

GUÍA PRÁCTICA

para la activación de espacios

INMUEBLES EN DESUSO

· Francisco Pallardó ·

ARQUITECTURAS
COLECTIVAS
RED INTERNACIONAL DE COLECTIVOS

Activar un inmueble en desuso. 1ª parte.

Aspectos jurídicos a tener en cuenta a la hora de formalizar un convenio de cesión de uso temporal y gratuito con un ayuntamiento.

Valencia, 2012

Última revisión en Diciembre 2014.

Autor.

Francisco Pallardó

Grupo de trabajo Guías Jurídicas AA.CC.

Santiago Cirugeda

David Juárez

Tania Magro

Arantxa Mendiharat

Eva Morales

Josemi Rico

Francisco Pallardó

Diego Peris

Red Arquitecturas Colectivas.

www.arquitecturascolectivas.net

Ilustración.

"Ocupar una casa desde por dentro", Escif 2012.

Diseño y Maquetación.

Flou Flou D.A. - www.flouflou.es

Fuentes

Roboto Slab por Christian Robertson.

Raleway por Matt McInerney.

Agradecimientos.

Mónica Matías, Ester Giménez, Arantxa Mendiharat, Santiago Cirugeda, Diego Peris, David Juárez, José Miguel Martínez Rico, Eva Morales, Tania Magro, Nacho Magro, Escif, Alberto Flores y a todos los colectivos de "Comboi a la Fresca" de Valencia que hicieron posible los Encuentros de Arquitecturas Colectivas en 2011.



Licencia Creative Commons 3. Este material puede ser distribuido, copiado y exhibido libremente si se cumplen las condiciones de: reconocimiento (reconocerse la autoría en los créditos de la obra), uso no comercial (no se puede obtener ningún beneficio comercial) y compartir bajo la misma licencia (si se altera o transforma esta obra, o genera una obra derivada, solo puede distribuir la obra generada bajo una licencia idéntica a ésta).



ÍNDICE

| | |
|--|----|
| 0. Intro | 7 |
| 1. Marco normativo | 9 |
| 2. Definiciones | 11 |
| 3. Los bienes de las entidades locales | 13 |
| 3.1. Los bienes de dominio público | 14 |
| 3.2. Los bienes comunales | 16 |
| 3.3. Los bienes patrimoniales | 17 |
| 4. Cesión de uso temporal y gratuita de bienes inmuebles patrimoniales | 19 |
| 4.1. Naturaleza jurídica | 20 |
| 4.2. El negocio jurídico. El comodato | 21 |
| 4.3. Contenido del convenio | 23 |
| 4.5. Requisitos de la asociación o entidad cesionaria del uso | 24 |
| 4.6. Objeto de la cesión y rentabilidad social | 25 |
| 4.7. Procedimiento | 26 |
| 5. Bibliografía consultada | 28 |

Las **Guías prácticas para la activación de espacios** exponen aspectos legales y protocolos a tener en cuenta para producir situaciones de gestión pactadas con la administración o con particulares, mediante consejos legales basados en las legislaciones, ordenanzas, convenios, etc. y en ningún caso suplen el asesoramiento jurídico, siendo su principal objetivo proporcionar información básica sobre el tema objeto de estudio.

La capacidad de seducción, la organización de actividades paralelas al hecho en cuestión, o la creación de una masa crítica visibilizada en diferentes ámbitos como la calle o los medios de

comunicación son herramientas intangibles que pueden ayudar al desarrollo de las propuestas.

La dificultad en la aplicación de lo contenido en las guías viene determinada por los propios agentes involucrados, ya que más allá de la identidad de los partidos políticos en las Administraciones o de los propietarios privados, vendrá marcada por la complicidad y/o los compromisos adquiridos o no en el cumplimiento de intereses comunes a ambas partes, donde pueden aparecer desde mecanismos de seguimiento acorde a lo pactado, situaciones de tolerancia hacia actuaciones legales o ilegales, a momentos de desobediencia civil.



O.

INTRO

La Guía **“Activar un inmueble en desuso”** surge con la intención de proporcionar y acotar algunas **líneas legales básicas** que puedan ser tenidas en cuenta por colectivos, grupos, entidades o asociaciones interesados en el **desarrollo de Proyectos sociales y culturales que incluya la activación de bienes inmuebles (edificios, tierras, parcelas o solares) en situación de abandono**. Para ello, entre todas las figuras jurídicas posibles, se exponen aspectos jurídicos básicos que pueden ser de utilidad a la hora de negociar, formalizar o plantear un **Convenio de Cesión de uso temporal y gratuito** que permita el desarrollo de aquellos Proyectos.

Está **1ª parte** de la Guía, *“Aspectos jurídicos a tener en cuenta a la hora de formalizar un convenio de cesión de uso temporal y gratuito con un Ayuntamiento”*, tiene por objeto proporcionar nociones sobre la cesión de uso temporal y gratuita de **bienes inmuebles propiedad de las Entidades Locales que se encuentren en situación de desuso, esencial y principalmente, los de titularidad municipal**, dado que, el Municipio es la entidad básica de la organización territorial del estado que se rige por el principio de cercanía y proximidad a las personas y qué, por tanto, debe ser cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Dada la enorme amplitud de las materias legales que abarca la genérica “activación de inmuebles en desuso”, esta 1ª parte de la guía no tiene por objeto de análisis la activación de inmuebles de titularidad privada ni la *activación de inmuebles de titularidad del resto de las Administraciones Públicas*, que podrán ser objeto de estudio en posteriores guías y con las que, en todo caso, guarda elementales similitudes a tener presente en aquellas respecto al negocio jurídico analizado.

Con esta guía teórico-práctica se pretende incrementar, siempre desde una postura crítica y prevenida, los conocimientos y la capacidad de acción para la justificación legal de iniciativas que surjan **desde las colectividades que integran los municipios para la gestión de aquellos intereses y necesidades que le son propios, ya sea de tipo social, cultural o deportivo** y que puedan materializarse mediante la vía del uso temporal y gratuito de aquellos bienes inmuebles de titularidad municipal que se encuentren en la actualidad en desuso o estén infrutilizados, evitando así su desaprovechamiento y la desatención de su rentabilidad social y económica.

No obstante, de modo previo y subyacente a todo lo expuesto, se ha destacar, prevenir y tener muy en cuenta a la hora de plantearse o proyectar iniciativas que contemplen propuestas de activación de espacios, que la vía del **uso temporal y gratuito** lleva siempre implícita, en mayor o menor medida, una forzosa y **aborrecible precariedad** de la parte cesionaria, tanto en el desarrollo como en la gestión de las mismas. Del mismo modo, y por idéntica razón, puede ser utilizada desde los órganos de gobierno de la Administración actuante como un simple, rápido y barato "lavado de cara" de índole social y cultural bajo el manto de la histórica y jurídicamente manida "utilidad pública", con fines meramente electoralistas que, a su vez, menoscabe la independencia de los colectivos y asociaciones interesadas.

Por ello, y aunque dependerá en todo caso de las características y objetivos concretos de cada Proyecto, **la figura jurídica de la cesión del uso temporal y gratuita de bienes patrimoniales municipales no siempre es la óptima, idónea o deseable para la gestión y desarrollo (digna, sustentable y no efímera) de iniciativas ciudadanas que se basan en intereses básicos que le son propios y legítimos (sociales, culturales y deportivos)**, que deben ser objeto de protección y desarrollo directo por y desde las políticas públicas, mediante una adecuada y transparente gestión que vaya más allá de la mera cesión precaria, sin cuya plena concurrencia las Administraciones y sus órganos de gobierno pierden, aún mas, y no suman cuotas de la legitimidad que debería sustentarlas.

1.

MARCO NORMATIVO

- 1º. **Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas** (en adelante, LPAP). De aplicación general o plena en todo el territorio del estado en aquellos preceptos catalogados de carácter “básico” de acuerdo con lo establecido en su Disposición Final Segunda (art. 110.1).

NOTA IMPORTANTE: Los preceptos de esta Ley que no tengan la calificación de norma “básica”, pueden ser objeto de modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA). (Ver punto 3º de éste apartado)..

- 2º. Las normas de carácter básico que contiene la **Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local** (en adelante, LBRL), (art. 79 a 83), así como el resto de preceptos no básicos en ausencia de normativa autonómica que desarrolle esta materia.

- **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), según la Disposición Final Séptima (art. 74 a 87).
- **Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales** (en adelante, TRLRHL) (art. 3, 5 y 173).

- 3º. **La legislación autonómica de desarrollo** de las normas “no básicas” en materia de régimen local y/o patrimonial local. Entre las CCAA que sí han dado algún tipo de desarrollado normativo en esta materia se encuentran (listado no exhaustivo):

- **Andalucía:** Ley 7/1999, de 29 de septiembre, por la que se aprueba la ley de Bienes de las Entidades Locales de Andalucía, (**art. 41**) y su Reglamento aprobado por Decreto 18/2006, de 24 de enero.
- **Cataluña:** Decreto 336/1998, Reglamento de Patrimonio de los Entes Locales de Cataluña (**art. 73 y 75**).

- **La Rioja:** Ley 1/2003, de Administración Local de La Rioja (**art. 184.3**).
 - **Aragón:** Ley 7/1999, de Administración Local de Aragón (**art. 184.3**).
 - **Navarra:** Ley 6/1990, de Administración Local de Navarra (**art. 128**).
 - **Islas Baleares:** Ley 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Islas Baleares (**art. 145**).
 - **País Valencià:** Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana (**art. 186 y 187**).
- 4º. **Madrid:** Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid (**art. 91**).
- 5º. **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 todo aquello que no se contradiga con la legislación estatal básica y autonómica de desarrollo.
- 6º. Las **Ordenanzas Locales** de cada Municipio.
- 7º. De forma supletoria, las normas generales del Derecho Administrativo y las de Derecho Privado en el Código Civil (en adelante, CC), conforme dispone la Ley estatal.

2.

DEFINICIONES

Bienes:

Objetos o cosas susceptibles de apropiación (art. 333 CC). Los bienes son de dominio público o de propiedad privada (art. 338 CC).

Bienes inmuebles:

Tierras, edificios, caminos y construcciones adheridas al suelo, así como todo aquello que esté unido a un inmueble de manera fija y que no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto (art. 334 CC). También se conocen como bienes raíces ya que están íntimamente vinculados al suelo.

Entidades locales:

Son Entidades Locales o Administraciones públicas de carácter territorial local: El Municipio, la Provincia y la Isla (en los archipiélagos balear y canario), (art. 1.2 LBRL).

Municipio:

Entidad local básica de la organización territorial del estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades (art. 1.1 LBRL).

Domino público de las entidades locales:

Conjunto de bienes que perteneciendo a las entidades locales están afectadas al uso de todos, al funcionamiento de un servicio público o que la Ley los califica como tal para impedir su apropiación por particulares (art. 4 LAP, art. 339.2 y art. 343 CC).

Cesión:

Renuncia de una posesión, acción o derecho a favor de otra persona. (art. 460.2 CC)

Oneroso:

No gratuito, que exige alguna contraprestación.

Comodato:

Contrato en virtud del cual se cede gratuitamente a la otra parte un bien para que lo use durante cierto tiempo o para determinada finalidad y, transcurrido el plazo o alcanzada la finalidad, lo devuelva a su propietario/a.

Comodante:

Cedente del uso

Comodatario/a:

Cesionario/a del uso.

Entidad privada sin ánimo de lucro o sin fines lucrativos:

Entidad cuyo fin no es la consecución de un beneficio económico. Suelen tener la figura jurídica de asociación, fundación, mutualidad o cooperativa (las cooperativas pueden tener o carecer de ánimo de lucro), y donde el eventual excedente de su actividad se reinvierte en los fines que tiene por objeto en sus estatutos.

3.

LOS BIENES DE LAS ENTIDADES LOCALES

Con carácter previo, conviene estar al corriente de la clasificación que, de acuerdo con sus usos y características, se realiza de los bienes de las Entidades Locales (art. 79 LBRL), deteniéndose especialmente en los Bienes Patrimoniales, diferenciándolos del resto, por ser éstos los susceptibles de cesión temporal gratuita.

La diferenciación y clasificación jurídica inicial de la titularidad de bienes inmuebles de las Entidades Locales es clave para la correcta valoración de proyectos que puedan requerir de su utilización.

Los bienes de las Entidades Locales pueden clasificarse en:

- Bienes de Dominio Público.
- Bienes Comunales.
- Bienes Patrimoniales.

3.1.

LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

Los Bienes de Dominio Público de las Entidades Locales se clasifican y definen de acuerdo con sus usos:

3.1.1.

DE USO PÚBLICO O GENERAL

Los destinados directamente al uso público. 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. Los bienes de Dominio Público se caracterizan por ser inalienables, salvo procedimiento administrativo de desafectación, inembargables e imprescriptibles.

El uso público o general puede ser de dos tipos:

- Uso común: es el que corresponde por igual a todas las personas, de modo que el uso de uno no impida el de los demás. Este uso común es de dos clases:
 - General: El que ejerce libremente cualquier persona utilizando el bien de acuerdo con su naturaleza, y con las disposiciones y normas de policía que reglamenten ese uso. (p. ej. Pasear por calles, plazas, reunión, etc...).
 - Especial: En el que concurra circunstancias de peligrosidad, intensidad de uso o similares. Podrá someterse a licencia, temporal y revocable.
- Uso privativo: El constituido por la ocupación directa o inmediata de una parte del Dominio Público de manera que limite o excluya la utilización de esa parte por los demás. Dos casos:
 - Que no suponga la transformación o modificación del Dominio Público. Estará sujeto a Licencia de Ocupación temporal. Esta origina una situación de posesión en precario esencialmente revocable por razones de interés público.
 - Que sí suponga la transformación o modificación del Dominio Público. Quedarán sujetos a Concesión o Autorización administrativa.

3.1.2.

DE SERVICIO PÚBLICO:

El Dominio Público de Servicio Público está destinado directa y exclusivamente al ejercicio de funciones cuya titularidad, responsabilidad y competencia corresponde al municipio, provincia o isla (P. ej. casas consistoriales, hospitales, mataderos, museos, mercados, escuelas,...). El uso de los bienes están afectos a la prestación de un servicio público y se regirá por las normas del propio servicio.

Los Servicios Públicos locales son aquellos que prestan las Entidades Locales en el ámbito de sus propias competencias, por tanto el concepto de servicio público se vincula a la realización de cualquier actividad prestacional.

3.1.3.

DE RESERVA “DEMANIAL”

La administración puede reservarse discrecionalmente para si la utilización de determinados bienes de Dominio Público mediante la declaración de su “reserva demanial”. La administración sólo podrá declarar “reserva demanial” de bienes de Dominio Público por razones de utilidad pública e interés general que la justifiquen, así como para la realización de los fines de su competencia. La duración estará limitada al tiempo necesario para el cumplimiento de los fines para los que se acordó.

3.2.

LOS BIENES COMUNALES

Son bienes comunales aquellos cuyo aprovechamiento y disfrute se realiza preferiblemente en régimen de explotación comunal o colectiva y corresponde al común de los/as vecinos/as. El derecho de los/as vecinos/as al aprovechamiento tiene naturaleza administrativa y se regirá por la costumbre o por la ordenanzas municipales y, en su defecto, dictaminará la Comunidad autónoma (art. 94 a 99 RBEL).

Titularidad compartida entre los/as vecinos/as en común, propiedad sin asignación de cuotas o "en mano común". En la práctica se equiparan a los bienes de Dominio Público.

Algunos ejemplos: Tierras de labor y siembra; se reparten anualmente y mediante sorteo por el ayuntamiento), dehesas; para el aprovechamiento gratuito del comunal de los/as vecinos/as, pastos comunales; aprovechamientos comunales de pastos, montes comunales; calificados por su aprovechamiento como bienes comunales, parcelas municipales aprovechadas por el sistema "de roturación".

3.3.

LOS BIENES PATRIMONIALES

Son bienes patrimoniales los que, siendo propiedad de la Entidad local, no están destinados a uso público ni vinculados a ningún servicio público y pueden constituir fuente de ingresos para la entidad.

Se rigen por su legislación específica y en su defecto por las normas de Derecho Privado. En la práctica resulta de aplicación un régimen "cuasiprivado".

Características básicas:

- Si no consta su condición de Dominio Público se presume su condición de patrimonial.
- Son alienables, prescriptibles y embargables.
- No cumplen en la práctica ninguna finalidad pública, por lo que su función principal es la de ser rentable para la Entidad local (art. 76 TRRL, art. 6.1 RBEL, art. 92 y 93 RBEL). De acuerdo con la denominación de "patrimoniales" tradicionalmente estos bienes han sido fuente de ingresos para los entes públicos bajo los criterios de eficacia y economía, administrándose de acuerdo con el criterio de máxima rentabilidad económica.

Los entes locales pueden valorar motivaciones sociales, actividades culturales y deportivas u otros análogos que hagan **prevaler la rentabilidad social por encima de la mera rentabilidad económica** que, en los bienes inmuebles en desuso o en infrautilización es inexistente o aparente, siendo de contrario fuente de desvalorización o desaprovechamiento. En todo caso, la gestión de los bienes patrimoniales **deberá contribuir al desarrollo de las distintas políticas públicas** en vigor (art. 8.2 LPAP).

Los bienes patrimoniales de las entidades locales, todos ellos susceptibles de cesión gratuita temporal, a su vez se dividen en:

- **Parcelas sobrantes.** Aquellas porciones de terreno propiedad de las entidades locales que, por su reducida extensión, forma irregular o emplazamiento, no son susceptibles de uso adecuado. Se requiere su calificación como tal en expediente de calificación jurídica, no obstante no será necesario cuando la alteración deriva expresa o implícitamente de la aprobación de planes de ordenación urbana o proyectos de obras o servicios.
- **Bienes o efectos no utilizables o no destinados a su fin.** Son bienes que, por su **deterioro, depreciación o estado deficiente** son inaplicables a los Servicios municipales o al aprovechamiento normal, dada su naturaleza

y destino. Requieren que se acredite dicha circunstancia en expediente mediante informe técnico.

- **Bienes patrimoniales especiales:**

- **Patrimonio Municipal de Suelo (PMS).** Se considera patrimonio separado de los bienes municipales.

Para los patrimonios municipales de suelo se tendrá en cuenta su legislación específica; la legislación urbanística que los regula.

Los bienes patrimoniales que resultaren calificados como suelo urbano o urbanizable programado en el planeamiento urbanístico quedarán afectos al patrimonio municipal del suelo (art. 16 RBEL).

El art. 3.2 RBEL dispone que "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."

- El **Patrimonio Histórico Artístico.** Bienes de interés artístico, arqueológico, paleontológico, etnológico, científico y técnico. Es patrimonio separado. Se rige por su legislación específica.

4.

CESIÓN DE USO TEMPORAL Y GRATUITA DE BIENES INMUEBLES PATRIMONIALES

4.1.

NATURALEZA JURÍDICA

A diferencia de las CCAA que han desarrollado la normativa en esta materia “no básica” (ver punto 1.3º de esta guía), la legislación estatal no prevé expresamente la cesión gratuita del uso temporal de bienes patrimoniales públicos (aunque sí la cesión gratuita de la propiedad), y no regula un procedimiento para esta particular cesión temporal.

Por tanto, en las CCAA sin normativa de desarrollo en esta materia, en la práctica, se acude por **analogía** a la normativa estatal que regula la cesión gratuita en la que se transmite la propiedad y, **supletoriamente**, en lo no previsto, a la normativa de las CCAA que cuentan con normativa de desarrollo.

Las cesiones de **uso temporal y gratuito** de bienes inmuebles patrimoniales de las Entidades Locales, aunque de naturaleza jurídica discutida, con carácter general y especialmente en aquellas CCAA donde no se ha desarrollado la legislación patrimonial, son contratos privados (en la figura del comodato) que pueden incorporar reglas propias de los contratos administrativos a voluntad de las partes.

Normalmente, se introducen las modulaciones que la Administración actuante imponga en atención a los fines públicos que se persigan, fundamentalmente en la tramitación del procedimiento y requisitos necesarios. En la práctica muchos de los privilegios de la Administración se introducen en el cuerpo de esos contratos (como la penalización, resolución unilateral, etc).

La cesión de uso requerirá necesariamente de la existencia un expediente administrativo único previo y que el instrumento jurídico que lo formaliza (el comodato) se refleje en documento administrativo (Convenio).

El **carácter inmobiliario** de los bienes patrimoniales que sean objeto de la cesión excluye la normativa de contratos del Sector Público, siendo de aplicación la normativa patrimonial de las Administraciones Públicas.

Por tanto, y con las peculiaridades propias que conlleva que el objeto de cesión de uso sea bien público, será de aplicación el principio de **libertad de pactos** (art. 111 LPAP) y la libertad contractual básica del artículo 1.255 CC que posibilita a las partes (no tan solo a la Administración Local actuante) introducir en las cláusulas del Convenio aquello que se estime necesario para orientar el fin público del contrato, siempre en la medida en que la validez y cumplimiento del mismo no se deje al arbitrio de uno de los contratantes (art. 1.256 CC).

EL NEGOCIO JURÍDICO. EL COMODATO

Con las peculiaridades expuestas y que se derivan del carácter público de la titularidad bien inmueble objeto de cesión, la figura del **Contrato de Comodato**, que se recoge en los artículos 1.740 y ss. del CC, es el negocio jurídico a través del que es posible dar forma legal y contenido a la cesión gratuita del uso temporal de un bien inmueble patrimonial de las entidades locales.

Es Comodato el contrato en virtud del cual se cede gratuitamente a la otra parte un bien (no-fungible) para que lo use durante cierto tiempo o para determinada finalidad y, transcurrido el plazo o alcanzada la finalidad, lo devuelva a su propiedad.

El contrato de comodato como tal no se encuentra recogido expresamente en el RBEL, al contrario, la normativa de los bienes patrimoniales insisten en términos de rentabilidad económica que parecen excluir ese tipo de cesión. Por analogía con la legislación patrimonial estatal que prevé la cesión gratuita en propiedad, cabe la cesión gratuita temporal del uso que se corresponde con la figura del Comodato del mismo modo que se ha regulado en aquellas CCAA donde se ha desarrollado.

Como se ha expuesto, en aquellos bienes públicos que se encuentren en situación de abandono, desuso o en infrautilización se han de hacer valer motivaciones que hagan primar la **rentabilidad social sobre la económica**. En este sentido, la gestión de los bienes patrimoniales deberá coadyuvar al desarrollo de las distintas políticas públicas en vigor (entre otros, art. 8.2 LPAP).

La figura jurídica del Comodato, como contrato civil, independientemente del objeto de esta guía, puede ser de aplicación y utilidad entre particulares no necesariamente vinculados a los fines que repercutan en beneficio de la población que se deriva e impone por la titularidad pública de los bienes de la Entidades Locales, salvo el pertinente acomodo a la normativa administrativa correspondiente y, en su caso, a los fines de la asociación cesionaria.

El comodato viene a ser una variante de la figura jurídica del precario (art. 1.750 CC), de la que se diferencia en el que el primero no puede ser resuelto a menos que el propietario necesitare urgentemente el bien, mientras que en el precario puede ser resuelto en cualquier momento.

Las **características esenciales de la figura jurídica del comodato** son la gratuidad y la duración temporal:

- Gratuidad: El comodato supone un préstamo esencialmente gratuito, por tanto, en caso de intervenir alguna tipo de contraprestación el contrato deja de ser comodato y pasaría a ser considerado un arrendamiento por el carácter oneroso del mismo.
- Duración temporal y extinción del contrato: El uso se otorga por la Entidad Local por tiempo cierto o finalidad. La duración puede encontrarse expresamente estipulada por los contratantes, a su termino se extinguirá el contrato y deberá restituirse el bien cedido. A falta de termino estipulado, la restitución tendrá que realizarse cuando concluya el uso pactado, no obstante, en ambos casos si el comodante (Entidad local) tuviera urgente necesidad del bien puede reclamar esta restitución antes del plazo.

En el supuesto de no haberse pactado la duración ni tampoco el uso a que ha de destinarse la cosa prestada, se acudirá a la costumbre de la tierra para determinar aquél uso y, en defecto de ésta, la duración queda al arbitrio del comodante (cedente) que podrá reclamarla a su voluntad. Si fuera así nos encontraríamos ante la figura del precario citada.

4.3.

CONTENIDO DEL CONVENIO

La validez del Convenio de comodato para la cesión de uso de bien patrimonial de las Entidades Locales requerirá que se pacte el uso al que se va a destinar la cosa y es imprescindible que el/la cesionario/a acredite, y que el proyecto propuesto cumpla, un **fin determinado en interés de los habitantes del municipio**. El derecho de uso será el que resulte conforme con el destino pactado. La facultad de usar del comodatario/a no convierte en ningún caso a este en titular de un derecho real.

Con carácter general, la cesión llevará aparejada para el/la cesionario/a la obligación de destinar los bienes al fin expresado en el correspondiente acuerdo y el derecho de devolución del bien cedido si no se destina a tal fin. Si los bienes inmuebles 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 administración local con todas las mejoras realizadas.

Adicionalmente, esta transmisión podrá sujetarse a condición, término o modo, que se regirán por lo dispuesto en el CC..

De la legislación autonómica de desarrollo (ver punto 1.3º de esta guía), se desprenden los caracteres básicos y comunes a todas ellas, así el Convenio o acuerdo de cesión deberá contener al menos:

- La finalidad concreta a que se va a destinar el bien.
- La no dependencia del cesionario/a (beneficiario/a) con la entidad local cedente, a fin de evitar responsabilidades de la entidad local (en la práctica se suele exigir al cesionario la suscripción de una póliza de responsabilidad civil para responder de los daños y perjuicios que del uso del inmueble por parte del mismo puedan derivarse).
- Otras obligaciones de las partes derivadas del CC o libremente convenidas.
- Su duración y causas de extinción, entre las que suelen encontrarse la necesidad urgente del bien por parte de la entidad local.

4.4.

REQUISITOS DE LA ASOCIACIÓN O ENTIDAD CESIONARIA DEL USO

En aquellas CCAA donde no se ha desarrollado esta materia, es de aplicación la normativa estatal de los Bienes de las Entidades Locales.

Las entidades locales podrán ceder temporal y gratuitamente, de forma total o parcial, el uso de sus bienes patrimoniales a **entidades privadas o asociaciones declaradas de utilidad pública** siempre que los destinen a fines de utilidad pública o interés social que cumplan o contribuyan al cumplimiento de los fines propios de la Entidad Local (art. 79.2 TRRL, art. 109 RBEL y, por analogía art. 145.1 LPAP, todos ellos “no básicos”).

Respecto a la necesidad o no de la “Declaración de utilidad pública” o el “interés público” al que hacen referencia algunas ordenanzas municipales, se ha de destacar la Sentencia del Tribunal Supremo, de 8 de julio de 2002, que interpreta los art. 79.2 TRRL y art. 109.2 RBEL, y establece que “La calificación como instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro no está vinculada a la declaración de utilidad pública de la Asociación.”

En las normativas autonómicas que han desarrollado la materia, en su conjunto, y a diferencia de la legislación estatal, se establece expresamente que será posible efectuar esta cesión a **entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro que destinen el bien a fines de utilidad pública o interés social siempre en beneficio de intereses públicos de carácter local**, sin que sea requisito imprescindible ser declaradas de “utilidad pública”.

Por tanto, las entidades privadas o asociaciones sin ánimo de lucro que no ostenten la “Declaración de utilidad pública” sólo podrán ser cesionarias del uso de forma gratuita cuando **su actividad contribuya al cumplimiento de los fines propios de la entidad local cedente** de forma directa y, por tanto sean, al menos, susceptibles de ser declaradas de utilidad pública (estatal o municipal)..

Algunas Administraciones Locales a través de la aprobación de los denominados Reglamentos Municipales de Participación Ciudadana (RMPC) han instaurado la categoría de “Utilidad Pública Municipal” o “interés público” para reconocer la labor social que realicen aquellas asociaciones ciudadanas que cumplan con sus requisitos.

4.5.

OBJETO DE LA CESIÓN Y RENTABILIDAD SOCIAL

El objeto del Convenio de cesión será el uso gratuito y temporal de un Bien Patrimonial de la Entidad local cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, en beneficio de la población residente que conforma y sustenta aquella Administración Local, y por tanto para **finés en interés público o social**.

La legislación patrimonial estatal, aplicable por analogía en aquellas CCAA donde no se haya desarrollado esta materia, dispone que se podrá ceder gratuitamente bienes patrimoniales "cuya afectación o explotación no se juzgue previsible", para la realización de fines de utilidad pública o interés social de su competencia" (art. 145.1 LPAP "no básico")

Por ello, y con carácter general para los fines propuestos, el objeto del Convenio de cesión podrá ser el uso temporal de aquel bien inmueble patrimonial cuya afectación o explotación no se juzgue previsible, **sin fines lucrativos**, que se encuentre en desuso, en estado de abandono o infrautilizado por desaprovechamiento de su rentabilidad económica y social.

Como se ha expuesto, los entes locales pueden valorar motivaciones sociales, actividades culturales y deportivas, u otras análogas, que hagan prevalecer y configuren la rentabilidad social suficiente que sustituya a la mera rentabilidad económica del bien cedido.

4.6.

PROCEDIMIENTO

La Entidad Local, en las CCAA donde no se haya desarrollado esa materia, deberá seguir el procedimiento establecido para las cesiones gratuitas en propiedad (artículo 110 y ss. RBEL) que requerirá con carácter general acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la corporación local, previo expediente justificando el beneficio de la misma para el municipio.

Tanto en la normativa de las CCAA que han desarrollado la materia como en las que no, la cesión que se produzca requerirá de previo Expediente administrativo al efecto, donde, una vez acreditado el carácter patrimonial del bien, se justifique la oportunidad y conveniencia de la misma.

El artículo 107.1 de la LPAP, párrafo declarado de carácter básico conforme su Disposición Final Segunda, señala que este tipo de contrato se adjudicarán por **concurso**, salvo que proceda la **adjudicación directa** por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación.

El **expediente administrativo** se tramitará por la corporación de la Entidad Local, con carácter general, con arreglo a los siguientes requisitos legales:

- **Justificación documental de la entidad solicitante** en la que conste su carácter público y **Memoria o Proyecto** demostrativa de que los fines que persigue con el mismo beneficien de manera evidente y positiva en beneficio a los habitantes del termino municipal.
- Certificación del Registro de la propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la Entidad Local. Si no constase su carácter de Dominio Público se presupone el carácter patrimonial.
- Certificación de la Secretaría de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con su calificación jurídica.
- Informe de Intervención de fondos de la Corporación en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal en relación con el bien que se cede.
- Informe suscrito por técnico/a respecto a si los bienes se encuentran incluidos en plan de ordenación, reforma o adaptación, y si los mismos no son 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.

De estas cesiones la entidad Local dará cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma.

La legislación de las CCAA que ha desarrollado las cesiones temporales gratuitas de uso han establecido los criterios específicos y la concreción de los trámites necesarios para la **preparación y adjudicación** del contrato patrimonial de cesión de uso temporal.

La legislación autonómica de desarrollo de este tipo de cesiones de uso varía desde la atribución de unas características de marcada excepcionalidad y temporalidad, hasta la previsión de cesiones de uso temporales por máximo de 30 años.

5.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

COBO OLVERA, TOMÁS, "Régimen jurídico de los bienes de las entidades locales" *El Consultor de los Ayuntamientos*. (2006), pág. 523.

CONTRERAS ORTIZ, MANUEL M^a. "La distinción entre los contratos administrativos especiales y los contratos privados de la administración en la ley de contratos del sector público. El caso de los contratos inmobiliarios". *Revista Española de la Función Consultiva*. ISSN: 1698-6849, núm. 10, julio-diciembre (2008), págs. 21-32.

SÁNCHEZ MORETÓN. F. "Documentación sobre enajenación de los bienes patrimoniales de las entidades locales" (2009).

FERNÁNDEZ CONEJO, M^a TERESA "La cesión gratuita de los bienes patrimoniales de las Entidades Locales". *Revista Electrónica CEMCI*. Núm. 3. Abr.- Jun. 2009.

-Legislación citada en la presente Guía.

A series of 20 horizontal dotted lines for writing.

A series of 20 horizontal dotted lines for writing.

PALLARDÓ ABOGADOS

Abogado titular de Estudio Jurídico propio en el centro de la ciudad de Valencia. Materias y áreas de especialidad desarrolladas: Derecho Administrativo (Urbanístico y Medioambiental), Derecho Civil, Mercantil e Inmobiliario. Destacando las siguientes materias y áreas de especialidad:

Derecho Medioambiental y Urbanístico:

- Asesoramiento jurídico, redacción, gestión, tramitación y negociación de Proyectos de autorización y legalización de actividades e instalaciones ante la Administración. Fundamentalmente en la Gestión de Residuos (Recogida y Transporte, Centros de Transferencia, Plantas de Valorización, Eliminación, etc).
- Asesoramiento jurídico, redacción, gestión y trámite en Expedientes sancionadores, recursos y asistencia judicial en materia de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental.
- Asesoramiento jurídico, gestión y trámite en procedimientos sancionadores, recursos y asistencia judicial en expedientes de Disciplina urbanística, restablecimiento de la legalidad urbanística y sancionadores.

Derecho Civil e Inmobiliario:

- Asesoramiento, redacción, gestión, tramitación y resolución de conflictos de todo tipo de negocios jurídicos tendentes a la adquisición, tenencia, disfrute y transmisión de inmuebles (compraventas, arrendamientos, cesiones, permutas, etc).
- Asesoramiento, redacción, gestión, tramitación y resolución de conflictos de todo tipo de negocios jurídicos tendentes a la constitución, mantenimiento y/o extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles (usufructos, servidumbres, etc).

franciscopallardo@icav.es

WWW.ARQUITECTURASCOLECTIVAS.NET

Las Guías prácticas para la **activación de espacios** exponen aspectos legales y protocolos a tener en cuenta para producir situaciones de gestión pactadas con la administración o con particulares, mediante consejos legales basados en las legislaciones, ordenanzas, convenios, etc. y en ningún caso suplen el asesoramiento jurídico, siendo su principal objetivo proporcionar información básica sobre el tema objeto de estudio.

AA.CC. es una red de personas y colectivos que promueven la construcción participativa del entorno urbano.