



ASUNTO: BIENES/CESIÓN

Procedimiento a seguir para cesión de una nave municipal para exposición ferial permanente de una cooperativa agrícola del municipio.

060/16

E

INFORME

I. HECHOS. ANTECEDENTES.-

Por el Ayuntamiento de XX se realiza la siguiente consulta: *"sobre procedimiento a seguir para cesión de una nave municipal para exposición ferial permanente de una cooperativa agrícola del municipio"*.

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.-

- Ley 7/85, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL).
- Real Decreto Legislativo 781/86, de 18 de abril, que aprueba el Texto Refundido de Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RB).
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. (TRLCSP).



III. FONDO DEL ASUNTO.-

PRIMERA.- En relación con la utilización de bienes de dominio público que se plantea (concretamente, en el caso de la consulta se trata de una nave Municipal), el artículo 84 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, de aplicación básica, exige la necesidad de título habilitante:

«1. Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos.

2. Las autoridades responsables de la tutela y defensa del dominio público vigilarán el cumplimiento de lo establecido en el apartado anterior y, en su caso, actuarán contra quienes, careciendo de título, ocupen bienes de dominio público o se beneficien de un aprovechamiento especial sobre ellos, a cuyo fin ejercerán las facultades y prerrogativas previstas en el artículo 41 de esta Ley.

3. Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se regirán en primer término por la Legislación especial reguladora de aquellas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta Ley».

En este sentido, el artículo 75 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales dispone que en la utilización de los bienes de dominio público se considerará:

«1º. Uso común, el correspondiente por igual a todos los ciudadanos indistintamente, de modo que el uso de unos no impida el de los demás interesados, y se estimará:

a) General, cuando no concurren circunstancias singulares.

b) Especial, si concurrieran circunstancias de este carácter por la peligrosidad, intensidad del uso o cualquiera otra semejante.

2º. Uso privativo, el constituido por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limite o excluya la utilización por los demás interesados.

3º. Uso normal, el que fuere conforme con el destino principal del dominio público a que afecte.

4º. Uso anormal, si no fuere conforme con dicho destino.»



En relación con ello, la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Cuarta) de 22 de febrero de 1999 declara en su Fundamento Jurídico Segundo:

«En el uso y utilización de los bienes de dominio público Municipal, como ha tenido ocasión de reiterar esta Sala (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1981, 29 de enero de 1985, 5 de junio de 1987, 1 de mayo de 1989 y 6 de mayo de 1996), cabe distinguir, a tenor del artículo 59 del Reglamento de 27 de mayo de 1955 -artículo 75 del Reglamento de 1986- un uso común que puede ejercitar por igual todo ciudadano, sin que requiera una cualificación específica, un uso especial, cuando concurren circunstancias de este carácter que colocan al usuario en una situación distinta del resto del público, y un uso privativo que se realiza por la ocupación de una porción del dominio público, de modo que limita o excluye la utilización de los demás interesados.

En la praxis Jurisprudencial, el criterio utilizado para distinguir el uso privativo del especial es, atendiendo a las circunstancias de cada caso, determinar si existe evidencia de una cierta fijeza y solidez en la instalación y una vocación de permanencia que supongan una «ocupación», o una prolongada y consistente permanencia en la utilización de la parcela de la vía pública de que se trate, lo que suele llevar consigo, en alguna forma, la transformación física de la dependencia demanial con la consecuente exclusión en ésta de otro uso distinto del privativo.

Y es esta doctrina la que acoge la Sentencia de instancia, en su Fundamento Jurídico segundo, cuando considera que es uso común especial la ocupación de la vía pública que se efectúa con instalaciones provisionales que pueden ser retiradas en cualquier momento y que aplica a la terraza o «marquesina-jardinera desmontable» contemplada, que fue objeto de la licencia otorgada por el Pleno Municipal de 25 de agosto de 1965»; es decir, la Jurisprudencia, para diferenciar entre uso especial y privativo, ha tenido en cuenta la mayor o menor fijeza de las instalaciones: Así, se ha considerado uso especial las instalaciones móviles, desmontables o provisionales; y se han calificado de uso privativo las instalaciones fijas, permanentes o con vocación de permanencia (Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de julio de 1981 y Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 1996)».



Partimos en el caso que nos ocupa de que estamos ante un uso privativo, en que concurre vocación de permanencia y que la utilización efectivamente limita o excluye la utilización por los demás interesados, estando por tanto el uso sujeto a concesión administrativa.

Para el caso que estuviéramos ante una cesión de un bien de naturaleza patrimonial, el apartado 2º del artículo 109 RB, cierra la posibilidad a dicha cesión cuando dispone: *“Los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente sino a entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del termino municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro,”* y es evidente que una cooperativa agrícola no tiene el carácter de entidad susceptible de ser beneficiaria de dicha cesión gratuita.

SEGUNDA.- En cuanto al procedimiento de adjudicación de una concesión administrativa, debemos partir de la exclusión expresa de su ámbito de aplicación que hace el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, el artículo 4.1.o): *«Las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 7, que se regularán por su Legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley».*

Por tanto, para la adjudicación de la concesión planteada, se habrá de acudir a la normativa patrimonial, partiendo de la afirmación contenida en el artículo 93 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que dispone que el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público se efectuará en régimen de concurrencia, en el que cualquier interesado podrá presentar proposiciones.

El procedimiento será el desarrollado en los artículos 78 y siguientes del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.



TERCERA.- El anterior sería el procedimiento habitual de adjudicación mediante licitación. Sin embargo, y en cuanto a la posibilidad de adjudicación directa, el artículo 93 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, en sede de concesiones demaniales, establece:

«...No obstante, podrá acordarse el otorgamiento directo en los supuestos previstos en el artículo 137.4 de esta Ley, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, o en otros supuestos establecidos en las Leyes».

Esto es, se podrá acudir a la adjudicación directa en los siguientes casos:

- a) Cuando el adquirente sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona Jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público.
- b) Cuando el adquirente sea una entidad sin ánimo de lucro, declarada de utilidad pública, o una iglesia, confesión o comunidad religiosa Legalmente reconocida.
- c) Cuando el inmueble resulte necesario para dar cumplimiento a una función de servicio público o a la realización de un fin de interés general por persona distinta de las previstas en las letras a) y b).
- d) Cuando fuera declarada desierta la subasta o concurso promovidos para la enajenación o éstos resultasen fallidos como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones por parte del adjudicatario, siempre que no hubiese transcurrido más de un año desde la celebración de los mismos. En este caso, las condiciones de la enajenación no podrán ser inferiores de las anunciadas previamente o de aquellas en que se hubiese producido la adjudicación.
- e) Cuando se trate de solares que por su forma o pequeña extensión resulten inedificables y la venta se realice a un propietario colindante.



- f) Cuando se trate de fincas rústicas que no lleguen a constituir una superficie económicamente explotable o no sean susceptibles de prestar una utilidad acorde con su naturaleza, y la venta se efectúe a un propietario colindante.
- g) Cuando la titularidad del bien o derecho corresponda a dos o más propietarios y la venta se efectúe a favor de uno o más copropietarios.
- h) Cuando la venta se efectúe a favor de quien ostente un derecho de adquisición preferente reconocido por Disposición Legal.
- i) Cuando por razones excepcionales se considere conveniente efectuar la venta a favor del ocupante del inmueble.

IV. CONCLUSIÓN.-

En conclusión, partiendo que en el caso que nos ocupa estamos ante un uso privativo, en que concurre vocación de permanencia y que la utilización efectivamente, limita o excluye la utilización por los demás interesados, debemos recurrir a la figura de la concesión administrativa.

El procedimiento habitual para el otorgamiento de concesiones sobre bienes de dominio público será en régimen de concurrencia y licitación pública, en el que cualquier interesado podrá presentar proposiciones, salvo que concurra alguno de los supuestos previstos en el artículo 137.4 de Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, cuando se den circunstancias excepcionales, debidamente justificadas, en los que podrá llevarse a cabo por adjudicación directa.