

Mediante escrito de fecha 13 de octubre de 2022, con entrada en el Registro General de la Diputación el día 18 del mismo mes, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de XXX XXX XXX solicita la emisión de informe jurídico en relación a la pretensión de los vecinos de la urbanización “ XXX XXX XXX” de constituirse en una asociación con personalidad jurídica, al objeto de poder resultar destinataria de la cesión de una parcela de carácter privativo, que figura en el Plan Parcial como de equipamiento deportivo.

Atendiendo a lo solicitado se emite el presente

INFORME

I. - NORMATIVA APLICABLE

- Real Decreto de 24 de julio de 1989, por el que se publica el Código Civil.
- Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, del Derecho de Asociación.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.
- Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas
- Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de Bases del Régimen Local.
- Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.
- RD 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio.

II. - ANTECEDENTES DE HECHO Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS.

PRIMERO.- En escrito de fecha 13 de octubre de 2022, la Sra. Alcaldesa del Ayuntamiento de XXX XXX XXX solicita la emisión de informe acerca de propuesta elevada por los vecinos de la urbanización “ XXX XXX XXX”, al objeto de resolver la situación jurídica de la parcela de carácter privativo calificada por Plan Parcial como finca de equipamiento deportivo, y en la que se construyó una piscina para uso privativo de los vecinos de la urbanización.

El Plan Parcial condicionaba la cesión de dicha parcela a favor de los vecinos de la urbanización, a la constitución de una Entidad Urbanística de Conservación, que quedó efectivamente constituida en junio de 2005.

La Comisión Provincial de Urbanismo denegó la inscripción de la Entidad en el Registro de Entidades Urbanísticas de Conservación de la Comunidad Autónoma, al haber entrado en vigor el nuevo texto refundido de la LOTAU de Castilla-La Mancha, que eliminaba la existencia de las Entidades Urbanísticas de Conservación, originándose una situación de hecho en la que el Ayuntamiento resultaba ser el titular registral de la parcela, aunque, atendiendo al Plan Parcial, deberían serlo los vecinos de la Urbanización.

SEGUNDO.- Al objeto de hallar una figura jurídica que permita solucionar la situación descrita, los vecinos de la urbanización plantean al Ayuntamiento la posibilidad de constituirse en una asociación de vecinos sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica, que pueda ser destinataria de la cesión que el Ayuntamiento haga de dicha parcela.

TERCERO.- Mediante escrito de fecha en fecha 27 de octubre de 2022 de la Dirección de Área, se requirió al Ayuntamiento de XXX XXX XXX para que remitiese a este Servicio, entre otros documentos, el informe emitido por el Secretario de la Corporación.

CUARTO.- A petición del Ayuntamiento de XXX XXX XXX, con carácter previo a la emisión del informe solicitado en escrito de 13 de octubre, y a los solos efectos de que por la Corporación, de estimarlo oportuno, pudiesen agilizarse los trámites necesarios para solventar una situación que venía arrastrándose desde hacía varios años, en fecha 22 de noviembre se remite vía correo electrónico la opinión jurídica de este Servicio en relación a la cuestión planteada, no sin antes advertir que no es competencia del Servicio de Asistencia a Municipios "aprobar" la constitución de ninguna asociación, como sugieren los vecinos en su escrito, sino únicamente informar sobre los aspectos jurídicos y procedimentales en referencia a la consulta efectuada.

QUINTO.- Con posterioridad, y mediante escrito fechado el 23 de noviembre de 2022, se remite nueva solicitud por el Ayuntamiento de XXX XXX XXX, adjuntado esta vez el informe del Secretario de la Corporación, informe en el que se reproduce en su totalidad la opinión jurídica emitida por este Servicio y avanzada al Ayuntamiento en correo electrónico de fecha 22 de noviembre, opinión jurídica que pasamos a exponer:

Primero.- Según establece el artículo 392 del Ce, *"Hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece proindiviso a varias personas"*.

Como tiene establecido el TS, las comunidades de propietarios son comunidades de bienes, y se les aplica supletoriamente la Ley de Propiedad Horizontal, es decir: propiedad individual sobre sus inmuebles, y proindiviso sobre sus elementos comunes.

Pues bien, como afirma la JCCA de la Comunidad Valenciana en informe 6/2015, de 13 de noviembre, *"Las comunidades de bienes no gozan de personalidad jurídica independiente de las personas que las conforman, y, por tanto, como tales comunidades, de acuerdo con lo establecido en el artículo 54.1 del TRLCSP (entiéndase art. 65 de la LCSPJ no cumplen uno de los requisitos de aptitud para contratar con el sector público"*.

La ausencia de personalidad jurídica en las comunidades de bienes- y, por ende, en las comunidades de propietarios-, provoca no pocos problemas. La DGRN ha inadmitido la posibilidad de que una comunidad de propietarios como tal pueda acceder al Registro de la Propiedad como adquirente de bienes inmuebles al carecer de personalidad jurídica. En Resolución de 23 de junio de 2021 se afirma que *"...tampoco es posible practicar la inscripción del inmueble directamente a favor de la comunidad de propietarios con indicación de su afectación por destino, ya que carece de personalidad jurídica"*

Como apunta Fernando Pantaleón, la atribución de la personalidad jurídica tiene trascendencia erga omnes, ya que no se circunscribe a la esfera interna de los constituyentes del nuevo ente, sino que afecta principalmente a los terceros, al tráfico jurídico. Lo que, unido a la categórica formulación del art. 35.2.º del Código Civil, impone la premisa de que para que la sociedad civil tenga personalidad jurídica es preciso que una norma legal formulada en términos positivos se la conceda. En opinión del autor citado, solo una reforma de la LPH que atribuyera personalidad jurídica a las comunidades de forma expresa podría resolver la actual situación.

Segundo.- Este Servicio, y en referencia a la misma cuestión, ya emitió informe en fecha 25 de noviembre de 2009 en el que se ponía de manifiesto que, en la actualidad, ha sido voluntad del legislador autonómico que sea la Administración actuante quien asuma la conservación de las obras de urbanización y el mantenimiento de las dotaciones, dejando a salvo únicamente el supuesto de actuaciones urbanizadoras autónomas de determinadas características. Y ya en ese informe se sugería al Ayuntamiento valorar la oportunidad de asumir directamente el mantenimiento de las dotaciones, no sólo por exigirlo así la legislación vigente, sino también para evitar intermediar entre los vecinos - como ocurre ahora - con vistas a su obligada integración en alguna forma asociativa que permita la recepción de la parcela.

Descartada al parecer por el Ayuntamiento esta opción, y en respuesta a la consulta elevada por los vecinos de la urbanización de " XXX XXX XXX" al Registro de la Propiedad, éste informa que los vecinos deben agruparse y constituirse "*de alguna manera*" que permitiera la recepción de la parcela de uso deportivo de la que son destinatarios últimos, entendida la cesión no como cesión del uso, sino de la titularidad misma del bien.

La Entidad Urbanística de Conservación, que no llegó a constituirse, no adquirió la necesaria personalidad jurídica que le hubiera permitido actuar en el mundo del derecho, y, en consecuencia, recibir el bien en calidad de titular del mismo. De lo que se deduce que la adquisición de personalidad jurídica se antoja condición necesaria para que la entidad asociativa que en su caso se constituya pueda llegar a ser titular de un bien, no en régimen de proindiviso, sino de forma separada y autónoma respecto al patrimonio privativo de cada uno de sus miembros. Todo ello, como ya se apuntaba en el informe del año 2009, con independencia de la opinión que pudiera merecernos la indicada cesión y su articulación en el conjunto de cesiones efectuadas a favor del Ayuntamiento, que tampoco es objeto de esta consulta.

Por lo demás, el procedimiento de constitución se encuentra recogido en la Ley Orgánica 1/2002 de 22 de marzo, del derecho de Asociación, a la que nos remitimos.

Tercero.- Respecto a la cesión gratuita del bien patrimonial. La cesión de bienes patrimoniales constituye un negocio jurídico patrimonial excluido de la legislación contractual en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de de Contratos del Sector Público, y debe regirse por el régimen jurídico patrimonial aplicable a los Entes Locales. Dicho régimen aparece sujeto a diferentes niveles regulatorios:

1. - Legislación básica estatal en materia patrimonial - Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas- PAP- y en material local- Ley Reguladora de Bases del Régimen Local-, En este primer nivel regulatorio, resultan de aplicación los preceptos que la DA. Segunda de la LPAP configura como de aplicación general a todas las Administraciones Públicas, así como aquéllos que constituyen legislación básica del Estado. Entre los mismos cabe citar el artículo 30.2 y el 110.3 de la LPAP. Debe considerarse también la legislación básica dictada en materia de régimen local constituida por los artículo 79 a 83 de la LRBRL, y 74 a 87 del TRRL.

2. - En un segundo nivel regulatorio se hallaría lo legislado, en su caso, por la Comunidad Autónoma en materia de bienes. Y en aquello que no resulte regulado en la misma, procederá la aplicación supletoria del derecho estatal, es decir, los restantes preceptos de la Ley de Patrimonio.

3. - Como desarrollo reglamentario de la normativa anterior debe citarse el Reglamento de la Ley de Patrimonio aprobado por RD 1373/2009 de 28 de agosto, cuyos preceptos tendrán carácter básico en la medida en que desarrollen preceptos básicos de la Ley, o supletorio, en la medida en que desarrollen preceptos de la Ley de carácter supletorio.

Por último, será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales en lo que resulte vigente o no afectado por la Legislación anterior.

El artículo 145 de la LPAP establece que los bienes y derechos patrimoniales cuya explotación no se juzgue previsible podrán cederse gratuitamente, para la realización de fines de utilidad pública o interés social, a comunidades autónomas, entidades locales, fundaciones o asociaciones declaradas de utilidad pública. Por su parte, el art. 109 del RBEL establece que *"los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente sino entidades o instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro"*.

En materia de asociaciones privadas de interés público es necesario tener en cuenta la interpretación que de este concepto hace el TS en sentencia de 8 de julio de 2002, en la que señalaba que *"... la calificación como instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro no está vinculada, como pretende la parte actora, a la declaración de utilidad pública de la asociación (prevista en el artículo 4 de la Ley de Asociaciones), cuando la cesionaria constituye una persona jurídica de esa naturaleza, En efecto, la expresión utilizada por la legislación local es un concepto jurídico indeterminado cuya concreción debe realizarse en el momento de la apreciación por la entidad local competente de de la concurrencia de los requisitos exigidos por la Ley para la viabilidad de la cesión gratuita de sus bienes patrimoniales, y no excluye que puedan entenderse comprendidas en la calificación expresada asociaciones que, sin haber obtenido la declaración de utilidad pública, se estime por su actividad y por los fines que realizan una labor de interés público (...)"*

Cuarto.- En cuanto al procedimiento a seguir:

1. Establece el art. 149 de la LPAP que el expediente de cesión comenzará con la solicitud de cesión por la entidad interesada con indicación del bien o derecho cuya cesión se solicita, y el fin a que se destinará, acompañando dicha solicitud de la acreditación de la persona que la formula, así como acreditación de que la entidad cuenta con los medios necesarios para el cumplimiento de los fines.

2. Por otro lado, el artículo 126 del RLPAP contempla la obligación de la asociación solicitante de presentar memoria detallada explicativa de los fines de utilidad pública o interés social a los que se pretende dedicar el bien, expresándose en los mismos términos el art. 110. a) del RBEL

3. - Por último, será necesario dar cumplimiento al resto de los requisitos establecidos en el artículo 110 del RBEL: certificación del Inventario y Registro de la Propiedad, informe de Intervención e informe técnico con el contenido al que se refieren los apartados d) y e) del citado precepto, e información pública por plazo no inferior a quince días.

Es cuanto tengo el deber de informar, advirtiendo, a la vista de los antecedentes expuestos, que la opinión jurídica recogida en el presente Informe no sufre en caso alguno, ni al informe que deba ser emitido por el Secretario de la Corporación en sus funciones de asesoramiento legal preceptivo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 3ª del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los Funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, ni a ningún otro que se hubiese podido solicitar.

Toledo, a 14 de diciembre de 2022