

## **LA CESIÓN GRATUITA DE LOS BIENES PATRIMONIALES DE LAS ENTIDADES LOCALES**

**M<sup>ra</sup> Teresa Fernández Conejo**

T.A.G. Asesoría Jurídica. Diputación Provincial de Cádiz.

Trabajo de evaluación presentado para la obtención del Certificado de asistencia con aprovechamiento del “Curso Monográfico de Estudios Superiores: “El Patrimonio Local. Dirección y Gestión”. Celebrado el 13 y 14 de noviembre de 2008 en el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (Granada).

### **ÍNDICE:**

- I. INTRODUCCIÓN
- II. NORMATIVA APLICABLE EN ANDALUCÍA.
- III. CESIÓN GRATUITA DE LOS BIENES PATRIMONIALES DE LAS ENTIDADES LOCALES.
- IV. REVERSIÓN.
- V. EXPEDIENTE DE CESIÓN GRATUITA DE UN BIEN INMUEBLE.
- VI. ESPECIAL REFERENCIA A LA CESIÓN DE LOS PATRIMONIOS PÚBLICOS DEL SUELO.
- VII. BIBLIOGRAFÍA.

### **I. INTRODUCCIÓN.**

Con la realización del presente trabajo titulado “*La cesión gratuita de los bienes patrimoniales de las entidades locales*” se ha pretendido ahondar en la regulación que de esta figura se produce en el ordenamiento jurídico autonómico andaluz.

El objeto del mismo, como se analizará en posteriores epígrafes, se ha centrado en la regulación que, tanto la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, como el Decreto 18/2006, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, hacen de la figura jurídica

de la cesión gratuita o por precio inferior al de mercado de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales.

## **II. NORMATIVA APLICABLE EN ANDALUCÍA.**

Se puede considerar la siguiente prelación de fuentes para la regulación de esta materia<sup>1</sup>:

1º. Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAP), en aquellos preceptos que tienen carácter básico o son de aplicación general o plena, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Final Segunda de la Ley.

2º. Las normas de carácter básico que contiene la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, artículos 79 a 83; Real Decreto Legislativo 781/1986 de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en materia de Régimen Local (en adelante, TRRL), artículos 74 a 87, según la Disposición Final Séptima del mismo, y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), artículos 3 y 173.

3º. Legislación Autonómica de desarrollo en materia de régimen local y/o patrimonial local: en Andalucía la Ley 7/1999, de 29 de septiembre, por la que se aprueba la Ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía (en adelante, LBELA) y su Reglamento aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero (en adelante, RBELA).

4º. Real Decreto 1372/1986 de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (en adelante, RBEL) en lo que no contradiga la precedente legislación estatal básica y autonómica de desarrollo.

5º. Las Ordenanzas Locales de cada Entidad Local.

6º. Y de forma supletoria, las normas generales de derecho administrativo y las de derecho privado, conforme a la propia ley estatal.

## **III. CESIÓN GRATUITA DE BIENES PATRIMONIALES DE LAS ENTIDADES LOCALES EN ANDALUCÍA.**

Con la LBELA se pretendía resolver un problema que derivaba de la legislación patrimonial anterior, pues cuando se hablaba de cesión gratuita solo se refería a supuestos de cesión que derivaban en enajenación, y no a supuestos de utilización sin transmisión de la propiedad. Para esta última figura no se regulaba de forma expresa ningún procedimiento y se acudía por analogía a la regulación de la cesión en la que se transmitía la propiedad.

---

<sup>1</sup> BONILLA RUIZ, J.A. "Disposición onerosa de bienes y derechos. Aportación y adscripción de bienes y derechos a Entes Públicos". GRANADA. CEMCI, 2007.

Para precisar el diferente régimen que regula la LBELA para la cesión gratuita con o sin transmisión de la propiedad, hay que destacar que a la primera de las formas de cesión el RBELA tipifica un procedimiento asimilable al del Reglamento de Bienes de 1986, artículos 109 y 110 con el quórum del acuerdo plenario de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación y restricción de los destinatarios, mientras que a la cesión gratuita de uso le otorga una mayor flexibilidad en cuanto a destinatarios, fines, procedimiento y quórum requerido para los acuerdos del Pleno, que se reduce a mayoría simple, salvo si se da el supuesto del artículo 47.2 j) LRBRL, concesión de bienes o servicios por más de cinco años, siempre que su cuantía exceda del 20 % de los recursos ordinarios del presupuesto<sup>2</sup>.

Así fue como la LBELA vino a regular la cesión gratuita de bienes patrimoniales en sus artículos 26 y 27, fijando el primero de ellos de modo restrictivo quienes podían ser beneficiarios de la cesión y en el segundo las condiciones de la cesión. Preceptos que han encontrado su desarrollo reglamentario en los artículos 50 a 53 RBELA.

Como Borrego López<sup>3</sup> recoge, junto a la cesión gratuita de la propiedad de los bienes, en la legislación andaluza sobre bienes de las Entidades Locales (artículos 41 LBELA y artículo 77 y 78 RBELA) se contiene una variedad de situaciones regladas a través de las que se ceden temporalmente de forma gratuita bienes patrimoniales tanto a Entidades de derecho público de ellas dependientes (Organismo Autónomo Local y Entidad Pública Empresarial), a sociedades mercantiles de capital íntegra o mayoritariamente de la Entidad Local, así como otras entidades de derecho público de que forme parte (Mancomunidades y Consorcios) y por último en los supuestos de cesión temporal gratuita a Entidades o Instituciones Públicas o Privadas sin ánimo de lucro cuando sus actividades se consideren de interés público y social.

A diferencia de que la cesión gratuita con transmisión de la propiedad que sólo puede realizarse a otras Administraciones o Entidades Públicas para fines propios de las mismas que redunden en beneficio del vecindario; o a Entidades Privadas sin ánimo de lucro declaradas de interés público cuyas actividades de interés social contribuyen al cumplimiento de fines propios de la Entidad Local, no bastando en este caso que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, en cambio, ésta última finalidad es motivación suficiente para las cesiones gratuitas temporales.

Por ello, mientras que a las entidades o instituciones públicas cuyos fines beneficien a los vecinos podrán realizarse cesiones gratuitas tanto de uso como transmisión de la propiedad del bien, en cambio, a las entidades privadas sin ánimo de lucro sólo cabe la cesión de la propiedad de forma gratuita cuando su actividad contribuya al cumplimiento de las propias de la Entidad Local cedente en forma directa y en razón a ello son declarables de interés público; mientras que cuando dicha actividad únicamente redunde en beneficio de los vecinos, sólo cabe la cesión gratuita temporal.

---

<sup>2</sup> BORREGO LÓPEZ, J. "Uso y aprovechamiento de los bienes patrimoniales". GRANADA. CEMCI, 2007.

<sup>3</sup> *Idem* nota 2.

No obstante, no será a ésa última forma de cesión a la que se dedica este trabajo, sino que el objeto del mismo se desarrollará dentro de la primera posibilidad, esto es, la calificada como cesión gratuita con transmisión de la propiedad.

En este sentido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 LBELA *las entidades locales podrán ceder de forma total o parcialmente gratuita sus bienes patrimoniales:*

- a. A otras Administraciones o entidades públicas.*
- b. A entidades privadas declaradas de interés público siempre que los destinen a fines de utilidad pública o interés social, que cumplan o contribuyan al cumplimiento de los propios de la entidad local.*

Así, los fines que se persiguen con la cesión deberán redundar en beneficio del vecindario de la Entidad.

Se analizan a continuación cada uno de los dos elementos establecidos en los párrafos anteriores:

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

Como recoge Sánchez Moretón<sup>4</sup>, como destinatarios de estas cesiones pueden estar, tanto 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 el cumplimiento de este último requisito.

Así se pronuncia la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2002, al interpretar el artículo 79.2 del TRRL y 109.2 del RB, cuando 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 realizarse en el momento de la apreciación por la entidad local competente de la concurrencia de los requisitos exigidos por la Ley para la viabilidad de la cesión gratuita de sus bienes patrimoniales y no excluye que puedan entenderse comprendidas en la calificación expresada asociaciones que, sin haber obtenido la declaración de utilidad pública, se estime que por su actividad y fines realizan una labor de interés público, o bien otras*

---

<sup>4</sup> SÁNCHEZ MORETÓN. F. “Documentación sobre enajenación de los bienes patrimoniales de las entidades locales”.

*instituciones privadas, que, sin tener naturaleza asociativa, cumplan los requisitos de relevancia para el interés público y ausencia de ánimo de lucro”.*

El artículo 50.3 RBELA colige que a los efectos del artículo 26.b) LBELA, se entiende por Entidad privada de interés público la que haya sido declarada como tal de acuerdo con las normas vigentes. Además, y a los solos efectos de la esta Ley, el Pleno de la Entidad Local con el voto favorable de la mayoría absoluta podrá considerar de interés público local a Entidades privadas sin ánimo de lucro, con domicilio social en el ámbito territorial de la Entidad, cuyas actividades de interés social contribuyan al cumplimiento de los fines propios de ésta.

#### **B) Para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal<sup>5</sup>.**

Lo que en todos los casos, debe, sin duda, cumplirse es que la finalidad de la cesión genere un beneficio (entendido como utilidad o provecho), para los habitantes del término, se trata de un concepto jurídico indeterminado a valorar por el ente cedente, pero que en cualquier caso debe concurrir, con el 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.

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.

#### **IV. LA REVERSIÓN**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 27.1 LBELA, si los bienes cedidos no se destinasen al uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de estarlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán a la Entidad Local con todas las mejoras realizadas, la cual tendrá derecho a percibir del beneficiario, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos sufridos por los citados bienes.

A mayor abundamiento, el apartado 4 del precitado artículo colige que en el acuerdo de cesión gratuita deberá constar expresamente la reversión automática. Comprobado que no se destina el bien al uso previsto, será suficiente acta notarial que constate el hecho.

---

<sup>5</sup> *Idem* nota 4.

En los mismos términos se pronuncia el artículo 53 RBELA en el que se especifica que notificado el acta, se dará trámite de audiencia a la persona interesada por plazo de quince días, a efectos de que pueda formular cuantas alegaciones estime precedentes. Durante ese plazo quedará en suspenso la obligación de entrega del bien. Así, la Entidad Local deberá resolver a la vista, en su caso, de las alegaciones presentadas sobre la reversión y plazo de desalojo del bien. A estos efectos se podrá utilizar la potestad de desahucio.

Para Gallardo Castillo<sup>6</sup>, todo lo referente a la reversión recuerda en gran medida cuanto acontece en las cesiones de uso a favor de determinadas entidades e instituciones públicas y privadas sin ánimo de lucro que acuerdan las entidades locales.

Explica la autora que de la reversión ha dicho la Jurisprudencia que tiene naturaleza de derecho "potestativo y autónomo"<sup>7</sup>, pero que donde se encuentra el principal problema es en determinar si la entidad que ejercita este derecho de reversión tiene o no la obligación de pagar algún tipo de indemnización.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1990 viene a afirmar que tan gratuita ha de ser la reversión como la cesión, salvo pacto en contrario que, de existir, deberá cumplirse en sus propios términos. Esta gratuidad en el reintegro del bien deriva de la circunstancia de que lo contrario significaría establecer un gravamen económico a cargo del cedente que podría hacer ilusorio su derecho de reversión en el momento que el valor de lo accedido alcanzase valor desproporcionado con relación al bien gratuitamente cedido. Según Gallardo Castilla, no falta razón a la Sentencia, pero no es menos cierto que esta solución podría dar lugar a un enriquecimiento injusto a favor de la entidad local reversionista de no siempre fácil justificación. En prevención de este efecto el Tribunal Supremo ha utilizado otros criterios menos tajantes, permitiendo valorar las circunstancias de cada caso, aplicar criterios de equidad, valorar el elemento culpabilístico, etc...

El artículo 53.2 RBELA tipifica que si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo de máximo de cinco años, debiendo mantener su destino durante los treinta años siguientes.

Junto al mencionado plazo de treinta años que es el límite máximo de pervivencia de las condiciones y cargas modales establecidas para la cesión de bienes, el artículo 111.2 RBEL dispone igualmente el plazo de cinco años para cumplir los fines para los cuales se hubiera otorgado, Gallardo Castillo se pregunta si ese plazo ¿es de imperativo cumplimiento?

Esta autora entiende que no, con base en los pronunciamientos jurisprudenciales, por dos motivos: Uno, porque la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1999 entiende que el principio fundamental de la contratación civil resumido en la fórmula que el

<sup>6</sup> GALLARDO CASTILLO, M.J. *"El Derecho de bienes de las entidades locales. Teoría y Práctica jurisprudencial"*. LA LEY. EL CONSULTOR DE LOS AYUNTAMIENTOS Y DE LOS JUZGADOS. 2007.

<sup>7</sup> Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 4 de noviembre de 1996 (RJCA 1996\2001).

contrato es ley entre las partes es válido para la contratación efectuada por la Administración pública salvo las correcciones que le dan su perfil característico atendida la naturaleza jurídica de los entes públicos que en ella intervienen, lo que obliga a estar a los términos del contrato si son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes (artículo 1281 CC). Y dos, porque las Sentencias del tribunal Supremo de 29 de diciembre de 1986 y de 10 de diciembre de 1988 consideran que ciertas circunstancias especiales o por fuerza mayor pueden justificar la dilación del plazo quinquenal, lo que sucedía en el proceso en causa en que el cesionario de los terrenos no había podido edificar por razones urbanísticas.

### **LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 14 DE FEBRERO DE 2006<sup>8</sup>.**

Con la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006, postura mantenida después en la Sentencia del mismo Tribunal de 21 de febrero de 2006<sup>9</sup> se ha operado un cambio en la Jurisprudencia de nuestros tribunales relativa a la irreversibilidad de los bienes cedidos por Ayuntamientos a otras Administraciones una vez transcurrido el plazo de treinta años del artículo 111 RBEL, plazo que se recoge igualmente en la legislación autonómica andaluza.

Recoge la Sentencia la procedencia de la reversión si se acredita que los bienes cedidos han estado destinados al fin para el que lo fueron por un plazo que supere el de los treinta años. Frente a la tesis de la irreversibilidad mantenida hasta la fecha por la Jurisprudencia, así nos dice: *“reconociendo la existencia de pronunciamientos contrarios al que efectúa, como el de la STS, que cita, de 10 de junio de 1998, que, en síntesis, viene a señalar que **si el destino de los bienes se mantiene “durante treinta años... los bienes se convierten en irreversibles”***. Y en el mismo sentido se refiere a otras como las de 23 de noviembre de 1992 o la de 10 de junio de 1998 que se inclinan por considerar que **el transcurso de más de treinta años veda el ejercicio de cualquier acción en el sentido pretendido.**

Preconiza la nueva doctrina de la reversibilidad al ratificarse por el Supremo la sentencia de la Audiencia Nacional recurrida al entender que **“después de transcurridos los treinta años de afectación del bien al destino previsto en la cesión, los bienes no se convierten automáticamente, a juicio de la Sala, en irreversibles sino que se mantiene su afectación al destino previsto en la cesión”**. Y fundamenta tal decisión la propia naturaleza (donación modal) de este tipo de cesiones, añadiendo que la expiración del plazo (de treinta años) *“no comporta que ... el donatario o Administración cesionaria pueda alterar o extinguir por su voluntad unilateral el destino a que se encuentra afecto el bien”*; esto es, *“no puede producirse ... la transformación de una donación modal en una donación pura y simple, pues el modo opera como elemento causal de dicha donación”*. Por ello *“ni la Administración del Estado puede automáticamente transcurridos los treinta años disponer del bien, ni tampoco la*

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006. Recurso 6866/2002. Ponente: Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2006. Recurso 6037/2002. Ponente: Sr. D. Rafael Fernández Valverde.

*Corporación local recurrente podría recuperar el bien mientras este se encuentre destinado a la finalidad prevista”, añadiendo que los propios términos del artículo 111.3 del RBEL (“los bienes cedidos revertirán, en su caso, al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones”), a pesar de la coincidencia de plazo con el RBEL de 1955, “no permiten inferir una consecuencia jurídica tan decisiva como es la pérdida del derecho de reversión por el transcurso del plazo previsto de duración de la afectación del bien, pues la solución contraria haría quebrar su naturaleza de donación modal”. Y concluye señalando que no puede “sostenerse con éxito, a juicio de esta Sala, que respecto de la caducidad de la acción... debe estarse a la regulación civil sobre las donaciones modales, para prescindir de dicha regulación cuando la cuestión se refiere a la carga modal como esencia de las donaciones de esta naturaleza”.*

En el Fundamento de Derecho Noveno se recoge que *“hemos de confirmar el criterio de la Audiencia Nacional, de conformidad con la doctrina fijada en las SSTS que, a continuación, reseñamos; esto es, el destino durante treinta años de los bienes donados o cedidos al fin o destino contemplado en la donación o cesión, no exime —o libera— a la Administración donataria o cesionaria de la obligación de continuar con el cumplimiento del modo o carga impuesto por el donante o cedente, y, en consecuencia, el incumplimiento del mismo, aun transcurridos los treinta años, posibilita y permite el ejercicio de la acción de reversión”.*

De igual modo, en su Fundamento de Derecho Décimo, explica las razones de dicha postura:

a) En primer lugar porque resulta complejo, una vez aceptada la naturaleza modal de la condición, y, confirmada la aplicación supletoria del Código Civil, proceder a la integración de esta norma legal civil (647 del Código Civil) —que obliga a mantener el modo o la carga del destino decidido, sin sujeción a plazo alguno—, con otra, reglamentaria y administrativa, que, sencillamente, y mediante el establecimiento del plazo, viene a desnaturalizar la institución modal alterando la voluntad del donante que constituye el elemento fundamental del mencionado tipo de donación.

b) En segundo lugar porque el carácter reglamentario, y posterior, de las normas que impusieron el mencionado plazo de los treinta años, contenido en los Reglamentos de Bienes de las Entidades Locales de 1955 y 1978, cuando las normas legales anteriores no habían contemplado, y las posteriores siguen en la misma línea de no contemplar, plazo alguno para el mantenimiento del destino señalado a los bienes cedidos; así ocurrió con la Ley de Bases Municipal de 10 de julio de 1935 y con la Ley de Bases del Régimen Local de 17 de julio de 1945 (anteriores a la cesión de autos), y así ocurre con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local así como con el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (posteriores a la misma); esto es, difícilmente una reglamentaria, administrativa y posterior puede incidir, y sin el respaldo de una norma legal, sobre una anterior donación modal, efectuada sin sujeción a plazos conforme a la norma legal que es el Código Civil, procediendo, además, a la desnaturalización de la misma.

c) Que, a efectos meramente dialécticos, debe igualmente observarse el distinto tratamiento que el propio artículo 111 del Reglamento de Bienes concede a los dos plazos que contempla cuya redacción es idéntica a la establecida en el artículo 53.2 RBELA:

1. El primer supuesto consiste en que “los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión” o, de no expresarse el mismo, “en el plazo máximo de cinco años”. La consecuencia es conocida: “se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos a la Corporación local”.

2. El segundo supuesto consiste en que “los bienes cedidos... dejasen de (estar destinados) posteriormente”, con la misma consecuencia de la reversión. En el apartado segundo del citado artículo 111 se añade, no obstante, lo siguiente: “debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes”. Tal afirmación ha venido siendo interpretada en el sentido de que, cumplidos los citados treinta años, los bienes devenían en irreversibles aunque se modificara el destino. Sin embargo, del precepto no puede deducirse que tal expresión implique la liberación del cumplimiento de la carga impuesta por el donante, ya que este elemento modal es la razón esencial de la institución que nos ocupa; esto es, el mantenimiento del bien en el destino para el que fue cedido debe permanecer mientras se mantenga la cesión. Por ello el Reglamento de 1986 ha señalado en el apartado 3 del citado artículo 111 que “los bienes cedidos revertirán, en su caso”, a diferencia del Reglamento de 1955 en el que la reversión se producía “automáticamente”».

A modo de resumen, con la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2006 lo que se produce es la remoción al obstáculo insalvable del transcurso del plazo de 30 años.

## **V. EXPEDIENTE DE CESIÓN GRATUITA DE UN BIEN INMUEBLE.**

El expediente que ha de instruirse para formalizar la cesión tiende a acreditar las circunstancias justificativas de la misma, la verificación de la titularidad y calificación del bien, las circunstancias económicas que, en su caso le afecten, la certificación de que se ha efectuado el trámite de información pública y la aceptación por la persona cesionaria de los términos de la cesión.

El artículo 51 RBELA recoge que el expediente administrativo de cesión deberá contener los siguientes documentos:

- a) Acuerdo del órgano competente de inicio del procedimiento
- b) Memoria que justifique los fines que se persiguen con la cesión redundan en beneficio del vecindario de la Entidad.
- c) Nota simple registral acreditativa de la titularidad del bien objeto de cesión, en caso de bien inmueble.
- d) Certificación de la Secretaría en el que conste que el bien figura inscrito en su Inventario con la calificación jurídica de bien patrimonial.

- e) Informe de la Intervención en el que se haga constar que no existe deuda pendiente de liquidación con cargo al bien objeto de la cesión. De existir, habrá de constar el compromiso de la persona cesionaria de subrogarse en ella.
- f) Informe de valoración del bien realizado por persona técnica competente.
- g) Certificación de que se ha realizado información pública del acuerdo de la cesión por plazo no inferior a veinte días, con inserción de edicto tanto en el tablón de anuncios de la Entidad como en el Boletín Oficial de la Provincia.
- h) Aceptación de la persona cesionaria de los términos de la cesión.

La cesión total o parcialmente gratuita de bienes de las Entidades Locales requerirá, tras la instrucción del correspondiente expediente, acuerdo aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de personas miembros de la Entidad<sup>10</sup>.

De igual modo, la cesión deberá formalizarse en Escritura Pública o documento administrativo, que será objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad cuando proceda, de acuerdo con la normativa que le resulte aplicable. Según lo establecido en el artículo 113.2 LPAP, que no tiene carácter básico, las cesiones gratuitas de bienes inmuebles o derechos reales sobre los mismos se formalizarán en documento administrativo, que será título suficiente para su inscripción en el Registro de la Propiedad, cuando el cesionario sea otra Administración pública, organismo o entidad vinculada o dependiente.

Las cesiones gratuitas deberán ponerse en conocimiento de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en la provincia, con remisión de una copia autenticada del expediente completo instruido a tal fin.

## **VI. CESIÓN DE BIENES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 50.6 RBELA, las cesiones gratuitas de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo (en adelante, PPS) se regirán por lo dispuesto en su legislación específica.

En este sentido, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), recoge en sus artículos 69 a 76 la regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo.

Así, el artículo 71 LOUA, siguiendo la tradición jurídica en la regulación de los Patrimonios Públicos del Suelo, da prioridad a la legislación urbanística y, después la legislación de bienes.

La regulación de los Patrimonios Municipales del Suelo es un elemento clave para la intervención pública en el mercado del suelo.

---

<sup>10</sup> Artículo 52 RBELA

Como establece Gutiérrez Colomina<sup>11</sup>, la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía se sitúa en una corriente intervencionista y que pretende potenciar esta institución, cuya titularidad ya no se atribuye exclusivamente a los Ayuntamientos sino que se amplía a la Administración Autonómica. Se opta por unos fines amplios, como son los de creación de reserva de suelo para actuaciones públicas, facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento, conseguir una intervención pública en el mercado del suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de precios, garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

En este sentido, la LBELA y su Reglamento tienen un doble carácter. Por un lado, la legislación de bienes tiene el carácter de complementaria de la legislación urbanística, estableciendo por ejemplo requisitos adicionales para la enajenación del Patrimonio Municipal del Suelo. Y por otro, el artículo 71 LOUA remite a la aplicación a los bienes integrantes del PMS de la legislación referida a los bienes patrimoniales en todo lo no previsto en la LOUA. Así pues la legislación de bienes será supletoria de la legislación urbanística en todo lo que ésta prevea.

Gutiérrez Colomina define el concepto de Patrimonio Municipal del Suelo como el constituido por un patrimonio separado del que forman parte un conjunto de bienes patrimoniales, principalmente terrenos, pertenecientes al municipio y con la finalidad de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución del planeamiento y garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas en régimen de protección pública o de precio tasado en venta o alquiler.

La consideración de los PMS como patrimonios separados estaba unida a la obligación de reinvertir su rendimiento. A la hora de reinvertir, la cuestión esencial era clarificar el objeto del PMS, ya que son separados en cuanto deben destinarse a los fines que la ley señala para los PMS.

La LOUA, a fin de garantizar el carácter de patrimonio independiente y separado, así como la reinversión obliga a las Administraciones Públicas titulares de patrimonios públicos a llevar un Registro que estará sujeto al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria en los términos que se fijen reglamentariamente y que tendrá carácter público. El artículo 71.3 LOUA establece la obligación de los órganos de control y fiscalización de velar por la correcta gestión de los bienes y recursos que los integran. Y preceptúa igualmente que la cuenta de liquidación anual del PPS se integrará de forma separada en los Presupuestos de la Administración.

En el artículo 71.1 que señala que los ingresos procedentes de la enajenación o explotación del patrimonio público del suelo deberá aplicarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio.

---

<sup>11</sup> GUTIÉRREZ COLOMINA, VENANCIO. *“Especialidades de los Patrimonios Públicos del Suelo en Andalucía”*. CEMCI. Granada. 2007

### **Disposición de los bienes integrantes del PPS.**

Se habilita a la Administración titular de Patrimonio Público del Suelo para que utilice todas las formas de gestión que la ley prevé para la ejecución del planeamiento. Puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre bienes integrantes del PPS. El régimen de disposición sobre los bienes de los Patrimonios Públicos del Suelo establece la posibilidad, a través de concurso, después de la entrada en vigor de la Ley de Contratos del Sector Público, oferta económicamente más ventajosa, y no directamente, de cederlos gratuitamente o por el precio fijado, exclusivamente para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública, no sólo a entidades sin ánimo de lucro, sino también a cooperativas<sup>12</sup>.

En cambio, la cesión gratuita o por precio inferior al de su valor urbanístico a otras Administraciones públicas territoriales y a entidades o sociedades de capital íntegramente público, puede hacerse directamente o mediante convenio, no sólo para el destino de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, sino también para usos declarados de interés público, por disposición normativa previa, por planeamiento o por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.

Todo lo anterior encuentra su expresión en el artículo 76 LOUA cuyo tenor literal establece que los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

b. Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b del apartado primero del artículo anterior, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público.

c. Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico, para el fomento de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, mediante concurso.

---

<sup>12</sup> *Idem* nota 11

## BIBLIOGRAFÍA

- FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, Fernando (*Coordinador*). *Régimen Jurídico de los bienes de las Entidades Locales en Andalucía*. CEMCI. Granada 2007.
- GALLARDO CASTILLO, María Jesús. *El Derecho de Bienes de las Entidades Locales*. LA LEY. El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados. Madrid. 2007.
- SÁNCHEZ MORETÓN. Francisco. 'Documentación sobre enajenación de los bienes patrimoniales de las entidades locales'.
- SERRANO FERRER, M<sup>a</sup> Esperanza. "Reversión de terrenos cedidos por Ayuntamiento después de 30 años. Las Casas Cuartel. STS 14-febrero de 2006". [www.espublico.com](http://www.espublico.com)
- Legislación de Régimen Local de Andalucía. 2006. Junta de Andalucía. Consejería de Gobernación.

Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional