

ASUNTO: BIENES***Cesión de terrenos con calificación de comunales para acondicionamiento de la Carretera EX-112*****3/11**

FD

INFORME**I. 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 2011, tiene entrada en este Servicio, escrito del Ayuntamiento de _____, mediante el que se solicita informe "... donde se describa el procedimiento a seguir, así como el modelo de expediente de cesión de terrenos para el acondicionamiento de la Carretera EX112 y la segregación de dichos terrenos."
- Junto con la solicitud se acompaña la siguiente documentación:
 - Copia de la inscripción en el Inventario de Bienes y Derechos del Ayuntamiento, Fincas Rústicas, en el que aparece con el nº __ la finca afectada, denominada "Dehesa _____", con una superficie de _____ hectáreas, con calificación de Bien Comunal.
 - Copia de la nota simple informativa de la inscripción registral de la finca anterior.
 - Escrito del Secretario General de la Consejería de Fomento en relación con las obras de "Acondicionamiento Ctra. EX112, _____", en el que se hace constar que el "... proyecto fue aprobado con fecha _____ de 2010, se ven afectados terrenos pertenecientes a las parcelas que a continuación se relacionan, que según nuestros archivos son propiedad del Ayuntamiento de _____." Los bienes afectados son parte de la finca comunal indicada, con una



superficie de _____ metros cuadrados, _____ metros lineales de malla y ___ puertas. En el mismo escrito se manifiesta que *"Con objeto de regularizar la situación legal del expediente, siendo necesario disponer de los terrenos indicados para la ejecución de la mencionada obra, cuyo proyecto lleva implícita la declaración de utilidad pública, por el presente tengo a bien solicitar la CESIÓN de los terrenos afectados por la ejecución de dicha obra ..."*

II. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Constitución Española de 1978 (CE).
- 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 de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (RBEL).
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP).
- Ley 2/2008, de 16 de junio, de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Extremadura (LPCAEX).
- Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación Forzosa (LEF).
- Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.
- Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLR).
- Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura (LSOTEX).

III. FONDO DEL ASUNTO.

1º. De los antecedentes consignados se deduce la necesidad de realizar operaciones de índole diversa: de un lado, la delimitación de la superficie afectada para su segregación de la finca matriz, y realizado esto, la desafectación del carácter comunal de la finca para su posterior cesión a la Administración Autonómica, para llevar a cabo el proyecto de "Acondicionamiento de la Carretera EX112".

2º. Por lo que respecta a la delimitación de los terrenos y su segregación, debe procederse a su previa descripción, acordándola sin más, puesto que en modo alguno se trata de una parcelación urbanística. A tales efectos, téngase en cuenta, sobre todo, que se trata de segregar unos terrenos que se van a agregar a los ya ocupados por la carretera; además, lo dispuesto en los artículos 13.1, párrafo segundo, del TRLR "Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de



ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural.”, 28.1 de la LSOTEX “1. En la aprobación de los proyectos de obras y servicios públicos se entenderá implícita la calificación urbanística del suelo a que afecten, cuando dicha calificación sea precisa conforme a esta Ley.” y 188 de la misma norma que regula el “Trámite de consulta sustitutivo de la licencia o autorización”, para obras públicas promovidas por la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las Diputaciones, que es el supuesto ante el que nos encontramos.

3º. Como queda dicho, los bienes afectados tiene la consideración de comunales, categoría de bienes que el artículo 132.1 de la CE equipara a los bienes de dominio público dotándolos de la característica de la inalienabilidad, peculiaridad recogida asimismo en los artículos 80 de la LBRL y 5 del RBEL. Es la norma constitucional la que remite a la ley para la regulación del régimen jurídico de los bienes comunales y su desafectación, ordenación que, al margen de la general establecida en los artículos 81 de la LBRL y 8 del RBEL, está recogida específicamente para los bienes comunales en los artículos 78 del TRRL y 100 del RBEL, preceptos que exigen para llevar a cabo la desafectación que los bienes “... no hubieren sido objeto de disfrute de esta índole durante más de diez años, ...”, requisito que no se da en este caso, según la información facilitada por el propio Ayuntamiento.

No obstante, deben tenerse en cuenta las singularidades que concurren en este supuesto concreto, desafectación del carácter comunal de una porción de la finca para llevar a cabo las obras de “Acondicionamiento de la Ctra. EX112”, actuación que la Administración Autonómica puede llevar a cabo mediante el régimen de expropiación forzosa, por cuanto el proyecto de obras aprobado, como se ha dicho, “... lleva implícita la declaración de utilidad pública ...” El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 3 de octubre de 1994, tiene declarado en su Fundamento de Derecho Cuarto que “...la expropiación forzosa se sobrepone a la utilidad o interés público que para el Ayuntamiento de Barbate y el Común de sus Vecinos tienen los bienes comunales expropiados que formaban parte de las denominadas «Hazas de Suerte». En los supuestos de expropiación forzosa de bienes comunales no es necesario un expediente de desafectación de tales bienes, porque la desafectación está implícita en la expropiación y en la consiguiente afección de los bienes a la utilidad pública que la originó. En el presente supuesto concurre además la específica circunstancia de que el Ayuntamiento de Barbate, cuando se verificó la expropiación, tomó en cuenta la posibilidad de que fuera necesario instruir y resolver un expediente de alteración jurídica de los bienes afectados por la expropiación forzosa derivada del Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 julio 1981, consultando a este efecto a la Dirección General de Administración Local del entonces Ministerio de Administración Territorial. Dicho Centro Directivo respondió en 13 de abril de 1982, como consta en las actuaciones, que, en razón de la especialidad de la materia, no era necesario tramitar el referido expediente, habida cuenta que la calificación jurídica (de los bienes comunales) viene alterada por su destino futuro y resulta «implícita» en actos administrativos dictados en vía expropiatoria, con iguales o mayores



solemnidades que las previstas en el artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 27 mayo 1955. En efecto, el apartado 3 del mencionado artículo 8 exceptúa del expediente de desafectación los casos en que la alteración derivare expresa o «implícitamente» de actos administrativos dictados con iguales o mayores solemnidades que las señaladas para el procedimiento de desafectación; como ocurre con el desenvolvimiento de la expropiación forzosa objeto del litigio, en que la declaración de utilidad pública y necesidad de la ocupación de los bienes demuestra la procedencia del cambio de afectación, existiendo asimismo trámite de información pública (al que hace referencia la Orden 19 agosto 1981, que hizo público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 31 julio del mismo año). Equivalente excepción al expediente de desafectación se contiene en el artículo 81.2 apartado a) de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 2 abril 1985, cuando establece que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales se produce automáticamente por la aprobación definitiva de los proyectos de obras y servicios. De tales razones ha de concluirse que la expropiación forzosa de los bienes comunales que formaban parte de las «Hazas de Suerte» no exigía expediente de desafectación, pues tal desafectación estaba implícita en la expropiación de los bienes para fines de utilidad pública, ...”, y en el Fundamento de Derecho Quinto que “No se ha producido infracción del artículo 132.1 de la Constitución, ya que los bienes comunales tienen el carácter de inalienables salvo desafectación, lo que no excluye que estén sujetos a expropiación forzosa por causa de utilidad pública, más aún constituyendo la referida expropiación uno de los supuestos exceptuados de la necesidad de expediente de desafectación, según lo prevenido en el artículo 8.3 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 1955, entonces vigente. El artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa (RCL 1954\1848 y NDL 12531) no permite deducir que los bienes comunales no son susceptibles de expropiación, ya que se refiere no sólo a la privación singular de la propiedad privada, sino también de los derechos e intereses patrimoniales legítimos, aludiendo el artículo 89, apartado B) del citado texto legal, como perjuicios indemnizables que puede motivar la expropiación que dé lugar a traslado de poblaciones, al «derecho de disfrute de terrenos comunales por razón de vecindad», con lo que claramente se manifiesta la posibilidad de expropiación de dichos terrenos ...”

Bien es claro que el supuesto objeto de este informe no es el mismo del litigio enjuiciado por la Sentencia reproducida, ya que no se pretende la expropiación de los bienes comunales, sino su cesión gratuita, conforme a los artículos 79.2 del TRRL y 109 del RBEL, lo que ocurre es que para poder llevar a cabo la cesión, resulta imprescindible su desafectación del carácter comunal y su transformación en bienes patrimoniales, lo que podrá ser acordado tomando como base que el proyecto de la obras en cuestión lleva aparejada esa declaración de utilidad pública que exige no ya los artículos 78 del TRRL y 100 del RBEL, sino la doctrina del Tribunal Supremo transcrita anteriormente.

El expediente en cuestión tendrá que tramitarse por el procedimiento previsto en los preceptos antes citados: 1º, Exposición pública previa por plazo de un mes; 2º, acuerdo del Ayuntamiento Pleno, adoptado con el voto de la



mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación; y 3º, aprobación por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma.

4º. Practicada la delimitación y segregación de la porción de terreno solicitada para ser agregada a la de la carretera y tramitada la desafectación en la forma indicada, el Ayuntamiento estará en condiciones de proceder a la cesión gratuita de los terrenos. Como se ha señalado, las normas habilitantes son los ya citados artículos 79.2 del TRRL y 109.2 del RBEL. Ambos preceptos permiten la cesión gratuita de los bienes inmuebles patrimoniales a Entidades o instituciones públicas (la Junta de Extremadura lo es), bajo la condición de que sea para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal (lo que tendrá que acreditar el Ayuntamiento en la Memoria que, como se verá a continuación, preceptivamente habrá de redactar).

El procedimiento está regulado en el artículo 110 del RBEL que exige "... acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, previa instrucción del expediente con arreglo a estos requisitos:

- a. *Justificación documental por la propia entidad o institución solicitante de su carácter público y memoria demostrativa de que los fines que persigue han de redundar de manera evidente y positiva en beneficio de los habitantes del término municipal.*
- b. *Certificación del Registro de la Propiedad acreditativa de que los bienes se hallan debidamente inscritos en concepto de patrimoniales de la entidad local.*
- c. *Certificación del Secretario de la Corporación en la que conste que los bienes figuran en el inventario aprobado por la Corporación con la antedicha calificación jurídica.*
- d. *Informe del interventor de fondos en el que pruebe no haber deuda pendiente de liquidación con cargo al presupuesto municipal.*
- e. *Dictamen suscrito por técnico que asevere que los bienes no se hallan comprendidos en ningún plan de ordenación, reforma o adaptación, no son necesarios para la entidad local ni es previsible que lo sean en los diez años inmediatos.*
- f. *Información pública por plazo no inferior a quince días."*

Además, el segundo párrafo del artículo 109.2 del RBEL añade un requisito adicional: dar cuenta a la autoridad competente de la Comunidad Autónoma.

En otro orden, el artículo 111, prevé el régimen que en el futuro seguirán los bienes cedidos, permitiendo la resolución de la cesión y reversión de los bienes si no se destinan al uso para el que fueron cedidos en el plazo señalado en el acuerdo de cesión o si posteriormente dejan de estar destinados a ese uso concreto, con derecho a percibir de la entidad beneficiaria de la cesión el valor de los detrimentos sufridos por los bienes cedidos. El apartado 2, sanciona así mismo que "*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.”

Pese a la solicitud de cesión se limita a los terrenos, se incluyen en la relación de bienes afectados _____ metros lineales de malla y ___puertas, que forman parte de la finca. Por la información facilitada por el Ayuntamiento ambos elementos se sitúan precisamente en la delimitación de la carretera, por lo que seguramente no comportarán la transmisión de la titularidad, bastando la cesión de uso (reguladas para las Administraciones del Estado y de la Comunidad Autónoma de Extremadura en los artículos 143.3 de la LPAP y 125 y 126 de la LPCAEX, respectivamente), la puesta a disposición o la mera autorización para el traslado de la malla y las puertas a la nueva delimitación, extremos estos que deberían concretarse con la Consejería de Fomento.

5º. En conclusión el Ayuntamiento deberá adoptar tres acuerdos: delimitación y segregación de los terrenos, desafectación del carácter comunal y cesión gratuita a la Junta de Extremadura.

Con el fin de facilitar al Ayuntamiento la tramitación de los correspondientes expedientes, se acompañan al presente informe los siguientes anexos:

1. Propuesta de acuerdo de delimitación y segregación de los terrenos para ser agregados a la superficie ya ocupada por la carretera y de desafectación del carácter comunal de los terrenos y su calificación como bienes patrimoniales.

2. Propuesta de acuerdo de cesión gratuita de los terrenos a la Junta de Extremadura y, en su caso, la cesión de uso, puesta a disposición o autorización del traslado a la nueva delimitación de los _____ metros lineales de malla y ___puertas.

3. Modelo de anuncio de exposición pública del expediente de desafectación.

4. Modelo de anuncio exposición pública del expediente de cesión gratuita a la Junta de Extremadura.

A criterio de este funcionario, no hay inconveniente para que los acuerdos de delimitación y segregación y desafectación se adopten en un solo acto, que incluso podría recoger el tercero de ellos, si bien condicionado a la tramitación plena del expediente de desafectación; no obstante, convendría que esto último se consultara con la Secretaría de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura, que es el órgano competente para aprobar definitivamente la desafectación de conformidad con el artículo 6.1.f) del Decreto 63/2010, de 12 de marzo.

En Badajoz, a 14 de febrero de 2010.

**ANEXO 1**

1º. Delimitar y segregar sendas porciones de suelo rústico situadas a ambos márgenes de la Carretera EX112 a su paso por la finca comunal de este Municipio, conocida con el nombre de " _____", con una superficie total de _____ metros cuadrados, para su futura agregación a la referida Carretera, con la siguiente descripción que consta en el informe técnico y documentación gráfica que se unen al fondo documental de la presente acta:

Poner la descripción que consta en el informe técnico

2º. Desafectar los terrenos delimitados y segregados del carácter comunal y su transformación en bien patrimonial.

3º. Solicitar de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural de la Junta de Extremadura la aprobación definitiva del expediente.

4º. Recepcionar formalmente los bienes desafectados e incorporarlos al patrimonio del Ayuntamiento con la calificación de bienes patrimoniales, una vez obtenida la aprobación de la Comunidad Autónoma.

OBSERVACIONES:

- a) Con carácter previo debe procederse a la exposición pública del expediente por un plazo que no debe ser inferior a un mes.
- b) Si se presentan alegaciones, reparos u observaciones en el trámite de información pública, deben ser resueltas en el acuerdo de aprobación.
- c) El acuerdo debe adoptarse con el quórum de mayoría absoluta.
- d) Una vez es firme el acuerdo debe solicitarse la aprobación de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural.
- e) Producida la incorporación al Inventario, se solicita la inscripción en el Registro de la Propiedad, mediante la aportación de la correspondiente certificación.

**ANEXO 2**

1º. Aprobar provisionalmente la cesión a favor de la Junta de Extremadura de sendas porciones de suelo rústico situadas a ambos márgenes de la Carretera EX112 a su paso por la finca comunal de este Municipio, conocida con el nombre de " _____", con una superficie total de _____ metros cuadrados, para su futura agregación a la referida Carretera, con la siguiente descripción que consta en el informe técnico y documentación gráfica que se unen al fondo documental de la presente acta:

Poner la descripción que consta en el informe técnico

2º. De conformidad con lo previsto en el artículo 111.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales se entenderá que los fines para los cuales se han cedido los bienes deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.

3º. La exposición pública del expediente por término de quince días a los efectos de información pública y audiencia de los ciudadanos.

4º. Elevar este acuerdo a definitivo si, transcurrido el período de exposición pública, no se hubieran presentado reclamaciones, reparos u observaciones.

OBSERVACIONES:

- a) Este acuerdo podría simultanearse con el de desafectación; no obstante sería conveniente consultarlo con la Secretaría de Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Rural, ya que le corresponde la aprobación definitiva de ese expediente. En tal caso debe corregirse para evitar las reiteraciones.
- b) En el expediente deben constar todos los antecedentes a los que se alude en el artículo 110.1 del RBEL.
- c) En este caso, la exposición pública es posterior al acuerdo, por ello se declara en el mismo que será definitivo en ausencia de reclamaciones, reparos u observaciones. Si las hubiera deben resolverse por el pleno y aprobar, en su caso, definitivamente el expediente.
- d) El acuerdo se adoptará con el quórum de mayoría absoluta.

**ANEXO 3****ANUNCIO**

Por este Ayuntamiento se tramita expediente de desafectación del carácter comunal de dos porciones de suelo rústico situadas a ambos márgenes de la Carretera EX112 a su paso por la finca comunal de este Municipio, conocida con el nombre de " _____", con una superficie total de _____ metros cuadrados, para su futura agregación a la referida Carretera, con la siguiente descripción que consta en el informe técnico y documentación gráfica:

Poner la descripción que consta en el informe técnico

En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 78.1 del Texto Refundido de Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y 100.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, en relación con el artículo 8.2 de la norma citada en último término, se somete a información pública el expediente por plazo de un mes, a los efectos de información pública y audiencia de los interesados, durante el cual se podrá examinar y presentar las reclamaciones, reparos u observaciones que se estimen oportunas.

_____, __ de _____ de 2011.

El Alcalde,

**ANEXO 4****ANUNCIO**

El Ayuntamiento Pleno, en sesión celebrada el día ____ de _____ de 2011 provisionalmente la cesión a favor de la Junta de Extremadura de dos porciones de suelo rústico situadas a ambos márgenes de la Carretera EX112 a su paso por la finca comunal de este Municipio, conocida con el nombre de "_____", con una superficie total de _____ metros cuadrados, para su futura agregación a la referida Carretera, con la siguiente descripción que consta en el informe técnico y documentación gráfica:

Poner la descripción que consta en el informe técnico

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 110.1.f) del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, se somete a información pública el expediente por plazo de quince días, a los efectos de información pública y audiencia de los interesados, durante el cual se podrá examinar y presentar las reclamaciones, reparos u observaciones que se estimen oportunas.

_____, ____ de _____ de 2011.

El Alcalde,