformas legislativas han venido impulsadas por la sucesión de acontecimientos –políticos, económicos, técnicos y jurídicos– producidos, fundamentalmente, a raíz de la vigencia de la Constitución, y que han supuesto la adopción de nuevos principios y criterios en la regulación de estos sectores administrativos. Sin embargo, en el ámbito local, continúa rigiéndose esta materia por una legislación dictada cuando aún estaban vigentes normas que ahora se han visto afectadas y desplazadas por las nuevas leyes. Esta situación plantea problemas, generándose fricciones al tratar de encajar y conciliar normativas que responden a principios diferentes y promulgadas en contextos políticos, económicos y jurídicos también diferentes.

El presente trabajo aborda el tema de los contratos patrimoniales de enajenación onerosa de bienes municipales, en concreto de los de naturaleza inmueble, deteniéndose con más detalle en los problemas que genera la situación descrita, y analizando la incidencia que la nueva legislación estatal (y autonómica) tiene para la Administración Local, cuya normativa patrimonial se halla ajena a ese proceso de modernización que se viene produciendo, con las nuevas vías interpretativas que se abren, encaminadas a flexibilizar las rigideces que se plantean en la esfera local.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE BIENES MUNICIPALES: SUS CLASES

El sistema de fuentes regulador de los bienes municipales se articula en nuestro Ordenamiento como un sistema complejo, siendo diversa la legislación y los poderes públicos normadores en la materia, por lo que es preciso dejar constancia y clarificar su normativa reguladora. Partiendo de la Constitución Española (CE) de 1978, el artículo 132 se configura como el precepto sustantivo regulador del patrimonio público, mientras que el artículo 149.1, en sus reglas 8.^a y 18.^a, se ocupa de los aspectos competenciales en la materia, realizando una repartición de capacidades normativas

entre el Estado y las Comunidades Autónomas, consecuencia de la reorganización de la estructura político-territorial de nuestro Estado que se opera a partir de 1978. Fundamentalmente, es el artículo 149.1.18.^a de la CE el precepto clave, atribuyendo al Estado la capacidad de regular las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y muy en concreto, la materia de régimen local.

De este modo, en la escala de prelación normativa hay que considerar, en primer lugar, las normas básicas de régimen local, que se contienen en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril¹, en sus artículos 79 a 83, reguladores de los bienes locales²; por otro lado, la regulación estatal del régimen patrimonial local se contiene, asimismo, en los textos del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local³, y en el vigente Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio⁴, no siendo en este caso todos sus preceptos de carácter básico⁵. Esta legislación estatal de carácter no básico, en cualquier caso, goza de aplicación supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que no han hecho uso de sus potestades normativas en la materia, hasta tanto se dicte la correspondiente normativa autonómica de desarrollo.

Por otro lado, se encuentra la normativa estatal básica de carácter especial *ratione materiae*; es el caso de la normativa básica de montes, regulada en la nueva Ley de Montes 43/2003, aplicable a muchas Corporaciones Locales, en cuanto titulares de grandes superficies consideradas como montes públicos; o los artículos 276.1.º y 280.1.º del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, cuyo carácter básico ha sido mantenido tras la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 61/1997, de 20 de marzo, y referentes a la constitución, destino y condición de patrimonio separado de los patrimonios municipales del suelo, siendo desarrollados en las leyes urbanísticas de las distintas Comunidades Autónomas.

Descendiendo en la escala de fuentes, se encuentra la legislación autonómica, tanto las Leyes de Régimen Local promulgadas por cada Comunidad Autónoma en la materia referente a bienes locales, como singularmente las Leyes y Reglamentos reguladores de los bienes locales que varias

¹ En adelante, LRBRL.

² El orden de prelación de fuentes se contenía, inicialmente, en el artículo 5 de la LRBRL, que ordenadamente regulaba el mismo, y reproducido por el artículo 1.2.º del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986. Sin embargo, dicho precepto legal fue declarado inconstitucional por la STC 214/1989, de 21 de diciembre, al disponer el Tribunal Constitucional que el precepto debe ser entendido como una norma meramente interpretativa, sin contenido material alguno, de lo dispuesto en el bloque de constitucionalidad respecto de esta materia, siendo dicha naturaleza de norma interpretativa, la que hace el precepto constitucionalmente ilegítimo; en este sentido, afirma que «el resto de los párrafos que el artículo 5 contiene establecen, como queda dicho, un orden de prelación de fuentes que será correcto en la medida en que coincida con el bloque de constitucionalidad, e incorrecto en cuanto se aparte de él. En cuanto tal coincidencia exista, el precepto es en consecuencia superfluo y en cuanto no exista inválido. Su anulación no origina por tanto vacío normativo alguno (...)». *Vid.* LLISET BORRELL, F., «Manual de Derecho Local», *El Consultor*, 2001, 3.^a ed., pág. 136.

³ En adelante, TRRL.

⁴ En adelante, RBEL.

⁵ Como señala Esteban CORRAL GARCÍA: «no parece inferirse el carácter básico de ninguno de ellos, por lo que entendemos que no existe legislación básica del Estado distinta de la LRBRL (...)». «Reglamento de Bienes de las Entidades Locales», *El Consultor*, 2.^a edición, 2001.

Comunidades Autónomas han aprobado, en uso de sus competencias en la materia y de acuerdo con lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía ⁶.

A nivel local, son básicas las Ordenanzas municipales propias de cada Entidad, singularmente en materia de bienes comunales, respecto de los cuales la costumbre y las Ordenanzas Locales constituyen fuente tradicional.

Finalmente, son aplicables las normas de derecho privado, el Código Civil, y en particular son constantes las remisiones a la normativa registral: Ley Hipotecaria y su Reglamento, como el Real Decreto 1093/1997, en materia urbanística.

Por último, y como derecho supletorio, es de aplicación la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas 33/2003, de 3 de noviembre ⁷, que deroga a la anterior Ley de Patrimonio del Estado; no se puede desconocer que algunos de sus preceptos, sin embargo, son aplicables directamente, y otros revisten carácter básico, por lo que habrá que tener muy en cuenta esta nueva regulación ⁸. La influencia de esta nueva Ley en la Administración Local se deduce ya *ab initio* ya desde su propio título, que pasa a denominarse de Ley de Patrimonio del Estado a Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas ⁹, intención que se hace explícita en la Exposición de Motivos de la misma, al declarar el legislador en su apartado II que «se ha entendido que la política patrimonial debe estar definida por la globalidad de su alcance (...)».

Además, en materia de contratación, a cuya legislación se remite con reiteración la legislación reguladora de los bienes locales, son aplicables el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, y su Reglamento General de 2001, habiendo sido el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales totalmente derogado.

Entrando en la clasificación de los bienes, conforme a la legislación de régimen local, los bienes de las Entidades Locales, y en consonancia con la LPAP 33/2003, se clasifican en bienes de dominio público, y bienes patrimoniales; así, el artículo 79.2.º de la LRRL dispone que «Los bienes de las Entidades Locales son de dominio público o patrimoniales» ¹⁰. Dentro de lo primeros, se incluye una clase especial de éstos, los bienes comunales, que son aquéllos cuyo aprovechamiento corresponde al

⁶ Debemos destacar la Ley 7/1999, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía; el Decreto 336/1988, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña; el Decreto Foral 280/1990, de 18 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Navarra; y el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón.

⁷ En adelante, LPAP 33/2003.

⁸ En este sentido, el artículo 2.2.º de la Ley 33/2003 declara aplicables a las entidades que integran la Administración Local y entidades de derecho público vinculadas o dependientes de ellas los artículos o partes de los mismos enumerados en la disposición final segunda.

⁹ *Vid.* VERA FERNÁNDEZ SANZ, Alberto, «La Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Notas de urgencia sobre su aplicación a las Entidades Locales», *El Consultor*, núm. 23/24, 15/30 diciembre 2003, págs. 4.049 y 4.050.

¹⁰ El artículo 4 de la LPAP 33/2003, que es de aplicación plena, establece que «Por razón del régimen jurídico al que están sujetos, los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones Públicas pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales».

común de los vecinos (art. 79.3.º LRBL) ¹¹, y que gozan de un régimen jurídico similar al de los bienes demaniales, excepto en lo que se refiere a su aprovechamiento (art. 80.1.º LRBL) ¹². De este modo, la clasificación de los bienes de las Entidades Locales sería la siguiente, atendiendo al diferente régimen jurídico al que están sometidos unos y otros:

- a) Bienes de dominio público: aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentran afectados al uso general o al servicio público; una enumeración más detallada de los mismos se recoge en el artículo 74 del TRRL, en sus dos apartados, si bien con un carácter meramente ejemplificativo. Aquí incluimos los bienes comunales que, como hemos señalado, pertenecen a los municipios y a las Entidades municipales descentralizadas, pero cuya utilización y disfrute corresponde al común de los vecinos y pueden constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad.
- b) Bienes patrimoniales: los que siendo propiedad de la Entidad Local, no están destinados al uso público, ni afectos a ningún servicio público ni al aprovechamiento común de los vecinos y pueden constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad Local. El artículo 7.1.º de la LPAP 33/2003 mantiene el criterio tradicional en nuestro Derecho de definir esta clase de bienes de manera residual, y por contraposición a los bienes de dominio público ¹³.

Esta distinción, como decimos, no es meramente nominal, pues dependiendo de que nos encontremos ante una u otra categoría será aplicable un diferente régimen jurídico. Así, para la doctrina

¹¹ Ello representa una novedad introducida por la LRBL de 1985, pues tradicionalmente los bienes comunales habían sido considerados como patrimoniales. *Vid.* CORRAL GARCÍA, Esteban, en VV.AA. «Nuevo Régimen Local. Tomo II», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2001, 4.ª ed., págs. 18 y ss.

¹² El artículo 2.3.º del RBRL alude también a los bienes comunales como una subespecie de bienes de dominio público caracterizada por la especificidad de su aprovechamiento, que corresponde al común de los vecinos. La propia CE, en su artículo 132, se refiere a los bienes comunales, incluyéndolos junto a los bienes de dominio público, aunque de la redacción del precepto parece extraerse que ambos tipos de bienes son diferenciables, frente a la dicción de los artículos precitados de la LRBL y RBEL, que parecen identificarlos. Ya el TC, en su Sentencia de 2 de febrero de 1981, destacó la naturaleza jurídica peculiar de los mismos, declarando que esa peculiaridad «ha dado lugar a que la Constitución haga una especial referencia a los mismos, al reservar a la Ley la regulación de su régimen jurídico, que habrá de inspirarse en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad». Se discute en la doctrina si son diferenciables los bienes comunales de los bienes de dominio público de los Entes Locales; resalta LLISSET BORRELL que «es *communis opinio* que los bienes comunales están sometidos a un régimen jurídico semejante, aunque no idéntico, al de los bienes demaniales, *op. cit.* LLISSET BORRELL, *ob. cit.*, pág. 538. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido vacilante al respecto, y así mientras que la STS de 29 de septiembre de 1982, o la de 19 de julio de 1989, diferencian conceptualmente los bienes demaniales de las Entidades Locales y los comunales, alguna otra, como la STS de 7 de mayo de 1992, los identifica. En todo caso, se habla con carácter general de una titularidad jurídica compartida entre el Municipio al que corresponde la administración y los vecinos a los que corresponde el aprovechamiento, los cuales ostentan un verdadero derecho real de goce (SSTS de 13 de marzo de 1980; de 18 de mayo de 1982; 31 de diciembre de 1986; 30 de abril de 1987; y 24 de enero de 1989, entre otras). En la doctrina, *vid.* en este sentido: NIETO, Alejandro, *Bienes comunales*, Madrid, 1964. No obstante, alguna sentencia señala que «la titularidad de los bienes comunales no corresponde a los Ayuntamientos, sino a los vecinos» (STS de 14 de noviembre de 1995), lo que supone un reflejo de la dificultad conceptual con la que, a veces, tropieza nuestro Tribunal Supremo.

¹³ Dispone el artículo 7.1.º de la LPAP: «Son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones Públicas, no tengan el carácter de demaniales», precepto que la disposición final segunda de esta ley declara de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, dictado en virtud del título competencial que se contiene en el artículo 149.1.8.ª de la CE.

tradicional, la diferencia fundamental existente entre una y otra se halla en la nota de su alienabilidad, hallándose los bienes demaniales excluidos del comercio, y en este sentido el artículo 132.1.º de la CE consagra que la regulación de estos bienes se inspirará en «los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad», lo que recoge cumplidamente el artículo 6 de la LPAP 33/2003 (precepto básico). Igualmente, se ha considerado que si los bienes demaniales se someten por entero a normas de Derecho Público, los patrimoniales lo hacen en buena medida a normas de Derecho Privado ^{14,15}.

En todo caso, esta distinción ha de matizarse actualmente, pues se puede hablar de una categoría intermedia, un *tertium genus*, la de los llamados bienes patrimoniales afectados a un uso o servicio público, a la que se ha referido el TC en la Sentencia de 15 de julio de 1998, y que están dotados del privilegio de la inembargabilidad por desarrollar esa función, el uso general o el servicio público, que sin embargo no tiene la fuerza suficiente para que el bien de que se trate ingrese en el demanio ¹⁶. Para el TC, el otorgamiento de esta típica nota de los bienes demaniales a otros que no lo son permite salvaguardar la eficacia de la Administración y la continuidad en la prestación de los servicios públicos (art. 103.1.º CE) ¹⁷. Esta doctrina del TC, que ya se recogió a nivel legislativo local, en un primer momento, en el artículo 154.2.º de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 entonces vigente, mediante modificación introducida por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, se consagra ahora en el artículo 30.3.º de la LPAP 33/2003, dentro de las limitaciones a la disponibilidad de los bienes y derechos, aunque no a la hora de efectuar la clasificación de los bienes públicos, manteniendo la clásica dualidad de categorías ya comentadas. Con todo, se trata de una categoría no exenta de dificultades interpretativas en la práctica, pues es ciertamente difícil admitir que la Administración pueda disponer de bienes no destinados a ningún servicio o fin público ¹⁸.

Finalmente, hay que hacer una referencia al reciente Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas, una vez concluida

¹⁴ Vid. FERNÁNDEZ ACEVEDO, Rafael, en VV.AA. (Director MESTRE DELGADO, Juan Francisco), «El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Comentarios a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre», *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2004, págs. 152 y ss.

¹⁵ Como señala la STC de 29 de noviembre de 1988, el régimen demanial supone sobre todo «que tales bienes quedan sujetos a reglas exorbitantes del Derecho Privado» (FJ núm. 18), y que «La incorporación de un bien al dominio público supone no tanto una forma específica de apropiación por parte de los poderes públicos, sino una técnica dirigida primordialmente a excluir el bien afectado del tráfico jurídico privado, protegiéndolo de esta exclusión mediante una serie de reglas exorbitantes de las que son comunes en dicho tráfico *iure privato*. El bien de dominio público es así ante todo *res extra commercium*, y su afectación, que tiene esa eficacia esencial, puede perseguir distintos fines (...)» (FJ núm. 14).

¹⁶ Esta doctrina del TC, posteriormente recogida por el legislador, supuso una restricción al *privilegium fisci*, ciñéndolo a los bienes que están afectos a servicios o finalidades públicas, fundamentando tal restricción en el derecho a la ejecución de sentencias, integrante del contenido esencial del derecho fundamental recogido en el artículo 24 de la CE. Vid., RUIZ OJEDA, A., «La ejecución de condenas pecuniarias y el embargo de dinero y bienes de la Administración tras la nueva Ley de lo Contencioso y la Sentencia 166/1998, del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 103, julio-septiembre 1999; y BALLESTEROS MOFFA, L.A., *Inembargabilidad de bienes y derechos de las Administraciones Públicas*, Colex, 2000.

¹⁷ FJ núm. 14.

¹⁸ Dudas que ya se planteó el supremo órgano consultivo del Gobierno en su Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de LPAP. Núm. expediente 805/2003. Fecha de aprobación de 3 de abril de 2003. Señala así que «la práctica totalidad de los bienes de que son titulares las Administraciones Públicas están destinados a la satisfacción de algún tipo de fin o función pública» (apdo. VI.B).

la elaboración del Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local en España, y enmarcado en el proceso de modernización y reforma de los Gobiernos Locales en España; pues bien, este texto sólo dedica un precepto a la materia patrimonial local, concretamente su artículo 73^{19,20}. Su apartado segundo, al realizar la clasificación de los bienes de las Entidades Locales, distingue entre los de dominio público y los patrimoniales, sin más. Y, específicamente, dentro de los de dominio público incluye como una subcategoría de los mismos a los comunales, en redacción más clara que en el texto actualmente vigente de la LRBRL 7/1985, si bien no se definen los bienes comunales en el Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local, lo que resultaría integrado, en todo caso, por la definición contenida en el artículo 2.3.º del RBEL (y normativa autonómica de aplicación)²¹.

¹⁹ *Vid.* el texto completo de dicho Anteproyecto de Ley Básica del Gobierno y la Administración Local en la página web del MAP, en su versión más reciente de 3 de mayo de 2006 (DOCUMENTO DE TRABAJO. LBGAL 03-05-2006): http://www.map.es/iniciativas/nueva_agenda_territorial/reforma_gobierno_local/parrafo/03/document_es/ANTEPROYECTO_DE_LEY_BASICA_DEL.pdf

²⁰ Artículo 73. *Bienes locales e inventario de patrimonio.*

1. El patrimonio de las entidades locales está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones que les pertenecen. El patrimonio de las entidades locales se regulará por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en los términos fijados en el artículo 2.2.º de la misma.
2. Los bienes de las entidades locales pueden ser de dominio público y patrimoniales. Los bienes de dominio público, entre los que se incluyen los comunales, son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a tributo alguno.
3. La alteración de la calificación jurídica de los bienes de las entidades locales requiere expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad. No obstante, la alteración se produce automáticamente en los siguientes supuestos:
 - a) Aprobación definitiva de los planes de ordenación urbanística y de los proyectos de obras y servicios.
 - b) Adscripción o utilización pública, notoria y continuada de los bienes patrimoniales por más de veinticinco años para un uso o servicio público.
 - c) La adquisición de bienes o derechos por usucapión, cuando los actos posesorios que han determinado la prescripción adquisitiva hubiesen vinculado el bien o derecho al uso general o a un servicio público, sin perjuicio de los derechos adquiridos sobre ellos por terceras personas al amparo de las normas de derecho privado.
 - d) La adquisición de bienes y derechos por expropiación forzosa, supuesto en el que los bienes o derechos adquiridos se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social.
 - e) La adquisición de los bienes muebles necesarios para el desenvolvimiento de los servicios públicos.
4. Las entidades locales deberán formar y mantener actualizado un inventario de patrimonio, en el que figuren todos sus bienes, derechos y acciones, cuya aprobación anual corresponderá al Presidente de la entidad, sin perjuicio de su delegación en otro órgano de gobierno. El inventario comprenderá los bienes de todas las personas jurídicas dependientes de la entidad local. Las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales facilitarán a los municipios y demás entidades locales el asesoramiento y la asistencia necesarios para el cumplimiento de dichas obligaciones.
5. Las entidades locales podrán fijar unilateralmente el valor de los daños que terceros ocasionen en sus bienes de dominio público, a efectos de su exigencia en vía administrativa.
6. Los montes vecinales en mano común se regulan por su legislación específica.»

²¹ Poco añade el extenso artículo 73 del Anteproyecto de la Ley Básica del Gobierno y la Administración Local respecto al régimen contenido en los vigentes artículos 79 a 83 de la LRBRL. Se concentran numerosas disposiciones de dichos preceptos en uno solo. Si resulta interesante apuntar que en la primera versión de este Anteproyecto, versión LBGAL 22/11/2005, se establecía en la clasificación de los bienes, en su artículo 62: «Los bienes de las entidades locales son de dominio público, patrimoniales o comunales. Los bienes de dominio público y los comunales son inalienables, inembargables e imprescriptibles, y no están sujetos a tributo alguno». Esto supondría una diferencia importante con relación al vigente artículo 79.2.º de la LRBRL, en cuanto del tenor literal parece que se establecería una clasificación tripartita de los mismos, diferenciando expresamente los comunales de los de dominio público, aunque luego estuvieran sujetos ambos al mismo y tradicional régimen de inalienabilidad, inembargabilidad, e imprescriptibilidad. Una redacción quizás más ajustada a la letra del artículo 132 de la CE. Pero se opta, en la última versión de 3 de mayo de 2006, por el criterio seguido en la actual LRBRL, y el que sigue también la LPAP 33/2003, que sólo distingue entre bienes de dominio público

.../...

III. COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO

La competencia para la enajenación de los bienes locales se regula en los artículos 21 y 22 de la LRBRL²², que la atribuye al Alcalde o al Pleno, en función de criterios de orden cuantitativo: de este modo, corresponderá al Pleno la competencia para aquellas enajenaciones que revisten mayor trascendencia económica, medida por la superación de determinadas *ratios* (10% de los recursos ordinarios del Presupuesto y, en todo caso, cuando sea superior a tres millones de euros); y al Alcalde, en otro caso. Se precisa la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación siempre que la cuantía de la enajenación exceda del 20 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto [art. 47.2 m)]. Sin embargo, en los llamados Municipios de Gran Población, regulados en el Título X de la LRBRL, con la reforma efectuada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, se atribuye exclusivamente la competencia para enajenar bienes municipales a las Juntas de Gobierno Local, en todo caso (art. 127), en la línea de esta reforma del legislador de 2003, que se orienta a definir y resaltar de un modo más nítido el perfil ejecutivo que ahora se atribuye a la Junta de Gobierno Local, a modo de «Ejecutivo local» fuerte, y que altera la estructura organizativa de estos Municipios del Título X, procediendo a su «parlamentarización».

.../...

y bienes patrimoniales (art. 4.º, precepto de aplicación general en todas las Administraciones Públicas, dictado por el legislador estatal en virtud del título competencial contenido en el art. 149.1.8.ª CE).

Por lo demás, y con relación a los vigentes artículos 79 a 83 de la LRBRL, podemos resaltar como novedades las siguientes: se renuncia a enumerar las facultades y prerrogativas para la defensa de los patrimonios públicos, remitiéndose directamente a lo dispuesto en la LPAP 33/2003; se añaden como supuestos de alteración automática de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales, unos nuevos apartados c) y d), inspirados claramente en los contemplados en el artículo 66.2, letras b) y e) LPAP 33/2003; y se establece la obligatoriedad de formar y mantener un Inventario actualizado de los bienes locales, lo que en la actualidad se contiene en una norma de rango reglamentario (art. 17 RBEL, sin perjuicio de la aplicación preferente de las leyes autonómicas, allí donde se ocupen de esta materia), lo que supondría instituir esta obligación con carácter básico, y además se produce una alteración competencial entre los órganos de gobierno municipal: en la actualidad, la competencia para la aprobación del mismo se atribuye al Pleno de la Corporación (art. 34 RBEL, y leyes autonómicas, como, por ejemplo, el artículo 61 de la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía 7/1999, de 29 de septiembre), mientras que en el Anteproyecto de Ley Básica expresamente se dispone que «la aprobación anual corresponderá al Presidente de la Entidad, sin perjuicio de su delegación en otro órgano de gobierno». Esta alteración competencial que acomete el Anteproyecto incidiría en dichas Leyes autonómicas de forma directa, pues no puede olvidarse que es función del legislador básico el determinar las normas atributivas de competencia entre los diversos órganos que conforman la estructura organizativa local, y que esa fuerza incontestable de lo básico se impone de modo necesario al legislador autonómico. Y, añade el Anteproyecto de Ley Básica el deber cooperativo que incumbe a las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares y Comunidades Autónomas uniprovinciales de facilitar a los municipios y demás entidades locales «el asesoramiento y la asistencia necesarios para el cumplimiento de dichas obligaciones», consciente sin duda el redactor de dicho Anteproyecto de las dificultades que encuentran los Municipios, muy especialmente los de mediano y pequeño tamaño, que son la gran mayoría, de cumplir en la práctica con esta obligación de inventariar sus bienes, derechos y acciones.

²² Se trata de preceptos de carácter básico, a los que se ha de ajustar el legislador autonómico con capacidad normativa de desarrollo en la materia, pues en otro caso devendrán inaplicables sus disposiciones. Resulta, no obstante, paradójico que algunas Comunidades Autónomas entren en sus normas a regular cuestiones de competencia en materia de enajenación de bienes locales, pues como indicamos, se trata de un ámbito reservado al legislador básico estatal. Así, se producen discordancias, como sucede con la normativa navarra (Decreto Foral 280/1990), cuyos preceptos en esta materia se hallan desfasados y desplazados por las posteriores reformas acometidas por el legislador básico en la LRBRL en estas cuestiones.

La tramitación del expediente a que da lugar toda enajenación onerosa requerirá la previa depuración física y jurídica del bien inmueble, su valoración por el técnico municipal, los Informes del Secretario y del Interventor, y la adopción de la correspondiente resolución o acuerdo dictados por el órgano que ostente la competencia, según lo expuesto. Interesa hacer mención del control que ejercen en este ámbito las Comunidades Autónomas sobre los Entes Locales, y que se canaliza bien a través de una mera «comunicación», que será la regla general, a modo de una simple dación de cuentas, o bien mediante la «autorización por el órgano competente de la Comunidad Autónoma», verdadera intervención autonómica, exigible cuando el valor de los bienes que se enajenen exceda del 25 por 100 de los recursos ordinarios del Presupuesto (arts. 79 TRRL y 109 RBEL). La jurisprudencia constitucional ha afirmado que este control lo es, en todo caso, de legalidad, no siendo admisibles los de mera oportunidad²³. En general, podemos afirmar que esta fiscalización autonómica e interadministrativa no representa sino una muestra más de la desconfianza hacia las Entidades Locales que revela el legislador estatal (y el autonómico, que también contempla estos modos de control en sus normativas sobre enajenación de bienes locales), y que mal se compadece con la autonomía que la CE dota a las Entidades Locales, una verdadera «autonomía local» en sentido fuerte, como viene siendo interpretada por la más reciente doctrina especialista en la materia.

IV. LA ENAJENACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES LOCALES: SU CATEGORIZACIÓN COMO CONTRATO PRIVADO O COMO CONTRATO ADMINISTRATIVO

1. La naturaleza privada o administrativa de los contratos de enajenación de bienes inmuebles locales

A diferencia de los bienes demaniales, incluidos los montes catalogados, y de los comunales, cuyo régimen jurídico se caracteriza por el principio de inalienabilidad en tanto mantengan dicho carácter, los bienes patrimoniales sí pueden ser objeto de enajenación, de modo que son los únicos bienes locales respecto de los cuales puede producirse, directamente, la traslación de facultades dominicales. La enajenación de estos bienes puede revestir diversas formas jurídicas, bien a través de compraventa, permuta o cesión gratuita, o bien sólo limitarse a la constitución de derechos reales limitados (como un derecho de superficie, una servidumbre, etc.). Esta enajenación requiere, lógicamente, que se produzca con arreglo al procedimiento legalmente establecido, como dispone el artículo 30.2.º de la LPAP 33/2003 (precepto de aplicación general), de acuerdo con lo expuesto *supra*, y, podemos añadir, por el órgano que ostente la competencia. La LPAP 33/2003 se detiene aquí, respetando, por tanto, la legislación estatal y autonómica sobre patrimonio local ya existente, siendo aplicable pues, prácticamente de forma íntegra, la normativa que hasta ahora viene rigiendo en la materia.

En la legislación básica local, el artículo 80.2.º de la LRBRL dispone que «Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de Derecho privado»,

²³ *Vid.* STC de 2 de febrero de 1981.

regulación escueta y que remite a las disposiciones del TRRL, en sus artículos 79 a 82, y el RBEL, artículos 109 a 119. De aquel precepto básico se desprende que, con carácter general, toda enajenación de bienes patrimoniales da lugar a un contrato de naturaleza privada²⁴. A su vez, el artículo 112 del RBEL hace una remisión a «la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales», en cuanto a la «preparación y adjudicación de las enajenaciones de los bienes patrimoniales», por lo que mediante este juego de remisiones, la normativa jurídica general de la enajenación de tales bienes la constituye la legislación reguladora de la contratación administrativa, esto es, el TRLCAP, y su Reglamento General de 2001.

En la legislación administrativa contractual, el artículo 5.3.º del TRLCAP dispone que tendrán la consideración de contratos privados, entre otros, «los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles (...), contraponiendo esta categoría a los contratos administrativos típicos o nominados²⁵ del artículo 5.2.º a), y a los contratos administrativos especiales²⁶, que define el artículo 5.2.º b) de la misma ley. Un primer acercamiento a esta norma impone, igualmente como sucede con el artículo 80.2.º de la LRBR, la conclusión de que los contratos de enajenación de bienes inmuebles patrimoniales, y en concreto los de venta y permuta, son contratos de naturaleza jurídico-privada, estando sujetos al régimen que define el artículo 9.1.º del TRLCAP, conforme al cual se regularán en cuanto a su preparación y adjudicación, en primer lugar, por las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones Públicas, y, en su defecto, por la Ley de Contratos y sus disposiciones de desarrollo; en cuanto a sus efectos y extinción, por las normas de Derecho Privado. En consecuencia, el orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos privados, si bien se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con la preparación y adjudicación del contrato y, por tanto, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con la normativa reguladora de dicha jurisdicción (art. 9.3.º TRLCAP). Estas disposiciones del TRLCAP concuerdan, a su vez, con la nueva regulación que establece la LPAP 33/2003, en su artículo 110, apartados 1.º y 3.º, en relación con el régimen jurídico de los negocios patrimoniales y el deslinde competencial en esta materia, siendo además de aplicación general el artículo 110.3.º²⁷, que recoge la teoría de los actos jurídicos separables, al igual que hace el artículo 9.3.º del TRLCAP, y conforme a la cual, en cuanto a la preparación y adjudicación de estos contratos patrimoniales, se ha de aplicar la normativa de Derecho Administrativo, pues se entiende que en todo contrato en el que interviene una Administración, aunque se trate de un contrato privado, hay un núcleo público irrenunciable, el cual es «separable» del contrato privado, y sujeto así a las reglas del Derecho Administrativo e impugnable ante el orden con-

²⁴ Vid. CORRAL GARCÍA, E., «El contrato de enajenación onerosa de bienes municipales», en *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 30, abril 2004, pág. 32.

²⁵ Aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios.

²⁶ Aquellos de objeto distinto a los anteriormente expresados que resulten vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, que satisfagan de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o que sean declarados como tales por una ley.

²⁷ «El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan sobre estos contratos entre las partes. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con su normativa reguladora.»

tencioso-administrativo; y en cuanto a sus efectos y extinción son aplicables las de Derecho Privado, con las especificidades en todo caso que se recojan en la legislación local en materia de bienes.

Este artículo 5.3.º del TRLCAP ha sido interpretado por la doctrina básicamente en dos sentidos excluyentes:

- a) Por un lado, unos autores sostienen que dicho precepto debe interpretarse en el sentido de que los contratos de enajenación de inmuebles son contratos privados en todo caso, sin que el hecho de que concurra alguna de las circunstancias previstas en el apartado 2.º b) del mismo artículo pueda alterar su calificación a la de contrato administrativo especial ²⁸.
- b) Otro sector doctrinal muy amplio, por el contrario, entiende que los contratos de enajenación de bienes inmuebles tendrán la naturaleza de contratos privados o administrativos especiales en función de la concurrencia del criterio establecido en dicho apartado 2.º b) del artículo 5 del TRLCAP ²⁹.

El artículo 110.1.º de la LPAP 33/2003 parece inclinarse por la primera postura ³⁰, y califica de contratos privados a los negocios patrimoniales de la Administración, no dando juego a ningún criterio que permita una vía a la administrativización de los mismos, como entendemos que sí hace el actual artículo 5 del TRLCAP. Aquí la LPAP 33/2003 ha de operar con prioridad al TRLCAP, si bien hay que precisar que esta disposición no reviste carácter básico ni es de aplicación general, por lo que si bien rige para la Administración General del Estado, no ocurre lo mismo respecto de las Comunidades Autónomas, en las que sus legisladores patrimoniales estarán sometidos a los criterios básicos del TRLCAP, indisponibles para aquéllos, y por lo tanto, la calificación de la naturaleza de los contratos patrimoniales se regulará por las normas básicas que se contienen en el artículo 5 del TRLCAP, es decir, por la opción que sí permite, a nuestro juicio, el artículo 5.2.º b) del TRLCAP, de la naturaleza administrativa o privada del contrato, y que entendemos se compadece mejor con el espíritu que recorre la normativa sobre contratación pública y con la protección de los intereses públicos. Otro tanto sucede, por lo que en este trabajo nos interesa, respecto de los Entes Locales en aquellas Comunidades Autónomas que tienen potestad normativa en materia de bienes locales, e igualmente, mientras no la ejerzan los legisladores autonómicos, como para las restantes, que continuarán sujetas

²⁸ Así, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, en GÓMEZ-FERRER, Rafael (dir.), *Comentario a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 123.

²⁹ *Vid.* GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, Francisco, «Contratos administrativos y privados tras la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 95, 1997, págs. 385 y ss.; también SOLAS RAFECAS, José María, «Art. 5. Carácter administrativo y privado de los contratos», en ARIÑO y asociados, *Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. Tomo I. El sistema contractual administrativo*, Comares, Granada, 2002, págs. 300 y ss.; ROSA MORENO, Juan, «La gestión patrimonial: reglas generales», en VV.AA. (dir. MESTRE DELGADO, Juan Francisco), *ob. cit.*, págs. 985 y ss.; ROJÍ BUQUERAS, José María, «La enajenación de inmueble como contrato administrativo especial», *Actualidad Administrativa*, núm. 21, diciembre 2004, pág. 2.628.

³⁰ Dispone el referido precepto que «Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta Ley y las normas de Derecho Privado».

a las disposiciones del TRLCAP, lo que al final conduce a la aplicación de la normativa contractual básica según lo dicho en este punto para las Administraciones autonómicas y locales.

Al margen de las interpretaciones de la doctrina científica, hay que tener en cuenta que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, si bien no en profundidad, en un Informe de 10 de noviembre de 1997, «Naturaleza jurídica de los contratos de compraventa y arrendamiento de inmuebles», señalando de modo diáfano que «La circunstancia de que el artículo 5.3.º de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas señale expresamente que, entre otros, tendrán la consideración de contratos privados los contratos de compraventa y arrendamiento sobre bienes inmuebles exime de cualquier otro razonamiento tendente a demostrar que la naturaleza jurídica de estos contratos es la de contratos privados de la Administración, sin que puedan incluirse en la categoría de contratos administrativos especiales a que se refiere el propio artículo 5 en su apartado 2.º b)», por lo que se decanta por la tesis de la naturaleza exclusivamente privada de los contratos patrimoniales sobre bienes inmuebles ³¹.

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) se decanta en numerosas sentencias por la tesis que admite que los contratos de enajenación de inmuebles pueden tener naturaleza administrativa, en la medida en que resulten vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o cuando satisfacen de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla.

Así, podemos reseñar la Sentencia del TS (STS) de 25 de septiembre de 1970, en la que se considera que si la enajenación del solar perseguía no solamente el lucro sino cumplir una finalidad pública, el contrato celebrado es un contrato administrativo; en el mismo sentido, la STS de 5 de julio de 1983. Más recientemente, podemos citar la STS de 31 de octubre de 1995, en la que considera que es administrativo el contrato por el que una Entidad Local vende en subasta a precios moderados unas parcelas adquiridas previamente por expropiación con la finalidad de promover la industria en determinado ámbito imponiendo unos plazos para su instalación a los adquirentes de las parcelas; consideró, pues, el TS en este caso que el contrato de venta tenía como causa para su celebración un fin público, un interés público representado por el establecimiento de industrias en un Polígono Industrial y su reflejo en el desarrollo económico provincial, incluso nacional. En el mismo sentido, la STS de 27 de junio de 2003, que resuelve un supuesto similar. Por su parte, en la STS de 18 de marzo de 2002, el TS examina la naturaleza jurídica de una permuta al dar respuesta al primer motivo de casación relativo a la incompetencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y afirma textualmente que el «acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de La Coruña de 24 de julio de 1990, por el que se aceptaron los términos de la permuta, expresó que su objeto era conseguir la adquisición de unos locales destinados a la instalación de servicios y oficinas municipales objeto del contrato que determina su calificación como contrato administrativo y la sujeción de su problemática a los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo (...)». Finalmente, tal y como declara la STS de 23 de septiembre de 2003, constituye una permuta administrativa la cesión de un solar a

³¹ Por el contrario, defiende la tesis contraria la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en su Informe 3/2000, de 24 de febrero de 2.000, «Carácter de los contratos de explotación de bares, cafeterías y restauración de los centros de enseñanza secundaria».

cambio de la construcción de un frontón y de una plaza pública. Esta doctrina que afirma la naturaleza administrativa de los contratos celebrados por una Administración Pública que afectan a bienes patrimoniales si el objeto del contrato se vincula a obras y servicios públicos o con la satisfacción de una necesidad pública, se recoge, en fin, en otras SSTs, como la de 27 de junio de 2003, 30 de mayo de 2000, 11 de junio de 1996, entre otras ³², e igualmente, en algunas sentencias de la jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia ³³.

En esta distinción entre la categoría de los contratos administrativos y los contratos privados, y particularmente, los referidos a contratos que afectan a bienes patrimoniales realizados por las Entidades Locales, se puede apreciar, pues, en la jurisprudencia del TS el carácter expansivo que tiene la categoría de los contratos administrativos, en función del elemento teleológico presente en los mismos, orientados al desenvolvimiento regular de los fines públicos encomendados al Ente Local.

Por otro lado, y conectado con lo anterior, no puede olvidarse que la naturaleza jurídica del contrato no depende de la calificación que le hubieren otorgado las partes, como ha afirmado el TS en su jurisprudencia; así, en la STS de 15 de febrero de 1999, según la cual «en el Derecho Administrativo, la calificación que las partes otorguen al contrato no tiene virtualidad para alterar su verdadera naturaleza jurídica». Ello determina que, frente a la práctica administrativa extendida de calificar en los pliegos de cláusulas como civiles multitud de contratos que debieran calificarse más bien como contratos administrativos, de acuerdo con lo aquí expuesto, hay que estar a la doctrina del TS, que implica la irrelevancia de dichas calificaciones, pues no puede reconocerse, ni siquiera a la Administración contratante, una autonomía de voluntad capaz de excluir la aplicación al contrato del régimen administrativo si fuera éste el realmente procedente ³⁴.

2. El régimen jurídico de los contratos administrativos de enajenación de bienes inmuebles

Frente al régimen de los contratos privados, estos contratos administrativos especiales se rigen preferentemente por sus propias normas y en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por el TRLCAP y sus disposiciones de desarrollo, y supletoriamente se aplicarán las restantes normas de Derecho Administrativo y, en su defecto, las normas de Derecho Privado, siendo el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes.

³² Destaca la STS de 14 de julio de 2003, que aunque referida a un contrato de arrendamiento de una plaza de toros, se afirma que es un contrato administrativo especial, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la competencia específica de los Ayuntamientos, por lo que no le es aplicable el artículo 5.3.º, sino el artículo 5.2.º b) del TRLCAP, siendo competencia de los municipios las relativas a actividades e instalaciones culturales y deportivas y ocupación del tiempo libre, según el artículo 25.1.º m) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

³³ En este sentido, podemos citar la STSJ de Extremadura de 22 de febrero de 1999, que da por supuesta la naturaleza jurídica de contrato administrativo a la compraventa celebrada por subasta de terrenos de propiedad municipal con la finalidad de construir seis viviendas sociales; o la STSJ de Castilla-La Mancha de 1 de octubre de 1999, en la cual interesa advertir que en ningún momento se cuestiona el Tribunal la legalidad del proceder a la adjudicación del contrato en cuestión mediante concurso por procedimiento abierto; antes al contrario, este hecho contribuye a reforzar la convicción del Tribunal sobre la naturaleza administrativa del contrato.

³⁴ *Vid.* STS de 15 de febrero de 1999.

Según el artículo 8.1.º del TRLCAP, estos contratos se adjudicarán de conformidad con lo dispuesto en el Libro I de esta ley. El carácter administrativo especial de estos contratos patrimoniales ha llevado a la jurisprudencia a matizar la aplicación del principio de subasta necesaria en dichos supuestos, pues la persecución de un fin público que trasciende la mera obtención de un lucro económico justifica dichas modulaciones ³⁵.

Por último, precisa el artículo 8.2.º del TRLCAP las menciones específicas que deben figurar en dichos pliegos, y el apartado 3.º añade unas causas de resolución específicas aplicables a estos contratos, previsión esta relevante y que muestra cómo la calificación de un contrato patrimonial como administrativo especial comporta que la resolución del mismo esté sujeta a causas de resolución administrativas con carácter prioritario, y a diferencia de los contratos civiles.

V. LAS FORMAS DE ENAJENACIÓN DE LOS BIENES MUNICIPALES

1. El principio de subasta necesaria

El artículo 80 del TRRL establece, con carácter general, que «las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública», añadiendo a continuación que «se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario». Consagra, así, este precepto el llamado principio de subasta necesaria ³⁶. Sin embargo, de la lectura del artículo 80 del TRRL y del artículo 112 del RBEL antes comentado, se detecta una discordancia, en cuanto si bien el art. 80 TRRL sienta el principio general de subasta, el artículo 112.1.º del RBEL remite a la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales, de modo que puede pensarse que el RBEL admite no sólo la subasta, sino también otras formas, como el concurso o el procedimiento negociado. Ha de tenerse presente que al tiempo de aprobación de dichas normas estaban en vigor la Ley de Contratos del Estado de 1965 y el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1953, que establecían con carácter general como sistema de contratación la subasta. La situación ha cambiado radicalmente en la actualidad pues la nueva legislación en materia de contratos, así como la nueva LPAP 33/2003, admiten esas otras formas de contratación. Particularmente, la LPAP 33/2003, en su artículo 137 (legislación supletoria) establece como sistema general de enajenación de bienes inmuebles el concurso, y no es que ahora, para la Administración Central del Estado, haya dos sistemas normales de enajenación, sino sólo uno: el

³⁵ Así, se admite la figura de la subasta condicionada, como más adelante se expondrá.

³⁶ Entiende BALLESTEROS FERNÁNDEZ, que el principio de subasta necesaria sigue vigente, y debe ser considerado como una peculiaridad local. *Vid.* CORRAL GARCÍA, Esteban, en VV.AA., ob. cit., pág. 50. Para la doctrina tradicional, la fórmula de la subasta constituye el principio general, como medida preventiva y de garantía, en salvaguardia de la moralidad administrativa y encaminada a evitar colusiones dañinas para los intereses públicos, buscando la obtención del mayor beneficio económico.

concurso³⁷, reservando la subasta pública como un sistema excepcional de enajenación³⁸, si bien sólo respecto de los bienes inmuebles.

Sin embargo, conforme a la doctrina sentada hasta la fecha por el Tribunal Supremo, se mantiene en el ámbito de la Administración Local el principio de subasta necesaria, la cual sólo puede obviarse en los supuestos taxativamente marcados a modo de excepción. En este sentido, la STS de 5 de marzo de 1997 afirma que «no queda eximido del trámite de la subasta ni siquiera en aquellos supuestos en que el adquirente sea un ente público, pues se trata de un trámite esencial e indisponible para las Corporaciones Locales». Esta doctrina está presidida por la idea básica de que lo fundamental en la enajenación de bienes es obtener el mayor rendimiento económico.

Otra cuestión es si la subasta puede ser utilizada tanto por procedimiento abierto como por el procedimiento restringido: entendemos que no existe ningún problema para ello, pues ambas formas son admitidas por la legislación de contratos, y la ley no hace más distinciones al respecto. Otra cosa serán las dificultades que plantee la aplicación práctica del procedimiento restringido, previsto en el TRLCAP para los contratos administrativos, y no para los de carácter patrimonial, cuya estructura en la traslación de prestaciones para la Administración es bien distinta.

Finalmente, el TS ha afirmado en doctrina inconcusa que se ha de admitir la validez de someter la subasta a cláusulas accesorias, siempre que tales cláusulas no contengan elementos subjetivos que beneficien a una empresa en perjuicio de otras, sino criterios puramente objetivos encaminados a conseguir la finalidad que con la enajenación se ha propuesto la Corporación (crear puestos de trabajo, dedicar una parcela a la industria, etc.). Precisamente, el TS ha entendido que los contratos de enajenación de inmuebles, sujetos al cumplimiento de una finalidad de interés público, son contratos de naturaleza administrativa³⁹, de acuerdo con lo expuesto *supra*. Considera, en definitiva, a este tipo de contratos dotados de una naturaleza netamente administrativa, aunque tengan por base bienes de naturaleza patrimonial. Así, la STS de 27 de mayo de 1997, al referirse a la naturaleza del contrato que vinculaba las partes, el cual se hallaba condicionado a destinar la parcela objeto de enajenación a la industria de fabricación de accesorios de cuartos de baño, afirma que «estamos en presencia de una típica actividad administrativa de fomento que genera contratos de naturaleza netamente administrativa, aunque tengan por base bienes de naturaleza patrimonial de la Diputación, y, en su caso la resolución ha de regirse por las normas administrativas correspondientes». Nos podemos plantear, en estos supuestos de contratos patrimoniales realizados mediante subasta condicionada y vinculados a finalidades públicas concretas,

³⁷ Como señala TORRES MARTÍNEZ, la LPAP «establece criterios profundamente diferenciados en cuanto a la gestión patrimonial, y concretamente el sistema de enajenación de bienes patrimoniales, estableciendo el sistema de concurso (...)). *Op. cit.* TORRES MARTÍNEZ, Jesús, «La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas. Su incidencia en la Administración Local», *El Consultor*, núm. 14, 30 de julio de 2004, pág. 2.401.

³⁸ Dice el artículo 137.3.º de la LPAP que «únicamente se utilizará la subasta en los supuestos previstos reglamentariamente, y en todo caso, respecto de bienes que por su ubicación, naturaleza o características sean inadecuados para atender las directrices derivadas de las políticas públicas (...)).

³⁹ La STS de 25 de septiembre de 1995 «desestima un recurso fundamentalmente porque considera legítima, como no podía ser hoy menos, la finalidad perseguida por el Ayuntamiento al vender bienes patrimoniales, la de procurar la instalación de empresas en su término con la consiguiente creación de puestos de trabajo, según consta en la moción de la Alcaldía de 18 de junio de 1988».

qué ocurriría ante el incumplimiento de la condición. Entendemos que no sería aplicable la figura de la reversión, pues dicha institución es predicable sólo para las cesiones gratuitas de bienes, como entiende la doctrina mayoritaria y la jurisprudencia moderna⁴⁰. En este caso, podríamos sujetar el cumplimiento de la obligación a la condición resolutoria explícita del artículo 11 de la Ley Hipotecaria, que funcionaría como una cláusula accesorias que refuerza el vínculo obligacional, de modo que ante un incumplimiento la propiedad del inmueble retornaría a la titularidad del ente local enajenante.

2. Sus excepciones

No obstante, el principio de subasta necesaria encuentra también sus matizaciones, recogiendo la propia legislación patrimonial local algunas excepciones y siendo otras de construcción jurisprudencial:

- a) La permuta: excepción que se admite en el propio artículo 80 del TRRL, si bien en este supuesto debe acreditarse la necesidad y la equivalencia de valores en las permutas, destacando la jurisprudencia que no sirven a estos efectos las meras alegaciones o presunciones, sino que se requiere una justificación adecuada de la misma. También se admite la permuta si la diferencia de valores no excede del 40 por 100 del que lo tenga mayor (art. 112 RBEL). Obviamente, la excepción a la subasta que aquí se recoge es predicable también de la permuta de cosa futura, de legalidad incuestionable⁴¹.
- b) Las parcelas sobrantes: se definen en el artículo 7 del RBEL, y según el artículo 115 del RBEL, serán enajenadas «por venta directa al propietario o propietarios colindantes, o permutadas con terrenos de los mismos». Se justifica esta forma de enajenación en cuanto la parcela sobrante no tiene por sí sola utilidad alguna, mientras que sí la tiene el agruparla a la de un propietario colindante⁴².
- c) Existencia de un solo adjudicatario posible: se admite este supuesto de enajenación directa por la jurisprudencia, como en la STS de 16 de junio de 1992, la cual declara la legalidad de la enajenación por entender que «la condición impuesta actúa como causa del acto, es lícita y necesaria y es, además, el único medio para propiciar la consecución de un fin de notorio interés para los vecinos». En el mismo sentido, la STS de 28 de marzo de 1996.

⁴⁰ En este sentido, la STS de 11 de diciembre de 1978; de 23 de octubre de 1985; o la más reciente de 26 de mayo de 1997, entre otras. Dice la STS de 11 de diciembre de 1978 al respecto «que el término reversión no contempla si no un aspecto unilateral (la reintegración de la cosa a su estado anterior o situación) que se corresponde con el carácter unilateral de la cesión gratuita o donación, aunque concurra una carga modal, en tanto que tratándose de una enajenación a título oneroso el término adecuado sería el de rescisión o resolución de efecto bilateral o recíproco».

⁴¹ No obstante, en alguna legislación autonómica en materia de bienes locales, la permuta de cosa futura se acoge con un criterio muy restringido; es el caso de la Ley 7/1999, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, en cuyo artículo 25.3.º se dispone que «No podrán enajenarse bienes inmuebles de las entidades locales a cambio de la ejecución de obras, salvo que tenga como objeto gestionar una actuación sistemática prevista en el planeamiento urbanístico».

⁴² Vid. COBO OLVERA, Tomás, «Régimen jurídico de la enajenación de los bienes de las Entidades Locales (y II)», *Actualidad Administrativa*, núm. 11, 15-21 de marzo, 1993, pág. 169.

- d) Enajenación de viviendas de protección pública: en estos supuestos quiebra igualmente el principio de subasta necesaria, pues obviamente no se persigue aquí la obtención del mayor beneficio económico, sino que estas enajenaciones están al servicio de políticas públicas de vivienda, orientadas a la obtención de una rentabilidad social y no crematística. Existe así normativa específica que regula la enajenación de estas viviendas, en el ámbito estatal y autonómico.
- e) La enajenación directa a través del ejercicio del derecho de adquisición preferente. Para FERNÁNDEZ CRIADO, sí es posible en estos casos la adjudicación directa, de modo que quien ostenta un derecho de adquisición preferente de configuración legal y decide ejercitarlo, obligaría al Ente Local titular del bien gravado a enajenarlo directamente a aquél, eludiendo la subasta. Sin embargo, CUDERO BLAS discrepa de esta tesis, entendiendo que la subasta seguiría siendo obligatoria en estos casos al menos en su primera fase, esto es, hasta la apertura de proposiciones.⁴³
- f) Enajenación directa mediante la aportación de la Entidad Local a una sociedad mercantil que gestiona un servicio público, como ente instrumental. En estos casos, sin embargo, parece preferible hablar de «adscripción» más que de enajenación.
- g) El Patrimonio Municipal del Suelo: se considera como un patrimonio separado, constituido por un conjunto de bienes afectos a un fin determinado. Ante la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, que regulaban su forma de enajenación, admitiendo el concurso, hay que estar a las legislaciones urbanísticas autonómicas que regulan esta figura, y en su caso, al Derecho general supletorio contenido en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, el cual establece como fórmula general de enajenación la subasta pública y permite la enajenación directa de terrenos incluidos en los Patrimonios Municipales del Suelo siempre que se trate de ubicaciones concretas sin propósito especulativo. En las normativas autonómicas, por lo general, se admite indistintamente para la enajenación de estos bienes la subasta y el concurso, salvo los supuestos específicos de permuta y enajenación directa⁴⁴.

Por otro lado, el artículo 120 del TRRL admitía una serie de supuestos tasados en los que se podía acordar la contratación directa, algunos de los cuales podían ser trasladables a la enajenación de los bienes locales⁴⁵. Sin embargo, este precepto aplicable a la contratación de las Corporaciones Locales debe entenderse hoy ya derogado. En efecto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en su Informe de 6 de julio de 2000, afirma que se produce una derogación tácita, en el caso de referencia del artículo 122 del TRRL, aplicando criterios doctrinales y jurisprudenciales según los cuales tal

⁴³ Vid. CUDERO BLAS, Jesús, «Problemática jurisprudencial en materia de bienes y patrimonio de las Entidades Locales», *El Consultor*, núm. 11, 15 de junio de 1998, pág. 1.688.

⁴⁴ Vid. CHOLBI CACHÁ, Francisco Antonio, «Los principales instrumentos de financiación procedentes del urbanismo (aspectos jurídicos y económicos)», *El Consultor*, Madrid, 2004, págs. 361 a 367.

⁴⁵ COBO OLVERA así lo afirmaba en su día, entendiendo aplicables los párrafos 1.º y 6.º de dicho artículo del TRRL; ob. cit. págs. 171-172.

derogación se produce cuando la nueva norma, esto es, el TRLCAP, establece una regulación completa y uniforme de una materia, lo que es extensible a la norma recogida en el artículo 120 del TRRL.

Ahora bien, acudiendo al TRLCAP, se puede observar como esta normativa admite el llamado procedimiento negociado, determinando su aplicabilidad a la hora de regular cada contrato tipificado, entre los cuales no se encuentra obviamente el contrato de enajenación de bienes. Resulta interesante en este punto el Informe 67/1996, de 18 de diciembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que señala que «en los contratos privados de la Administración contemplados en los artículos 5.3.º y 9 de la LCAP, en defecto de normas administrativas especiales de las que resulte lo contrario, podrá utilizarse el procedimiento negociado por las causas enumeradas en los artículos 140, 141, 160, 182, 183, 210 y 211 de la propia ley, que más se ajusten al propio objeto del contrato». De este modo, y respetando el principio de subasta necesaria, cabrá utilizar también el procedimiento negociado como forma de enajenación de los bienes locales en aquellos supuestos que por vía analógica sean trasladables a este tipo de contratos patrimoniales, y así, cuando la subasta quede desierta, o cuando exista una imperiosa urgencia, o no sea posible promover la concurrencia, etc., siempre justificando y motivando cumplidamente la circunstancia concurrente en el expediente.

Por otro lado, en la LPAP 33/2003, se recogen en su artículo 137.4.º los supuestos en los que cabe la adjudicación directa, concretamente nueve. De entre ellos, interesa a nuestros efectos destacar los apartados a), cuando el adquirente sea otra Administración Pública; b) cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa legalmente reconocida; d) cuando fuese declarada desierta la subasta o concurso, supuesto aplicable analógicamente como ya ha entendido la Junta Consultiva de Contratación Administrativa; e) cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante; f) cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable; h) cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por disposición legal; e i) cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble. Se nos plantea así si todos estos supuestos son aplicables o no en el ámbito local⁴⁶, y entendemos que siendo posible la aplicación de la analogía en dichos supuestos, la respuesta ha de ser positiva, con base al informe precitado de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de fecha 6 de julio de 2000, que acoge el criterio analógico. Además, no se puede olvidar que, con arreglo al artículo 1 del RBEL, es aplicable con carácter supletorio la legislación de patrimonio del Estado, y de este modo lo sería el artículo 137.4.º de la LPAP 33/2003 (que no reviste carácter básico), en defecto de legislación autonómica en materia patrimonial local.

Por último, ha de añadirse que se ha admitido, igualmente, por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en Dictamen 4/1998, de 2 de marzo, la posibilidad de utilizar también en los contratos privados la figura del contrato menor, en relación con el Informe 67/1996 de la misma.

⁴⁶ Vid. CORRAL GARCÍA, Esteban, ob. cit., *Contratación Administrativa Práctica*, núm. 30, 2004, págs. 38 a 39.

3. La cuestión en la legislación autonómica en materia de bienes locales

Algunas Comunidades Autónomas también han dictado Leyes o Reglamentos en materia patrimonial local, que desplaza en su territorio la aplicación de los preceptos del TRRL que carecen de carácter básico, así como del RBEL, sin perjuicio de respetar ineludiblemente la normativa básica estatal. Por lo general, esta normativa autonómica se muestra respetuosa con los criterios que se contienen en la legislación estatal no básica, como es el caso de Aragón, cuyo Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las Entidades Locales de Aragón reproduce los criterios de aquélla; o el de la Comunidad de Madrid (Ley 2/2003, de Administración Local de la Comunidad de Madrid); en Navarra (Decreto Foral 280/90) y en Cataluña (Decreto 336/1988 de 17 de octubre), se establecen igualmente el principio general de subasta como forma de enajenación, aunque admite expresamente la enajenación directa en los supuestos tasados que enumeran.

Más innovadora en esta materia se presenta la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía⁴⁷, que regula las formas de enajenación de los bienes locales en los artículos 20 y ss.⁴⁸ Su artículo 20.1.º preceptúa como forma normal de enajenación la subasta pública, en consonancia con lo dispuesto en la legislación estatal (art. 80 TRRL), si bien admite expresamente el concurso en su apartado segundo, a diferencia de aquélla, disponiendo que «se utilizará el concurso siempre que el precio no sea el único criterio determinante de la enajenación, y, en particular, en los siguientes casos: a) Cuando la enajenación afecte a viviendas acogidas al régimen de promoción pública; b) Que el objeto de enajenación se destine al cumplimiento por el adjudicatario de determinados fines de interés general; c) Cuando en el pliego de condiciones se ofrezca al licitador la posibilidad de abonar en especie, total o parcialmente, el precio del bien». El supuesto recogido en el apartado c), sin embargo, nos plantea la duda de si la posibilidad ofrecida al licitador de abonar en especie, total o parcialmente, el precio del bien, no se trataría más bien de un contrato de permuta, modalidad contractual para la que ya exceptúa el artículo 20.1.º la regla normal de la subasta. Además, los términos en que se expresa el artículo 20.2.º son interpretables en un sentido amplio, lo que permitiría acudir al concurso y desplazar el sistema de subasta siempre que el precio o rendimiento no sea determinante y prevalezca una rentabilidad social, aunque no se trate de alguno de los recogidos específicamente en esos tres apartados^{49,50}.

⁴⁷ En adelante, LBELA.

⁴⁸ Vid. ROMERO HERNÁNDEZ, Federico, «El vigente régimen jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía. Algunos de sus aspectos más relevantes», *Revista Andaluza de Administración Pública*. Año 2003, núm. 2, págs. 321 a 349.

⁴⁹ Fijese que el artículo 20.2.º establece en su primera parte el criterio de que se utilizaría el concurso si el precio no es el único criterio determinante, añadiendo a continuación, «y, en particular (...)», lo que no sería sino una mera concreción a título ejemplificativo de aquel criterio rector general de la rentabilidad no meramente crematística.

⁵⁰ Recientemente, ha sido aprobado el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía y que desarrolla el contenido de la LBELA. En materia de disposición de bienes patrimoniales, en relación a las formas de adjudicación, pocas más precisiones añade, en su artículo 37. Precisa que «El procedimiento y la forma normal de enajenación de bienes patrimoniales será el abierto por subasta pública». En el texto de la LBELA, en su artículo 20 sólo se dispone que «La forma normal de enajenación de bienes patrimoniales será la subasta pública». Ahora, el Decreto 18/2006 completa aquella fórmula, añadiendo la precisión y la referencia al procedimiento abierto. Dado que la LBELA nada señalaba al respecto, permitía acudir indistintamente al procedimiento

.../...

También admite el artículo 21 la utilización del procedimiento negociado, realizando una serie de supuestos, que curiosamente coinciden con los aplicables por vía analógica siguiendo el criterio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa anteriormente comentado con la legislación de contratos, y otros con los ahora previstos en la nueva LPAP 33/2003.

Además, la disposición transitoria primera de la LBELA permitió la enajenación directa de los inmuebles locales en el plazo de dos años a partir de su entrada en vigor⁵¹, en otra serie de supuestos, con los que el legislador andaluz trató de dar respuesta a problemas graves que se habían venido heredando en gran número de Entidades Locales y que afectaban a sectores socialmente desfavorecidos o a terceros actuantes de buena fe. Se cerraba ese listado con una cláusula residual que admitía «cualquier otro supuesto excepcional que la Entidad Local determine por analogía con los anteriores, previo informe favorable de la Consejería de Gobernación y Justicia».

VI. CONCLUSIONES

De lo expuesto podemos extraer una serie de conclusiones, en aquellas cuestiones que se presentan como más problemáticas o controvertidas en el tema de la enajenación onerosa de los bienes municipales. En primer lugar, se puede afirmar que estos contratos patrimoniales de enajenación pueden revestir tanto naturaleza privada, como naturaleza administrativa especial, si en este último caso concurre una finalidad o interés público, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 5 del TRLCAP; la clasificación en una u otra categoría comporta consecuencias diferentes de relieve, siendo distinto el régimen jurídico aplicable en uno y otro caso, y siendo también distinto el orden jurisdiccional competente para conocer de las controversias que pudieran surgir durante el desarrollo y hasta la extinción del contrato. Como se ha visto, la doctrina del TS se ha inclinado por esta tesis que admite dicha dualidad de categorías en función de la concurrencia de esa finalidad vinculada a los intereses públicos y su satisfacción, que trasciende de la mera obtención de recursos para el ente enajenante, en contraposición al criterio mantenido por un cierto sector doctrinal y por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Ello ha conducido, en definitiva, a una cierta «administrativización» o expansión del carácter administrativo de estos contratos. Por el contrario, la LPAP 33/2003 se decanta por la tesis de la naturaleza privada de los contratos patrimoniales de enajenación, en el ámbito de la Administración Central del Estado, como ya señalamos al comentar el artículo 110 de la LPAP 33/2003.

.../...

abierto o al restringido, siempre respetando la forma de subasta pública como regla general. Con esta matización, queda aclarado, pues, además, que el procedimiento normal de enajenación es el abierto. Téngase presente que se ha utilizado, en ocasiones, la vía del procedimiento restringido como un medio, en la práctica, de llegar a un resultado próximo al utilizable a través de la forma de enajenación concursal y respetando así el principio general de subasta necesaria, esto es, la fijación de una serie de criterios que seleccionan y discriminan a los posibles adquirentes *ex ante*, en base a criterios de carácter no exclusivamente economicistas. Sin embargo, ahora el legislador andaluz parece querer restringir aquella vía, la realizar el añadido que comentamos.

⁵¹ Es decir, hasta el 27 de octubre de 2001.

En segundo lugar, y en referencia a la forma de enajenación de estos bienes, en el ámbito municipal, atendiendo a la legislación reguladora de la materia patrimonial local, hay que estar al principio de subasta necesaria, el cual admite excepciones, cada vez de una forma más ampliada. Estas excepciones a dicho principio se encuentran, unas veces, en la propia legislación estatal básica y en las dictadas por las Comunidades Autónomas en la materia; otras, aplicando el criterio analógico defendido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en relación con los contratos tipificados en el TRLCAP en los que es posible utilizar el procedimiento negociado sin publicidad, y en fin, acudiendo, con las debidas cautelas, al Derecho supletorio representado por el artículo 137.4.º LPAP 33/2003, que admite la adjudicación directa en una serie de casos. Pero lo que se impone, en cualquier caso, es la necesidad de acometer una reforma en la legislación local⁵², para adecuarla y modernizarla de acuerdo con los principios y criterios que actualmente se imponen en las nuevas leyes estatales, en las que es manifiesta la crisis del principio de subasta necesaria, acudiendo a otras formas de contratación donde no priman criterios de mera rentabilidad económica, sino otros vinculados a la consecución de determinadas políticas públicas y de rentabilidad social. No se puede olvidar que cuando se dictó la legislación estatal reguladora de la materia patrimonial local regía una normativa que actualmente se halla superada, la Ley de Contratos del Estado de 1965 y el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 1952, que hoy constituyen Derecho histórico. La nueva regulación reclama del normador, por tanto, esa adaptación de una legislación local que se corresponde, en esta materia, con etapas pretéritas. Mientras tanto, será por la vía interpretativa como se podrá dotar de una cierta flexibilidad al principio de subasta necesaria, como se ha expuesto, si bien con un alcance limitado y no exento de dificultades.

⁵² En este sentido se pronuncian algunos autores: *vid.* TORRES MARTÍNEZ, Jesús, que afirma que «la exigencia de subasta en la enajenación de bienes inmuebles de las Entidades Locales no se justifica actualmente, siendo preciso las reformas precisas que posibiliten dicha forma de contratación», *op. cit.* en *El Consultor*, núm. 14, 2004, pág. 2.402.