



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

HONORI COLOMER GANDIA, Técnico de Administración General servicios jurídicos, A1, secretario interventor del Ayuntamiento de Ròtova, emite el siguiente INFORME de conformidad con los siguientes

ANTECEDENTES.-

1.- En la sesión del pleno del día 13 de enero de 2012 se dio cuenta de un escrito presentado por la asociación local denominada ROTOVENSE MUSICAL. El referido escrito no fue leído en dicha sesión pero sí se informó de su contenido. No se pidió en dicho momento de forma reglamentaria el informe de secretaría respecto a la posible cesión de un inmueble a dicha asociación local.

2.- El Sr. Alcalde en fecha 20 de enero de 2012 ha solicitado, de conformidad con la Ley 7/85 de 2 de abril y Reglamento de Organización Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (RD 2568/1986 de 28 de noviembre), informe **jurídico sobre la posible cesión gratuita de bienes del ayuntamiento** y en concreto del bien inmueble denominado cine Cervantes

LEGISLACIÓN APLICABLE

La legislación aplicable en el ámbito de la Comunidad Valenciana viene determinada por las siguientes normas de preceptiva aplicación:

- Ley 7/85 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local en adelante LRBRL
- Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril que aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, en adelante TRRL.
- Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio que aprueba el Reglamento de Bienes/ de las Entidades Locales, en adelante RB.
- Ley 8/2010, de 23 de junio, de la Generalitat, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.
- Ley Urbanística Valenciana, 16/2005 de 30 de diciembre
- Ley 14/2003 de Patrimonio de la Generalitat Valenciana
- Normas Subsidiarias de Planeamiento de Ròtova
- Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas

FUNDAMENTOS DE DERECHO.-

UNO.- Respecto de la clasificación de los bienes de las Entidades Locales, se debe establecer la siguiente clasificación con las características iniciales que a continuación se indican:



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

Los bienes de las Entidades locales se clasificarán en bienes de **dominio público** y bienes **patrimoniales**.

Los bienes de dominio público serán de uso o servicio público.

Tienen la consideración de comunales aquellos bienes que siendo de dominio público, su aprovechamiento corresponde al común de los vecinos. Los bienes comunales solo podrán pertenecer a los municipios y a las Entidades locales menores.

Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local. Sin perjuicio de la vinculación del suelo a su destino urbanístico desde la aprobación de los planes, la afectación de los inmuebles al uso público se producirá, en todo caso, en el momento de la cesión de derecho a la Administración actuante conforme a la legislación urbanística.

Son bienes de servicio público los destinados directamente al cumplimiento de fines públicos de responsabilidad de las Entidades locales, tales como Casas consistoriales, Palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos.

Los bienes comunales y demás bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no están sujetos a tributo alguno.

Son bienes patrimoniales o de propios los que siendo propiedad de la entidad local no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la entidad.

Los bienes patrimoniales se rigen por su legislación específica y, en su defecto, por las normas de derecho privado.

DOS.- El bien objeto de este informe consta inscrito en el Inventario de Bienes del Ayuntamiento de Ròtova con la clasificación de **BIEN INMUEBLE PATRIMONIAL**, con el número de orden 7. Dicho bien fue adquirido por compra mediante escritura protocolizada en la Notaría de María Teresa Marín Garrido, protocolo 1369/2004. Consta inscrita en el Registro de la Propiedad de Gandía número 3, Tomo 1271, libro 17, folio 50, finca 1050.

TRES.- Respecto de la utilización de los bienes patrimoniales debe tenerse e cuenta que se rigen por normas de derecho privado, aunque de modo preferente hayan de aplicarse las disposiciones especiales contenidas en la legislación administrativa.



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

Corresponde a las entidades locales regular la utilización de sus bienes patrimoniales, de acuerdo con criterios de rentabilidad. Su utilización podrá realizarse directamente por la entidad o convenirse con los particulares en la forma que legalmente proceda y la explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico.

Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán teniendo en cuenta la oferta económica más ventajosa sin que el precio sea el único criterio a tener en cuenta, 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. En todo caso, el usuario habrá de satisfacer un precio que no podrá ser inferior al 6% del valor en venta de los bienes.

TRES.- Por lo que respecta a las cesiones gratuitas los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente, salvo a entidades o instituciones públicas o sociedades con capital mayoritario público e instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que los fines que justifiquen la cesión redunden en beneficio de los habitantes del término municipal. De estas cesiones se dará cuenta a la conselleria competente en materia de administración local.

En todo caso, la cesión deberá efectuarse de conformidad con el procedimiento previsto en el Reglamento de Bienes de las entidades locales y para una finalidad concreta que se justifique, con fijación del plazo para llevarla a cabo, produciéndose la reversión automática en caso de incumplimiento o falta de uso del mismo. El procedimiento lo establece el artículo 110 del Reglamento de Bienes que lo regula del siguiente literal:

"En todo caso, la cesión gratuita de los bienes requerirá acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente con arreglo a estos requisitos:

- a. Justificación documental por la propia entidad o institución solicitante de su carácter público y memoria demostrativa de que los fines que persigue han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal.*
- b. Certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local.*
- c. Certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con la antedicha calificación jurídica.*
- d. Informe del interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal.*
- e. Dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos.*
- f. Información pública por plazo no inferior a quince días."*



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

CUATRO.- Como ya se ha indicado, cabe la cesión de bienes inmuebles patrimoniales de modo gratuito, sin contraprestación económica, cesión que constituye una modalidad de donación, aunque sujeta a las normas de Derecho público contenidas en la legislación de régimen local, que prevén esta posibilidad excepcional, que como tal ha de interpretarse de modo estricto y que limita aquella posibilidad de efectuar deste tipo de enajenación no sólo desde una perspectiva objetiva, finalista ("para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal"), sino también subjetivas, ya que sólo podrá efectuarse a favor de Entidades públicas o bien privadas, pero en cuanto a éstas, siempre que sean de "interés público y sin ánimo de lucro". Y respecto de cómo, las entidades locales pueden ceder el uso de bienes patrimoniales directamente o por concurso, de forma gratuita o con la prestación que pueda acordarse. El acuerdo deberá determinar la finalidad concreta a que debe destinarse los bienes, la duración o el carácter de la cesión en precario y el plazo máximo de la cesión de uso de los bienes será de 30 años.

CINCO.- Tanto el artículo 79.2 del TRRL, como los artículos 109.2, 110 y 111 del RB, permiten la cesión gratuita, esto es, sin contraprestación económica, (dinero o especie), de bienes inmuebles patrimoniales, si bien estableciendo al respecto las limitaciones y disposiciones que a continuación examinamos con detalle:

A) Que la cesión se realice a Entidades públicas o Instituciones de carácter privado sin ánimo de lucro.

En efecto estas cesiones pueden tener por destinatarios, tanto a Entidades o Instituciones públicas, incluyendo en ellas todas las personificaciones de derecho público que pueden adoptar las Administraciones Públicas como a Instituciones privadas de interés público que no tengan ánimo de lucro dentro de las cuales pueden entenderse incluidas todas las entidades corporativas, asociaciones y fundaciones privadas que reúnan estas características, entendiéndose en relación con el "interés público", que esta exigencia ha de predicarse no tanto de la propia institución como de las finalidades que está llamada a conseguir, pues aunque el Ordenamiento Jurídico regula un procedimiento formal de declaración de utilidad pública de determinadas asociaciones o entidades privadas, no por ello debe identificarse a los efectos que tratamos Institución privada de interés público con Asociación o Entidad declarada de utilidad pública, dado que la normativa de Régimen Local no exige la cumplimentación de esta última circunstancia.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2002, al interpretar el artículo 79.2 del TRRL y 109.2 del RB, establece: "La calificación como instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro no esta vinculada a la declaración de utilidad pública de la Asociación. En efecto la expresión utilizada por la legislación local es un concepto jurídico indeterminado cuya concreción debe llevarse a efecto en el momento de la cesión".

B) Para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal.



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

Lo que en todos los casos, debe, sin duda, cumplirse es que la finalidad de la cesión de lugar a un beneficio (entendido como utilidad o provecho), para los habitantes del término municipal. Se trata también este, de un concepto jurídico indeterminado a valorar por el ente cedente, pero que en todo caso tiene que concurrir, a fin de que la cesión no carezca de justificación y resulte por ello viciada en la forma correspondiente.

En el caso de que esta finalidad resulte posible cumplirla manteniendo el ente local la propiedad de los bienes, parece conveniente y justificado otorgar únicamente el uso de estos haciéndolo constar así en el acuerdo plenario de cesión. En este sentido decir, que el artículo 145.4 de la LPAP, solo permite, cuando la cesión tenga por objeto la propiedad del bien, ser cesionarios a Entidades o Fundaciones Públicas. Cesión gratuita de uso que debe diferenciarse de aquellas otras de la misma naturaleza que (en este caso como formas de utilización de los bienes patrimoniales), es posible acordar con carácter temporal a favor de Administraciones Públicas o Instituciones sin ánimo de lucro para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, o en precario, de manera excepcional y por interés público por un plazo temporal concreto.

C) Reversión en caso de incumplimiento del destino para el que se hubiera efectuado la cesión gratuita.

En cualquier supuesto la entidad cesionaria debe destinar los bienes al fin público que ha justificado la cesión, en la forma establecida en el artículo 111 del RB, según el cual y salvo que el acuerdo de cesión no disponga otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubiera otorgado deberán cumplirse en el plazo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes. En caso contrario: no destino a tales fines dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión, o en su defecto en el plazo máximo de cinco años, o dejaren de serlo después (dentro de los treinta años siguientes), de acuerdo con lo establecido por la Jurisprudencia (SSTS, entre otras de 24/12/85 y 3/02/86), la cesión se considerará resuelta y extinguida de manera automática, sin que sea necesario expediente ni requerimiento al cesionario, y los bienes revertirán a la Entidad Local, con todas sus pertenencias y accesorios, (siendo posible en evitación de litigios, sujetar, a este objeto, el expediente a cláusula resolutoria expresa que, inscrita en el Registro, se podrá hacer valer mediante acta notarial de constancia de los hechos, acreditándolos, acompañada de la misma escritura de cesión, para volver a inscribir en el Registro los terrenos a favor del Ayuntamiento por derecho de reversión dimanante del incumplimiento de la condición impuesta), teniendo derecho además la Corporación al percibo de la entidad beneficiaria de la cesión (previa tasación pericial), del valor de los detrimentos experimentados en los bienes cedidos. Si bien por el principio de proporcionalidad, si el incumplimiento resulta parcial, la entidad local debe limitar su facultad de recuperación de los bienes a aquellos en relación con los cuales se produjo la frustración de la finalidad de la cesión (STS de 24/12/85). De igual misma manera este mismo principio impide a la Corporación hacer suyas las accesiones y pertenencias sin justa indemnización (STS de 15/02/85).

Se plantea la cuestión de si estos plazos son aplicables en todo caso, o si cabe, como indica cierta Jurisprudencia del Tribunal Supremo, que por tratarse de una



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

cesión modal deba con carácter perpetuo respetarse la voluntad del donante, incluso transcurridos los treinta años a los que se refiere el anterior precepto.

Según un importante sector doctrinal los plazos son de plena aplicación, salvo que en el acuerdo de cesión se establezca expresamente otra cosa al respecto. Por consiguiente si en el mismo nada se dice sobre el particular no cabe entender afectados perpetuamente los bienes al fin público que condiciona la cesión gratuita.

Decir por último, como indicamos, que la normativa administrativa especial de carácter patrimonial se extiende, (en lo tocante a la reversión), a los efectos y extinción de este contrato de cesión gratuita, incluso aunque tal cesión se realice a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro, y ello se razona en que las discrepancias entre las partes en relación con la ejecución de este negocio únicamente pueden referirse al cumplimiento o no del fin de la cesión, y por tanto a la procedencia o no de la reversión, circunstancias que exceden en este aspecto del natural ámbito de un contrato privado, por lo que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y no la Civil, será la competente para su conocimiento, así lo entiende la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras en su Sentencia del 24/12/85, al determinar "que la cláusula (de reversión), escapa al Derecho Privado y constituye un privilegio administrativo".

Expediente de cesión gratuita de un bien inmueble:

a. **Acuerdo del órgano competente, de inicio del procedimiento.** El expediente se iniciará de oficio, por iniciativa propia, o a solicitud de parte interesada en la enajenación (que habrá de indicar cual es el bien cuya cesión se pide y finalidad a la que se va a destinar el mismo), al amparo de lo dispuesto en el artículo 69 de la LRJAPyPAC, y 165.1 b) del ROF, debiendo justificarse la conveniencia y necesidad de su inicio.

b. **Memoria justificativa**, en los términos antedichos, del carácter público o sin ánimo de lucro de la Entidad cesionaria, así como que los fines que se persiguen redundan en beneficio de los habitantes del término.

c. **Certificado del Registro de la Propiedad**, acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de propios de la Entidad Local.

d. **Certificación del Secretario de la Corporación de Inventario Municipal de Bienes** aprobado por la Corporación, en la que conste que los bienes figuran inscritos en el mismo como patrimoniales de la Entidad.

e. **Valoración pericial de los bienes.** Suscrita por técnico competente, que acredite de manera fehaciente su justiprecio.



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

f. **Informe del Interventor de fondos**, en el que se pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal. Este requisito no puede interpretarse en el sentido que el Ayuntamiento carezca de deudas impagadas, lo que en la práctica haría imposible la cesión que se propone. Siendo razonable, sin embargo, hacerlo, limitándose a relacionar la deuda con el bien que se cede: hipoteca, crédito pendiente sobre el mismo etc.

g. **Dictamen suscrito por técnico competente**, que asevere que los bienes no se hayan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la Entidad Local, ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos. En este supuesto lo único que, en buena lógica, puede y debe serle exigido al técnico es que dictamine acerca de que el bien objeto de la cesión no se halla inscrito en ningún Plan de Ordenación afecto a una finalidad específica; así

como que a juicio del suscribiente no es necesario en este momento para la Entidad Local, ni según sus previsiones, habrá de serlo en los próximos diez años.

h. **Informe preceptivo de Secretaría**. Que en este caso se precisa, de conformidad con lo previsto en los artículos 54 del TRRL y 173 del ROF, por tratarse la cesión gratuita de un acto que requiere, según el artículo 47.2 ñ) de la LBRL, ser adoptado por mayoría absoluta del número legal de miembros que componen la Corporación.

i. **Acuerdo de aprobación por el órgano competente**. El acuerdo de cesión incluirá el contenido de las facultades dominicales (propiedad, uso), de las que se desprende la Entidad Local, así como las condiciones en que desee hacerlo buscando lograr la vinculación del destino del bien al fin para el que se cede, con los mecanismos de control necesarios para garantizar el cumplimiento de las condiciones impuestas.

Órgano competente y quórum necesarios para la aprobación:

Pleno de la Corporación por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación: artículo 47.2. ñ) de la LBRL.

Comunicación de la enajenación al órgano autonómico competente para su control de legalidad. (Dación de cuenta en este caso, artículo 109.1 "in fine" del RB).

Formalización.

En documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad cuando el cesionario sea otra Administración pública,



AJUNTAMENT DE RÒTOVA

organismo o entidad vinculada o dependiente. En el resto de las cesiones gratuitas en **escritura pública**.

Informe que emito en cumplimiento de mis obligaciones y que someto a la consideración de cualquier otro mejor fundado en derecho.

Ròtova, 2 de febrero de 2012

Honori Colomer Gandia

