



Ayuntamiento de Móstoles

## INFORME DE ASESORÍA JURÍDICA 46/2025-V

**MATERIA:** Bienes

**ASUNTO:** Aprobación del expediente de cesión mediante mutación demanial subjetiva a la CAM, de la parcela de titularidad pública EED-54 (inscrita en el Registro de la Propiedad nº 3 de Móstoles, Finca 22680, ubicada en la calle Iker Casillas nº 2), para la ejecución y gestión de un colegio Público de Educación Especial.

**PETICIONARIO:** Concejalía de Urbanismo, Vivienda, Patrimonio y Mantenimiento de la Ciudad.

De conformidad con lo establecido en los artículos 129 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y 233 del vigente Reglamento Orgánico Municipal se emite el presente informe, por asignación del Titular, sobre el asunto arriba referenciado.

### ANTECEDENTES

I

Se solicita a esta Asesoría Jurídica por la Concejalía mencionada que se emita informe jurídico sobre el asunto referenciado.

II

Obran en el expediente administrativo los documentos siguientes:

- Providencia de inicio
- Petición de informe.
- Solicitud del Director General de Suelo de la Comunidad de Madrid.
- Informe de Patrimonio de 18 de marzo de 2025 y 4 de abril de 2025
- Notas simples informativas del Registro de la Propiedad nº 3 de Móstoles.
- Cédulas urbanísticas
- Avance-propuesta de resolución.

### LEGISLACIÓN APLICABLE

- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
- Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.
- Ley 6/1997, de 8 de enero, de Protección Pública a la Vivienda de la Comunidad de Madrid.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



## Ayuntamiento de Móstoles

- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Reglamento Orgánico Municipal del Ayuntamiento de Móstoles.
- Reglamento Municipal de Procedimiento Administrativo.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS:

Examinado el expediente remitido, se realizan las consideraciones jurídicas que a continuación se relacionan:

#### **PRIMERA. – De la parcela objeto de mutación demanial.**

El día 13-02-2024 se recibe solicitud de misma fecha del Director General de Infraestructuras y servicios de la Comunidad de Madrid interesando la realización y construcción de un nuevo colegio Público de Educación Especial.

- Obran unidos al expediente administrativo, Informe de Patrimonio de 18 de marzo de 2025 y 4 de abril de 2025 del Director General de Suelo, Javier Tiemblo, en los que se acredita la situación urbanística de la parcela, su carácter demanial, valoración, disponibilidad y la titularidad municipal de las mismas.

#### **SEGUNDA. – Marco jurídico.**

El artículo 91 de la misma Ley 9/2001 se refiere a la obtención de los terrenos destinados para las redes públicas en actuaciones integradas y en su apartado 3 establece que los suelos integrantes de las redes supramunicipales cedidos a la Comunidad de Madrid tendrán la condición de bienes patrimoniales, salvo que una ley les otorgue expresamente el carácter de bienes de dominio público. La naturaleza patrimonial o demanial de estos bienes ha sido objeto de diversas interpretaciones en estos años y al respecto se ha de destacar el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid en relación con la Ley de la Comunidad de Madrid 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público. Este acuerdo establece que se coincide en interpretar el apartado 3 bis del artículo 91 de la Ley 9/2001 en el sentido de que los suelos a que se refiere dicho apartado tienen el carácter de demaniales siempre que así resulte de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y de su legislación específica.

La citada normativa estatal regula este tipo de traslaciones patrimoniales, en los términos siguientes:

"Artículo 71. Mutaciones demaniales.

1. La mutación demanial es el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.
2. Las mutaciones demaniales deberán efectuarse de forma expresa, salvo lo previsto en el apartado siguiente para el caso de reestructuración de órganos.
3. En los casos de reestructuración orgánica se estará, en lo que respecta al destino de los bienes y derechos que tuviesen afectados o adscritos los órganos u organismos que se supriman o reformen, a lo que se establezca en la correspondiente



## Ayuntamiento de Móstoles

disposición. Si no se hubiese previsto nada sobre este particular, se entenderá que los bienes y derechos continúan vinculados a los mismos fines y funciones, considerándose afectados al órgano u organismo al que se hayan atribuido las respectivas competencias sin necesidad de declaración expresa.

4. Reglamentariamente se regularán los términos y condiciones en que los bienes y derechos demaniales de la Administración General del Estado y sus organismos públicos podrán afectarse a otras Administraciones públicas para destinarlos a un determinado uso o servicio público de su competencia. Este supuesto de mutación entre Administraciones públicas no alterará la titularidad de los bienes ni su carácter demanial, y será aplicable a las comunidades autónomas cuando éstas prevean en su legislación la posibilidad de afectar bienes demaniales de su titularidad a la Administración General del Estado o sus organismos públicos para su dedicación a un uso o servicio de su competencia.

Artículo 72. Procedimiento para la mutación demanial.

1. La mutación de destino de los bienes inmuebles de la Administración General del Estado o afectos al cumplimiento de fines o servicios de ésta, compete al Ministro de Hacienda. La incoación e instrucción del correspondiente procedimiento se acordará por la Dirección General del Patrimonio del Estado, a iniciativa propia o a propuesta del departamento u organismo interesado.

2. La orden de mutación demanial requerirá para su efectividad, de la firma de un acta, con intervención de la Dirección General del Patrimonio del Estado y los departamentos u organismos interesados.

3. La mutación de destino de los bienes muebles del Patrimonio del Estado se realizará por los propios departamentos u organismos interesados en la misma.

Para ello se formalizarán por las partes las correspondientes actas de entrega y recepción, que perfeccionarán el cambio de destino de los bienes de que se trate, y constituirán título suficiente para las respectivas altas y bajas en los inventarios de bienes muebles de los departamentos.

4. La mutación de destino de los bienes y derechos demaniales propios de los organismos públicos para el cumplimiento dentro del organismo de sus fines o servicios públicos, se acordará por el ministro titular del departamento del que dependan, a propuesta de su presidente o director. Las mutaciones de destino de bienes y derechos demaniales propios o adscritos de un organismo, para el cumplimiento de fines o servicios de otro organismo o de la Administración General del Estado, serán acordadas por el Ministro de Hacienda, a propuesta conjunta de las dos entidades.

5. En el caso previsto en el apartado 3 del artículo anterior, los departamentos ministeriales o los organismos públicos a que queden afectados los bienes o derechos comunicarán a la Dirección General del Patrimonio del Estado la mutación operada, para que se proceda a tomar razón de la misma en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

Si la adaptación de la situación patrimonial a la reforma orgánica producida exigiese una distribución de los bienes entre varios departamentos u organismos, esta comunicación deberá cursarse con el acuerdo expreso de todos ellos. A falta de acuerdo, cada departamento u organismo remitirá a la Dirección General del Patrimonio del Estado una propuesta de distribución de los bienes y el Ministro de Hacienda resolverá en último término sobre la afectación".

Es preciso señalar, no obstante, que estas disposiciones no son básicas ni de aplicación plena y solo podrán ser aplicadas por las Entidades Locales de forma supletoria cuando no exista regulación expresa de esta materia en la normativa estatal o autonómica sobre régimen local.

En cuanto a normativa autonómica reguladora de la materia, resulta de aplicación el artículo 24.6 de la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, que establece:

"Cuando resulte necesario para el cumplimiento de sus fines, las administraciones territoriales de la Comunidad de Madrid podrán afectar bienes y derechos demaniales a un uso o servicio público competencia de dicha administración autonómica y



## Ayuntamiento de Móstoles

transferirle la titularidad. Si el bien o derecho no fuera destinado al uso o servicio público o dejara de destinarse posteriormente, revertirá a la Administración transmitente, integrándose en su patrimonio con todas sus pertenencias y accesiones.

La Comunidad de Madrid podrá afectar bienes y derechos demaniales de su titularidad a otras administraciones para su dedicación a un uso o servicio público de su competencia, sin transferencia de la titularidad.

La competencia para aceptar y conceder mutaciones demaniales corresponderá al titular de la Consejería de Hacienda."

En el caso sometido a informe estamos ante una mutación demanial subjetiva, es decir, la afectación no cambia, sólo cambia el titular del bien afectado. Los bienes constituyen uno de los tres elementos indispensables para la existencia de una organización y forman parte de ésta. Las relaciones interadministrativas son también relaciones patrimoniales en las que se verifican constantemente transferencias o traslados de bienes, ya sea por acuerdo voluntario, mediante convenio o por ejercicio de la potestad expropiatoria en relación con los bienes públicos pertenecientes a unas y otras.

Las dos grandes fórmulas previstas en nuestro ordenamiento jurídico para las traslaciones voluntarias son las cesiones de bienes que están específicamente referidas a la traslación de la titularidad de los bienes de naturaleza patrimonial y por otro lado, las denominadas mutaciones demaniales, referidas a la traslación de la titularidad de los bienes que gozan de dicha naturaleza jurídica, cuando éstos están afectos a un uso o servicio público, esto es, comparten la categoría de bienes de dominio público en sus diversas variantes.

Por vía de principio, las cesiones con carácter gratuito pueden producirse en relación con los bienes patrimoniales, no sólo entre administraciones públicas, sino que una administración pública puede ceder gratuitamente un bien a otras entidades previstas expresamente en la legislación sobre bienes públicos, las mutaciones demaniales están expresamente reservadas a la transferencia entre entidades administrativas y fundamentalmente en el mismo sentido, para entidades administrativas de carácter territorial que puedan gozar de la capacidad para ostentar bienes de dominio público de forma genérica. Las mutaciones implican cambios en la calificación jurídica de los bienes, lo cual supone la necesidad de concurrencia de unos supuestos y a su vez unas consecuencias en la afectación correspondiente a todo bien de dominio público, pero manteniendo la característica de su naturaleza demanial. Son mutaciones demaniales las modificaciones que se producen en el estatuto jurídico de un bien demanial y que pueden consistir en la alteración de su afectación o destino o en el cambio del sujeto público que ostenta la titularidad correspondiente.

La mutación demanial tiene que tener un carácter necesariamente expreso y supone un cambio del tipo de servicio público o tipo de uso público al que está afecto el bien, con simultánea aceptación de otro distinto, lo cual implica que el bien no deja en ningún momento de ser dominio público. La cesión gratuita de bienes está vinculada a un fin que la justifique y puede ser de la propiedad o sólo del uso del bien, entendiendo que la cesión de la propiedad solo cabrá a favor de las Comunidades Autónomas, entidades locales o fundaciones públicas. Es tal la carga de esta condición que tiene una naturaleza modal, por lo que el incumplimiento de las condiciones supone la resolución de la cesión.

Conforme a las referidas determinaciones legales, podemos hablar de dos grandes tipos de mutaciones demaniales.



## Ayuntamiento de Móstoles

- a) Por un lado, la mutación por cambio de destino del bien, puesto que esta simplemente consiste en una modificación del destino del bien, esto es, en su afectación, pero sin variar su titularidad, del ente subjetivo detentador de ese bien público.
- b) Por otro lado, la mutación demanial, que implicaría una traslación de la titularidad del bien, esto es, la mutación subjetiva, manteniéndose eso sí, la naturaleza demanial del bien, pero cambiando la entidad con competencia sobre éste.

Las de carácter subjetivo, se producen por el cambio de la Administración Pública titular del bien sin que se modifique el destino público, debiéndose regular mediante un acto administrativo expreso formalizado en convenio administrativo o acuerdo de transferencia de forma expresa, en el cual se consigue la alteración de la titularidad, con la correspondiente inscripción del citado título administrativo habilitante de la nueva titularidad en el Registro de la Propiedad correspondiente.

El límite del concepto de mutación demanial, se debe conectar intrínsecamente a la afectación al dominio público, en tanto en cuanto si se pretende que se pierda la cualidad de bien de dominio público, nos encontramos ante otro tipo de figura como es la desafectación, instrumento indispensable para el cambio de calificación jurídica de un bien demanial, que es uno de los elementos rectores de cualquier ley de patrimonio, sea estatal o autonómica, por la determinación del art. 132 de la Constitución que establece esa mutabilidad de los bienes demaniales. Ahora bien, en la mutación demanial, su cualidad es el mantenimiento de la afectación a un uso o servicio público, pero variando o bien la administración titular del bien, o bien la concreta afectación. Para que exista mutación demanial, debe haber una efectiva traslación de la titularidad y competencia sobre el dominio público correspondiente, es una traslación absoluta, no entrando dentro del ámbito de la mutación demanial, las meras gestiones en relación con la administración ordinaria del bien de dominio público, que no implique su traslación absoluta. Así las típicas adscripciones de bienes a entidades institucionales dependientes de la propia administración, pero manteniéndose la titularidad del bien en el ámbito patrimonial de la administración originaria, no corresponderían a la figura de la mutación demanial.

El procedimiento para la realización de las mutaciones demaniales solo está regulado de forma expresa en el artículo 72 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas, para el ámbito de la Administración general del Estado, careciendo este artículo de carácter básico y por tanto no siendo aplicable a las Administraciones autonómicas, ni a las Entidades Locales.

Por lo que se refiere al procedimiento de mutación demanial de las diferentes Comunidades autónomas, debemos acudir a las determinaciones específicas contenidas en las diversas leyes de patrimonio de cada una de estas. En lo referente a las Entidades Locales el Reglamento de Bienes no recoge un procedimiento específico para las mutaciones, por lo que cabe la aplicación, en base a la teoría de la "interiorización" del derecho local por las comunidades autónomas, o por las competencias sobre desarrollo de la legislación básica en materia de régimen local atribuida a dichas entidades regionales, de la legislación propia de las indicadas Comunidades Autónomas. Y así, por ejemplo, a la Ley 3/2001, de 21 de junio, de patrimonio de la Comunidad de Madrid. (artículos 21 a 27).

En consecuencia, una vez verificada la concurrencia de los requisitos esenciales exigidos en el marco normativo de aplicación, no se observa inconveniente jurídico para la aprobación del expediente de



## **Ayuntamiento de Móstoles**

mutación demanial sujetiva de la cesión de la parcela EED-54 del Ayuntamiento de Móstoles a favor de la Comunidad de Madrid con transferencia de titularidad

### **TERCERA. – Órgano competente.**

El órgano competente para la aprobación de la mutación demanial será la Junta de Gobierno Local<sup>1</sup>, conforme a los apartados 9º y 11º de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

### **CUARTA. – *Inventario municipal de bienes.***

El inventario municipal es el medio a través del cual se otorga publicidad posesoria a los bienes de dominio público y patrimoniales y se debe entender como instrumento de garantía del patrimonio de las entidades locales, ya que permite la conservación y defensa del mismo en base a lo establecido en el art. 28 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas:

*“Las Administraciones públicas están obligadas a proteger y defender su patrimonio. A tal fin, protegerán adecuadamente los bienes y derechos que lo integran, procurarán su inscripción registral, y ejercerán las potestades administrativas y acciones judiciales que sean procedentes para ello”.*

El inventario debe reflejar la realidad patrimonial de cada entidad, la situación legal en la que se encuentran sus bienes, las limitaciones que los afectan, etc., siendo necesario mantener actualizada la información, para así garantizar una gestión eficaz y eficiente de los bienes, que se adapte de la mejor forma posible al interés general, de conformidad con lo prevenido en los artículos 17 y siguientes del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

La mutación demanial ha de ser inscrita, por tanto, en el Inventario Municipal de Bienes de acuerdo al procedimiento descrito en la ficha B002 del Manual Descriptivo de Procedimientos: “Modificación Inventario Municipal (Altas, Bajas, Modificaciones), así como en el Registro de la Propiedad, a los fines expuestos y para salvaguardar el ejercicio del derecho de reversión, si la parcela no fuese destinada o dejase de destinarse en el futuro al uso público al que queda adscrita, ex art. 36.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales:

*“Las Corporaciones locales deberán inscribir en el Registro de la Propiedad sus bienes inmuebles y derechos reales, de acuerdo con lo previsto en la legislación hipotecaria”.*

### **CONCLUSIONES:**

### **ÚNICA.**

Bajo las consideraciones expuestas no se observa inconveniente jurídico para la aprobación del expediente de mutación demanial subjetiva con transferencia de titularidad de la parcela EED-54



## Ayuntamiento de Móstoles

(inscrita en el Registro de la Propiedad nº 3 de Móstoles, Finca 22680, ubicada en la calle Iker Casillas nº 2), para la ejecución y gestión de un Colegio Público de Educación Especial del Ayuntamiento de Móstoles a favor de la Comunidad de Madrid.

Es cuanto, por el momento se viene a informar para su unión al expediente de su razón, informe que, no obstante, se somete a criterio mejor autorizado en Derecho.

En Móstoles, a fecha de firma digital

### La Letrada de la Asesoría Jurídica

GIL MORA  
MARIA LOURDES  
- 08940283E

Firmado digitalmente por  
GIL MORA MARIA  
LOURDES - 08940283E  
Fecha: 2025.04.04  
14:17:23 +02'00'

Fdo.: Lourdes Gil Mora

Vº Bº

El Titular de la Asesoría Jurídica

JULIO  
MONTERO  
GONZALEZ -  
08032613R

Firmado digitalmente  
por JULIO MONTERO  
GONZALEZ - 08032613R  
Fecha: 2025.04.04  
14:18:30 +02'00'

Fdo.: Julio Montero González