

## Informe Jurídico: Reversión solar

### ANTECEDENTES

**Primero.-** El Ayuntamiento de XXX solicita mediante escrito de fecha XXX que se informe sobre la siguiente cuestión:

Informe respecto a los derechos de reversión que amparan al Ayuntamiento respecto de un solar cedido a la Asociación YYY, si cambia el uso para el que fue objeto de cesión.

**Segundo.-** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del Reglamento del Servicio de Asistencia a Municipios, junto con dicha solicitud se remiten por el Ayuntamiento:

- 1.- Copia del acuerdo adoptado en sesión ordinaria del pleno de 30 de enero de 1987(Acta) de desafectación del solar para su cesión a YYY.
- 2- Copia de expediente de desafectación de un terreno sito en la C/ ZZZ para su cesión a favor de la Asociación YYY.
- 3.- Copia del acuerdo adoptado en sesión ordinaria del pleno de 28 de agosto de 1987(Acta) de cesión gratuita solar para Asociación YYY de XXX.
- 4.-Copia de certificación catastral de la finca a nombre Asociación YYY de XXX.

Sobre los referidos antecedentes han de considerarse los siguientes

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**Primero.-** El presente informe se emite en virtud de lo previsto en el Reglamento de Asistencia Jurídica, Económica y Técnica de los municipios de la provincia de Zamora, publicado en el BOP de Zamora nº 41 de 5 de abril de 2004, que regula el funcionamiento del Servicio de Asistencia a Municipios de la Diputación Provincial de Zamora, estableciendo los requisitos y procedimiento para dicha asistencia, dando cumplimiento de este modo a lo dispuesto en el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece que es competencia de las Diputaciones Provinciales la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión.

Se han cumplido los requisitos y procedimiento establecidos en dicho Reglamento;

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.2 del citado Reglamento, el informe emitido no será vinculante para la entidad local solicitante.

**Segundo.-** En la documentación que se somete a informe no consta el expediente de cesión gratuita del solar de 130 m<sup>2</sup> de la C/ ZZZ, tramitado con las formalidades de los arts. 109 y 110 del RD 1372/86, de 3 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, ya vigente en la fecha de la sesión ordinaria del pleno del ayuntamiento de XXX de 28 de agosto de 1987," que acordó instruir expediente de cesión gratuita del citado solar, para lo que en principio no existe inconveniente alguno".

Según el art. 79 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente salvo a entidades o instituciones publicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del termino municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin animo de lucro; por su parte el art. 110.1 del RBEL, enumera los requisitos que deben contener tales cesiones, a saber a) justificación documental del carácter público o privado sin animo de lucro de la solicitante y memoria justificativa de que sus fines son beneficiosos para los vecinos) certificación del Registro de la propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local) inscripción de los mismos con ese carácter en el inventario de bienes acreditada por certificación del Secretario de la corporación .d) informe del interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal) dictamen suscrito por técnico de libertad de bienes en el sentido de no estar comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, y de no ser necesarios para la entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos) información publica por plazo no inferior a quince días.

Aunque podamos suponer, como hace el Alcalde en la petición de informe, que dicho expediente existe pero está extraviado, debemos primero plantearnos las posibles consecuencias que se derivarían de su inexistencia, dado que esta no consta, ni existe inscripción registral del bien.

Posible nulidad del expediente de cesión gratuita del solar, para ello debemos acudir a las causas tasadas de nulidad recogidas en el art. 62.1 de la ley 30/92 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y analizar si estamos ante alguno de los supuestos. Pues bien, a la vista del expediente remitido entenderemos que los actos administrativos que contiene o más bien los que no contiene, incurrn en supuesto de nulidad. El expediente no ha sido tramitado de acuerdo con la legalidad vigente, existe depuración física del solar, pero no consta su inscripción en el registro de la propiedad (aunque si certificación para la inscripción). No existe informe técnico, ni justificación documental del carácter de institución privada sin animo de lucro del cesionario, el expediente no ha sido sometido a exposición pública, ni se ha dado cumplido trámite de dación de cuenta a la Junta de Castilla y León, finalmente la cesión debió formalizarse en

escritura pública de cesión gratuita, siendo obligatoria la misma por la perfección contractual al tratarse de un bien inmueble, de acuerdo con el art. 633 del C.civ. Por lo que podría concurrir causa de nulidad del citado expediente por haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.(art. 62.1,e) ley 30/92). En este caso la Administración puede en cualquier momento, proceder a la revisión de oficio en los términos del art.102 de la ley 30/92. Dado que se trata de sustanciales omisiones que no pueden ser incorporadas extemporáneamente como dice el TS en Sentencia de 15 de diciembre de 2006.

Todo ello al margen del exceso de cabida que hay entre los 130 m<sup>2</sup> que cede el ayuntamiento y los 183 que constan en la certificación catastral que supone un exceso del 40% sobre lo inicialmente cedido.

**Tercero.-** En cuanto a la posibilidad de reversión, que plantea el Alcalde en su petición de informe, la establece el art. 111 del RBEL para los bienes cedidos, con lo que tenemos que partir de la existencia legal de una cesión del solar de 130m<sup>2</sup> a la Asociación de jubilados Club YYY de XXX, para construcción de su domicilio social.

Tenemos cedente, cesionario, objeto y fin de la cesión. En ausencia del contenido del acuerdo de cesión, acudimos a lo dispuesto en el art. 111.2 del RBEL, si no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.

Las cesiones de bienes patrimoniales de las Entidades locales, se rige por lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1986, que en el artículo 111 regula la reversión de los bienes patrimoniales municipales cedidos, en dos supuestos diferentes. Los bienes cedidos que no fueren destinados a la finalidad prevista en la cesión en el plazo de 5 años, se resuelve la cesión y revierten los bienes a la Corporación local. Y el supuesto en que los bienes cedidos fueran destinados a la finalidad prevista en la cesión pero durante un plazo inferior a treinta años, igualmente en este caso se resolverá la cesión y revertirán los bienes a la entidad local. Además, en el apartado tercero del expresado artículo se dispone que "los bienes cedidos revertirán, en su caso, al patrimonio de la entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones", sin precisar si esta reversión se produce con abono de las mejoras realizadas en el inmueble cedido.

Se plantea en nuestro caso si teniendo en cuenta que el destino afecto del solar es construcción de un inmueble para domicilio social se ha podido incumplir dicho fin con la apertura de un bar dentro de la sede del club, y de ser así si se considera producido el efecto de la reversión, toda vez que teniendo en cuenta que la cesión gratuita de los terrenos tiene la naturaleza de donación modal del art. 647 del Código Civil, se consideraría incumplido el modo al haberse apartado la Asociación al destino obligatorio del inmueble cedido, antes del transcurso de los treinta años previamente estipulado.

El Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia de 21 Febrero de 2006, rec. 6037/2002, con cita de nutrida jurisprudencia termina sentenciando en el Fundamento noveno, "Hemos aceptado la consideración de la cesión realizada por el Ayuntamiento recurrente como la de una donación de carácter modal y, asimismo, hemos puesto de manifiesto la ausencia de una regulación específica completa de la mencionada institución en el ámbito del derecho administrativo; ello nos ha llevado a aceptar la aplicación supletoria del Código Civil (fundamentalmente, su artículo 647) en cuanto al plazo para el ejercicio de la acción de reversión (cuatro años). Pero, también es cierto que las normas administrativas reglamentarias, que ---parcialmente--- han regulado la cesión de bienes en el ámbito de la Administración local (tanto el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955 como el de 1986) han sometido, en principio, la mencionada cesión, a determinados plazos, cuya incidencia sobre la cesión es el hilo conductor del presente litigio.

Como sabemos, la doctrina de la sentencia de instancia es la de la no incidencia del plazo de los treinta años, que ambos Reglamentos contemplan, sobre la carga o modo impuesta por el Ayuntamiento donante y aceptada por la Administración estatal donataria, doctrina, como hemos adelantado, que hemos de ratificar:

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

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:

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) lo (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".

En conclusión lo básico para que el ayuntamiento pueda ejercitar el derecho a reversión del bien cedido por incumplimiento de la carga modal, es saber si el inmueble ha dejado de ser la sede la Asociación o si aun siéndolo el bar supone una nueva actividad no prevista que incumpliría igualmente la condición. En principio, no es fácil argumentar que la sede social incluya la apertura de un bar en los términos definidos en la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

6.3. Cafetería, café-bar o bar: Son establecimientos e instalaciones preparados para dispensar y consumir bebidas y comidas indistintamente en mesas o en las barras. Cuando dispongan de acompañamiento musical procedente de cualquier emisor su nivel de emisión, medido en el interior del establecimiento, estará limitado a un máximo de 50 decibelios en horario diurno y de 40 en horario nocturno.

Distinto puede ser si de una detallada lectura de los estatutos fundacionales de la Asociación YYY, pudiéramos ver si entre los fines sociales esta el ejercicio de la actividad de bar.

Otra cosa es que se trate de un servicio exclusivo para los socios y compatible con su sede y con las actividades sociales que vengán habitualmente impartiendo

En cualquier caso ha de ser el ayuntamiento el que valore si existe incumplimiento del fin total o parcialmente y si es así iniciar la reversión del solar cedido con todas sus pertenencias y accesiones.

Por todo ello, y en base a la exposición jurídica aquí enumerada, pueden formularse las siguientes

## CONCLUSIONES

**Primera.-** El ayuntamiento tiene derecho a la reversión de los bienes cedidos si dejasen de estar destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o, de no expresarse el mismo, debe 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", al patrimonio de la entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones.

**Segundo.-** En el caso que nos ocupa, aunque la conclusión anterior pueda parecer la relevante en respuesta a la pregunta formulada por el Ayuntamiento, no lo es por lo expuesto en el punto segundo de los fundamentos. Y ello porque para proceder a la reversión del bien cedido, lo que debe existir jurídica y legalmente es la cesión de dicho bien y en el expediente que se somete a informe sólo queda probado que el pleno del ayuntamiento de XXX de 28 de agosto de 1987 acordó instruir expediente de cesión. Por lo que podría concurrir causa de nulidad del citado expediente por

haber sido dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. En este caso la Administración puede en cualquier momento, proceder a la revisión de oficio en los términos del art.102 de la ley 30/92.

Este es mi informe que doy en el lugar y fecha abajo indicados y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.

Zamora a 30 de enero de 2014

EL SERVICIO DE ASISTENCIA A MUNICIPIOS