

NO ES INSCRIBIBLE LA VENTA DIRECTA DE UNA FINCA MUNICIPAL DE PROPIOS, SIENDO PRECISA, EN TODO CASO, LA SUBASTA PÚBLICA, AUNQUE LA FINCA ESTE DESTINADA A UN SERVICIO PÚBLICO GESTIONADO POR LA COMPAÑÍA TELEFÓNICA NACIONAL DE ESPAÑA, QUE ES UN SUJETO PRIVADO (RESOLUCIÓN DE 26 DE ABRIL DE 1988. «BOE» DEL 20 DE MAYO SIGUIENTE).

Hechos.—I. El Ayuntamiento de Ayna, en sesión plenaria de 13 de julio de 1983, acordó vender a la «Compañía Telefónica Nacional de España», previa segregación, una parcela calificada de bien de propios destinada exclusivamente a la construcción de una central telefónica.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha autorizó dicha enajenación por Resolución de 29 de septiembre de 1983.

II. Presentada la escritura en el Registro de la Propiedad de Yeste, fue calificada con la siguiente nota: «Cumplido el artículo 429 del Reglamento Hipotecario, se deniega la inscripción solicitada por no haberse cumplido el requisito de subasta pública exigido por los artículos 190 de la Ley de Régimen Local y 98 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, sin que pueda admitirse la autorización de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para proceder a la enajenación directa y sin que puedan aplicarse por analogía las normas reguladoras de la cesión gratuita. Siendo el defecto señalado insubsanable, se deniega la inscripción.—Yeste a 27 de febrero de 1985.—El Registrador.—Firma ilegible».

III. El Letrado don Luis Giménez Blanco, en representación de la «Compañía Telefónica Nacional de España», interpuso recurso gubernativo contra la anterior calificación y alegó que la «Compañía Telefónica Nacional de España», en virtud de las bases de su contrato concesional, aprobadas por Decreto de 31 de octubre de 1946, y en particular por lo dispuesto en la base primera, detenta la exclusividad del establecimiento, desarrollo y explotación del servicio telefónico en todo el territorio del Estado; que la calificación registral no se ajusta a lo preceptuado por el artículo 98 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, ya que este caso no es el previsto en los artículos 189 de la Ley de Régimen Local y 95 de su Reglamento, por cuanto la parcela enajenada tiene un valor inferior al 25 por 100 del presupuesto municipal anual. Que aun admitiendo la exigencia legal de la subasta pública, al ser la Compañía Telefónica concesionaria exclusiva del servicio telefónico con ubicación en el área municipal, deviene imposible dicha subasta cuando, incluso por propio ministerio de la Ley, sólo puede haber un postor, siendo posible analogar el supuesto de la contratación municipal directa que arbitra el artículo 41, punto 2.º, del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 19 de enero de 1953.

IV. La Registradora de la Propiedad en defensa de su nota alegó que la opinión doctrinal mayoritaria a que ella se adscribía sostiene la necesidad, como regla general, de la subasta pública para la enajenación por los Ayuntamientos de sus bienes propios, con base, primero, en la Ley de Régimen Local y en la dicción literal del artículo 190; en la redacción del artículo 168 y siguientes, donde no hay referencia alguna al valor del suelo, por lo que no cabe establecer diferente régimen jurídico para las enajenaciones, según sean superiores o inferiores en valor al 25 por 100 del presupuesto anual del municipio, y en que quede fuera de todos los supuestos en los que excepcionalmente cabe la venta directa, incluido

el de «enajenación de parcelas no utilizables», pues éstas necesariamente tienen que ser vendidas a los colindantes; y segundo, en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, cuyo artículo 169, 1.º, exceptúa del trámite de subasta las enajenaciones para «edificios de servicio público» de propiedad pública o particular, que requieran un emplazamiento determinado sin propósito especulativo, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas, y en el que, dado su carácter meramente enunciativo, podría incluirse el servicio telefónico, pero la exigencia de que se trate del «patrimonio municipal del suelo» impide su aplicación al supuesto que se examina, pues de la certificación unida a la escritura pública de venta no consta que el Ayuntamiento de Ayna tenga constituido su patrimonio municipal del suelo; que la circunstancia de ser la «Compañía Telefónica Nacional de España, Sociedad Anónima», quien tenga en exclusiva el establecimiento, desarrollo y explotación del servicio telefónico en todo el territorio nacional no justifica el prescindir del ineludible requisito de la subasta, y que si se trataba de asegurar el destino del terreno a vender, existen otras vías legales para ello (expropiación de terrenos y propiedades e imposición de servidumbres necesarias. Cfr. Bases 1.ª y 6.ª del contrato entre el Estado y dicha Compañía, aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946), y, por último, que la autorización por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para la referida enajenación, ni podría suplir a la subasta ni de por sí era válida, porque según la normativa correspondiente, la Junta de Comunidades tenía transferidas las competencias para autorizar enajenaciones de bienes cuyo valor excede del 25 por 100 del presupuesto.

V. El Presidente de la Audiencia Territorial de Albacete confirmó la nota de la Registradora, fundándose en los mismos argumentos alegados por este funcionario manifestando en el considerando cuarto que no cabe concebir el anuncio de la venta de un inmueble en subasta pública sometida a una condición ilícita o de imposible cumplimiento para cualquier postor que no sea la Compañía Telefónica, en virtud de lo establecido en los artículos 1.116 del Código Civil y 24 del Reglamento de Contratación.

Resolución.—La «Compañía Telefónica Nacional de España» apeló el auto presidencial insistiendo en sus alegaciones, pero la Dirección General, vistos los artículos 190 y 198 de la Ley de Régimen Local; 7, 13, 95, 98-1.º, 100 y 103 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales; 13 de la Ley de Contratos del Estado, y 167, 168 y 169 de la Ley del Suelo, resolvió con fecha 26 de abril de 1988 confirmar plenamente la nota de la Registradora de la Propiedad de Yeste y el auto apelado, basándose para ello en los siguientes

Fundamentos de Derecho.—1. La cuestión debatida en este recurso se centra en la inscribibilidad de una transmisión por venta directa de un bien municipal de propios de valor inferior al 25 por 100 del presupuesto ordinario de la Corporación transmitente y destinado a un servicio público gestionado por un sujeto privado, cual es la «Compañía Telefónica Nacional de España».

2. Sostiene el recurrente que la exigencia de subasta pública para la enajenación de bienes municipales de propios se limita a la de aquellos cuyo valor exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la Corporación titular, por cuanto los artículos 190 de la Ley de Régimen Local y 98, 1.º, del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, que imponen

aquel requisito, se refieren únicamente a las enajenaciones que deban ser autorizadas conforme a los artículos 198 de la Ley de Régimen Local y 95 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales. Sin embargo, esta argumentación es incompatible con la adecuada interpretación de los preceptos debatidos. El contenido normativo de éstos se predica respecto de los bienes propios en toda su extensión sin restricción alguna por razón de valor; las referencias que en ellos se contienen a los artículos 198 de la Ley de Régimen Local y 95 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales no indican sino el carácter acumulativo de las autorizaciones que puedan ser pertinentes. Así resulta del tenor literal y de las consideraciones lógicas y sistemáticas; se guarda armonía con el principio general de libre concurrencia que domina en la contratación por las Administraciones Públicas (art. 13 de la Ley de Contratos del Estado y art. 13 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales); se excluye al dejar huérfano de regulación específica, en cuanto a la forma, un supuesto tan frecuente como el de la enajenación de bienes propios de valor inferior al tope indicado; se justifica la minuciosa regulación, en los preceptos inmediatos, de supuestos de excepción a la necesidad de subasta, máxime cuando alguno de ellos, el del artículo 100 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, se refiere precisamente a bienes de escaso valor económico. Dicho criterio viene confirmado, para su ámbito específico, por la Ley del Suelo, que tras proclamar la necesidad de subasta (art. 168), con carácter general e independiente del valor de los bienes afectados, no hace excepción sino por razón del destino y del sujeto adquirente (art. 169).

3. Por otra parte, no cabe encajar el supuesto de hecho debatido en ninguna de las excepciones a la necesidad de subasta pública previstas legal y reglamentariamente dado el carácter privado del sujeto adquirente (art. 167 de la Ley del Suelo), el título de adquisición (art. 190 de la Ley de Régimen Local), la no justificación de estar el bien afecto integrado en el patrimonio municipal del suelo y ser destinado al cumplimiento de las previsiones del Plan General (art. 169, 1.º, *b*, en relación con el 92 de la Ley del Suelo), la no calificación del terreno como parcela no utilizable (artículo 100, en relación con el 7.º del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales) o incluso en la línea argumental del recurrente, la ausencia de tasación adecuada (art. 103 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales) que permitiera prescindir de la autorización oportuna. Ni siquiera debe examinarse si las Comunidades Autónomas pueden dispensar de la subasta pública, porque sin prejuzgar ahora sus competencias al respecto, la autorización aportada en el caso discutido no sólo no libera de tal requisito, sino que confirma su necesidad.

4. Por último, tampoco cabe admitir la alegación del recurrente en el sentido de que al ser la «Compañía Telefónica Nacional de España» concesionaria exclusiva del servicio telefónico, la subasta devendría imposible por cuanto legalmente no cabría más que un solo postor. Si ningún precepto permite excepcionar, en el caso debatido, la exigencia de dicha subasta, ello implica que el destino pretendido para el bien a enajenar tampoco puede ser condicionante de la participación en aquélla no determinante de su resolución, sino que ha de concurrir en plano de igualdad con cualquier otro de carácter privado que pudiera concursar y no puede ser tenido en cuenta por la Corporación convocante de la subasta para la modalización, pues resulta ajeno al ámbito propio de su actuación.

COMENTARIO.—Tres son las cuestiones planteadas en este recurso, que quedan resueltas de este modo:

1.º La subasta es la regla general y constituye requisito necesario para enajenar bienes municipales de carácter patrimonial. Esta subasta debe realizarse en todo caso, aunque el valor de la finca no alcance el 25 por 100 del presupuesto municipal anual. Si excede hará falta, además, la licencia administrativa. Pero la subasta es precisa siempre.

2.º Aunque la «Compañía Telefónica Nacional de España», que es una sociedad privada, goce de una posición especial en cuanto al establecimiento del servicio telefónico, pudiendo expropiar terrenos e imponer servidumbres, ello no supone en modo alguno una excepción al principio general de sujetarse al trámite de subasta si adquiere por compra bienes municipales.

3.º No es procedente una autorización administrativa, emitida por órganos autonómicos, para tratar de «suplir» la falta de esa subasta, máxime cuando en el propio documento se reconoce y confirma su necesidad.

Tanto el auto presidencial como la resolución de nuestro Centro Directivo han recogido los impecables argumentos de la Registradora de la Propiedad titular de Yeste, nuestra compañera María de los Angeles Cuevas Aldasoro, redactora de la nota calificatoria, y que, en definitiva, se centran en aclarar que la «Compañía Telefónica Nacional de España» carece del privilegio de adquirir bienes municipales por contratación directa. La normativa de Administración Local no admite esta excepción ni la citada Compañía puede alegar el monopolio de la explotación del servicio telefónico intentando ampliarlo hasta la adquisición de bienes para esas instalaciones; la subasta ni es superflua ni imposible; por el contrario, es necesaria.

Veamos los puntos antes señalados:

A) *Necesidad de la subasta.*—Las entidades locales para enajenar sus bienes de propios han de cumplir, como regla general, el requisito de la subasta pública, según resulta de la legislación vigente: 1) La Ley de Régimen Local (Texto Refundido aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 en su art. 190 y 98 del Reglamento) al regular la enajenación de bienes de propios y desafectados, no contrae exclusivamente el requisito de subasta pública a los de valor que exceda del 25 por 100 del presupuesto anual de la entidad local, como pretendía la sociedad recurrente, cuando en sus disposiciones ningún otro precepto hace mención a las enajenaciones de bienes con valor inferior al 25 por 100, y por ello los Ayuntamientos podrían enajenarlos con libertad absoluta, e imponen, por el contrario, la necesidad del requisito de subasta, en la Ley de Régimen Local, las razones siguientes: 1.ª La interpretación literal del artículo 190 de la Ley sobre la que se extiende y resume diciendo que su texto exige la subasta siempre, la desafectación para los bienes de dominio público y autorización administrativa si se trata de bienes que exceden en su valor del 25 por 100 del presupuesto municipal anual. 2.ª El contenido de los artículos 163 y siguientes de la Ley del Suelo, al disponer el artículo 168, 1, que las enajenaciones de terrenos pertenecientes a las Entidades Locales requerirá subasta pública, disposición que si parece no regular todas las

enajenaciones de bienes de propios, sí cabe apuntar la posibilidad de que el párrafo citado pueda considerarse interpretación auténtica del artículo 190 de la Ley de Régimen Local, y regular a continuación la Ley del Suelo en los artículos 169 y 170, los supuestos de enajenaciones de terrenos excluidos de subasta por autorizarse la enajenación directa, en términos tan detallados que ningún supuesto más puede excluirse de su interpretación *a sensu contrario*. 3.ª La interpretación lógica del artículo 190 de la Ley de Régimen Local, que contempla desde una triple perspectiva: 1) lo concerniente a las permutas, exceptuadas del trámite de subasta en el inciso segundo del precepto, de forma que no pueda limitarse el primero a los bienes cuyo valor excede del 25 por 100 del presupuesto anual y permitir que queden sin regulación legal las permutas de bienes que no alcancen el valor mencionado, lo cual implicaría un grave peligro, teniendo en cuenta que las permutas a que se refiere el artículo 98, 2, del Reglamento de Bienes, exigiendo un expediente previo para acreditar la necesidad de efectuarlo y la equivalencia de las prestaciones, son las mismas reguladas en la Ley y donde luego no están excluidas las de bienes cuyo valor no superó el 25 por 100 del presupuesto anual; 2) la regulación de los bienes municipales en la Ley de Régimen Local, tan detallada y minuciosa en sus distintos aspectos, analizándolos a la vista de sus artículos 188, 189, 190, 191, 198 y 201, que no puede concebirse dejar sin regulación legal la enajenación y permuta de bienes de propios o de dominio público desafectados cuando su valor no excede del 25 por 100 del presupuesto de la entidad local; 3) y la enajenación de parcelas no utilizables, definidas en el artículo 7, número 2, del Reglamento de Bienes, en términos que permiten deducir el escaso valor que han de tener, que difícilmente alcanzará el límite indicado, que puede mermarse incluso por lo dispuesto en el artículo 100, 2, del Reglamento para el supuesto de que sean varios los propietarios colindantes, y si estas parcelas, conforme al número 1 del citado artículo 100, están exceptuadas de subasta y se enajenan directamente al propietario o propietarios colindantes o se permutan con terrenos de los mismos, dos conclusiones pueden destacarse: una, que si la Ley exceptúa del trámite de subasta los terrenos cuyo valor no exceda del 25 por 100 tantas veces aludido, el precepto resulta de todo punto innecesario, y otra, que la razón de ser de la excepción no está en el valor de los terrenos, sino en la falta de licitadores, por cuanto si en los términos no son utilizables para la entidad local, tampoco lo son para posibles licitadores, y únicamente los propietarios colindantes podrían obtener alguna utilidad, lo que explica su venta directa a los mismos, cuya causa justificativa está en la naturaleza de los propios terrenos y no en la voluntad de la entidad local. II) La enajenación de bienes municipales de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Texto Refundido aprobado por Decreto 1346/1976, de 9 de abril), sobre la que, tras aludir a la posibilidad de constituir el patrimonio municipal del suelo, referida en el artículo 89, 1, de la Ley, que en la certificación unida a la escritura no consta respecto al Ayuntamiento de Ayna, se ocupa, en primer lugar, de las cesiones gratuitas o por precio inferior al de coste de terrenos, reguladas en el artículo 167 de la Ley, para destinarlos a fines que redunden en beneficio de los respectivos municipios, agregando que si bien es cierto que la instalación del servicio telefónico va a redundar en beneficio del municipio, el precepto no es aplicable al presente caso por las consideraciones siguientes: 1.ª El artículo no exige que se trate de terrenos

pertenecientes al patrimonio municipal del suelo, pero tal exigencia parece inexcusable, porque dicho artículo y los que le siguen son simple desarrollo del principio general contenido en el precedente sobre cesiones de los terrenos del patrimonio municipal del suelo y porque la Ley del Suelo es una Ley Especial Reguladora del Urbanismo, por lo que no es lógico entender que regule la cesión de bienes municipales en general. 2.ª La certificación unida a la escritura no acredita que el precio de enajenación sea inferior al de adquisición, y de ambas parece desprenderse que entre el Ayuntamiento y la Compañía se ha celebrado un contrato de compraventa normal. 3.ª La «Compañía Telefónica Nacional de España, S. A.», no es una entidad ni institución pública, sino una compañía mercantil anónima sometida al Derecho privado, concesionaria del servicio público telefónico, con los derechos propios de una entidad mercantil y los que le ha otorgado el Estado en materia de expropiaciones y establecimiento de servidumbres, regulados en el Reglamento para la ejecución del convenio con el Estado en sus artículos 52 y siguientes. Y respecto a las cesiones a título oneroso, el artículo 169, 1, de la Ley exceptúa del trámite de subasta, impuesto como regla general por el artículo 168, 1, las enajenaciones para, entre otros fines, edificios de servicio público, de utilidad privada o particular, que requieran un emplazamiento determinado sin propósitos especulativos, como centros parroquiales, culturales, sanitarios o instalaciones deportivas, relación enunciativa y no limitativa, por lo que podría incluirse el servicio telefónico; pero la exigencia de que se trate del patrimonio municipal del suelo, en este caso expresa, impide su aplicación al supuesto que examina.

B) *No hay excepción en favor de Telefónica.*—Sobre las facultades excepcionales de la Compañía recurrente, su representación sostiene que aun admitiendo que el trámite de subasta fuese necesario, éste sería imposible por cuanto solamente puede haber un postor; pero en realidad no existe analogía entre el caso contemplado y el previsto en el número 2 del artículo 41 del Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 9 de enero de 1953, por cuanto: 1) hay que distinguir entre las adquisiciones de bienes por las Corporaciones Locales y las que realiza una compañía mercantil anónima; 2) no puede confundirse el régimen establecido para aquellas adquisiciones por las Corporaciones legales, con las normas reguladoras de la enajenación de sus bienes, susceptibles de tal enajenación. Y es inexacto que no hay subasta si concurre un solo postor, ya que a la misma pueden concurrir todos los que lo estimen conveniente, aunque posiblemente lo hiciera sólo la Compañía Telefónica, pensando que nadie pretenda adjudicarse una finca que después será expropiada. Por otro lado, dicha Compañía tiene atribuido en exclusiva el establecimiento, desarrollo y explotación del servicio telefónico en todo el territorio nacional (base 1.ª del contrato entre la misma y el Estado, aprobado por Decreto de 31 de octubre de 1946), para cuya prestación tiene a su alcance facultades excepcionales otorgadas en la base 6.ª del mencionado contrato, que son: 1) la concesión por el Estado, mediante una resolución del Gobierno, cuando lo solicite la Compañía, de los derechos y servidumbres que sean útiles para los fines que requiera la misma y que el primero pueda otorgarle, para la instalación y conservación de los postes, líneas, alambres, cables y apoyos, cañerías, conductos, edificios y otros medios y obras, según lo exija el servicio; 2) y la posibilidad de expropiación de terrenos y propiedades e imposición de las

servidumbres necesarias para los fines anteriormente mencionados. Y a los del recurso interesa subrayar la facultad de expropiar de la Compañía, sobre la base de la declaración de utilidad pública prevenida en la citada base 6.ª, facultad regulada en los artículos 54 y siguientes del Reglamento para la ejecución del contrato antes mencionado, cuyo artículo 58 tiene incluso una general declaración de utilidad pública para todas las obras y servicios mencionados en el contrato de concesión. En consecuencia, iniciado en forma el expediente de expropiación forzosa por la Compañía, puede llegar a un convenio amistoso con el Ayuntamiento, en cuyo caso no sería exigible el trámite de subasta pública, por ser aplicable la legislación sobre expropiación forzosa y tener por objeto la conclusión del expediente, evitando dilaciones y perjuicios; pero lo que no puede admitirse es que una Corporación Local venda directamente a la Compañía Telefónica sin que exista una previa expropiación forzosa, porque en tal caso hay que estar a la legislación sobre Régimen Local o, en su caso, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que exigen, con ciertas excepciones, la subasta pública, como se ha visto con anterioridad.

C) *La autorización administrativa.*—Con razón se afirma en el fundamento 3 de la Resolución de la Dirección que ni siquiera es preciso examinar si las Comunidades Autónomas pueden dispensar de la subasta pública, porque, sin prejuzgar sus competencias, la autorización aportada al caso discutido no libera de tal requisito, sino que incluso confirma su necesidad.

No obstante, ha de observarse que los artículos 189 de la Ley de Régimen Local y 95 del Reglamento de Bienes exigen autorización del Ministerio de Administración Territorial o de la correspondiente Comunidad Autónoma, si se le ha transferido tal competencia, cuando el valor del inmueble a enajenar exceda del 25 por 100 del presupuesto ordinario de la Corporación, sin que esto ocurra en el caso que nos ocupa, como certificó el Secretario. Se pretende, además, con dicha autorización permitir la enajenación directa de la finca, tesis inadmisibles, pues a la Comunidad se han transferido competencias para autorizar enajenaciones de bienes cuyo valor exceda del citado 25 por 100 del Presupuesto (art. 321 del Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto; anexo I del Real Decreto 3530/1981, de 29 de diciembre, sobre transferencias de funciones y competencias del Estado en materia de Administración Local, y Real Decreto 1661/1983, de 20 de abril, sobre consolidación de transferencias afectadas en fase preautonómica); pero lo que en modo alguno se le ha transferido es la competencia, ni, por tanto, puede ejercerla para autorizar enajenaciones directas de bienes inmuebles en contra de lo dispuesto por la Ley General (arts. 148, 1, 2.º y 149, 1, 18.º, de la Constitución). Y se alude, además, en la autorización citada, a una interpretación amplia de los artículos 95 del Reglamento de Bienes y 3 del Real Decreto 1710/1979, de 16 de junio, admitiendo la enajenación directa cuando ésta se realice a entidades o instituciones públicas y redunde en beneficio de los habitantes del término municipal, lo cual implica una interpretación amplísima de las normas reguladoras de la cesión gratuita, que no puede admitirse, ya que dicha cesión y la enajenación son figuras totalmente distintas y con importantes diferencias de régimen jurídico, pues basta recordar, en tal sentido, los artículos 95 y 96 del Reglamento de Bienes, que establecen los requisitos que han de cumplirse para la cesión gratuita, o el artículo 97 del citado Reglamento, que establece la

reversión al patrimonio de la Corporación de los bienes objeto de la cesión gratuita si los fines no se cumplen en los cinco años siguientes o si el destino no se mantiene en los treinta siguientes.

En resumen, la «Compañía Telefónica Nacional de España», entidad particular, carece de todo privilegio en esta materia para poder orillar unas normas que mientras estén vigentes hay que cumplirlas. Claro que podría haber utilizado la expropiación forzosa, bien directamente contra el municipio o contra otro postor si lo hubiera. Pero nunca por las buenas. Para hacer cumplir la Ley estaba allí la Registradora de Yeste, cuya calificación e informe han sido plenamente confirmados.

F. C. D.