

**Objeto de la consulta:** conocer si el ayuntamiento puede permutar terrenos de carácter patrimonial por terrenos de un particular, estándose actualmente tramitando un Plan de Delimitación de Suelo Urbano y encontrándose el mismo en fase de exposición pública y tramitación del informe de Sostenibilidad Ambiental. Los terrenos que el ayuntamiento plantea adquirir se encuentran en zona de policía del Río.....y zona potencialmente inundable según informe de avenidas de retorno de los últimos 500 años, además de encontrarse en zona de protección de carretera y dentro del límite de edificación.

Conocer en base a qué normativa el ayuntamiento tiene vedado acudir a la permuta en este momento procedimental, si ése fuera el caso.

Conocer cuál es la norma habilitante, si fuese legal la posibilidad de permutar los terrenos.

Conocer si para llevar a cabo la permuta, debe seguirse procedimiento distinto e independiente del preceptivo para tramitar el Plan de Delimitación de Suelo Urbano.

#### **Legislación y abreviaturas:**

- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).
- Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (TRLOTAU).
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAPC).
- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM).
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP).
- Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local aprobado mediante Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TFLRL).

- Plan de Delimitación de Suelo Urbano (PDSU).

### **Respuesta:**

Tras una lectura atenta de las cuestiones planteadas, procedo a continuación a emitir una respuesta fundamentada en la normativa de régimen local, urbanística y reguladora del procedimiento administrativo común, esperando se ajuste a la consulta planteada.

Las enajenaciones de bienes patrimoniales por parte de las Corporaciones locales deben realizarse por subasta pública, a excepción de las enajenaciones mediante permuta con otros bienes inmobiliarios, previo expediente que acredite la necesidad de efectuarla y que la diferencia del valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor, como así se establece en el artículo 80 del TFLRL y en el artículo 112 del RBEL.

Es requisito previo a toda permuta de bienes patrimoniales su valoración técnica en que se acredite de modo fehaciente su justiprecio. (Art 118 RBEL).

Según indica el Secretario de..... en su escrito, el suelo a adquirir por el ayuntamiento mediante la permuta tendría tanto con el planeamiento vigente como con el que se encuentra en tramitación la clasificación y calificación de suelo rústico no urbanizable de protección ambiental, por imposición del artículo 47.2 y 48.2 del TRLOTAU, al ser un suelo comprendido en zona de policía del río.....y zona potencialmente inundable, además de encontrarse en zona de protección de carretera.

La permuta constituye pues, un modo excepcional de enajenación de inmuebles por las Corporaciones Locales y solo procede acudir a ella por razones de necesidad y no de conveniencia (STS de 24 de abril de 2001).

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2002 señala como condiciones esenciales para aprobar la adquisición de bienes mediante permuta, las siguientes:

1. Acreditación de la necesidad de la permuta.
2. Equivalencia de valores de los bienes a permutar.
3. Observancia de las previsiones contenidas en el art. 109 RBEL.

Según la jurisprudencia, la exigencia del expediente que en el mencionado art. 109 del RBEL se indica para, a través de la permuta, excepcionar la regla general de la subasta, únicamente podrá considerarse cumplida cuando, no sólo exista un expediente que autorice la permuta, sino también hayan quedado precisadas y acreditadas en él las concretas razones que hagan aparecer a aquélla no ya como una conveniencia sino como una necesidad, lo que exigirá, a su vez, dejar constancia de los intereses o necesidades públicas de cuya atención se trata; de las razones por la que para dicho interés general son más convenientes que otros los bienes que se pretenden adquirir por permuta; y de la causa por la que tales bienes han de ser adquiridos por permuta y no por otros medios.

En el mismo sentido se pronuncia la STS de 24 Abr. 2001, rec. 6829/1995, al determinar que la subasta pública es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes locales, según resulta de lo establecido en el art. 112 del RBEL.

Como tal sistema excepcional, requiere la previa tramitación de un expediente en el que consten los informes y consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justifiquen la necesidad de efectuar esa adquisición mediante permuta, entendiéndose dicha justificación en el sentido de constatar cuál es la razón de interés público que se pretende satisfacer, porqué son los bienes que se pretenden adquirir más convenientes que otros, y por qué han de ser adquiridos mediante permuta y no por otros medios.

No obstante lo anterior, si el ayuntamiento optase por la incoación de un expediente de permuta, el procedimiento a seguir para su tramitación se encuentra regulado en el artículo 109 del RBEL y, por tanto, si el bien del que se desprendería el ayuntamiento tuviese un valor superior al 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación, habría necesariamente que contar con la autorización previa por parte del órgano competente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DG Vivienda, Urbanismo y Planificación Territorial). En caso distinto bastaría con dar cuenta al citado órgano autonómico.

Ahora bien, al estar actualmente tramitándose un PDSU, encontrándose el mismo en fase de información pública y de sometimiento a informe de Sostenibilidad Ambiental, si el bien a permutar por el ayuntamiento tuviese un valor superior al dispuesto en el párrafo anterior, debería necesariamente tramitarse como un procedimiento independiente del que tiene por objeto la aprobación del Plan de Delimitación de Suelo Urbano.

En este caso, el ayuntamiento podría disponer la acumulación de sendos procedimientos, *dada su conexión, como así se contempla en los artículos 73 y 77 de la LRJPAC. Frente al acuerdo de acumulación adoptado por el ayuntamiento de..... no cabría recurso alguno. Dichos procedimientos terminarían por tanto mediante resolución del órgano autonómico competente.*

*Si por el contrario, el valor de los terrenos municipales a permutar fuese inferior al 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual de la corporación, bastaría con informar de dicha enajenación al órgano competente de la Junta.*

En este segundo caso no se suspendería la tramitación del procedimiento de redacción del Plan y se podría tramitar como una cuestión incidental respecto del procedimiento principal y no como un procedimiento independiente con sustantividad propia.

Si el PDSU en tramitación afectara a los bienes objeto de la permuta, se podría suscribir un convenio urbanístico (art. 11 del TRLOTAU) preparatorio de la misma en el que justificadamente se indique la necesidad de llevarla a cabo ahora y cómo quedarían clasificados y calificados los bienes en el nuevo planeamiento, lo que puede hacerse de forma simultánea con la tramitación del PDSU según dispone el artículo 12.2 del TRLOTAU. En este caso, el texto del convenio pasaría a formar parte de la documentación sometida a información pública del PDSU.

En este sentido, el artículo 81 de la LRBRL exige la tramitación de un expediente en el que se acredite su oportunidad y legalidad.

Otro requisito a tener en cuenta hace referencia a si el valor del bien a enajenar excediese del 10% de los recursos ordinarios del presupuesto, pues en este caso la permuta debería ser acordada con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de los miembros de la corporación (artículo 114 RBEL).

Se tramite la permuta como procedimiento independiente o como un trámite incidental del procedimiento principal de redacción del Plan de Delimitación de Suelo Urbano, la aprobación definitiva del Plan por parte del órgano competente de la Comunidad Autónoma deberá interrumpirse en tanto se sustancie el trámite incidental o el procedimiento de permuta. Una vez concluido este último, se podrá continuar con la tramitación del procedimiento principal, el de redacción del Plan de Delimitación de Suelo Urbano.

La solución propuesta se encontraría en armonía con lo previsto en el TRLOTAU, el cual dispone que una vez concluida la redacción técnica de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano, estando el mismo en fase de información pública y de evaluación ambiental, si se introdujeran modificaciones sustanciales en el Plan, sería preceptivo reiterar el mencionado trámite de información pública y evaluación ambiental, como así se establece en el artículo 36 del TRLOTAU. Y si las citadas modificaciones afectasen a municipios colindantes, habría que someterlo de nuevo a dictamen de los mismos para cumplir de forma correcta con el principio de concertación interadministrativa.

Efectivamente, la tramitación para la aprobación de los Planes de Delimitación de Suelo Urbano se regula en el artículo 36 del TRLOTAU, y sobre la misma dispone que una vez concluidos los trámites relativos a consultas, información pública, informes y dictámenes preceptivos, *“el Ayuntamiento Pleno resolverá sobre su aprobación inicial, con introducción de las rectificaciones que estime oportunas, y podrá remitirlo a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística interesando su aprobación definitiva”*.

Solo una vez concluidos los trámites anteriores, ya sea mediante procedimiento independiente o como trámite incidental, el Ayuntamiento Pleno u órgano competente del ayuntamiento de..... podrá resolver sobre la aprobación inicial del Plan, introduciendo las rectificaciones que estime oportunas y que hayan sido autorizadas por la JCCM, y podrá remitirlo entonces a la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, interesando su aprobación definitiva, como así establece el artículo 36 TRLOTAU.

A la vista de lo anterior, podemos deducir que si durante el actual momento procedimental, el ayuntamiento pretende realizar una permuta de terrenos de carácter patrimonial por otros pertenecientes a un particular, deberá además de tramitar dicha enajenación conforme al procedimiento previsto en el RBEL, reiterar el trámite de información pública y evaluación ambiental como así prevé el TRLOTAU.

No obstante lo anterior, si el suelo del que va a desprenderse el ayuntamiento estuviera calificado como urbano o urbanizable programado por el planeamiento urbanístico. En este caso debería estar afecto al patrimonio municipal del suelo, como así se dispone en el artículo 16 del RBEL.

Por el contrario, si el bien del que pretende desprenderse el ayuntamiento mediante la permuta formara parte de su patrimonio público de suelo, se aplicaría el artículo 79 del TRLOTAU en cuanto a su destino. En este caso, según se establece en el apartado 3 del citado artículo, el bien podrá ser permutado directamente por otro bien inmueble, de conformidad con las reglas contenidas en el RBEL.

Además, según el artículo 79.3 de dicho Texto los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser permutados directamente por otros bienes inmuebles de conformidad con la normativa de patrimonio (RBEL) de la Administración titular del patrimonio público de suelo, en el caso de operaciones de realojo, renovación urbana, o promoción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.

Es decir, que en el caso de que el bien municipal sea del patrimonio público del suelo (art. 16.2 del RBEL) aparte de cumplir con lo previsto en el RBEL, en cuanto a los trámites, si el bien está sujeto a una operación de las descritas anteriormente (realojo, renovación urbana, o promoción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública) se puede permutar directamente, sin necesidad de justificar motivadamente la excepción a la subasta, lo que supone que la justificación para obviar la subasta se produce por *ministerio legis* (art. 79.3 del TRLOTAU).

En la letra e) de dicho precepto se dispone que los terrenos destinados a sistemas generales o dotaciones públicas locales no incluidos o adscritos a sectores o unidades de actuación podrán obtenerse mediante permuta con terrenos pertenecientes al patrimonio público de suelo y que sean de características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento urbanístico que corresponda subjetivamente a su propietario, lo que también justifica *ex lege* la permuta si se dan dichos condicionamientos.

La permuta de terrenos, en estos casos, se llevará a cabo por el procedimiento previsto en el artículo 128 del TRLOTAU y requerirá que previamente se haya determinado el aprovechamiento urbanístico que corresponde al propietario afectado y los terrenos pertenecientes al patrimonio público de suelo que van a ser permutados.

En el punto 4 del mismo art. 79 del TRLOTAU se señala que son condiciones de las enajenaciones de bienes del patrimonio público de suelo:

c) La enajenación, permuta o cesión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberá efectuarse en condiciones que aseguren, cuando proceda, los plazos máximos de urbanización y edificación y

los precios finales de las viviendas e impidan, en todo caso, a los adquirentes tanto de aquellos como de éstas la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes.

d) Los bienes del patrimonio público de suelo no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual del Municipio. No obstante, se dará cuenta al órgano competente de la Comunidad Autónoma de toda enajenación de bienes que se produzca.

e) Las condiciones recogidas en las letras a), b) y c) anteriores se harán constar en el Registro de la Propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria.

Fuera de estos supuestos, en los que la propia Ley permite la permuta, la motivación tal y como exige la jurisprudencia citada es esencial para que se considere legal la misma.

En la Sede Electrónica de la JCCM se puede descargar el impreso de solicitud de autorización de enajenación de bienes y derechos cuya cuantía supere el 25% de los recursos ordinarios de la Corporación Local. Se puede tramitar online o de forma presencial en cualquier momento. El plazo de resolución es de 6 meses y el silencio administrativo opera de forma estimatoria.

### **Conclusión:**

La permuta de bienes inmuebles de las Entidades locales supone una excepción a la regla general de la subasta pública.

Para poder realizar la permuta, deberá existir un expediente que la autorice, que precise y acredite las razones de su necesidad, que constate los intereses o necesidades públicas que determinan que el bien a adquirir es más conveniente que otros y la causa por la que tal bien ha de ser adquirido por permuta y no por otros medios.

En el caso de que el PDSU en tramitación afecte a la clasificación y calificación de los bienes a permutar, lo más aconsejable sería realizar la permuta después de la entrada en vigor de aquél, pues de otra forma se estarían permutando bienes por un valor que variará tras la entrada en vigor del PDSU.

Aún así, si el ayuntamiento considerara necesaria la incoación del expediente de permuta en este momento por razones de interés general, debería justificarlo y podría tramitarlo de forma simultánea a

la tramitación del PDSU, mediante un convenio urbanístico, cuyas disposiciones deberían incorporarse a la documentación del PDSU, el cual quedaría en suspenso hasta la formalización del convenio.

Solo se podría obviar la especial motivación exigida por la jurisprudencia si se dieran los requisitos previstos en el artículo 79.3 del TRLOTAU y que han sido anteriormente expuestos.

Por el contrario, si la clasificación y calificación de sendos bienes a permutar no se viera afectada por el PDSU, no existiría impedimento para iniciar en este momento su tramitación.

Toledo, 6 de marzo de 2014.