

**ASUNTO: POSIBILIDAD LEGAL DE ADQUISICIÓN DE UN BIEN QUE EL AYUNTAMIENTO  
UTILIZA DESDE 1972.**

**986/18**

**F**

\*\*\*\*\*

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición del Sr/a. Alcalde/sa  
, del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, se emite el presente

## **INFORME**

### **1. ANTECEDENTES.**

Según los datos aportados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha \_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_, el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, dirige escrito a través de ORVE (NR \_\_\_\_\_), mediante el que se solicita informe jurídico sobre "*Determinar la posibilidad legal de adquisición de la propiedad de un inmueble en la calle \_\_\_\_\_-, de este municipio, que el Ayuntamiento utiliza desde 1972.*"
- A la solicitud se acompaña la siguiente documentación:
  - Escritura publica de Donación nº \_\_\_\_, otorgada con fecha \_\_/\_\_/\_\_\_\_,
  - Nota Simple Informativa del Registro de la Propiedad de \_\_\_\_\_, de fecha \_\_/\_\_/\_\_\_\_, relativa a la finca registral de \_\_\_\_\_ nº \_\_\_\_ (INDUFIR \_\_\_\_\_).
  - Certificación del Registro de la Propiedad de \_\_\_\_\_, de fecha \_\_/\_\_/\_\_\_\_, relativa a la finca registral de \_\_\_\_\_ nº \_\_\_\_ (INDUFIR \_\_\_\_\_).

### **2. LEGISLACIÓN APLICABLE.**

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Código Civil (CC).

- Ley Hipotecaria, aprobada por el Decreto de 8 de febrero de 1946 (LH).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- Reglamento Hipotecario, aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947 (RH).
- Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL).
- Reglamento de Fundaciones de competencia estatal, aprobado por Real

### 3. FONDO DEL ASUNTO.

1º. Como cuestiones de carácter preliminar, procede que se vuelva sobre los antecedentes de hecho, con el fin acotar los pormenores que concurren en el caso que se nos propone por el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_:

1. Con fecha, \_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_, Don \_\_\_\_\_, otorga a favor del Ayuntamiento escritura de donación nº \_\_\_\_ del Protocolo de Doña \_\_\_\_\_, Notaria de \_\_\_\_\_, en virtud de la cual de donación pura, simple y gratuitamente el pleno dominio de la finca conocida por \_\_\_\_\_, aceptando el Ayuntamiento, representado en el acto por su Alcalde/sa, el pleno dominio de la finca donada.

2. La cláusula primera del contrato de donación se remite a "*... la finca urbana descrita en el expositivo I) de la presente Escritura, con todos sus derechos, usos y servidumbres.*", lo que comprende la totalidad de la finca propiedad del Sr. \_\_\_\_\_.

3. No obstante, se advierte que en la cláusula segunda (y en consonancia con lo ya anunciado en el expositivo II de la escritura) se reserva de la finca donada parte de la misma en los siguientes términos: "*El Ayuntamiento de \_\_\_\_\_ entra en posesión de la parte del edificio que comprende la totalidad del edificio denominado " \_\_\_\_\_ ", exceptuado el espacio que comprende la residencia del becario, así como el salón principal que en su día tuvo un balcón renacentista, obra de don \_\_\_\_\_, que serán destinados a la sede social de la \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_ " y a la residencia de un becario en artes plásticas.*"

4. El párrafo segundo de la misma cláusula segunda parece sujetar la donación a condición, lo que chocaría frontalmente con el régimen propio de la donación pura, por ello su redacción no es imperativa según se desprende de su propio tenor literal: *"La parte del edificio propiedad del Ayuntamiento podrá ser convertida en Centro Cultural, albergando entre otros, una biblioteca de libros de temas extremeños que tomará el nombre de "\_\_\_\_\_", y una oficina de información de turismo."*

5. La cláusula tercera alude a la rehabilitación del edificio de propiedad municipal, en virtud de un convenio de colaboración con la \_\_\_\_\_ de la Junta de Extremadura, que no se tiene constancia de que se haya suscrito. Al final de este mismo párrafo se imponen determinadas limitaciones dispositivas al establecer que *"... no podrá ser vendido en todo ni en parte, y será dedicado a fines culturales y de difusión de la cultura."*

6. Resulta curiosa la previsión del párrafo segundo de la cláusula tercera en la que se prevé que el proyecto de rehabilitación se elabore por un Arquitecto en concreto y para el caso de que lo realice el técnico que se cita, la designación se realizará por el donante.

7. Los plazos de rehabilitación se determinan en el párrafo primero de la cláusula cuarta en siete años, para la parte reservada para uso de la \_\_\_\_\_ y el apartamento, en diez años, para el resto del edificio. Los párrafos segundo, tercero y cuarto establecen determinadas reglas en relación con la ocupación de la sede de la Fundación y el apartamento.

8. Y el último párrafo prevé la reversión de la donación al determinar que *"De no cumplirse estos requisitos, revertirá en su totalidad a la propiedad del donante, o en su defecto, a la \_\_\_\_\_ "\_\_\_\_\_", que se encuentra actualmente en fase de constitución."*

9. La escritura recoge además certificación catastral, certificación del acuerdo del Pleno de la Corporación del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, adoptado en sesión de \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, mediante el que se aprueba la adquisición, y y cinco planos (numerados 10, 11, 12, 14 y 15).

10. La escritura se presenta en el Registro de la Propiedad de \_\_\_\_\_ con fecha, \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, asiento nº \_\_\_\_\_ del Diario \_\_\_\_\_, si bien no se inscribe, por carecer de inscripción el título del otorgante.

11. Don \_\_\_\_\_, falleció intestado en \_\_\_\_\_, con fecha \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

2º. Donación del \_\_\_\_\_ de los \_\_\_\_\_ a favor del Ayuntamiento de \_\_\_\_\_.

El artículo 618 del CC establece 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."*, es por tanto un acto de liberalidad por el cual una persona dispone gratuitamente de una cosa en favor de otra, que la acepta. En realidad la expresión acto no es la correcta, es un una especie de contrato, que exige dos partes, donante que otorga y donatario que acepta, pero se encuadra dentro de los contratos unilaterales, al generar obligaciones solo para una de las partes, el donante. A este respecto el Tribunal Supremo en Sentencia de 31 de mayo de 2006 ha declarado que *"La jurisprudencia ha sentado que la donación es un negocio jurídico por el cual una persona, por voluntad propia, con ánimo de liberalidad ("animus donandi"), se empobrece en una parte de su patrimonio en beneficio de otra que se enriquece en el otorgamiento ..."*

Por lo que concierne a su régimen jurídico el artículo 621 de la misma norma, en relación con las donaciones entre vivos, como viene el caso, remite a lo regulado en el propio Código y a lo establecido en las disposiciones generales de los contratos y las obligaciones. Así conforme al artículo 629, la donación obliga al donante y despliega sus efectos, a partir de su aceptación por el donatario, acto que se produce mediante el acuerdo del Pleno de la Corporación de \_\_\_\_\_, adoptado en sesión celebrada el \_\_\_ de \_\_\_ de \_\_\_\_\_, mediante el que Ayuntamiento acepta la donación del \_\_\_\_\_ que realiza a su favor el Sr/a. \_\_\_\_\_ *"... con la descripción y con las condiciones que se especifican en la oferta de \_\_\_ de \_\_\_ de \_\_\_\_\_ y documentación gráfica anexa a la misma."* Pese a no constar el traslado del acuerdo al Sr/a \_\_\_\_\_. en los antecedentes aportados, es de suponer que la notificación debió realizarse en su momento, por lo que será la fecha que conste en la misma la de perfección de la donación que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 623, tendrá lugar desde que el donante conoce la aceptación del donatario. Para el caso de que, por las causas que fueran, no pudiera acreditarse tal extremo, habrá que considerar como fecha de perfeccionamiento de la donación la de otorgamiento de la escritura pública de donación, que tuvo lugar el \_\_\_ de \_\_\_ de \_\_\_\_\_, momento en el que, en todo caso, es ya evidente que el donante conoce la aceptación.

Destaca en la escritura pública de donación la reserva que, conforme al artículo 639 siempre del CC, realiza el Sr/a. \_\_\_\_\_ en el expositivo II y la estipulación segunda de la escritura del *"... espacio que comprende la residencia del becario, así como el salón principal que en su día tuvo un balcón renacentista, obra de don \_\_\_\_\_, que serán destinados a la sede*

social de la \_\_\_\_\_ " \_\_\_\_\_" y a la residencia de un becario en artes plásticas." En relación con ello, se advierte que, tras otorgar al donante la facultad de reserva al donante, el inciso final del precepto prevé que "... si muriere sin haber hecho uso de este derecho, pertenecerán al donatario los bienes o la cantidad que se hubiese reservado."

En cuanto a los términos en que fue acordada la donación habrá que estar a las condiciones especificadas en la oferta de \_\_/\_\_/\_\_\_\_, trasladadas a la escritura de donación de \_\_/\_\_/\_\_\_\_. Según consta en la estipulación primera de la donación que se otorga es pura, simple, gratuita y entre vivos, lo que supone que se otorga en los términos absolutos de liberalidad a los que se refiere el transcrito artículo 618, para cuya existencia deben concurrir de forma rigurosa los requisitos del artículo 633: 1, tratándose de cosa inmueble, se exige escritura pública, con constancia del bien donado y de las cargas que deba satisfacer el donatario; y 2, aceptación en escritura pública en vida del donante. Todas estas exigencias se dan en el presente caso, según constan en la escritura pública de donación, que describe el bien donado, relaciona las cargas y recoge la aceptación del donatario.

Por lo que respecta a las cargas impuestas al donatario, en el clausulado del otorgamiento se detectan las siguientes:

- Clausula segunda, párrafo segundo: afectación al uso de Centro Cultural, "... albergando, entre otros, una biblioteca de libros de temas extremeños que tomará el nombre de " \_\_\_\_\_", y una oficina de información de turismo."
- Cláusula tercera, párrafo primero: limitaciones en cuanto a las facultades de disposición al no poder ser vencido en todo ni en parte; además, se reitera la afectación de uso "... a fines culturales y de difusión de la cultura."
- Cláusula tercera, párrafo segundo: redacción del proyecto de rehabilitación y restauración por el Arquitecto, Don \_\_\_\_\_, y supervisión por la \_\_\_\_\_ de la Junta de Extremadura.
- Cláusula cuarta, párrafo primero: ejecución de las obras de rehabilitación de la parte del inmueble donada sin reserva en un plazo de diez años.
- Cláusula cuarta, párrafo tercero: se impone servidumbre de paso a favor de la Fundación que "... tendrá libre entrada al público en general, sin limitación de horarios, ni días festivos."

- Cláusula cuarta, párrafo cuarto: exigencia de que tanto la sede de la Fundación como el apartamento cuenten con acometida independiente de agua y luz y contador de este último servicio con el fin de hacerse cargo del gasto de suministro.

De las cargas relacionadas y de la información facilitada por el Ayuntamiento, se extraen las siguientes consideraciones:

1º. En cuanto al destino (apartados 1 y 2) es claro que los usos son de carácter cultural y de oficina de turismo, se pueden entender cumplidos con el proyectado Centro de interpretación de la naturaleza y el entorno, que albergará la historia del palacio, historia de la zona y comarca, geología, biblioteca histórica del palacio, convento, etc. y oficina de turismo.

2º. Limitaciones en la facultad de disposición (apartado 2), la afectación a los fines proyectados, conforme al artículo 74.2 del TRRL, convierte el inmueble en bien de servicio público y, por tanto, en inalienable en aplicación del artículo 80.1 de la LBRL.

3º. Los dos proyectos de obras ejecutados (apartado 3), según consta en el informe del Arquitecto Municipal, de \_\_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_, han sido promovidos por la \_\_\_\_\_ de la Junta de Extremadura y redactados por los Arquitectos propuestos.

4º. El plazo de ejecución de las obras correspondientes al municipio finalizó en \_\_\_\_ de \_\_\_\_ y el Ayuntamiento aun no las ha ejecutado en su totalidad. En su descargo se advierte que las obras correspondientes a la zona reservada no están ni tan siquiera iniciadas.

5º. Las obras de la zona reservada a la fundación no están ejecutadas, pese a haber finalizado en \_\_\_\_ de \_\_\_\_ su plazo de ejecución, por lo que no es posible su acceso al público y la extensión de los servicios de suministro de abastecimiento de agua y energía eléctrica (apartados 5 y 6).

Asimismo, en uso de la facultad de reversión prevista en el artículo 641 del CC, el párrafo sexto de la cláusula cuarta establece que *"De no cumplirse estos requisitos, revertirá en su totalidad a la propiedad del donante, o en su defecto, a la \_\_\_\_\_ "\_\_\_\_\_"; que se encuentra actualmente en fase de constitución."* Conviene precisar que los requisitos que eventualmente podrían activar la reversión son los recogidos en los cinco párrafos precedentes de esta misma cláusula cuarta. En relación con la reversión de las donaciones, el artículo 641 establece que *"Podrá establecerse válidamente la reversión en favor de sólo el donador para cualquier caso y circunstancias, pero no en favor de otras personas sino en*

*los mismos casos y con iguales limitaciones que determina este Código para las sustituciones testamentarias.*”, para advertir inmediatamente que *“La reversión estipulada por el donante en favor de tercero contra lo dispuesto en el párrafo anterior es nula; pero no producirá la nulidad de la donación.”* Es importante tener presente que el otorgamiento, como se ha dicho, es de donación pura y simple y que se han cumplido los requisitos exigidos en cuanto a la donación de cosa inmueble, de manera que las cargas relacionadas deben considerarse de naturaleza modal, para cuya revocación la jurisprudencia exige que el incumplimiento sea imputable al donatario y que quede suficientemente probado; además, es preciso el previo ejercicio de la acción revocatoria. Por último, se advierte que el código regula la revocación de las donaciones en los artículo 644 y siguientes. Del contenido del artículo 644 se deduce claramente que en las donaciones entre vivos para que pueda haber lugar a la revocación es requisito que el donante tenga hijos o descendientes, en el momento de la donación o posteriormente, aunque sean póstumos. No es el caso, por cuanto el Sr/a. \_\_\_\_\_ falleció sin descendencia ni se conoce la existencia de hijos póstumos y, en todo caso, la acción habría prescrito por el cómputo de los plazo del artículo 646.

### 3º. Situación hereditaria.

Conforme al artículo 657 del CC *“Los derechos a la sucesión de una persona se transmiten desde el momento de su muerte.”* Habiendo fallecido el/la donante del \_\_\_\_\_, habrá que estar a la situación hereditaria manifestada por su voluntad en el correspondiente testamento y, si no lo hubiere, habrá que atenerse a lo dispuesto en la ley en cuanto a la sucesión legítima.

De cuanto consta en los antecedentes facilitados, resulta que el/la Sr/a \_\_\_\_\_ falleció el día \_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, sin descendientes, ascendientes ni cónyuge, que pudieran acceder la condición de herederos forzosos, conforme al artículo 807 del CC. Igualmente, se puede constatar la inexistencia de testamento, motivo por el que sus hermanos promovieron la pertinente declaración de herederos, en su condición de herederos legítimos, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 912 y siguientes del Código, ante el el Juzgado de 1ª Instancia nº \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, que obtienen mediante Auto de dicho Juzgado de \_\_ de \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_, en virtud del cual *“Se declaran únicos herederos abintestato de D. \_\_\_\_\_, a sus hermanos de doble vínculo D. \_\_\_\_\_.”*

#### 4º. Situación de la Fundación.

El hecho de que el Sr/a \_\_\_\_\_ falleciera sin haber otorgado testamento, como se verá, tiene interés también en cuanto a la fundación que pretendía crear el donante y que, según manifiesta en la escritura de donación (párrafo sexto de la cláusula cuarta), se encontraba entonces en fase de constitución.

La Comunidad Autónoma de Extremadura, pese a asumir en el artículo 9.1.45 del Estatuto de Autonomía la competencia exclusiva en materia de fundaciones, con facultades de legislación y de ejecución, y haber sido transferidas por Real Decreto 639/1.995, de 21 de abril, carece de norma propia, por lo que la regulación es la recogida por la Ley de Fundaciones de 2002.

La norma citada en último termino, en el artículo 9.1, faculta para la constitución de fundaciones mediante actos de carácter personalísimo "inter vivos" o "mortis causa". Respecto de la constitución "inter vivos" el apartado 2 del mismo precepto exige que se lleve a cabo mediante escritura pública; pese al anuncio realizado en la escritura de donación, de los antecedentes aportados se deduce que no existe constancia alguna de la constitución de la fundación en vida del Sr/a. \_\_\_\_\_. En cuanto a la constitución "mortis causa", el apartado 3 del citado precepto remite al testamento, que deberá cumplir los requisitos establecidos en el artículo 10 para la escritura de constitución, si bien son simplificados en el apartado 4 que tan solo exige la constancia testamentaria de la voluntad de creación de la fundación y de disposición de los bienes y derechos de la dotación. Al no haber otorgado testamento el Sr/a. \_\_\_\_\_, la fundación tampoco se ha constituido "mortis causa".

No obstante, conviene que el Ayuntamiento acredite su inexistencia, mediante la correspondiente certificación negativa del Registro único de Fundaciones de competencia estatal que, dependiente de la Dirección General de los Registros y del Notariado del Ministerio de Justicia, opera desde el \_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ en virtud de la Orden PRE/2537/2015, de 26 de noviembre, por la que se dispone la entrada en funcionamiento y la sede del Registro de Fundaciones de Competencia Estatal. Además, se hace constancia de la existencia de un directorio de fundaciones que actúan en el ámbito de la Comunidad Autónoma en el enlace de la página web de la



---

Junta de Extremadura, <http://www.juntaex.es/ddgg004/63#FUND211>, en el que se puede constatar que la " \_\_\_\_\_ " no figura en el mismo.

#### 5º. Inscripción registral de la escritura de donación.

Se alude en los antecedentes facilitados al rechazo de la inscripción de la escritura por haber apreciado el registro que falta por completar acreditación de las participaciones que acrediten el pleno dominio del donante.

Para ello, debe el Ayuntamiento poner orden realizando las acciones jurisdiccionales y los actos registrales que, según los casos, sean precisos. Otra opción es ejercer la potestad de investigación a la que se refieren los artículos 4.1.d) de la LBRL y 44.1.a) del RBEL, y que regula con todo detalle esta última norma en los artículos 45 y siguientes. Esta facultad, conforme al artículo 46 del RBEL, puede ser ejercitada de oficio por las entidades locales territoriales para *"... investigar la situación de los bienes y derechos que se presuman de su propiedad, siempre que ésta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos."*

El procedimiento de investigación es el establecido en los artículos 48 a 53 del Reglamento para el que se seguirán los trámites que sucintamente se relacionan a continuación:

- Estudio previo del ejercicio de la acción investigadora. Consiste básicamente en analizar los antecedentes de los que resulte que el bien es de titularidad del municipio, en este caso se parte de la escritura de donación con expresión de las participaciones acreditadas y de los antecedentes de aquellas que faltan por incorporar.
- Adopción del acuerdo de iniciación que corresponderá al Pleno de la Corporación por tratarse del ejercicio de una acción administrativa que a la postre corresponderá resolver al Pleno.
- Publicación en el BOP del acuerdo de iniciación por plazo de diez a quince días.
- Terminado el periodo de información, durante un mes podrán las personas afectadas por el expediente de investigación alegar por escrito cuanto estimen conveniente a su derecho ante la Corporación, acompañando todos los documentos en que funden sus alegaciones y caso de que existan afectados por el expediente de investigación que resulten conocidos e identificables, habrán de ser notificados personalmente.

- Apertura de un periodo de prueba.
- Práctica de las pruebas pertinentes y valoración por los servicios de la Corporación.
- Puesta de manifiesto el expediente por termino de diez días a las personas a quienes afecte la investigación y hubieren comparecido en él, para que dentro de dicho plazo aleguen lo que crean conveniente a su derecho.
- Resolución del expediente de investigación por el Pleno de la Corporación, previo informe del Secretario.
- Si la resolución es favorable, se procederá a la tasación de la finca o derecho y su inclusión en el inventario.

Debe advertirse que, conforme al artículo 55.1 del RBEL, *"El conocimiento de las cuestiones de naturaleza civil que se susciten con ocasión de la investigación practicada corresponderá a la jurisdicción ordinaria."*; sin embargo, el apartado 2, determina que *"Los afectados por la resolución del expediente de investigación podrán impugnarla en vía contencioso-administrativa."*

Inscrito el bien el Inventario de Bienes estará el Ayuntamiento de expedir la correspondiente certificación que producirá iguales efectos que una escritura pública, con la que podrá inscribir el bien en el Registro de la Propiedad.

#### 6º. Conclusiones.

Finalmente, se detallan sucintamente las conclusiones que se extraen de todo lo anterior:

- El Sr/a. \_\_\_\_\_ falleció intestado y sin herederos forzosos.
- La reserva realizada por el donante en la estipulación segunda carece de efectividad al no haber hecho uso de la misma en vida.
- Se considera que no resulta posible el ejercicio de la acción de revocación de la donación, al no haber sido ejercida por el donante ni haberse designado sustitutos a tales efectos.
- Con independencia de ello, se considera que el Ayuntamiento sí está obligado al cumplimiento de la voluntad del donante, en el sentido de mantener la afectación del inmueble a los fines de naturaleza jurídico pública que se determinan en la escritura y de manera concreta a *"... a fines culturales y de difusión de la cultura"*, establecidos en la cláusula tercera, párrafo primero.

Este es el informe de la Oficialía Mayor (Asistencia y Asesoramiento Jurídico Local) en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para el Ayuntamiento de \_\_\_\_\_, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

Badajoz 2018