

# **CIRCULAR 1/2010**

**SOBRE LES CESSIONS GRATUÏTES I MUTACIONS DEMANIALS**

**Direcció General de Cohesió Territorial  
Àrea d'Administració Local  
Servici de Règim Local**

A fi d'aclarir i facilitar el procediment que s'ha de seguir en aquells expedients de transmissió d'immoble de propietat municipal per a la construcció i gestió de centres de titularitat de la Generalitat, i davant dels dubtes plantejades per part d'alguns ajuntaments sobre els diferents efectes translatius del domini de la cessió administrativa de l'art. 111 del Reial Decret 1372/1986, de 13 de juny, pel qual s'aprova el Reglament de Béns de les Entitats Locals i de la mutació demanial externa que es referix la disposició addicional onze de la Llei 14/2003 de Patrimoni de la Generalitat Valenciana esta Direcció General de Cohesió Territorial, en col·laboració amb el Servei de Patrimoni de la Subsecretaria de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació, emet les següents consideracions jurídiques:

**PRIMERA.-** La Llei 7/85 de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local (d'ara en avant LBRL) dedica a la matèria de béns tan sols quatre articles; el 79 sobre aquells que constitueixen el seu patrimoni; el 80 dedicat als comunals; el 81 sobre l'alteració de la qualificació jurídica, alhora que dedica el 82 a les prerrogatives i el 83 a les muntanyes comunals.

La parquedat de la LBRL, no queda reblida pel Text Refós de Règim Local (TRRL) que tan sols referix a la matèria els arts.74 a 87. Per la seua banda el Reglament de Béns de les Entitats Locals aprovat per Reial Decret 1372/1986, de 13 de Juny, reproduix amb lleugers retocs el Decret de 27 de maig de 1955, esperant que queden cobertes les llacunes amb la prelación de fonts a què fa menció l'art.1.

La figura de la mutació demanial, no es recollia ni en l'antiga Llei de Patrimoni de l'Estat, ni en la Llei 3/86 de Patrimoni de la Generalitat, ni per descomptat en l'àmbit local; no obstant això era aplicada per la jurisprudència com ho proven entre altres les sentències del Tribunal Suprem de 10 de juliol de 1985 RJ.3895, 19 d'octubre de 1987 RJ 8662 i 15 d'abril de 1988 RJ 3078, per com resulta d'il·lustrativa mereix subratllar-se d'elles: *“Que a pesar de l'expressada dicció de l'acord impugnat cal entendre que este ni implica una desafectació –cessament de la demanialitat- sinó una mutació demanial, perquè el nou destí...s'enquadra també dins del domini públic...”* (STS 19/10/1987).

**SEGONA.-** La forma d'operar per part d'un gran nombre de corporacions locals consistix en síntesi i pel que a la cessió de béns a la Generalitat es referix, en la forma següent: si són béns patrimonials acudixen al procediment de l'art. 79.2 del TRRL desenrotllat en els arts. 109 i següents del Reglament de béns de les entitats locals; si es tracta de béns de domini

públic, ja que estos són inalienables, inembargables i imprescriptibles, els desafecten; una vegada convertits en patrimonials els cedixen de conformitat a l'art. 109 del RBEL perquè al seu torn acceptada la cessió se li done el destí i la finalitat de l'art. 79.

No obstant això, entenem que tal forma de procedir no s'ajusta al sentit dels preceptes que la instrumentalitzen i així:

- a. Trobant-nos davant d'un bé patrimonial, cosa que l'art. 79.2 del TRRL, habilita és la seua cessió a entitats o institucions públiques perquè els destinen a fins que redunden en benefici dels habitants del terme municipal o a institucions privades d'interés públic, sense finalitat lucrativa. El precepte a què estem referint-nos al·ludix a "béns immobles patrimonials" i la cessió és per a "fins que redunden en benefici de...", no a usos o servicis públics competència d'una administració territorial, alhora que l'art. 111 del RBEL condiona la causa a l'ús establert en l'acord de cessió permetent cas contrari la resolució del contracte i consegüent reversió, d'acord amb el caràcter patrimonial del bé, que d'altra banda desapareix quan este queda afectat un ús o servici públic.
- b. Quant a la desafectació dels béns de domini públic per a convertir-los en patrimonials i posteriorment cedir-los, ens trobem amb un obstacle insalvable: exigeix expedient que acredite la seua oportunitat i legalitat (Art. 81.1 LBRL). L'esmentada oportunitat resulta difícilment justificable ja que no es va a convertir en patrimonial, sinó en demanial una vegada cedit (perquè se cedix a la Generalitat per a un ús o servici públic, verdadera causa de la cessió). Respecte a la legalitat, esta apareix condicionada en la majoria de casos pel planejament urbanístic, ja que les dotacions públiques es destinen a eixe fi i no a un altre; a més, cal assenyalar que el procediment d'afectació i desafectació s'instrumentalitza d'acord amb la norma urbanística i no d'acord amb la legislació patrimonial (veja els arts. 132 a 135 de la Llei del Sòl de 1992; 58 de la Llei Valenciana 6/94 o l'actual 59 de la Llei Urbanística Valenciana a la qual després en farem menció).
- c. A tot allò que s'ha exposat cal afegir que quan se cedix a l'empara de l'art. 79.2 LBRL i 109.2 i següents del RB, la cessionària ha de destinar-los a l'ús convingut en el termini fixat. Si no es fixa termini s'entén que els fins han de complir-se en el termini màxim de 5 anys; si no és així queda resolta la cessió i opera la reversió. Els fins per als quals s'hagueren atorgat han de complir-se en el termini màxim de cinc anys i mantindre el seu destí durant trenta (art. 111 RB).

Això pot tindre sentit d'acord amb la condició de béns patrimonials, en tractar-se d'una donació modal de l'art. 633 del Codi Civil, però no quan la cessió ho és per a la Generalitat i per a la seua afectació a un ús o servici públic.

- d. En un altre orde de coses, tant la Llei Valenciana 6/94 reguladora de l'Activitat Urbanística (d'ara en avant LRAU) com la Llei Valenciana 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana (d'ara en avant LUV), van exigir que el planejament especifique "l'ús previst per a cada reserva de sòl dotacional públic" (distingint entre: zona verda, esportiu-recreatiu, educatiu-cultural, assistencial, servici administratiu, etc... veja els arts. 58 de LRAU, 59 de la LUV i art. 124 del Reglament d'Ordenació i Gestió Territorial i Urbanística) imposant alhora que la substitució de l'ús o del seu titular es dugueren a terme a través d'una mutació demanial.

**TERCERA.-** La llacuna legal, quant a l'absència en la legislació patrimonial de la figura de la mutació demanial va ser omplida en l'àmbit de la Comunitat Valenciana per la Llei de Patrimoni de la Generalitat 14/2003, de 10 d'abril i en l'àmbit estatal per la Llei 33/2003, de 3 de novembre, de Patrimoni de les Administracions Públiques.

La nostra Llei autonòmica 14/2003, en la seua exposició de motius es fa eco de la introducció d'esta figura dient: *"Una de les principals novetats de la Llei la constituïx la regulació de les mutacions demanials i, en concret, de les mutacions demanials externes, que permeten la transmissió de la titularitat de béns de domini públic a altres administracions, sense pèrdua de la demanialitat. (...). La mutació demanial externa permet agilitzar i justificar les cessions de béns entre administracions públiques"*.

**QUARTA.-** El règim jurídic es concreta de la manera següent:

- 1) L'article 37.1 de la Llei 14/2003, de 10 d'abril, de Patrimoni de la Generalitat Valenciana, relatiu a la mutació demanial externa estableix que *"les administracions territorials de la Comunitat Valenciana podran afectar béns i drets demanials a un ús o servici públic competència de la Generalitat i transmetre-li la seua titularitat quan resulten necessaris per al compliment dels seus fins. L'administració adquirent mantindrà la titularitat del bé mentre continue afectat l'ús o servici públic que va motivar la mutació i per tant, conserve el seu caràcter demanial. Si el bé o dret no fóra destinat a l'ús o servici públic o deixa de destinar-se posteriorment, revertirà a l'administració transmetent, integrant-se en el seu patrimoni amb totes les seues pertinences i accessions"*.

Per la seua banda, l'apartat 2n d'este precepte estableix que *“correspon al titular de la conselleria competent en matèria de patrimoni l'aprovació, a proposta del departament interessat, de les mutacions demaniales externes a favor d'una altra administració i l'acceptació de les efectuades a favor de la Generalitat per altres administracions”*.

En idèntic sentit es pronuncia la seua disposició addicional onze.

Com s'ha indicat anteriorment, una de les principals novetats introduïdes amb la Llei 14/2003 la constituïx la regulació de les mutacions demaniales i, en concret, de les mutacions demaniales externes, que permeten la transmissió de la titularitat de béns de domini públic a altres administracions, sense pèrdua de la demanialitat. La mutació demanial externa no contradïu el principi d'inalienabilitat dels béns de domini públic, ja que l'esmentat principi constitucional impedis el trànsit jurídic privat dels esmentats béns, però no el trànsit jurídic públic, en el quals, en cap moment, es perd l'afectació a l'ús o servici públic de què es tracte. La llei, per tant, permet amb caràcter general l'afectació d'un bé o dret demanial a un ús o servici públic competència d'una altra administració i transmetre la titularitat d'estos, figura que es troba regulada en alguna llei estatal (cal citar, per exemple, la legislació de carreteres, i la Llei Orgànica d'Universitats) i que ha sigut recollida en diverses sentències del Tribunal Suprem. La mutació demanial externa permet agilitzar i justificar les cessions de béns entre administracions públiques.

2) D'altra banda, l'article 44.1 del mateix text legal, relatiu a les cessions administratives, estableix que, *“la Generalitat adquirirà la propietat dels béns i drets patrimonials o demaniales que li cedisquen altres administracions públiques per a destinar-los a un ús públic o a la prestació de servicis públics competència de la Generalitat”*.

Per la seua banda l'apartat 2 del mateix precepte estableix que *“per a la seua validesa la cessió administrativa de béns immobles i drets reals haurà d'acceptar-se per la Generalitat. La competència per a l'acceptació correspon al titular de la conselleria competent en matèria de patrimoni a proposta del departament interessat, i l'acord serà notificat a l'administració cedent i publicat en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana”*.

**Per tot això, cal entendre que a l'hora de dur a terme la cessió d'immobles a favor de la Generalitat perquè els destine a l'ús o servici públic propi de la seua competència com a administració territorial, el mecanisme adequat que s'ha d'utilitzar és la mutació demanial i no la cessió gratuïta a què fan menció els arts. 79.2 TRRL i 110 i 111 del RBEL.**

Així mateix, podem mencionar la **sentència** del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 25 de novembre de 2008, sentència núm. 1.166/2008 que estableix “L’anterior tesi que se sustenta en el tenor literal de l’art. 633 del Codi Civil ha de ser rebutjada, perquè a la cessió de béns que ens ocupa li resulta d’aplicació les normes contingudes en la Llei 33/03, de 3 de novembre de Patrimoni de les Administracions Públiques, i en la Llei 14/03, de 10 d’abril de Patrimoni de la Generalitat Valenciana, per no poder conceptualitzar-se com a donació modal, i sí com a negoci administratiu”.

**CINQUENA.-** En el supòsit d’interrogar-se sobre si es pot exigir de les Corporacions locals que instrumentalitzen les cessions a favor de la Generalitat a través del mecanisme de la mutació demanial, la resposta passa per tindre en compte el que preveu la legislació urbanística i en la legislació patrimonial aplicable:

1. Urbanísticament, és el planejament el que determina l’ús o usos concrets per a cada reserva de sòl dotacional públic i la seua alteració requereix la modificació del pla o la mutació demanial en els termes regulats específicament en l’art. 59 de la LUV i 124 del ROGTU.

2. Des de l’òptica de la legislació patrimonial, entenem que en estos casos resulta aplicable la Llei de Patrimoni de la Generalitat i això per dos raons:

2.1. L’administració Local no està alienant un bé de domini públic – que per ministeri de la llei és inalienable–, sinó que està donant-li el destí previst en la llei: que eixe bé, de conformitat amb la seua afectació – destí escolar, palau de justícia, oficines, infraestructures, etc...– es dedique a la prestació d’un servici o ús públic per part de l’administració competent per a això, en el nostre cas la Generalitat.

2.2. Per consegüent, tractant-se d’un negoci administratiu, per aplicació de l’art. 44 de la Llei Valenciana 14/2003, la legislació aplicable resulta ser l’autonòmica i no la local; en este sentit cal interpretar l’habilitació continguda en la disposició addicional 11 de la Llei 14/2003 on e terme “podran” no actua com potestatiu sinó com d’habilitació per a poder integrar l’actuació a través de la mutació demanial, perquè en la legislació local no existix esta figura. La jurisprudència del Tribunal Suprem ha interpretat l’expressió “podran” no com a possibilitat que s’atribuïska a l’interessat amb caràcter potestatiu, sinó com a habilitació, “la decisió de dur a terme una actuació, és una facultat, però de decidir dur a terme, ha de sotmetre’s als pressupostos establits legalment”, a l’efecte poden consultar-se la sentència del Tribunal Suprem 4 d’octubre

de 1995 o la sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya núm. 1394/2001, de 27 de desembre de 2001.

A la vista de les consideracions jurídiques que antecedixen, cal assentar les següents,

### **CONCLUSIONS**

**PRIMERA.-** Quant que es tracta de cessió de béns immobles de les corporacions locals, a favor de la Generalitat Valenciana, a fi que esta els destine a l'exercici de les seues competències, la legislació aplicable és la Llei 14/2003, de 10 d'abril, de Patrimoni de la Generalitat, considerant-se que ens trobem davant d'un supòsit de l'article 37, és a dir davant d'una **mutació demanial externa**. Es tracta d'una adquisició per a un ús públic o prestació d'un servici públic competència de la Generalitat, negoci jurídic públic que no té res a veure amb l'alienació de béns patrimonials regulada en l'art. 79.2 de la LBRL.

**SEGONA.-** La correcta aplicació de la mutació demanial, evita les conseqüències de les disfuncionalitats que se susciten amb l'art. 111 del RB, que per descomptat no està pensat per als béns d'ús o servici públic.

**TERCERA.-** La diferència entre la mutació demanial i la cessió que resulta dels arts. 110 i 111 del RBEL no radica en els seus efectes, sinó en la naturalesa dels béns, domini públic inalienable "versus" bé patrimonial alienable, este últim alienable per naturalesa.

## ANNEX

Documentació que s'ha de remetre per les corporacions locals per a procedir a la tramitació de l'acceptació per part de la Generalitat

- Acord de la corporació local relatiu a l'immoble objecte de cessió, amb la seua identificació exacta. Tractant-se de béns de naturalesa demanial d'acord amb el planejament urbanístic, que se cedixen a la Generalitat per a ser destinats a un ús o servici públic de competència autonòmica, no és necessària l'aportació de la documentació assenyalada en els apartats d),e),f), de l'article 110 del Reglament de Béns; no obstant això, és necessari citar l'article 37 de la Llei 14/2003 de 10 d'abril de Patrimoni de la Generalitat i la disposició addicional onze de l'esmentada Llei que regula la mutació demanial.
- Igualment haurà de recollir-se en l'esmentat acord el compromís de l'ajuntament de procedir, a costa seua, a l'eliminació de qualsevol obstacle que puga impedir o dificultar l'execució del projecte previst, així com a dotar el terreny objecte de cessió de la urbanització necessària perquè n'adquirisca la condició de solar.
- Certificat en què consten les circumstàncies urbanístiques dels terrenys indicant expressament que en són aptes per a aconseguir el destí pretés.
- Nota simple informativa o certificat registral en què conste la descripció i titularitat de l'immoble lliure de càrregues, gravàmens i servituds.
- Documentació planimètrica de l'immoble.
- Referència cadastral, que indique, si és el cas, la part de la finca objecte de cessió.
- Llicència de segregació o declaració de la seua innecessarietat, en el cas que esta haja d'efectuar-se.