



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de diciembre de 2011, ha examinado *la consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 9 de noviembre de 2011 tuvo entrada en este Consejo Consultivo *la consulta facultativa planteada por el Ayuntamiento de xxxxx, relativa al órgano municipal competente para alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público en el Ayuntamiento.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de noviembre de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.439/2011, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Único.- Mediante escrito de 28 de octubre de 2011 el Ayuntamiento de xxxxx solicita, a través de la Consejería de la Presidencia, dictamen facultativo del Consejo Consultivo de Castilla y León en el que se pronuncie sobre el órgano municipal competente para alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público en el Ayuntamiento de xxxxx.

La consulta trae causa de la controversia surgida entre el Ayuntamiento y la Dirección General de Infraestructuras, Equipamiento y Servicios de la



Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, al considerar el primero que la competencia corresponde a la Junta de Gobierno Local por tratarse de un municipio de gran población, mientras que la Administración Autonómica considera que el órgano competente es el Pleno.

Los antecedentes de la consulta son los siguientes:

1.- El 30 de marzo de 2011 el Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento inició, a petición del Servicio de Educación, los procedimientos para la desafectación parcial de los colegios públicos "xxxx1" y "xxxx2", ambos de titularidad municipal; en concreto, para la desafectación de las instalaciones de esos centros destinadas a usos distintos de la educación obligatoria.

2.- El 29 de abril la Junta de Gobierno Local solicitó a la Dirección Provincial de Educación autorización para la desafectación parcial de los colegios citados, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional decimoquinta de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y en el Decreto 31/2001, de 1 de febrero, por el que se regula el procedimiento de autorización previa a la desafectación de edificios públicos educativos y otros inmuebles de titularidad municipal.

3.- El 6 de junio la Directora Provincial de Educación requirió al Ayuntamiento para que subsanara la solicitud, al considerar que los acuerdos debían ser adoptados por el Pleno del Ayuntamiento y no por la Junta de Gobierno Local.

Se acompaña a la solicitud, como documentación del expediente:

a) Expedientes nº xxx/2011 y xx1/2011, tramitados por el Ayuntamiento de xxxxx, relativos a la desafectación parcial de los colegios públicos "xxxx1" y "xxxx2", respectivamente, de los que trae causa la consulta objeto del presente dictamen. En ellos figuran los siguientes documentos:

- Solicitudes de desafectación realizadas por la Directora del Servicio de Educación el 22 de marzo de 2011.

- Decretos de 30 de marzo por los que se inician los expedientes de desafectación parcial.



- Informes emitidos por la Sección de Inventario el 19 de abril, a los que se adjuntan las fichas de las propiedades municipales.

- Acuerdos de la Junta de Gobierno Local de 29 de abril, por los que se solicita a la Dirección Provincial de Educación autorización para la desafectación parcial de los colegios.

- Escritos de la Dirección Provincial de Educación de 6 de junio, por los que se requiere al Ayuntamiento la subsanación de la solicitud de autorización, al tratarse de un asunto que debe adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento.

b) Resolución de 3 de mayo de la Dirección General de Infraestructuras, Equipamiento y Servicios de la Consejería de Educación, por la que se inadmite la solicitud de autorización previa a la desafectación completa del Centro de Educación Infantil y Primaria "xxxx3" (tramitado como expediente nº xx2/2010 por el Ayuntamiento de xxxxx), al considerar que la competencia para alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público corresponde al Pleno del Ayuntamiento (se exponen también otros motivos de fondo).

c) Informe del Secretario General del Ayuntamiento de xxxxx de 18 de julio, en el que concluye que "el órgano competente para alterar la calificación jurídica de los bienes, en los municipios de gran población, es la Junta de Gobierno Local".

d) Certificado de la Directora del Departamento de Patrimonio del Ayuntamiento (por delegación del Vicesecretario General) expedido el 28 de octubre de 2011, en el que se hace constar el Acuerdo del Pleno, adoptado el 4 de octubre anterior, de solicitar dictamen facultativo al Consejo Consultivo de Castilla y León en relación con la cuestión antedicha.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina con carácter facultativo de acuerdo con lo previsto por el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda la emisión del dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla B), apartado a), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- Al tratarse de una consulta facultativa planteada por una Entidad Local, su admisión a trámite se encuentra condicionada a la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 6 de la Ley 1/2002, de 9 de abril:

a) Que la consulta se realice a través de la Consejería competente en materia de administración territorial (en la actualidad, la Consejería de la Presidencia).

b) Que el acuerdo de solicitar el dictamen facultativo del Consejo se adopte por el Pleno de la Corporación Local.

c) Que la consulta verse sobre asuntos de especial trascendencia o repercusión, apreciada por el Consejo.

Además, por analogía con lo previsto en el artículo 5 de la Ley en relación con las consultas facultativas que pueden plantear el Presidente de la Junta de Castilla y León y el Presidente de las Cortes de Castilla León, el asunto sometido a consulta no debe ser ninguno de los incluidos en el artículo 4 de la Ley como sometidos a dictamen preceptivo del Consejo. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen 590/1999, de 20 de mayo, y en su Memoria del año 1983, así como este Órgano Consultivo en sus Dictámenes 174/2004, de 9 de junio, 491/2004, de 3 de agosto, 645/2005, de 1 de septiembre, 539/2007, de 5 de julio, o 395/2008, de 29 de mayo, entre otros.

En el presente caso se han cumplido los requisitos exigidos: el Pleno del Ayuntamiento ha acordado solicitar la consulta facultativa, la petición se ha



realizado a través de la Consejería de la Presidencia y el asunto objeto de consulta tiene, a juicio de este Consejo, especial trascendencia y repercusión, al versar sobre la delimitación de atribuciones de los órganos municipales en los municipios de gran población.

3ª.- La consulta planteada tiene por objeto que el Consejo Consultivo se pronuncie sobre el órgano municipal competente para alterar la calificación jurídica de los bienes de dominio público en el Ayuntamiento de xxxxx, en cuanto municipio de gran población.

Como se ha expuesto, la consulta trae causa de las diferencias de criterio existentes entre el Ayuntamiento y la Administración Autonómica durante la tramitación de varios procedimientos de desafectación, al considerar el primero que la competencia para acordar la desafectación de los bienes demaniales corresponde a la Junta de Gobierno Local, por tratarse de un municipio de gran población, mientras que la Administración Autonómica entiende que el órgano competente es el Pleno.

La discrepancia entre ambas Administraciones surge en relación con el contenido y alcance de la competencia de "gestión, adquisición y enajenación del patrimonio", que la letra f) del artículo 127.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL), atribuía a la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población; y con las consecuencias de su derogación por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP).

Como paso previo al análisis de la cuestión es preciso exponer cuál es el marco normativo vigente en esta materia.

La LBRL establece en su título X (artículos 121 a 132) el régimen de organización de los municipios de gran población (introducido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local), cuyos artículos 123.1 y 127.1 recogen las atribuciones del Pleno y de la Junta de Gobierno Local. En la letra f) del artículo 127.1 (derogada por la LCSP) se atribuía a la Junta de Gobierno Local como competencia "Las contrataciones y concesiones, incluidas las de carácter plurianual, la ampliación del número de anualidades y la modificación de los porcentajes de gastos plurianuales, así como la gestión, adquisición y enajenación del patrimonio, la concertación de



operaciones de crédito, todo ello de acuerdo con el presupuesto y sus bases de ejecución”.

La LCSP derogó los preceptos de la LBRL relativos a la contratación: no sólo el artículo 127.1.f) citado, sino también los que atribuían competencias en materia de contratación al Alcalde y al Pleno del Ayuntamiento (artículos 21.1, letras ñ y p y 22.1, letras n y o) y al Pleno y al Presidente de la Diputación (artículos 33.2, letras l y n; y 34.1, letras k y m), así como el artículo 88 que establecía normas específicas para la contratación de las Corporaciones Locales.

Junto a ello, la disposición adicional segunda de la LCSP establece “Normas específicas de contratación en las Entidades Locales”, cuyo contenido se mantiene en la disposición adicional segunda del nuevo texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Los apartados 1, 2 y 3 de la citada disposición adicional establecen lo siguiente:

»1. Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, de gestión de servicios públicos, los contratos administrativos especiales, y los contratos privados cuando su importe no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

»Asimismo corresponde a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades locales la adjudicación de concesiones sobre los bienes de las mismas y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial cuando su valor no supere el 10 por ciento de los recursos ordinarios del presupuesto ni el importe de tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio, cuando su valor no supere el porcentaje ni la cuantía indicados.



»2. Corresponde al Pleno las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos no mencionados en el apartado anterior que celebre la Entidad local.

»Asimismo corresponde al Pleno la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación y la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial así como la enajenación del patrimonio cuando no estén atribuidas al Alcalde o al Presidente, y de los bienes declarados de valor histórico o artístico cualquiera que sea su valor.

»3. En los municipios de gran población a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las competencias que se describen en los apartados anteriores se ejercerán por la Junta de Gobierno Local, cualquiera que sea el importe del contrato o la duración del mismo”.

Pues bien, el Ayuntamiento sostiene que la Junta de Gobierno Local es competente para acordar la alteración de la calificación jurídica de los bienes municipales, con base en dos argumentos:

- Que la derogación de la letra f) del artículo 127.1 de la LBRL es parcial y sólo está referida a la materia contractual -que se regirá por lo previsto en la disposición adicional segunda de la LCSP-, por lo que se mantiene vigente la atribución a la Junta de Gobierno Local en materia patrimonial (gestión, adquisición y enajenación del patrimonio)

- O bien que la derogación es total y la atribución de competencias que realiza el apartado 3 de la disposición adicional segunda de la LCSP hace referencia a todas las materias a que aludía la letra f) del artículo 127.1 de la LBRL (incluida la gestión patrimonial -no mencionada en la disposición adicional-).

El Ayuntamiento afirma que, en cualquier caso, la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales es un acto de gestión patrimonial previo a la enajenación o cesión y que esa fue la voluntad del legislador al modificar la LBRL mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local.



Este Consejo Consultivo no comparte el criterio del Ayuntamiento por los siguientes motivos:

A) En primer lugar, resulta indiscutible que la letra b) de la disposición derogatoria única de la LCSP abroga de manera expresa la letra f) del apartado 1 del artículo 127. La literalidad de la disposición es clara y no permite interpretar que se haya producido una derogación parcial del contenido de la letra f).

Al haber derogado la LCSP los artículos de la LBRL que delimitaban las competencias del Pleno, del Alcalde y de la Junta de Gobierno Local, en los municipios de gran población en materia de contratación, ha de acudir a la LCSP para determinar cuál es el órgano municipal competente en esta materia en cada caso.

Así, de acuerdo con el apartado 3 de la disposición adicional segunda, en los municipios de gran población corresponden a la Junta de Gobierno Local las competencias, como órgano de contratación, en los contratos mencionados en el apartado 1 de esa disposición que celebre la Entidad Local, así como la adjudicación de concesiones sobre los bienes de la Corporación, la adquisición de bienes inmuebles y derechos sujetos a la legislación patrimonial y la enajenación del patrimonio.

Sin embargo, la disposición adicional no recoge todas las atribuciones que mencionaba la letra f) del artículo 127.1 de la LBRL (entre ellas, la gestión del patrimonio), sino sólo las relativas a la contratación. Por ello, el ejercicio de las competencias no reguladas en la LCSP corresponderá al órgano municipal que corresponda de acuerdo con la normativa de régimen local, en este caso, la LBRL.

B) En segundo lugar, el Ayuntamiento afirma que la alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos es un acto de gestión patrimonial. Argumenta en defensa de su postura que sí, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la LCSP, la Junta de Gobierno Local es competente para acordar la enajenación del patrimonio, también lo será para acordar la alteración de la calificación jurídica de los bienes, ya que es un acto de mera gestión, previo a la enajenación. Según señala, "se trata de un apartado específico del proceso instrumental para el logro o finalidad perseguida. En el



procedimiento de gestión o enajenación de un bien, se altera su calificación jurídica, en función del destino que se pretende”.

Sin embargo, el Ayuntamiento parece incurrir en un error de concepto ya que, al afirmar que la alteración de la calificación jurídica de los bienes es un acto de gestión patrimonial previo a la enajenación, parece considerar que solo tiene tal carácter la desafectación de bienes.

Debe recordarse que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de la Administración puede producirse por afectación y por desafectación. La afectación determina la vinculación de los bienes y derechos a un uso general o a un servicio público y su consiguiente integración en el dominio público, que conlleva su caracterización como inalienables, imprescriptibles e inembargables (artículos 65 y 30 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas -en adelante, LPAP-) y el sometimiento a un régimen jurídico especial. La desafectación, por el contrario, implica que los bienes y derechos demaniales pierden tal condición y adquieren la de patrimoniales, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público (artículo 69 de la LPAP). La alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos puede realizarse por ley o a través de un acto singular y expreso del órgano que legalmente se determine, y a través del procedimiento también legalmente previsto.

De acuerdo con ello, la alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos no puede considerarse como un acto de mera gestión patrimonial, y así se infiere también de la LPAP:

a) La LPAP parece distinguir claramente ambos conceptos, al regularlos en distintos títulos:

- La gestión patrimonial se regula en el título V (artículos 110 y siguientes) y, según la exposición de motivos de la ley, dicha regulación constituye la base jurídica de la gestión de los bienes y derechos públicos. Debe destacarse que el título se refiere a los negocios patrimoniales, es decir, a los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales (no sobre bienes y derechos demaniales, ya que éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables), y enumera los siguientes actos de gestión patrimonial: adquisiciones a título oneroso de bienes y derechos,



arrendamiento de inmuebles, conservación de los bienes y derechos demaniales y patrimoniales, enajenación, cesión, gravamen y permuta de bienes y derechos.

- La afectación y desafectación se regulan en el título III (“De los bienes y derechos públicos”), junto con la mutación de destino de los bienes y derechos y la adscripción y desadscripción de bienes y derechos.

b) El artículo 6 de la LPAP, que establece los principios relativos a los bienes y derechos de dominio público, dispone que “la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones Públicas” se ajustarán, entre otros, al principio de inalienabilidad. Por ello, si la inalienabilidad de los bienes es un principio inspirador de la gestión de los bienes y derechos demaniales, no cabe interpretar que un acto destinado a suprimir ese carácter inalienable, como es la alteración de la calificación jurídica de los bienes, pueda integrarse en las facultades de gestión de dichos bienes.

c) No puede considerarse la alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos como un trámite previo para la enajenación de bienes. Por un lado, porque la alteración comprende no sólo la desafectación sino también la afectación de bienes y derechos (sin relación alguna con la enajenación del patrimonio); por otro lado, porque la desafectación no conlleva necesariamente la enajenación (en los casos analizados, las desafectaciones pretendidas por el Ayuntamiento no tienen por finalidad la venta posterior de los bienes); y finalmente, porque la LPAP solo se refiere como trámites previos a la enajenación de bienes y derechos patrimoniales los enumerados en el artículo 136 para la enajenación de bienes inmuebles (“se procederá a depurar la situación física y jurídica del mismo, practicándose el deslinde si fuese necesario e inscribiéndose en el Registro de la Propiedad si todavía no lo estuviese”), sin que se contemple la desafectación entre ellos, pues, como se ha indicado, sólo son susceptibles de enajenación los bienes y derechos patrimoniales.

La enajenación del patrimonio exige como requisito esencial que los bienes no sean inalienables y *extracomercium*. Los bienes demaniales están revestidos de la nota de inalienabilidad que impide que puedan ser enajenados. Solo cuando hayan sido desafectados y adquirido la condición de patrimoniales, y por tanto alienables, podrán ser susceptibles de enajenarse.



En definitiva, la alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos es un acto administrativo sustancial que excede de las facultades de mera gestión patrimonial, ya que es determinante del régimen jurídico de los bienes.

C) Excluida la posibilidad de que la alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos forme parte de la gestión patrimonial, es preciso analizar cuál es el órgano competente para acordar dicha alteración.

Como se ha expuesto anteriormente, la gestión del patrimonio es una competencia que, pese a contemplarse en la derogada letra f) del artículo 127.1 de la LBRL, no está recogida en la LCSP, por lo que la determinación del órgano municipal competente para ejercer esta atribución se regirá por lo previsto en la LBRL.

La interpretación literal de la LBRL lleva a entender que la competencia para la alteración de la calificación jurídica de los bienes públicos corresponde al Pleno de la Corporación.

Ni el artículo 123.1 ni el artículo 127.1 recogen de manera expresa esta competencia como atribución del Pleno y de la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población, a diferencia de los artículos 22.2.1 y 33.2.g, referidos al Pleno del Ayuntamiento -en los municipios de régimen común- y de la Diputación, respectivamente, que sí contemplan como competencia específica "la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público" (la competencia sobre "enajenaciones patrimoniales" -artículos 22.o y 33.n- fue derogada por la LCSP, que regula dicha materia). Resulta razonable pensar que, si la ley hubiera querido atribuir aquella competencia a la Junta de Gobierno Local en los municipios de gran población, la habría recogido de manera expresa en el artículo 127.1 de modo análogo a los artículos 22 y 33.

Al no figurar dicha competencia en ese precepto ni en ningún otro del título X ("Régimen de organización de los municipios de gran población"), debe acudir, por imperativo del artículo 19.3 de la LBRL, al régimen común previsto en los artículos 20 y siguientes de dicha Ley, en el que se atribuye la competencia al Pleno (artículo 22.2.1).



Por otra parte, el artículo 8, apartados 1 y 2, del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, exige que la alteración de la calificación jurídica de los bienes de las Entidades Locales se realice mediante un expediente en el que se acrediten su oportunidad y legalidad, y que la decisión se adopte “previa información pública durante un mes, por la Corporación Local respectiva, mediante acuerdo adoptado con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la misma”. La exigencia de acuerdo mayoritario del número de miembros de la corporación refuerza la conclusión de que la competencia corresponde al Pleno, máxime cuando el artículo 126.2, párrafo segundo LBRL, permite que parte de la Junta de Gobierno Local esté formada por personas que no sean concejales, es decir, miembros de la Corporación (“El Alcalde podrá nombrar como miembros de la Junta de Gobierno Local a personas que no ostenten la condición de concejales, siempre que su número no supere un tercio de sus miembros, excluido el Alcalde. Sus derechos económicos y prestaciones sociales serán los de los miembros electivos”).

Habida cuenta de que el artículo 8 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales no contradice ninguna previsión del título X de la LBRL, no se observa objeción alguna para mantener su vigencia (disposición adicional undécima de la LBRL).

En virtud de lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que la competencia para acordar la desafectación de los bienes de dominio público en el Ayuntamiento de xxxxx corresponde al Pleno de la Corporación.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León, en relación con la cuestión planteada, informa:

Primero.- La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público del Ayuntamiento no constituye un acto de mera gestión patrimonial.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

Segundo.- El órgano competente para acordar la alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público del Ayuntamiento de xxxxx es el Pleno, que deberá adoptar el acuerdo por mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.