

**INFORME** solicitado en virtud de lo establecido por el Reglamento Orgánico del Pleno, Artículo 275, párrafos 2 y 3, a petición del Portavoz del Grupo Municipal BILDU, Sr. Fernández de Pinedo Álvarez de Arcaya.

“Artículo 275.2.- Además de los informes preceptivos señalados en el artículo 122.5 letra e) de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, podrán solicitar a la Secretaría General informe jurídico sobre la legalidad de un asunto de competencia municipal la cuarta parte como mínimo de las personas que sean miembros de la Corporación o quienes sean Portavoces de los grupos que representen el mismo”.

**ASUNTO:**

**1.- Si en defensa del interés público y tal y como estaba previsto en el contrato de permuta aprobado por la Junta de Gobierno Local el 29 de noviembre de 2006, éste órgano de gobierno municipal hubiera debido solicitar la reversión al patrimonio municipal del Convento de Betoño al no cumplirse los objetivos de la permuta.**

**2.- Del mismo modo, al modificar la permuta con fecha 7 de marzo de 2014 posibilitando la venta o transmisión a un tercero privado ajeno tanto a Caja Vital como a este Ayuntamiento ¿se ha producido una correcta defensa del interés público municipal?**

**3.- En el expediente de permuta de 29 de noviembre de 2006, consta un informe de valoración de fecha 28 de noviembre de 2006, y realizado desde el Servicio de Planeamiento y Gestión Urbanística. ¿Queda descompensada y devaluada la permuta si se produjera una modificación del uso cultural previsto en la permuta a uso educativo por un privado? Uso cultural este último que soportó en parte la valoración del convento de Betoño realizada por los técnicos municipales.**

**4.- Leídas las valoraciones del TVCP, ¿fue adecuada a derecho la valoración del retorno del uso municipal sobre el Palacio Zulueta?**

## **ANTECEDENTES**

El inmueble “Antiguo Convento de Carmelitas Descalzas en Betoño”, objeto en 29 de noviembre de 2006 de permuta con el derecho de uso a perpetuidad del inmueble “Palacio de Zulueta” que ostentaba la Caja Vital, formaba parte en la época del Patrimonio Municipal del Suelo de este Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz.

Pero además, en la enajenación del inmueble “Antiguo Convento de Carmelitas Descalzas en Betoño” se impone a la Caja Vital convencionalmente su afectación a albergar gran parte de las actividades de su Obra Social, incluida la futura nueva sede y las instalaciones de la Fundación Sancho El Sabio, en un plazo máximo de cinco años; debiendo mantener su destino durante los treinta años siguientes, revirtiendo en caso de no ser así al patrimonio de este Ayuntamiento con todas sus pertenencias y accesiones.

## **NORMATIVA APLICABLE**

Se organizaría en dos grandes apartados:

la normativa urbanística, reguladora del Patrimonio Municipal del Suelo y

la normativa patrimonial, reguladora de los Bienes de las Entidades Locales.

### **Normativa Urbanística**

Se ajusta a derecho la enajenación mediante permuta de los bienes del PMS no destinados a dotaciones públicas ni a viviendas de protección pública. La **ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del Gobierno Vasco**, en su artículo 116.4 establece:

“Los bienes del patrimonio municipal del suelo no calificados específicamente por el planeamiento urbanístico como destinados a dotaciones públicas o a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública podrán enajenarse libremente mediante concurso público o permuta. Los ingresos o bienes obtenidos se destinarán a los fines del patrimonio municipal del suelo”.

Este carácter finalista del PMS sustentaría la obligatoriedad legal de destinar el ingreso obtenido por el Ayuntamiento a las actuaciones especificadas en el artículo 115 de la Ley 2/2006. Pero no preestablece límites al destino de los bienes permutados.

### **Normativa patrimonial**

El contrato es de naturaleza privada, un contrato civil, y por ello la relación contractual, en lo que se refiere a su contenido, se rige por las normas de Derecho Privado que en cada caso resulten aplicables, sin perjuicio de las especialidades que la ley administrativa establece. Ahora bien, los elementos y aspectos formales, relativos a la preparación y adjudicación del contrato, se rigen por las normas administrativas aplicables a la contratación por las Entidades locales.

La permuta de bienes está definida con carácter general en el artículo 1538 del Código Civil como “un contrato por el cual cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra”. La doctrina la califica de contrato consensual, sinalagmático y oneroso. En todo lo no

contemplado en sus reglas especiales, la permuta se registrará por las de la compraventa, exceptuándose las que no le sean aplicables.

Entendemos que deberán cumplirse en todo caso los requisitos a que la permuta de bienes municipales está sujeta, establecidos por el artículo 112.2 del **Reglamento de Bienes de las Entidades Locales y disposiciones concordantes**:

“No será necesaria la subasta en los casos de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario, 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”.

Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de julio de 2001, impone que se justifique que es necesario adquirir unos bienes determinados, y que se acredite que, desde el punto de vista del interés público, resulta indicada la permuta.

Pero no anuda al bien enajenado mediante dicha permuta un destino finalista, ni impone, por lo tanto, obligación legal de reversión.

Por lo tanto, la cláusula recogida en el contrato de permuta suscrito entre el Ayuntamiento y la Caja Vital establece una obligación convencional.

#### **NOTA**

En el Reglamento de Bienes, existe otra **figura diferente**, la **cesión gratuita** (que no onerosa) **de bienes inmuebles patrimoniales** a Entidades o Instituciones públicas para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público sin ánimo de lucro (artículo 109.2 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales): en este caso, conforme al artículo 111 del mismo texto reglamentario:

1.-“ Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente, se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación Local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.

2.- 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.

3.- Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones”.

Nos encontramos ante una figura que la jurisprudencia ha calificado en ocasiones como donación modal; si bien en otras ocasiones, sin rechazar esa calificación, ha partido del carácter administrativo, sujeto a las normas del derecho privado, de tal tipo de cesión, o lo ha calificado como negocio jurídico innominado. En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del contrato y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al derecho privado (Sentencia del T.S. de 14 de febrero de 2006, fundamento jurídico sexto).

Se considera que la finalidad en cuya atención se efectuó la donación es la causa que justifica la razón de ser del negocio jurídico.

La jurisprudencia del TS sobre la cesión gratuita de bienes inmuebles locales tiene declarado que, incumplidas las condiciones contenidas en la cesión, procede la reversión a favor del Municipio.

Tradicionalmente venía resolviendo que opera automáticamente y de pleno derecho, en cuanto los plazos quedan incumplidos, sin necesidad de otra intervención. Pero este criterio experimenta crecientes matizaciones.

Como, además, supone la pérdida por el adquirente, en beneficio de la Entidad local, de las accesiones y pertenencias incorporadas a su costa a los bienes cedidos, el Tribunal considera graves y excepcionales las consecuencias del incumplimiento; y entiende que el juzgador, al hacer su aplicación, debe valorarla interpretativamente, siguiendo el artículo 3 del Código Civil: es decir, en el contexto de la realidad social, de los antecedentes legislativos, y atendiendo a su espíritu y finalidad, sin olvido de la equidad.

Ya la Sentencia de 29 de diciembre de 1986 considera que, siendo cierto que la reversión se produce si los fines para los que se hubiese otorgado no se cumplen en el plazo de los cinco años establecido, el automatismo en la aplicación de este plazo debe ser matizado con las circunstancias de cada caso. La misma Sala, en sentencia de 7 de

octubre de 1986, había considerado que está completamente fuera de la realidad de nuestro tiempo la aplicación fría y automática del elemento “plazo” de las normas jurídicas, y más si la norma que fija el plazo tiene un carácter sancionador.

La Sentencia del TS de 28 de diciembre de 1987 dijo que la reversión requiere una voluntad deliberadamente rebelde al cumplimiento de lo convenido, o un hecho obstativo que, de modo absoluto y definitivo, lo impida. No procedería si concurre un suceso fuera del círculo de actuación del obligado, que no hubiera podido preverse o que, previsto, fuera inevitable (entre otras, Sentencia del TS de 24 de diciembre de 1985).

En cuanto al plazo para el ejercicio de la reversión, la mencionada sentencia del TS de 14 de febrero de 2006 reconoce que en ningún caso podría admitirse un plazo superior a cuatro años, si bien las tesis imperantes se inclinan por el plazo de un año.

En cuanto al procedimiento, aunque la ley no lo concreta, puede afirmarse, siguiendo la regulación recogida en el Reglamento de Bienes de la C.A. de Andalucía, que el ejercicio por el Ayuntamiento de la medida reversional lo exige. La carga de la prueba del incumplimiento recae sobre la Entidad que lo alega, como así se recoge en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 558/2001, de 31 de mayo.

## **CONCLUSIONES**

### **EN RELACIÓN A LAS CUESTIONES 1 Y 2:**

El interés público viene definido por la doctrina como un concepto jurídico indeterminado que implica un juicio de valor político.

La interpretación del interés general en juego corresponde al poder administrativo en cada caso competente. Por imperativo del artículo 106.1 de la Constitución española, queda reservado a los Tribunales controlar que el ejercicio de la potestad reglamentaria y la actuación administrativa se ajusten al ordenamiento jurídico. (Entre otras, STS de 18 de octubre de 2012).

### EN RELACIÓN A LA CUESTIÓN 3:

Como concepto general, la valoración de un inmueble no varía en relación con la titularidad pública o privada del bien.

Sí puede hacerlo en caso de cambio de uso, que únicamente se produce previa la oportuna modificación del planeamiento. En la gestión que hubiese de desarrollar tal modificación se tomarían en cuenta las plusvalías que se hayan generado, en su caso, considerados todos los nuevos parámetros urbanísticos introducidos.

### EN RELACIÓN A LA CUESTIÓN 4:

El Tribunal Vasco de Cuentas Públicas, en su Informe de 2006, página 109, señala que:

“La valoración que sirvió de soporte a la permuta de bienes tiene en cuenta el plazo de 75 años para calcular el valor del derecho de uso correspondiente a la Caja Vital, plazo que no tiene encaje en la normativa reguladora de bienes de las entidades locales.”

En las alegaciones formuladas por el Ayuntamiento, recogidas en la página 185 del informe, el servicio de valoraciones justifica la base jurídica de su trabajo:

“La normativa reguladora de bienes de las entidades locales no contiene ninguna pauta de cálculo para la valoración de este tipo de derechos, y ésta se ha extraído de las distintas normas de valoración a las que remite la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones, siendo el plazo de 75 años el de vida útil estimada del edificio que puede ser considerada a efectos del cálculo.

En efecto, la Ley 6/1998 reenvía a la Ley de Expropiación Forzosa que, a su vez, reenvía a la Norma Foral 11/2003 reguladora del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, norma que no tiene en cuenta en ese cálculo el período de vida útil del bien”.

La normativa reguladora de los Bienes de las Entidades Locales no contiene previsión expresa acerca del plazo para calcular el valor del

derecho de uso. Establece sin embargo que las concesiones y licencias de uso no pueden tener duración superior a 99 años, por lo que, como indica el TVCP, no es ajustada a derecho la cesión por tiempo indefinido.

La Norma Foral 11/2003 del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales, para la valoración del derecho de usufructo, aplicable por remisión, señala:

Artículo 32.

“1. El valor del usufructo temporal se reputará proporcional al valor total de los bienes, en razón del 2% por cada periodo de un año, sin exceder del 70%”.

“3 Si el usufructo constituido a favor de una persona jurídica se estableciera por plazo superior a 30 años o por tiempo indeterminado, se considerará fiscalmente como transmisión de plena propiedad sujeta a condición resolutoria”.

“5. El valor de los derechos reales de uso y habitación será el que resulte de aplicar al 75% del valor de los bienes sobre los que fueron impuestos las reglas correspondientes a los usufructos temporales o vitalicios, según los casos”.

Está claro que el supuesto estudiado constituye una autorización de uso temporal, establecido por tiempo indeterminado. Si se hubiera establecido correctamente, es decir, por el tiempo máximo permitido conforme al Reglamento de Bienes, su duración habría sido de 99 años.

Por ello los Servicios técnicos municipales consideran aplicable el régimen del apartado 3 del artículo 35 con preferencia al que se establece en el apartado 1 del mismo artículo, criterio que esta Secretaria informante comparte, sin perjuicio del respeto debido al informe emitido por el Tribunal Vasco de Cuentas Públicas.

Parecer que se emite, según lo solicitado, en Vitoria-Gasteiz, a 2 de mayo de 2014.

LA SECRETARIA GENERAL DEL PLENO