

## Suplemento

# TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

**12525** *Sala Primera. Sentencia 162/2009, de 29 de junio de 2009. Cuestión de inconstitucionalidad 5568-2007. Planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca respecto del artículo 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón o, de modo alternativo, en relación con el artículo 107.1 y la disposición final segunda de la Ley de Cortes Generales 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas. Competencias en materia de régimen jurídico de las Administraciones públicas, legislación civil y contratos administrativos: adjudicación mediante concurso o mediante subasta de los derechos sobre bienes patrimoniales de las Administraciones locales. Inconstitucionalidad sobrevenida y nulidad de precepto autonómico.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

### SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 5568-2007, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca respecto del art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón o, de modo alternativo, en relación con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado, el Fiscal General del Estado, el Gobierno de Aragón y las Cortes de Aragón. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Con fecha 20 de junio de 2007 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca, al que se acompaña, junto con el testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 515-2006 que se tramita ante dicho Juzgado, el Auto de 7 de junio de 2007, por el que se acuerda plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón o, alternativamente, en relación con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE.

2. Los hechos de los que trae causa la cuestión de inconstitucionalidad planteada son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) Ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca se sigue el recurso contencioso-administrativo núm. 515-2006, en virtud de demanda formulada por don Ángel Fernando Jiménez Valeta contra sendos Acuerdos del Ayuntamiento de Albero Bajo de 28 de agosto y de 29 de septiembre de 2006, relativos, respectivamente, a la fijación del pliego de condiciones para el arrendamiento de los aprovechamientos agrícolas

de determinadas parcelas de esa localidad para las campañas agrícolas 2006/2007 a 2010/2011 y a la adjudicación de dicho contrato de arrendamiento mediante subasta. En dicho proceso se plantea por el recurrente la improcedencia de acudir a la subasta como forma de adjudicación del contrato discutido.

b) Visto el proceso para Sentencia, el Juzgado, mediante providencia de 18 de mayo de 2007, acordó oír al Ministerio Fiscal y a las partes en el proceso *a quo* por plazo común de diez días para que formularan alegaciones sobre la pertinencia de plantear cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, por su posible contradicción con el art. 149.1.18 CE o, de modo alternativo, en relación con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, en cuanto la misma declara básico el art. 107.1 de esta Ley.

c) El Letrado de la Diputación Provincial de Huesca, actuando en nombre y representación del Ayuntamiento de Albero Bajo, se manifestó a favor de proceder a una interpretación integradora de ambos preceptos, estatal y autonómico, que evitase el planteamiento de la cuestión; subsidiariamente, interesó el planteamiento de la cuestión en relación con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, «por derivarse de su minuciosidad una extralimitación de las competencias básicas que en materia de régimen de bienes locales dispone el Estado, al quedar agotada cualquier línea legislativa en este punto por las Comunidades Autónomas».

El recurrente en el proceso *a quo* solicitó el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad en relación con el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, por entender que vulnera el art. 149.1.18 CE. El Ministerio Fiscal no formuló alegaciones.

3. Mediante Auto de 7 de junio de 2007 el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca acordó plantear al Tribunal Constitucional cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, por posible vulneración del art. 149.1.18 CE, o, de modo alternativo, en relación con la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, en cuanto declara básico el art. 107.1 de esta Ley. El Juzgado fundamenta el planteamiento de la cuestión en las consideraciones que seguidamente se resumen:

a) Por lo que se refiere al juicio de aplicabilidad y relevancia, señala el Juzgado que la resolución de la *litis* pasa por dilucidar si el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón (que establece la necesidad de subasta pública para la adjudicación de contratos de arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales, siempre que la cesión sea superior a cinco años o su precio exceda al 5 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto) es conforme a lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE o, de modo alternativo, si la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las administraciones públicas, que declara el carácter básico del art. 107.1 de esta Ley, atenta contra el anterior precepto constitucional. Los preceptos alternativamente cuestionados resultan determinantes para el fallo a dictar, pues de aplicarse la legislación básica estatal la actuación impugnada en el proceso *a quo* debería ser anulada por no haberse realizado la adjudicación por concurso, mientras que de aplicarse el art. 184.2 de la Ley aragonesa la impugnación debería ser rechazada, ya que la utilización de la subasta como forma de adjudicación del contrato sería conforme a derecho en atención a los recursos ordinarios del Ayuntamiento de Albero Bajo.

b) El Juzgado considera que la regla contenida en el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, contradice la establecida, con carácter básico, en el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, que dispone que el concurso será el procedimiento aplicable con carácter general para la adjudicación de contratos relativos a la explotación de bienes y derechos patrimoniales, siendo imposible realizar, en este caso, una interpretación del

precepto autonómico cuestionado que permita conciliar su oposición con la legislación básica estatal. Por ello, el Juzgado entiende que es necesario resolver si el art. 184.2 de la Ley aragonesa es conforme al art. 149.1.18 CE o si, por el contrario, la disposición final segunda de la Ley estatal 33/2003, atenta contra el referido precepto constitucional al imponer una regulación básica mas allá de lo que vendría derivado de tal precepto constitucional en sus referencias a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y a la legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas, en interpretación sistemática con lo establecido en el art. 35.1.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, en la redacción vigente cuando se dictaron los acuerdos impugnados, y con los arts. 71.5 y 75.11 del vigente Estatuto de Autonomía, los cuales atribuyen a la Comunidad Autónoma de Aragón competencia exclusiva en materia de régimen local sobre los extremos que en la norma estatutaria se señalan y compartida para el desarrollo de las bases del Estado previstas en el art. 149.1.18 CE, respectivamente.

c) Finalmente, el Juzgado justifica el planteamiento alternativo de la cuestión de inconstitucionalidad refiriéndose a la existencia de antecedentes en los que, si bien finalmente se inadmitió la cuestión por otras razones, no se planteó por el Tribunal Constitucional objeción alguna a una formulación de una duda de inconstitucionalidad de tipo alternativo, dada la concurrencia del juicio de relevancia en relación a ambos preceptos, estatal y autonómico.

Por otra parte, el Juzgado razona en el Auto de planteamiento que, aunque se entendiera que la legislación autonómica resultaría desplazada como consecuencia de la nueva regulación básica estatal, ello no eliminaría la duda de la conformidad constitucional de la legislación básica, a lo que añade que tampoco resulta posible, a la vista de la doctrina contenida en la STC 1/2003, de 16 enero, desconocer la vinculación del Juzgador a la Ley, lo que le impide optar por no aplicar la legislación autonómica como consecuencia de la aprobación sobrevenida de la legislación básica contradictoria con aquélla.

4. Mediante providencia de 24 de julio de 2007 el Pleno, a propuesta de la Sección Primera de este Tribunal, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir el conocimiento de la presente cuestión a la Sala Primera, a la que le ha correspondido por turno objetivo.

Asimismo acordó dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, al Gobierno de la Nación, por conducto del Ministerio de Justicia, y al Fiscal General del Estado, así como a las Cortes de Aragón y al Gobierno de Aragón, por conducto de sus Presidentes, al objeto de que en plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones.

También acordó comunicar esta providencia al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca a fin de que, en virtud de lo dispuesto en el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el proceso a quo hasta que resuelva definitivamente la cuestión por este Tribunal, y publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», publicación que tuvo lugar el 6 de agosto de 2007, y en el «Boletín Oficial de Aragón».

5. El Presidente del Senado, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 5 de septiembre de 2007, comunicó que esta Cámara ha adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. El Presidente del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado en este Tribunal el día 13 de septiembre de 2007, comunicó a su vez que dicha Cámara ha adoptado el acuerdo de darse por personada en el proceso, ofreciendo asimismo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de septiembre de 2007 el Abogado del Estado se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones que seguidamente se resumen, solicitando que se declare la inconstitucionalidad del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, por ser

contrario al art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, dictado al amparo del art. 149.1.18 CE.

Señala el Abogado del Estado que para resolver la cuestión planteada son necesarias dos operaciones sucesivas: en primer lugar, determinar si la normativa estatal básica tiene tal carácter; y, en segundo lugar, dilucidar si el precepto autonómico y el básico resultan incompatibles o si, por el contrario, es posible la acomodación de aquél a éste por vía interpretativa.

Tras recordar el tenor literal del art. 149.1.18 CE y de los arts. 71.5 y 75.11 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, señala el Abogado del Estado que el título competencial prevalente donde ha de encuadrarse la regulación del art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, es el relativo a la «legislación básica sobre contratos» (art. 149.1.18 CE), por ser más específico que el de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» al que también se refiere la exposición de motivos de la citada Ley. Ello es así desde un punto de vista formal, pues los negocios jurídicos a los que se refiere el art. 107.1 de la Ley 33/2003 son contratos privados, que se rigen en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas de la legislación patrimonial de las correspondientes Administraciones públicas, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 5.3 y 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones públicas. Conclusión avalada por la reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos especiales *ratione materiae*, respecto de los cuales el título competencial prevalente sería el relativo al ámbito material sobre el que se proyecta el concreto procedimiento (por todas, STC 175/2003, de 30 de septiembre, FJ 10).

Recuerda seguidamente el Abogado del Estado la conocida jurisprudencia constitucional sobre la doble caracterización de la normativa básica, formal y material, y más concretamente la doctrina en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), en cuyo ámbito la finalidad principal de lo básico es garantizar a los ciudadanos un tratamiento común ante las distintas Administraciones, por lo que tendrá mayor intensidad cuando se trate de regular actividades de eficacia externa, que cuando se trate de cuestiones puramente organizativas de incidencia exclusivamente interna; así como la doctrina en materia de bases de la contratación pública (SSTC 141/1993, de 22 de abril, FFJJ 5 y 6, y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6), para concluir que, a la vista de esta doctrina, el art. 107 de la Ley 33/2003, que establece que los contratos de explotación de bienes patrimoniales se adjudicarán por concurso, y especifica los casos en que puede acudir a la adjudicación directa, indudablemente tiene carácter básico.

Sentada la precedente conclusión, sostiene el Abogado del Estado que el precepto autonómico cuestionado, art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, contradice abiertamente lo dispuesto con carácter básico por el art. 107.1 de la Ley 33/2003, pues mientras que este precepto prescribe el concurso como forma general de adjudicación de cualquier «contrato para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales», salvo los casos excepcionales en que proceda la adjudicación directa, por el contrario, el art. 184.2 de la Ley aragonesa impone la subasta en los arriendos o cualquier otra forma de cesión del uso de bienes patrimoniales «siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años y su precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto», admitiendo sólo excepcionalmente el concurso, en los supuestos especificados en el párrafo 2 del mismo art. 184.2. De este modo, para un supuesto de hecho coincidente, la consecuencia jurídica de la norma autonómica de desarrollo es radicalmente distinta a la prevista en la norma básica estatal. En consecuencia —concluye el Abogado del Estado— dado el carácter básico del art. 107.1 de la Ley 33/2003 y la insalvable contradicción entre este precepto y el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, sólo cabe declarar la inconstitucionalidad de este último.

7. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 de septiembre de 2007 se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones la Letrada de las Cortes de Aragón, interesando que se declare la constitucionalidad del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, y la inconstitucionalidad de la disposición final segunda, apartado 5, de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, en cuanto atribuye carácter básico al art. 107.1 de esta Ley.

Señala la Letrada de las Cortes de Aragón que la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón, se aprobó al amparo, fundamentalmente, del título competencial contenido en el art. 35.1.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, en la redacción vigente en 1999, que atribuía a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local «sin perjuicio de lo dispuesto en el número dieciocho del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución», lo que significa que la legislación autonómica tiene como límite el respeto a las disposiciones del Estado declaradas básicas, dado el alcance de la competencia estatal para establecer las bases del régimen jurídico de las Administraciones locales. Idéntico reparto competencial resulta bajo la vigencia del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, tras la reforma aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de conformidad con sus arts. 71.5 y 75.11.

Sin embargo, el bloque formado por las disposiciones, tanto estatales como autonómicas, que regulan el régimen jurídico general de las entidades locales ni agota la normativa aplicable a éstas sobre aspectos concernientes a su organización y funcionamiento, ni constituye la única legislación referida al régimen local. En tal sentido hay que tener en cuenta el carácter básico de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, así como la necesaria colaboración de la legislación sectorial para la determinación de las concretas competencias locales, su ámbito y extensión, de manera que serán las disposiciones aprobadas en las distintas materias, sean estatales o autonómicas, dependiendo de quién tenga constitucionalmente atribuida la competencia para aprobarlas, las que fijarán el alcance de aquellas competencias. En este sentido se citan como títulos competenciales que inciden en la regulación de las facultades de actuación de los entes locales los relativos a la contratación administrativa, los bienes públicos y el régimen del personal al servicio de las Administraciones públicas. Así, en materia de contratación administrativa, el Estado, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE, tiene reservada la aprobación de la «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas», y la Comunidad Autónoma de Aragón asumió (art. 37.4 del Estatuto de Autonomía vigente en el momento de aprobarse la Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón) y ostenta actualmente (art. 75.12 del vigente Estatuto de Autonomía de Aragón) competencias de desarrollo legislativo y ejecución.

Por tanto, Aragón ostenta otros títulos materiales que concurren con el genérico sobre régimen local para completar la regulación del régimen jurídico de las entidades locales y, entre ellos, por lo que respecta a la definición del régimen de sus bienes, puede desarrollar la legislación básica que apruebe el Estado sobre contratos y concesiones administrativas a celebrar por aquellas entidades locales. En ejercicio de dichas competencias de desarrollo debe entenderse emanado el título VI de la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón, que lleva por rúbrica «Bienes de las entidades locales» y en el que se incardina el cuestionado art. 184.2. El régimen patrimonial de los entes locales aragoneses, configurado en sus aspectos principales o de mínimos por la legislación básica estatal reguladora del régimen local y por las bases del Estado sobre contratos y concesiones administrativas, ha podido ser legítimamente completado por la Comunidad Autónoma de Aragón hasta alcanzar una regulación detallada precisamente porque esta Comunidad Autónoma disponía de los títulos apropiados para acometer esta operación.

Por su parte el legislador ha aprobado con posterioridad la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, cuya disposición final segunda, apartado 5, atribuye carácter básico al art. 107.1 de esta Ley, que entra en abierta contradicción con lo establecido por el legislador autonómico en el art. 184.2 de la Ley

7/1999, de Administración local de Aragón, pues mientras que este precepto, al regular las cesiones de uso de los bienes patrimoniales de las entidades locales de Aragón, se remite a los procedimientos y formas de la normativa reguladora de la contratación pública, pero impone, con carácter general, siempre que la cesión supere determinados umbrales de duración o precio, que se lleve a cabo mediante subasta y sólo excepcionalmente y justificando la concurrencia de unos supuestos tasados admite la celebración de concurso, el art. 107.1 de la Ley 33/2003 determina, con carácter básico, que los contratos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán siempre por concurso, salvo que, debido a circunstancias determinadas cuya concurrencia deberá acreditarse en el expediente, proceda la adjudicación directa.

A juicio de la Letrada de las Cortes de Aragón, la aplicación del concepto material de bases, establecido en reiterada jurisprudencia constitucional, al art. 107.1 de la Ley 33/2003, teniendo en cuenta la finalidad que justifica el establecimiento de las bases en la materia del régimen de uso de los bienes patrimoniales, conduce a la conclusión de que el referido precepto estatal no puede considerarse básico, dado el carácter en extremo detallado de la regulación contenida en el art. 107.1 de la Ley 33/2003, que anula prácticamente la capacidad de desarrollo normativo sobre ese punto que corresponde a las Comunidades Autónomas, al no dejar espacio suficiente para que éstas puedan establecer la subasta como forma lícita de adjudicar determinados contratos combinando criterios de utilidad pública o interés social con otro tipo de consideraciones de estricta rentabilidad económica, según se trate de la explotación de bienes patrimoniales afectados materialmente a fines públicos o de bienes que no lo están.

Debe entenderse, en suma, que es el legislador autonómico, en este caso el aragonés, el legitimado por el bloque de la constitucionalidad para detallar la preferencia por unas u otras formas de adjudicación de la utilización de los bienes de las entidades locales de su territorio, siempre y cuando no desconozca el carácter excepcional que habrán de tener los procedimientos que limitan la concurrencia competitiva frente a los que la exigen, lo que debe conducir a declarar la constitucionalidad del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, siendo, por el contrario, inconstitucional el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, en cuanto confiere carácter básico a la preferencia que el art. 107.1 de esta Ley establece exclusivamente por el concurso como forma de adjudicar los contratos de explotación de bienes patrimoniales, sin dejar opción, por tanto, para que el legislador autonómico pueda, como ha hecho el aragonés, hacer valer criterios de rentabilidad económica, que le son lícitos en el ejercicio de su competencia sobre la gestión de su patrimonio y el de las entidades locales de su territorio, admitiendo por ello la subasta pública como forma de contratación en determinados casos de cesión del uso de dichos bienes.

8. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 20 de septiembre de 2007 se personó en el presente proceso constitucional y formuló las alegaciones la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón, en representación y defensa del Gobierno de Aragón, interesando que se desestime la cuestión planteada y se declare la constitucionalidad del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón.

Sostiene la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón que, tanto del art. 35.1.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982, en la redacción vigente en 1999, bajo cuya vigencia se aprobó la Ley 7/1999, de Administración local de Aragón, como actualmente del art. 71.5 del nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, se desprende con toda claridad el carácter exclusivo de la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón para regular el régimen de sus bienes locales y el de las entidades locales de su territorio, siendo la norma que le atribuye tal competencia plenamente conforme con el art. 149.1.18 CE.

El art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, no establece en modo alguno una regulación contraria a la contenida en la Ley básica estatal 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, por cuanto la primera regla que se establece en el precepto cuestionado es la remisión a la normativa

sobre contratación, en la que se regulan como sistemas generales la subasta o el concurso, según se deba tener en cuenta únicamente el precio o, por el contrario, otras circunstancias. Además, la subasta se establece para supuestos muy concretos (cuando solo se trate de tener en cuenta en criterio económico porque así convenga a los intereses locales), pero manteniendo siempre la opción del concurso cuando se trate de valorar otros elementos diferentes. Y esta previsión de la normativa aragonesa de varios sistemas de adjudicación según las circunstancias concurrentes, todavía aparece más clara si se atiende a la regulación de la materia en los arts. 100 y 101 del Reglamento de bienes, actividades, servicios y obras de las entidades locales de Aragón, aprobado por Decreto 347/2002, de 19 de noviembre. Frente a ello, la legislación estatal (art. 107 de la Ley 33/2003) admite en determinados supuestos justificados la adjudicación directa, es decir, prevé un sistema mucho menos garantista de la publicidad y la transparencia que el sistema de subasta previsto en el art. 184.2 de la Ley aragonesa.

Por otra parte hay que tener en cuenta que la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, es posterior a la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, que se dictó al legítimo amparo de las competencias previstas en su Estatuto de Autonomía, en la redacción vigente en 1999, y con pleno respeto a la regulación básica estatal relativa al régimen jurídico de las Administraciones públicas. De este modo el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, se dictó por la Comunidad Autónoma en desarrollo de su competencia exclusiva en materia de régimen local —art. 35.2 del Estatuto de Autonomía de 1982 y art. 71.5 del actual Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril— sin que en el momento de su aprobación existiera norma básica en materia de bienes de entidades locales que estableciera las reglas de adjudicación de los contratos de aprovechamientos de bienes patrimoniales, entonces recogidas exclusivamente en el art. 92 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprobó el Reglamento de bienes de las entidades locales.

Seguidamente recuerda la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la inconstitucionalidad sobrevenida de leyes autonómicas contradictorias con una ley básica estatal promulgada con posterioridad (STC 1/2003, de 16 de enero), para continuar defendiendo la constitucionalidad del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, remitiéndose a la consolidada jurisprudencia constitucional sobre la delimitación de la legislación básica, de modo que debe entenderse que la previsión del art. 107.1 de la Ley 33/2003 no implica que no pueda ser desarrollada por la normativa de las Comunidades Autónomas, siempre que se respete ese común denominador que lo que trata es de establecer como regla general de adjudicación el sistema de la legislación de contratos, que justamente es la primera previsión del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón.

Cuando el art. 149.1.18 CE se refiere a la competencia exclusiva estatal sobre «las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» esta expresión tiene un contenido y significado semejante al de otras expresiones presentes en el mismo art. 149.1 CE, como «legislación básica» o «bases». Pues bien, en reiterada doctrina (por todas SSTC 1/1982, 147/1991, 284/1993 y 102/1995) el Tribunal Constitucional atribuye a la legislación básica la capacidad de establecer por parte del Estado una suerte de «mínimo común denominador» normativo, una regulación uniforme y de vigencia en todo el territorio del Estado (si bien sobre esta cuestión de la vigencia territorial general en todo el Estado se introducirán con posterioridad matizaciones en la jurisprudencia constitucional) a partir del cual las Comunidades pueden ejercitar sus competencias de desarrollo normativo, cada una de ellas desde su particular óptica y con capacidad de determinación de contenido político, no meramente administrativo. Por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación estatal que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico en su condición de tal.

Pues bien —concluye la Letrada de la Comunidad Autónoma de Aragón—, el carácter excesivamente minucioso de la regulación calificada como básica en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas en materia de arrendamiento de bienes patrimoniales (art. 107.1 de la Ley 33/2003) excede del concepto y delimitación doctrinal de lo que deben ser unas bases, a lo que se añade que resulta sorprendente que sea calificada como básica la regulación del arrendamiento de bienes, cuando sin embargo no lo es la regulación relativa a la adquisición de los mismos (arts. 115 y siguientes de la Ley 33/2003), pese a ser éste el acto fundamental sobre un bien que repercute en el patrimonio de las Administraciones públicas. La limitación de los procedimientos de adjudicación por el legislador estatal impide a las Comunidades Autónomas desarrollar esta materia dentro de los principios que deben regir la explotación de bienes patrimoniales, recogidos, también con el carácter de básico, en el art. 8 de la Ley 33/2003 (entre ellos, los de eficiencia y economía de su gestión, la eficacia y rentabilidad en su explotación), y cuya efectividad puede perfectamente obtenerse a través de subasta, procedimiento de adjudicación no contemplado en la letra del art. 107.1 de la Ley 33/2003, si no existe para el supuesto concreto de bien que se quiera explotar otro criterio adjudicador que el económico.

9. El Fiscal General del Estado presentó su escrito de alegaciones ante este Tribunal con fecha 28 de septiembre de 2007, interesando la desestimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

El Fiscal General del Estado admite, como premisa, la posibilidad de plantear una cuestión de inconstitucionalidad alternativa (ATC 101/2003, de 25 de marzo), siendo perfectamente imaginable que un órgano judicial, ante dos normas cuya aplicabilidad al caso le corresponde dilucidar, no sólo dude sobre cual de ellas es la correcta, sino que además dude de su adecuación a la Constitución. No obstante, en el presente caso no existe, a juicio del Fiscal, una verdadera cuestión alternativa, ya que del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, lo que se cuestiona es su contradicción con la norma estatal básica posterior (el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas), pero no con la Constitución.

La literalidad del art. 149.1.18 CE pone de relieve que la legislación básica en materia de contratos y concesiones administrativas corresponde al Estado, pero a contrario sensu significa asimismo que la legislación que desarrolle esas bases puede ser abordada por las Comunidades Autónomas, de forma que en esta materia no existe una competencia legislativa exclusiva del Estado, pues también pueden legislar los poderes autonómicos, en tanto se limiten a desarrollar lo básico. Al Estado le corresponde fijar en la materia un común denominador normativo, destinado a asegurar una regulación uniforme y de vigencia en todo el territorio del Estado que garantice los intereses generales, y a partir de la cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, ejercitar sus competencias de desarrollo normativo, introduciendo las peculiaridades que estime convenientes, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto (STC 141/1993, de 22 de abril).

Lo que lleva a cabo el legislador autonómico aragonés en el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, es determinar cómo se van a concertar los contratos de arrendamiento o cesión de bienes de titularidad pública de las entidades locales del territorio de Aragón, remitiéndose en primer lugar a la normativa reguladora de la contratación. Establece el precepto cuestionado, por lo tanto, una remisión a la legislación básica de la contratación pública, para seguidamente optar, dentro de las distintas formas de adjudicar los contratos (de las tres previstas en la legislación básica estatal a la sazón vigente: subasta, concurso o contratación directa), por la subasta como regla general y el concurso como excepción.

Parece obvio, por tanto —continúa el Fiscal General del Estado—, que el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, no se opone al art. 149.1.18 CE, pues establece una norma de contratación que no es contraria a la normativa básica, ya que respeta lo dispuesto en el ámbito general de la contratación pública y, de los tres

posibles sistemas de adjudicación, acoge la subasta como regla general, y excepcionalmente el concurso. No existía en ese momento (1999) ninguna norma que, con la condición de básica, impusiera un determinado orden de prelación en los sistemas de adjudicación, ya que el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas es posterior. La contradicción del art. 184.2 de la Ley aragonesa con el actual art. 107.1 de la Ley 33/2003 no puede convertir al precepto autonómico en inconstitucional. Si ahora el legislador estatal ha decidido que las posibles formas de otorgamiento de los contratos de explotación de bienes y derechos patrimoniales tienen la consideración de legislación básica, tal como hace la disposición final de la Ley 33/2003, lo que esto habrá provocado será que el citado precepto autonómico, anterior en el tiempo, quede sin vigencia por la derogación tácita que conlleva el contenido actual del art. 107.1 de la Ley 33/2003.

Sentada la premisa anterior, señala el Fiscal que procede entrar en la verdadera cuestión de inconstitucionalidad, que es la que afecta a la disposición final segunda de la Ley 33/2003, en cuanto declara el carácter básico del art. 107.1 de la Ley 33/2003. Para dilucidar la adecuación constitucional de esta disposición es necesario verificar si el legislador estatal ha dado un alcance tan exhaustivo a su calificación de lo básico que impide todo posible desarrollo por los legisladores autonómicos. Según el Fiscal, de la exposición de motivos de la Ley 33/2003 se desprende que el legislador estatal apela a la seguridad jurídica como razón que justifica la opción por una de las formas de contratación, el concurso, pero esto no resulta suficiente, ya que la inseguridad jurídica acaba desde el momento en que se fija una forma de contratación, sea cual sea ésta. En realidad, son los principios esenciales de publicidad, igualdad y libre concurrencia, que rigen la contratación pública, los que justificarían, según el Fiscal, que la opción elegida por el legislador estatal haya sido precisamente la forma del concurso, ya que es la que mejor garantiza, sin duda, la publicidad. Los principios de igualdad y libre concurrencia también pueden justificar esa opción, ya que al basarse el concurso en la posibilidad de elegir a un adjudicatario teniendo en cuenta no solo las condiciones económicas, como ocurre en la subasta, facilita el acceso a mayor número de ciudadanos que tengan alguna ventaja que ofrecer y carezcan de una gran capacidad económica. Tampoco parece ajena a la decisión del legislador estatal la intención de acabar con posibles abusos del sistema de subasta, sometido a un control menos exhaustivo que el concurso. En fin, la opción excepcional de la adjudicación directa se justificará por la existencia de supuestos de hecho, de tan poca entidad, que no resulte eficaz acudir a sistemas complejos como serían la subasta o el concurso, quedando salvaguardado el control de la actividad administrativa desde el momento en que la decisión de optar por la contratación directa tiene que ser motivada y por ende susceptible de control jurisdiccional. Por otra parte, debe descartarse que la regulación estatal sea tan exhaustiva que nada permita al legislador autonómico, pues el legislador estatal se ha limitado a optar por una forma de contratación (el concurso), pero no agota las posibilidades de desarrollar ese sistema de adjudicación con otras normas autonómicas que regulen, por ejemplo, la forma y condiciones de llevarse a cabo.

En suma, a juicio del Fiscal, los objetivos de seguridad jurídica —éste manifiesto—, y los de garantía de publicidad, igualdad y libre concurrencia —éstos deducidos—, perseguidos por el legislador estatal para declarar el carácter básico del art. 107.1 de la Ley 33/2003 no carecen de razonabilidad, por lo que deben ser considerados suficientes para sustentar la adecuación de este precepto al art. 149.1.18 CE.

10. Por providencia de 25 de junio de 2009 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 29 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Huesca plantea cuestión de inconstitucional respecto del art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón o, alternativamente, en relación con la

disposición final segunda de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, en cuanto la misma declara básico el art. 107.1 de esta Ley.

El art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, establece lo siguiente:

«El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales se registrarán por la normativa reguladora de la contratación. Será necesaria la realización de subasta pública, siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años o su precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto.

Excepcionalmente, y de forma justificada, podrá hacerse por concurso, aun cuando el plazo de cesión sea superior a cinco años y su precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios, cuando el arrendamiento o cesión de uso tenga por objeto el fomento de actividades de carácter económico y el destino del uso de los bienes patrimoniales sea la implantación o ejercicio de actividades propiamente económicas que redunden notoriamente en la satisfacción de necesidades de interés general de los vecinos.

En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un precio que no podrá ser inferior al seis por ciento del valor en venta de los bienes.»

A su vez, el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, dispone que «Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente». Este precepto tiene carácter de legislación básica, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18 CE, conforme se establece en el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003.

Para el órgano judicial promotor de la cuestión la previsión normativa contenida en el art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, vulnera lo dispuesto, con carácter básico, en el art. 107.1 de la Ley 33/2003 y, a su través, las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1.18 CE. Alternativamente, el órgano judicial cuestiona el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, en cuanto declara el carácter básico del art. 107.1 de la propia Ley 33/2003, si se entendiera que con ello se excede de las competencias atribuidas al Estado por el art. 149.1.18 CE.

El Abogado del Estado solicita que se declare la inconstitucionalidad del art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, mientras que el Fiscal General del Estado y la representación procesal del Gobierno de Aragón interesan la desestimación de la cuestión, y las Cortes de Aragón postulan la declaración de inconstitucionalidad del apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, en cuanto declara el carácter básico del art. 107.1 de esta Ley.

2. Planteada así la presente cuestión debemos precisar que nuestro análisis ha de atender a determinar si, una vez que el legislador estatal ha procedido a aprobar la normativa básica en materia de procedimiento de adjudicación de contratos para la explotación de bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones públicas (art. 107.1 de la Ley 33/2003), puede entenderse que el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón se ajusta a esa normativa básica estatal sobrevenida o si, por el contrario, entra en contradicción con la misma.

Esta eventual apreciación de la infracción de la normativa básica determinaría que nos encontrásemos ante un supuesto de los que hemos calificado (por todas, SSTC 151/1992, de 19 de octubre, FJ 1; 163/1995, de 8 de noviembre, FJ 4; 166/2002, de 18 de septiembre, FJ 3; y 87/2009, de 20 de abril, FJ 2) como inconstitucionalidad de carácter mediato o indirecto, en cuanto que la infracción por la normativa autonómica del orden constitucional de distribución de competencias derivaría, en su caso, de su efectiva contradicción con la norma estatal básica. Ahora bien, para que dicha vulneración exista será necesaria, como hemos declarado en la citada doctrina, la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal infringida por la Ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una

norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

3. Ciertamente, como han puesto de relieve en sus alegaciones el Gobierno y las Cortes de Aragón, la regulación establecida en el art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, encontraba su inicial fundamento en la competencia atribuida a la Comunidad Autónoma de Aragón por el art. 35.1.2 de su Estatuto de Autonomía de 1982, en la redacción vigente en 1999, conforme al cual Aragón tenía competencia exclusiva en materia de régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18 CE. Con el vigente Estatuto de Autonomía de Aragón, aprobado por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, esta Comunidad Autónoma continúa ostentando competencia exclusiva en materia de régimen local, en los términos establecidos en el art. 71.5 del Estatuto y, asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el art. 75.11 del Estatuto, competencias para el desarrollo de las bases del Estado establecidas en el art. 149.1.18 CE para las Administraciones públicas aragonesas, incluidas las entidades locales.

Por otra parte, conviene igualmente reparar en que en el momento en que se aprueba la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, la regulación sobre los procedimientos de adjudicación de los contratos sobre arrendamiento y cesión de uso de los bienes patrimoniales de las entidades locales aragonesas que se contiene en el art. 184.2 de dicha Ley no se apartaba de las previsiones establecidas con carácter general en la normativa estatal, concretamente en el art. 82 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y en el art. 92 del Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.

En efecto, el art. 82 del citado texto refundido establece que «El arrendamiento de bienes patrimoniales de las Entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por las normas jurídico-públicas que regulen la contratación» (remisión que en el momento de aprobarse la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, debía entenderse hecha a la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas), regla que vino a ser recogida en términos similares por el inciso inicial del art. 184.2 de la Ley aragonesa 7/1999. Y el art. 92 del Reglamento estatal de bienes de las entidades locales de 1986 establece que: «1. El arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales de las Entidades locales se registrará, en todo caso, en cuanto a su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Entidades locales. Será necesaria la realización de subasta siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años o su precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto. 2. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un canon no inferior al seis por ciento del valor en venta de los bienes». Esta regulación se reproduce, en términos prácticamente idénticos, por el art. 184.2 de la Ley aragonesa 7/1999, que añade la posibilidad de adjudicar estos contratos de arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso de los bienes patrimoniales de las entidades locales por concurso, con carácter excepcional y de forma justificada (aun cuando el plazo de cesión sea superior a cinco años y su precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto), en los supuestos contemplados en el precepto, previsión que no contradecía la antedicha normativa estatal en materia de régimen local, ni tampoco lo dispuesto en el art. 9.1 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones públicas, en cuanto a la regulación de la preparación y adjudicación de los contratos privados de las Administraciones públicas.

En suma, puede concluirse que la Comunidad Autónoma de Aragón actuó dentro del margen de sus competencias cuando promulgó la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, en la que se contiene el precepto cuestionado (art. 184.2), y que dicha regulación era plenamente compatible con la normativa estatal reguladora de la preparación y adjudicación de los contratos de arrendamiento y cualquier otra forma de cesión de uso

de bienes patrimoniales de las entidades locales en el momento en que la citada Ley aragonesa 7/1999 fue aprobada. Fue posteriormente cuando, al dictar el legislador estatal la Ley 33/2003, surgió la contradicción entre la legislación estatal y la legislación aragonesa, por cuanto el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003 declara el carácter básico del art. 107.1 de esta Ley, precepto que, como antes quedó expuesto, establece el concurso como forma ordinaria de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones públicas (incluidas, desde luego, las entidades locales), admitiéndose excepcionalmente (por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación), el procedimiento de adjudicación directa. De este modo, mientras que el art. 184.2 de la Ley aragonesa 7/1999 establece la subasta como forma ordinaria de adjudicación de estos contratos, admitiendo el concurso de forma excepcional, el art. 107.1 de la Ley estatal 33/2003, expresamente calificado como norma básica dictada al amparo del art. 149.1.18 CE, establece el principio general de adjudicación de estos contratos patrimoniales mediante concurso, con admisión excepcional de la contratación directa en determinados supuestos.

Ahora bien, el hecho de que el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, fuese plenamente compatible con la normativa estatal vigente en el momento en que la citada Ley aragonesa fue aprobada no sería óbice para apreciar su inconstitucionalidad sobrevenida si se llegase a la conclusión de que lo dispuesto en el art. 107.1 de la Ley 33/2003 tiene carácter de legislación básica (por cumplir la doble dimensión, formal y material, del concepto constitucional de bases), y que existe una efectiva contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, insalvable por vía interpretativa. De ser así, habríamos de concluir que la disconformidad sobrevenida del precepto autonómico cuestionado con las nuevas bases en materia de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales de las Administraciones públicas adoptadas por el legislador estatal tras el momento de promulgación de la Ley aragonesa 7/1999 determina la actual inconstitucionalidad de aquella disposición, originariamente respetuosa del orden constitucional de distribución de competencias (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 9).

4. Conforme ha quedado expuesto debemos determinar si el art. 107.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, respeta efectivamente la doble dimensión (formal y material) consustancial a la noción de «bases».

Pues bien, en primer lugar es evidente que el art. 107.1 de la Ley 33/2003 cumple con el requisito formal, cuyo respeto ha exigido de manera reiterada este Tribunal, de que, salvo en supuestos excepcionales, la normativa básica «venga incluida en la Ley votada en Cortes que designe su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad» (SSTC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6), pues no en vano es un precepto con rango de Ley formal aprobado por las Cortes Generales y su carácter básico está expresamente proclamado por el apartado 5 de la disposición final segunda de esta misma Ley 33/2003.

Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la verificación del carácter materialmente básico del art. 107.1 de la Ley 33/2003, hemos de comenzar recordando que la competencia del Estado para establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, a las que ha de ajustarse el desarrollo legislativo por parte de las Comunidades Autónomas al regular su patrimonio propio, se halla, como este Tribunal tuvo ocasión de precisar ya en la STC 58/1982, de 27 de julio, FJ 1, en diversos títulos del art. 149.1 CE, que reservan esta materia a la competencia exclusiva del Estado: «por ejemplo, la legislación civil (art. 149.1.8 CE) ... las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18. CE), o la legislación básica sobre contratos o concesiones administrativas (ibídem)». Esta doctrina se reitera en la STC 85/1984, de 26 de julio, FJ 3.

Así pues, es principalmente en las nociones de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» y de «legislación básica sobre contratos o concesiones

administrativas», contenidas en el art. 149.1.18 CE, donde ha de entenderse residenciada la competencia estatal en materia de régimen patrimonial de las Administraciones públicas.

Pues bien, el apartado 5 de la disposición final segunda de la Ley 33/2003, en consonancia con su exposición de motivos, proclama el carácter básico, de acuerdo con lo preceptuado en el art. 149.1.18 CE, de diversas disposiciones de esta Ley, entre las que se encuentra precisamente su art. 107.1, que establece la regla general de adjudicación por concurso de los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales de todas las Administraciones públicas, y las posibles excepciones a esta regla (supuestos de adjudicación directa). El establecimiento por el legislador estatal de esta norma, al amparo del art. 149.1.18 CE, responde a la vinculación de las bases estatales con las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica, que rigen la contratación pública, (SSTC 141/1993, de 22 de abril, FJ 5, y 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 6), a fin de asegurar a los ciudadanos un tratamiento uniforme en sus relaciones con las Administraciones públicas, que se vería comprometido, en lo que aquí importa, si las formas de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales pudieran ser diferentes en las distintas partes del territorio nacional.

Ciertamente, tanto la subasta como el concurso son formas de adjudicación de los contratos susceptibles de satisfacer las garantías de publicidad, igualdad, libre concurrencia y seguridad jurídica. No obstante, que el legislador estatal haya optado por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales de las Administraciones públicas (sin perjuicio de los supuestos excepcionales en los que se admite la adjudicación directa), excluyendo en todo caso la subasta, no puede reputarse como una decisión que exceda del común denominador normativo que encierra el título básico contenido en el art. 149.1.18 CE, sin que le corresponda a este Tribunal fiscalizar la oportunidad de esa concreta opción del legislador, plasmación de una legítima opción política.

En efecto, la opción del legislador estatal resulta justificada especialmente en atención a las garantías de igualdad y libre concurrencia de la contratación pública, ya que, frente al automatismo absoluto de la subasta (adjudicación al mejor postor), el concurso permite una mayor flexibilidad, al introducir la posibilidad de elegir a un adjudicatario teniendo en cuenta la proposición más ventajosa (no solo el precio, como en la subasta), lo que puede contribuir a facilitar el acceso a los contratos de explotación de bienes patrimoniales a mayor número de interesados, al tiempo que asegura la obtención por la Administración pública, a través de la promoción de la competencia, de las condiciones más ventajosas para el interés público.

La anterior conclusión no se contradice con la afirmación de que, tratándose —como se trata en el precepto autonómico cuestionado— de negocios jurídicos de explotación de bienes patrimoniales de las entidades locales, «estos bienes están destinados a obtener el máximo rendimiento económico para aquéllas, al igual que ocurre con los bienes cuyo titular es un particular» (STC 166/1998, de 15 de julio, FJ 13), pues dicha finalidad puede satisfacerse perfectamente seleccionando al adjudicatario mediante concurso, forma de adjudicación del contrato en la que, entre otros criterios a considerar, habrá de tenerse en cuenta, desde luego, el del precio ofertado, hasta el punto de que este criterio resultará determinante si existiera empate entre ofertas atendiendo a los restantes criterios de adjudicación del concurso, pues, existiendo esa situación de igualdad entre los licitadores, la racionalidad de los principios de buena administración de los intereses públicos (art. 103.1 CE) y de eficiencia y economía en la gestión de los recursos públicos (art. 31.2 CE), conduce a la elección del interesado que ofrezca pagar mayor precio por la utilización del bien patrimonial de que se trate.

El principio general de adjudicación por concurso de los contratos para la explotación de los bienes patrimoniales se completa con la admisión, con carácter excepcional, de la adjudicación por contratación directa, previsión que encuentra su justificación en la existencia de supuestos peculiares, que el propio art. 107.1 de la Ley 33/2003 enumera, en los que justamente la mejor satisfacción de los intereses públicos aconseje la selección

directa del contratista, por no resultar eficaz en tales supuestos excepcionales acudir a un sistema complejo de selección, como es el concurso. En todo caso, el control de la decisión administrativa de optar por la adjudicación directa queda asegurado por la exigencia legal de que esa decisión sea motivada («las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente»), establece el art. 107.1 *in fine* y, en consecuencia, susceptible de revisión jurisdiccional.

Por otra parte, debe descartarse, frente a lo que sostienen el Gobierno y las Cortes de Aragón, que la regulación establecida por el art. 107.1 de la Ley 33/2003 sea tan minuciosa o exhaustiva que no deje espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo en esta materia, pues al optar el legislador estatal por el concurso como forma de adjudicación de los contratos para la explotación de bienes patrimoniales de las Administraciones públicas (con la admisión, con carácter excepcional, de la adjudicación directa), no se agotan las posibilidades de que el legislador autonómico con competencia para ello pueda llevar a cabo desarrollos normativos que, sin detrimento de la eficacia de la norma estatal básica, contengan prescripciones y peculiaridades de detalle o de procedimiento (tales como los criterios de valoración de las ofertas, la admisibilidad de variantes o mejoras, el número mínimo de ofertas a solicitar en los supuestos de adjudicación directa, etc.) que las Comunidades Autónomas hayan estimado conveniente introducir (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 6; 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16; 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5; y 109/2003, de 5 de junio, FJ 4, entre otras).

En consecuencia, por lo expuesto el art. 107.1 de la Ley 33/2003 debe ser considerado también básico desde el punto de vista material.

5. Una vez que hemos constatado que el art. 107.1 de la Ley 33/2003 es una norma básica tanto en sentido formal como material, de conformidad con el art. 149.1.18 CE, nos resta examinar si existe una efectiva contradicción entre esa norma legal estatal y el art. 184.2 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón y, de ser así, si esa contradicción resulta insalvable por vía interpretativa.

Pues bien, llegados a este punto hemos de dar la razón al Abogado del Estado cuando sostiene que precepto autonómico cuestionado contradice de forma abierta e insuperable por vía interpretativa lo dispuesto con carácter básico por el art. 107.1 de la Ley 33/2003, pues mientras que este precepto prescribe el concurso como forma general de adjudicación de cualquier «contrato para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales» (salvo en los casos excepcionales en que se admite la adjudicación directa), por el contrario el art. 184.2 de la Ley aragonesa impone la subasta como forma de adjudicación en los arriendos o cualquier otra forma de cesión del uso de bienes patrimoniales «siempre que la duración de la cesión sea superior a cinco años y su precio exceda del cinco por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto», admitiendo sólo excepcionalmente el concurso, en los supuestos especificados en el párrafo 2 del propio art. 184.2. Es decir, para un mismo supuesto de hecho la consecuencia jurídica del precepto legal autonómico es radicalmente distinta a la prevista en la norma básica estatal sobrevenida.

Así pues, teniendo el art. 107.1 de la Ley 33/2003 formal y materialmente carácter de norma básica, al amparo del art. 149.1.18 CE, y siendo insalvable la contradicción existente entre este precepto y el art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, ha de concluirse que el precepto autonómico es inconstitucional.

6. Sentada esta conclusión resulta obligado precisar, finalmente, los efectos de la declaración de inconstitucionalidad. Y es que, dado que la disconformidad constitucional del precepto autonómico tuvo lugar no originariamente, en el momento de promulgación de la Ley aragonesa 7/1999, sino con posterioridad, en el de entrada en vigor de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de patrimonio de las Administraciones públicas, los efectos de la inconstitucionalidad y nulidad (art. 39.1 LOTC) del art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999 deben desplegarse exclusivamente a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley estatal (SSTC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 9 *in fine*, y 1/2003, de 16 de enero, FJ 9), no siendo susceptibles de ser revisadas como consecuencia de esta

declaración de nulidad las situaciones jurídicas consolidadas, tanto las decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) en las que se haya aplicado el art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, como, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), las establecidas en aplicación de ese mismo precepto mediante acto administrativo firme (por todas, SSTC 45/1989, de 20 de febrero, FJ 11, y 179/2006, de 13 de junio, FJ 11).

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

## Ha decidido

Estimar la presente cuestión de inconstitucionalidad y, en su virtud, declarar inconstitucional y nulo el art. 184.2 de la Ley de las Cortes de Aragón 7/1999, de 9 de abril, de Administración local de Aragón.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a veintinueve de junio de dos mil nueve.—María Emilia Casas Baamonde.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.