



## INFORME

**ASUNTO: CESIÓN GRATUITA DE UNA PARCELA PROPIEDAD DEL AYUNTAMIENTO DE XXXX, A FAVOR DE LA CARM, DESTINADA A LA CONSTRUCCIÓN DE UN CENTRO DE SALUD.**

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO:** Con fecha 6 de junio de 2011, tuvo entrada en el Registro General de la CARM, escrito remitido por el Ayuntamiento de XXXX, interesando de este Centro Directivo que procediera a admitir el mismo en la totalidad de sus términos y, en consecuencia, tomara conocimiento de la cesión de ese Ayuntamiento, a favor de la Consejería de Sanidad de la CARM, *“de la parcela A con una superficie de 2.006 m<sup>2</sup>”*, con destino a la construcción de un Centro de Salud, en ejercicio de las funciones atribuidas en el Decreto 53/2001, de 15 de junio, y en virtud de una serie de antecedentes de hecho y derecho que constan en informe de este SAEL de fecha 25 de julio de 2011.

**SEGUNDO:** Con fecha 26 de julio de 2011, este Centro Directivo procedió a practicar la oportuna Toma de Conocimiento de la Cesión Gratuita, realizada a favor de la Consejería de Sanidad y Consumo de la CARM, y que tenía por objeto el inmueble de titularidad municipal, sito en el paraje de “---”, UA-12 (entre la C/ --- y la C/ ---), con destino a la construcción de un Centro de Salud, considerándose realizada sobre la Parcela A, de 2.006 m<sup>2</sup> de superficie (finca registral nº ---), en virtud de acuerdo adoptado por el Pleno del Excmo. Ayuntamiento de XXXX, en sesión celebrada el -- de enero de 2010, en el que se aclaraba y rectificaba el error detectado en el expediente de cesión tramitado, si bien la referida toma de conocimiento quedó condicionada a la efectiva publicación en el BORM de la rectificación de error realizada, y su acreditación ante este Centro Directivo.

**TERCERO:** Con fecha - de diciembre de 2012, fue publicada en el BORM núm. -- la corrección de errores a que quedó condicionada la mencionada Toma de Conocimiento, procediendo esta Dirección General a estimar cumplida la misma con fecha 10/12/2012.

**CUARTO:** Con fecha 9 de abril de 2014, la Dirección General de Patrimonio, Informática y Telecomunicaciones, remitió Comunicación Interior a este Centro Directivo, por la que se daba traslado, a su vez, de la remitida a la Consejería de Sanidad, en la que se comunicaba el archivo del expediente que nos ocupa, dado el tiempo transcurrido sin respuesta.

**QUINTO:** Con fecha 14 de julio de 2016, se ha recibido Comunicación Interior de la Directora General de Patrimonio e Informática en la que se indica que estando la CARM interesada en completar el trámite de cesión y aceptación del solar descrito anteriormente, con destino a la construcción de un Centro de Salud, solicitando que este Centro Directivo informe, si se estima procedente, **acerca de la validez y/o vigencia de los acuerdos plenarios adoptados en su día por la Corporación Local** al objeto de reanudar, en su caso, la tramitación del procedimiento.



### **LEGISLACIÓN APLICABLE**

- Real Decreto de 24 de julio de 1889, Código Civil (Cc).
- Ley 30/1992, de 29 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC)
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP)
- RD Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL)
- RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL)
- RD Legislativo 3/2011, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)

### **CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

#### **PRIMERA.- COMPETENCIA PARA LA EMISIÓN DEL PRESENTE INFORME.**

El presente informe se emite en ejercicio de las funciones que el Decreto 53/2001, de 15 de junio, atribuye al Servicio de Asesoramiento a Entidades Locales en el artículo 42.1.d), y en el marco de las competencias encomendadas al Director General de Administración en el artículo 40.3.a del citado Decreto 53/2001, de 15 de junio, así como en el artículo 5 del Decreto nº 104/2015, de 10 de julio.

#### **SEGUNDA.- LA FIGURA DE LA CESIÓN EN EL CÓDIGO CIVIL Y SU PERFECCIONAMIENTO. LA DONACIÓN.**

En términos generales, el art. 618 del Cc. determina que la donación es un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta, perfeccionándose desde que el donante conoce la aceptación del donatario según prevé el art. 623 del Cc.

Asimismo, el art. 629 del Cc aclara que la donación no obliga al donante, ni produce efecto, sino desde la aceptación, toda vez que el art. 633 de este cuerpo legal exige, para que sea válida la donación de cosa inmueble, que se eleve a escritura pública, donde han de constar los bienes donados y el valor de las cargas que deba satisfacer el donatario, pudiéndose hacer la aceptación en la misma escritura de donación o en otra separada, pero en vida del donante.

A este respecto debe destacarse lo manifestado por la Audiencia Provincial (AP) de Madrid, en Sentencia de 13/10/2004, que a su vez hace referencia a la Sentencia de la AP de Málaga de 25/06/2003, en el caso de una cesión de un inmueble al Ayuntamiento en razón de otorgamiento de licencias, de la que se desprende que **la falta de aceptación de la donación determina la nulidad de la misma:**



“...se hacía constar por la entidad cedente que lo hacía en forma "gratuita", sin que quedara aceptado el acto de liberalidad por la que se dice ser "donataria" en dicho instrumento público ni con posterioridad en otro de igual naturaleza, tal y como exige el artículo 633 del Código Civil invocado por la parte apelante como inobservado por el juzgador de primer grado, lo que implica, analizada la cuestión desde una perspectiva estrictamente civil, que la falta de aceptación en la forma exigida por imperativo legal, convierte a la donación en acto nulo, habida cuenta que reiterada doctrina jurisprudencial viene señalando como el contrato de donación, sea puro y simple u oneroso o modal, no se rige por el principio de autonomía de la voluntad que consagra como regla general, el artículo 1278 del Código Civil, sino que tiene sus normas propias contenidas en el artículo 633 de dicho cuerpo legal, el que categóricamente ordena que para que sea válida la donación de cosa inmueble ha de hacerse en escritura pública, expresándose en ella individualmente los bienes donados y el valor de las cargas que deba satisfacer el donatario, con lo que se sanciona que el requisito de forma es imprescindible para su validez, y al requerir, como contrato, el acuerdo de voluntades, se exige, con machacona reiteración, la aceptación del donatario mediante una auténtica manifestación de voluntad, que no puede ser suplida por otros medios, dado que el artículo 630 de dicho Código prescribe que el donatario debe "so pena de nulidad", aceptar la donación, aceptación que puede hacerse en la misma escritura o en otra separada, debiéndose en este caso notificarse en forma auténtica al donante para que quede obligado desde la perfección del vínculo -artículos 629 y 633, requisitos indispensables para la validez y eficacia de la donación cuyo cumplimiento no es posible soslayar, por lo que queda meridianamente claro en el caso tratado que la "cesión gratuita" operada del inmueble a favor del Ayuntamiento al no constar haber sido aceptada por éste en su condición de donatario en la forma prevenida por la ley, determina su falta de eficacia a los efectos que se debaten en este procedimiento acerca de la titularidad dominical del bien cuestionado, consideración la expuesta que contribuye a corroborar la tesis defendida en alzada sin que quede desvirtuada por las consideraciones jurídicas contenidas en la sentencia dictada en la anterior instancia, ya que desprendiéndose, indudablemente, del conjunto del material probatorio aportado en las actuaciones que la controvertida cesión respondía a la concesión de licencia de primera ocupación y recepción de las obras de urbanización del sector...".

“Así pues, **la consecuencia de la falta de aceptación en forma de la donación por parte del Ayuntamiento de Alorcón sería la nulidad e ineficacia de la misma** que, en principio, habría de abarcar a la totalidad de la superficie cedida (8.568 m<sup>2</sup>) dada la inexistencia por nulidad del acto de liberalidad, no obstante al estar en cierto modo amparada la cesión gratuita por los fines de urbanización y cumplidas las condiciones de destino con respecto al resto y no ser objeto de controversia sino una porción (659 m<sup>2</sup>) de lo inicialmente cedido, que ha quedado configurada como parcela núm.001 del polígono núm.000 del Catastro Parcelario de Alorcón, a ella debe contraerse la pretensión de reversión ejercitada por parte del actor”.

### **TECERA: LA CESIÓN DE BIENES EN LA NORMATIVA LOCAL.**

El RBEL contempla el negocio jurídico de la cesión gratuita, que no es más que la traslación al ámbito administrativo del de donación regulado en el Cc, si bien, con una



regulación propia que deriva de la naturaleza específica de los miembros que intervienen en el mismo, así como de la titularidad de los bienes de que son objeto. Prueba de ello es que el art. 10.1.c) del RBEL, reconoce como forma de adquirir bienes y derechos de las Corporaciones Locales, la fórmula: “por herencia, legado o donación”.

En este mismo sentido, pero emplazando a la Administración en la posición de cedente-donante, el art. 109.2 del RBEL señala que: *“Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente sino a entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro. De estas cesiones también se dará cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma”*.

Así, el art. 110 del RBEL requiere, para la adopción del acuerdo de cesión, que éste sea adoptado por el voto favorable de la mayoría absoluta de número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente, que deberá cumplir con los requisitos establecidos en dicho precepto, a la par que, el art. 111 del RBEL completa la regulación de esta figura, en los siguientes términos:

***“1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación Local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.***

***2. 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 máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.***

***3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones”.***

En base a ello, una parte de la doctrina considera que, en todo caso, los bienes objeto de cesión gratuita quedan afectados al cumplimiento de los fines para los que se ceden. Por lo que, en el supuesto de que los bienes cedidos no fueren destinados a tal fin dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión, o dejaren de serlo después, la cesión se considerará resuelta y los bienes revertirán a la Entidad Local con todas sus pertenencias. A este respecto, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha declarado que incumplidas las condiciones contenidas en la cesión de bienes, procede la reversión a favor del municipio (sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 1970, Arz. 3742).

Ello no obstante, otra parte de la doctrina entre la que se sitúa Cobo Olvera, mantiene que dicha reversión no opera de forma tan automática, debiéndose estar a las circunstancias de cada caso concreto para determinar si procede o no la misma. El autor defiende dicho criterio apoyándose en diversas Sentencias del Tribunal Supremo, de las que nos hacemos eco, como pueden ser la de 29 de diciembre de 1986, la de 7 de noviembre de 1985, o la de 26 de junio de 2003.



#### **CUARTA: PRESUNCIÓN DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Como norma general, y de conformidad con el art. 57 de la LRJPAC, los actos de las Administraciones Públicas sujetos a Derecho Administrativo se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que en ellos se disponga otra cosa, quedando demorada su eficacia cuando así lo exija el contenido del acto o esté supeditada a su notificación, publicación o aprobación superior (todo ello salvo la excepción prevista en el punto tercero de dicho precepto).

El acto administrativo se perfecciona cuando en su producción concurren todos los elementos esenciales, lo que lleva consigo que se le atribuya la presunción de validez, presunción a la que el Tribunal Supremo denomina también “presunción de legalidad”, y “presunción de legitimidad”, diferenciándola de la llamada “ejecutividad” y “ejecutoriedad” de los actos administrativos.

Ahora bien, no hay que olvidar que estos actos pueden ser revisados, bien en vía administrativa (en los supuestos contemplados en los artículos 62 y 63 de la LRJPAC y mediante los procedimientos previstos en los arts. 102 y ss. de dicha norma), bien en vía jurisdiccional.

#### **QUINTA: CADUCIDAD DE LOS EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS.**

El art. 42 de la LRJPAC impone a la Administración la obligación de dictar resolución expresa en todos los procedimientos y a notificarla cualquiera que sea su forma de iniciación, siendo el plazo máximo de notificación el fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento, plazo que no podrá exceder de seis meses, salvo que una norma con rango legal establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea (y distinguiéndose según se refiera a un procedimiento iniciado de oficio, o a instancia de parte).

Dispone el punto tercero del mencionado precepto que, cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses, contándose según el mismo, y pudiéndose suspender o ampliar, en los supuestos previstos en los puntos quinto y sexto.

Las consecuencias de la falta de resolución expresa en los procedimientos iniciados de oficio vienen previstas en el art. 44 de la LRJPAC, que establece lo siguiente:

*“En los procedimientos iniciados de oficio, el vencimiento del plazo máximo establecido sin que se haya dictado y notificado resolución expresa no exime a la Administración del cumplimiento de la obligación legal de resolver, produciendo los siguientes efectos:*

*1. En el caso de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o, en su caso, la constitución de derechos u otras situaciones jurídicas individualizadas, los interesados que hubieren comparecido podrán entender desestimadas sus pretensiones por silencio administrativo.*



*2. En los procedimientos en que la Administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención, susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, se producirá la caducidad. En estos casos, la resolución que declare la caducidad ordenará el archivo de las actuaciones, con los efectos previstos en el artículo 92.*

*En los supuestos en los que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución”.*

Por otra parte, para los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el art. 92 de la LRJPAC se pronuncia con el siguiente tenor:

*“1. En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, cuando se produzca su paralización por causa imputable al mismo, la Administración le advertirá que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado.*

*Contra la resolución que declare la caducidad procederán los recursos pertinentes.*

*2. No podrá acordarse la caducidad por la simple inactividad del interesado en la cumplimentación de trámites, siempre que no sean indispensables para dictar resolución. Dicha inactividad no tendrá otro efecto que la pérdida de su derecho al referido trámite.*

*3. La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción.*

*4. Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general, o fuera conveniente sustanciarla para su definición y esclarecimiento”.*

A la vista de lo anterior, se emiten las siguientes

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** Los acuerdos sobre la cesión del inmueble adoptados por el municipio de XXXX **se presumen válidos** en virtud de lo dispuesto por el art. 57 de la LRJPAC, todo ello, salvo que éstos hayan sido revisados por la Corporación, mediante alguna de las formas previstas en los arts. 102 y ss. de la LRJPAC, o anulados en vía jurisdiccional.

**SEGUNDA:** Dado que de la Comunicación Interior remitida con fecha 14/07/2016 se deduce que no se ha producido la aceptación de la cesión por parte de la CARM, a pesar del tiempo transcurrido desde el acuerdo municipal en el que se aprobaba la misma, se estima que **dicho negocio jurídico es nulo, no habiéndose perfeccionado la cesión** al ser la aceptación del donatario-cesionario un requisito imprescindible de éste, a tenor de lo dispuesto por los arts. 623 y ss. del Cc.



Región de Murcia  
Consejería de Presidencia

Dirección General  
de Administración Local

Asimismo, la falta de perfeccionamiento del negocio jurídico de la cesión, ha hecho que no entre en juego, y **por lo tanto no opere, la figura de la reversión** prevista en el art. 111 del RBEL.

**TERCERA:** No obstante lo anterior, de tener interés ambas partes en seguir con la tramitación del procedimiento, procedería la comprobación de los diferentes trámites que consten en el expediente, a los que esta Dirección General no tiene acceso, y desconoce, a fin de **valorar la posible caducidad del expediente**, al albor de lo previsto en los arts. 44 y 92 de la LRJPAC. Amén de haber sido archivado el expediente en sede autonómica.

**CUARTA:** Debe darse traslado del presente informe a la Dirección General de Patrimonio e Informática, a los efectos oportunos.

Murcia, 30 de agosto de 2016

SERVICIO DE ASESORAMIENTO A  
EE.LL.