



JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N° 4  
ZARAGOZA

07-09-07

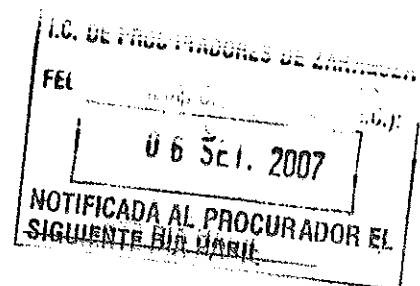
19521

PROCEDIMIENTO: ORDINARIO 314/2006-BA  
RECURRENTE : D. JOSÉ LUIS DOMINGO FRANCO, D. ARMANDO RELANCIO  
SOLANA, D. LUIS JAVIER SAGARRA DE MOOR, D<sup>a</sup>. ANA  
MARÍA CABRERO ROCA, D. RAMÓN REPOLLÉS CIRAC  
RECURRIDO : AYUNTAMIENTO DE CASPE

SENTENCIA N° 317/2007

En Zaragoza, a 31 de julio de 2007, vistas las presentes actuaciones por Dña. Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-juez de este juzgado; y

ANTECEDENTES DE HECHO



PRIMERO.- PARTES DEL RECURSO

Recurrente: D. José Luis Domingo Franco, D. Armando Relancio Solana, D. Luis Javier Sagarra de Moor, D<sup>a</sup>. Ana María Cabrero Roca, D. Ramón Repollés Cirac, representados y defendidos por el Procurador Sr. D. José Andrés Isiegas Gerner y defendidos por el letrado Sr. D. Raul Sagarra Tapia.

Recurrido: Ayuntamiento de Caspe, representado por la Procuradora Sra. D<sup>a</sup>. Patricia Peiré Blasco y defendido por el letrado Sr. D. Francisco Javier Hernández Puértolas.

SEGUNDO.-ACTUACIÓN RECURRIDA

Acuerdos adoptados por el Ayuntamiento de Caspe en sesión celebrada el día 11 de abril de 2006, en los que se decide:

1.- Aprobar la permuta de los bienes propiedad de D. Antonio Vicente Jordán (Polígono 35 "Portal de Milans", superficie total 9.45.80 hectáreas, valorados en 227.370,32 €, Polígono 16 "Valilla de las Margaritas", superficie total 5.15.93 hectáreas, valorados en 13.930,11 €, Polígono 23 "Civán Alto", superficie total 6.13.44 hectáreas, valorados en 16.562,88 €; en total, superficie total propiedad de D. Antonio Vicente Jordán: 20.75.17 hectáreas, con una valoración total de 257.863,31 €) por los del Ayuntamiento de Caspe (Polígono 35, "Portal de Milans" superficie total catastral 5.34.15

hectáreas, valorados en 12.819,60 €, Polígono 76 "Saso", superficie total catastral 12.08.41 hectáreas, valorado en 18.126,15 €, Polígono 78 "Saso", superficie total catastral 6.85.92 hectáreas, valorado en 10.288,80 €, Polígono 75 "Saso", superficie total catastral 26.76.90 hectáreas, valorado en 64.352,68 €, y 14.938 m<sup>2</sup> de parcelas en Polígono Industrial "El Portal", valorados en 147.139,30 €; en total superficie total propiedad del Ayuntamiento 51.05.38 hectáreas y 14.938 m<sup>2</sup>, del polígono industrial "El Portal", de propiedad municipal, con una valoración total de 257.863,31 €).

#### **TERCERO.-PRETENSIONES DE LA PARTE RECURRENTE**

Se dicte Sentencia por la que estimando íntegramente el recurso, declare contraria a Derecho y en consecuencia, anule la resolución administrativa impugnada, aprobatoria de la permuta, con las consecuencias que la anulación del acto de aprobación de la permuta ha de tener, imponiendo las costas al Ayuntamiento de Caspe, por su temeridad y mala fe.

#### **CUARTO.- PRETENSIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEMANDADA**

Se dicte Sentencia por la que se desestime íntegramente la demanda interpuesta, absolviendo al Ayuntamiento de Caspe de todos los pedimentos, todo ello con expresa imposición de las costas causadas a la parte recurrente.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Como motivos de impugnación frente a la actuación administrativa recurrida, opone la recurrente:

1.- Falta de justificación de la necesidad de efectuar la permuta de bienes patrimoniales en lugar de la subasta. En este motivo de impugnación se mantiene que en el informe de Secretaría que obra al folio 41 del expediente administrativo, se "Se debe motivar la necesidad o conveniencia de efectuar esta permuta. Moción de Alcaldía de 30 de septiembre de 2004". Añade que, si bien es cierto que la única justificación de la permuta de bienes patrimoniales del Ayuntamiento de Caspe que obra en el expediente es la MOCIÓN DE LA ALCALDÍA, no es menos cierto que su justificación es errónea al manifestar: "Las citadas parcelas, propiedad de D. Antonio Vicente Jordán, por sus características y situación reúnen las condiciones adecuadas al destino propuesto, Polígono Industrial "El Portal". Según la recurrente, en el Portal de Milans, sólo 8.73.97 hectáreas, propiedad del particular, forman parte del

expediente de Modificación del Suelo, el resto, hasta las 20.75.17 hectáreas que son objeto del expediente de permuta, nada tienen que ver con dicho polígono. En conclusión, la moción no justifica que 12.01.20 hectáreas, propiedad de D. Antonio Vicente Jordán, no está destinada a integrar el suelo del futuro Polígono Industrial "El Portal"; además, en la Moción de la Alcaldía, no se incluyen en la permuta otros bienes que las fincas rústicas relacionadas, por lo que, carece de toda justificación el hecho de que se incluyan otros bienes en el acuerdo plenario impugnado. Por ello, no se ajusta a derecho la incorporación al expediente, sin justificación alguna de los siguientes bienes:

- 14.938 m<sup>2</sup> de parcelas en Polígono "El Portal".
  - La construcción de acometidas de agua, desagüe y gestión de contratación de 75 kw.
  - y obligaciones de gasto: "asumir los gastos que se originen por el pago del Impuesto de Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados que corresponda a abonar a D. Antonio Vicente Jordán, por los bienes objeto de esta permuta, con cargo a la partida..." y "asumir el pago de los gastos de Notaría y Registro que se originen, con cargo a la partida...".
- Por último, mantiene que la subasta es el sistema ordinario de enajenación de bienes, admitiéndose la permuta exclusivamente "cuando se justifique la necesidad", necesidad que en el acuerdo impugnado, en modo alguno se ha probado, sin poder admitirse sin más el alegato de la conveniencia para la construcción del nuevo Polígono Industrial "El Portal".

2.- Falta de equivalencia de valores entre los bienes objeto de la permuta.

La valoración que efectúa el funcionario de la Administración, no se ajusta a las normas establecidas para fijar el justiprecio, es decir, no establece criterio alguno de valoración, al no tener en consideración la metodología valorativa del artículo 26 de la Ley 6/1998

**SEGUNDO.-** Por su parte, la Administración demandada mantiene que el acuerdo plenario de 11 de abril de 2006, aprobó la permuta propuesta, constando en el acta del acuerdo, además de la aprobación, y acuerdo sobre la necesidad de realizar los trámites subsiguientes, se dice literalmente:

*"...queda demostrada la necesidad de proceder a la permuta en razón de que las parcelas reúnen las condiciones adecuadas al destino propuesto, Polígono Industrial "El Portal" sin que en la localidad existan otras fincas con las condiciones requeridas y demandadas por los intereses de la Entidad local, así como la valoración de los bienes que se permutan...quedando acreditada la equivalencia del valor de los bienes a permutar".*

Añade además, que por todo ello queda acreditada la necesidad de la permuta, y que los dictámenes periciales obrantes en autos, desvirtúan la supuesta falta de equivalencia de valores, entre los bienes objeto de la permuta.

**TERCERO.-** El artículo 112 del RBEL, establece:

1. Las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones locales.
2. 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.

Por su parte, el artículo 118, del mismo texto legal, declara que:

"Será requisito previo a toda venta o permuta de bienes patrimoniales la valoración técnica de los mismos que acredite de modo fehaciente su justiprecio".

Queda patente, por lo tanto, que el art. 112 exige la instrucción de un expediente en el que se acredite la finalidad pretendida mediante la permuta (sentencia TS de 12 de febrero de 2001). Expediente en el que habrán de obrar informes, dictámenes, discusiones o ponencias acerca de la citada necesidad, tal cual recuerdan a su vez, las sentencias, también del TS de 29 de abril de 1993 y 31 de enero de 2000 . Por lo tanto habrá de constar los intereses o necesidades públicas de cuya atención se trata, las razones por las que para dicha atención son más convenientes que otros los bienes que se pretenden adquirir por permuta así como la causa por la que tales bienes han de ser adquiridos por permuta y no por otros medios (sentencia de 17 de abril de 2001).

Además de la necesidad de la misma también es preciso justificar la equivalencia de valores (sentencia TS de 31 de enero de 1990). "Necesidad" que integra un concepto jurídico indeterminado que como señala la sentencia de la antigua Sala Cuarta del reiteradamente mencionado Tribunal Supremo de 1 de julio de 1988, recogida en la sentencia de 18 de octubre de 1990, y reiterado en la de 16 de julio de 2001, se concreta en la valoración de dos extremos diferentes que atañen a la necesidad de la adquisición de determinados bienes y, además, a que para tal adquisición, desde el punto de vista del interés público, resulte indicada la permuta.

Es decir que **no basta con justificar la conveniencia sino la necesidad (sentencia de 2 de julio de 2002) lo que conlleva aportar los informes y las consideraciones técnicas, económicas y jurídicas que justificar dicha necesidad mediante los oportunos dictámenes periciales e informe del Secretario interventor, pues también debe constar que la diferencia de**

valor entre los bienes que se trate de permutar no sea superior al 40 por 100 del que lo tenga mayor. Y respecto a las tasaciones no se toman en cuenta los informes prestados a instancia de las partes interesadas sino los emitidos por los técnicos municipales que sólo pueden ser puestos en cuestión mediante la proposición y práctica de una prueba pericial verificada con los requisitos y garantías de contradicción establecidos en la Ley de Enjuiciamiento civil (STS de 16 de febrero de 2005).

Estamos ante requisitos ineludibles, por cuando que la subasta pública no sólo es la regla general en la enajenación de los inmuebles de los Entes Locales, sino porque además tal regla garantiza los principios constitucionales de igualdad (art.14 CE) y eficacia de las Administraciones Públicas, art. 103 CE, al colocar en posición de igualdad a todos los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales (STS de 17 de abril de 2001 y 15 de junio de 2002). Este criterio, se afianza más si cabe, en el pronunciamiento vertido en la Sentencia de 10 de diciembre de 2004, en la que se afirma que "la aplicación del artículo 112.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, al dar lugar a la enajenación en su caso de la parcela de propiedad municipal mediante subasta, hubiera sido más conforme a los principios que inspiran, tanto la legislación de la Unión Europea como obligadamente de la legislación española, de publicidad y libre concurrencia, pues resulta obvio que las empresas y los particulares interesados hubieran podido concurrir a la adquisición de la parcela de que se trata".

En cualquier caso y sin perjuicio de lo anterior, Aragón, posee normativa específica propia en la materia, concretamente el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras, de las Entidades Locales de Aragón, Decreto 347/2002, conforme a la cual:

Artículo 115. Permutas

1. La permuta de **bienes** patrimoniales requerirá procedimiento en que, además de los extremos señalados en el art. 108, salvo los relativos a la forma de adjudicación y al pliego de cláusulas administrativas, se acredite la necesidad o conveniencia de efectuarla y la equivalencia de valores entre los **bienes** objeto de la misma.
2. La permuta podrá también efectuarse si la diferencia de valores entre los **bienes** no es superior al cincuenta por ciento del que tenga el valor más alto y se establece la contraprestación económica pertinente.
3. La autorización o toma de conocimiento, según proceda, del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales del Gobierno de Aragón, deberá ser previa a la ejecución del acuerdo de aprobación de la permuta.

En su Preámbulo, el Decreto mantiene:

Esa regulación propia va a suponer el desplazamiento de los **Reglamentos** estatales correspondientes: el de **Bienes** del año 1986 y el de **Servicios**, aprobado en 1955 y que no ha sido actualizado; particularmente este último, pese a su calidad técnica, difícilmente puede dar ya suficiente respuesta a las actuales necesidades, ante la ampliación de las **actividades** de las **Entidades locales**, sus nuevas formas de actuación y la importancia de los entes instrumentales.

Pues bien, dicho esto, un examen de lo actuado, pone de relieve en el expediente la existencia de:

1.- La oferta patrimonial controvertida.

2.- Moción de la Alcaldía, en la que se establece: *"Es conocida por toda la Corporación la necesidad de disponer de las siguientes parcelas:.....(se describen las de D. Antonio Vicente Jordán, objeto de la permuta y las que a cambio le transmitiría el Ayuntamiento) y se concluye: ...las citadas parcelas de propiedad municipal son poco adecuadas por sus características y situación para rendir una utilidad al Ayuntamiento equiparable a la de las parcelas que se pretenden adquirir a cambio. Realizadas las oportunas gestiones con el expresado propietario de las parcelas, éste se halla en disposición de llevar a efecto la permuta que se le propone.....Es cierto que todas las permutas con otros bienes de carácter inmobiliario están condicionadas por el legislador a la justificación previa de la necesidad de efectuarlas de acuerdo con lo exigido por el artículo 115.1º del Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras de las entidades Locales de Aragón, no basado en la mera conveniencia. La que suscribe (Alcaldía) estima que los términos en que ha quedado redactada la presente moción, cumplen con el precepto reglamentario citado y en su consecuencia propone al Pleno se tome en consideración esta iniciativa y adopte los acuerdos necesarios para la incoación del oportuno expediente que ampara la consecución de la permuta propuesta"*.

3.- En sesión de 28 de octubre de 2004, el Ayuntamiento en Pleno, a la vista de la moción anterior de 30 de septiembre de 2004, con voto en contra del grupo municipal C.P.C, acuerda tomar en consideración la moción anterior, e incoar el expediente por sus trámites legales hasta llegar a los efectos pretendidos.

4.- Tasación pericial de valoración de bienes, del Arquitecto Técnico Municipal de 2 de marzo de 2006, que cifra en la suma de 257.863,31 €, tanto la valoración de bienes de D. Antonio Vicente Jordán, como la de los del Ayuntamiento, y en el que se manifiesta que dicha permuta *"es de gran interés para el Ayuntamiento, ya que no existe terrenos industriales libres en este momento y supondría la creación de puestos de trabajo como consecuencia de la implantación de nuevas empresas"*, así como que de los bienes de D. Antonio Vicente Jordán, 9.45.80 hectáreas, forman parte del Polígono Industrial "El Portal" y el resto (11.29.37 hectáreas) son parcelas en los polígonos 16 y 23, del término municipal. El Ayuntamiento por su parte, aporta 14.938 m<sup>2</sup>, en parcelas dentro del polígono, vía de acceso del polígono al almacén de D. Antonio Vicente Jordán, ya contemplado en proyecto para paso de servicio, abastecimiento y saneamiento del almacén (Existe otro informe idéntico, de la misma persona de fecha 7 de abril de 2006).

5.- Certificado sobre los recursos ordinarios del presupuesto municipal, en el que el Interventor del Ayuntamiento de Caspe, certifica que la cantidad en la que han sido valorados los

bienes a permutar, representan el 3,88% de los recursos ordinarios del Ayuntamiento.

6.- Conformidad de la contraparte de la permuta, de fecha 31 de marzo de 2006, tanto al valor asignado a los bienes como a la permuta a realizar.

7.- Acuerdo del Ayuntamiento de 11 de abril de 2006, en el que se hace constar que existe un informe favorable adoptado por mayoría, con los votos en contra de los grupos municipales PP y CPC; que D. Javier Sagarra, ha presentado una enmienda proponiendo la compra de las parcelas de D. Antonio Vicente Jordán, afectadas por el ámbito de actuación del Polígono, dado que el resto no afectan al Ayuntamiento, y que se propone a votación la enmienda presentada, que es refrendada por cinco votos, frente a 7, por lo que se rechaza la mencionada enmienda y se aprueba la permuta de que se trata, incluyéndose para el Ayuntamiento, la construcción de acometidas de agua, desagüe y gestión de contratación de 75 KW por valoración, 5.136,78 €, así como 14,938 m<sup>2</sup>, de parcelas en el Polígono Industrial "El Portal". Igualmente la Corporación asume los gastos que se originen por el pago del impuesto de transmisiones y actos jurídicos documentados, que corresponda a D. Antonio Vicente Jordán, y el pago de los gastos de notaría y Registro.

8.- En fecha 8 de agosto de 2005 (se incluye en el expediente) el Ayuntamiento aprobó definitivamente el expediente del Plan General de Ordenación Urbana, zona Industrial, Polígono "El Portal", para cambio de clasificación de suelo no urbanizable genérico a suelo urbanizable delimitado, con la creación de un sector de uso industrial, acordando la publicación de dicha aprobación definitiva en el BOP y la comunicación a la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio de Zaragoza.

**CUARTO.-** Ya hemos dicho más arriba, que si bien la subasta es el sistema ordinario de enajenación de bienes, está permitida la permuta cuando se justifique la necesidad o la conveniencia de ejecutarla (según nuestra normativa) y la equivalencia de valores entre los bienes. Desde luego, hablar de "conveniencia" disminuye bastante la exigencia que implica el término "necesidad", ahora bien, no deja de ser un concepto jurídico indeterminado, cuya determinación conforme y ajustada a Derecho, es sólo una. Si necesidad es necesidad, conveniencia es perseguir algo "favorecedor" en relación a un fin, legítimo, claro, o que remueve algún obstáculo en su prosecución. Desde luego, no podemos decir que el Polígono Industrial para cuya creación se ha modificado el Plan General de Ordenación, no suponga un claro fin legítimo y positivo para el municipio de que se trata y que para su consecución resulten necesarias o convenientes, determinadas actuaciones del mismo. Ahora bien, desde luego tal necesidad o conveniencia en este caso, de existir era de muy fácil explicación o determinación y a tal efecto el Ayuntamiento es realmente parco cuando exclusivamente mantiene:

"Es conocida por toda la Corporación la necesidad de disponer de las siguientes parcelas... (las de la contraparte de la permuta), y concluye: ...La que suscribe (La Alcaldía) estima que los términos en que ha quedado redactada la presente moción, cumplen con el precepto reglamentario citado (115.1 del Decreto Aragonés, que establece el Reglamento de Bienes, Actividades, Servicios y Obras, de las Entidades Locales de Aragón).

Nada se especifica más sobre el asunto, que mantener que las parcelas de propiedad municipal que se pretenden permutar, son poco adecuadas por sus características y situación para rendir una utilidad al Ayuntamiento, equiparable a la de las parcelas que se pretenden adquirir a cambio, o cuando al efectuar la tasación pericial el arquitecto municipal, mantiene que es de gran interés para el Ayuntamiento la permuta, ya que no existe terrenos industriales libres en este momento y supondría la creación de puestos de trabajo como consecuencia de la implantación de nuevas empresas (discrepamos además, de que el arquitecto municipal a través de la tasación, sea el órgano municipal adecuado y competente para efectuar estas afirmaciones).

No se concreta qué porción del polígono industrial representa la cesión a través de la permuta de los terrenos de que se trata, no se justifica en modo alguno que no existan otros, tampoco que las que cede el Ayuntamiento sean poco adecuadas por sus características y situación (nada se dice de esto) para rendir igual o parecida utilidad al Ayuntamiento, y menos, que haya de acudir a la "permuta" siendo la norma general "la subasta" sin que conste acreditado que previamente se ha desechado otro mecanismo de actuación y concretamente, que se haya desechado por inoperativo, el previsto normativamente en primer lugar. Además, lo cierto es que la tasación pericial de los bienes que efectuó la Corporación Municipal, se limita a fijar un determinado valor a las fincas, sin explicación alguna de su obtención, y, la verdad es que nos sorprende, viene a coincidir en un precio "exacto a cada contraprestación". Debe también reseñarse que tras la votación municipal, a la contraprestación del Ayuntamiento se incluyeron nuevas parcelas o tierras (unos 14.000 m<sup>2</sup>), sin que en modo alguno se justificase su inclusión en la permuta, así como toda una serie de obligaciones económicas para el Ayuntamiento, en principio tampoco sometidas a la votación oportuna. Por último, como decimos, de poco nos sirve la tasación pericial efectuada, ya que en modo alguno viene a determinar, ni se ha hecho posteriormente en el procedimiento, como se obtienen los valores de las fincas a las que se llega, es decir, qué método o criterio se ha seguido para determinarlos, punto básico y esencial éste, para determinar la equivalencia de las prestaciones.

Frente a tal circunstancia, en sede jurisdiccional se ha practicado prueba pericial, de la cual son predicables las garantías legales que le son propias, en la cual se llega a una conclusión muy diferente en cuanto a la tasación de los bienes. Dicha prueba específica claramente cual es el método que sigue para su determinación, y se remite a tal efecto, tal como es exigible conforme a la normativa de aplicación, a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, normativa ésta de aplicación a la determinación del justiprecio en los procedimientos expropiatorios, concluyendo que los terrenos aportados a la permuta por D. Antonio Vicente Jordán, ascienden a la suma de 273.108,06 € y los aportados por el Ayuntamiento a la suma de 574.528,20 €; conclusión ésta que conforme a lo expuesto, admitimos como acreditada frente a las pretensiones probatorias de parte, efectuadas al respecto, así como frente a la valoración efectuada por el arquitecto municipal en sede de expediente administrativo, conforme a lo ya expuesto. En su consecuencia, la diferencia entre lo aportado por cada parte, alcanzaría la suma de 301.420,14 €, que pese a ser inferior al 50 %, de la aportación global que tiene el valor más alto, no obtendría contraprestación alguna, es más, a la misma se habrían añadido obligaciones supletorias para el Ayuntamiento (más arriba analizadas), sin justificación alguna.

**QUINTO.-** No procede efectuar una especial imposición de las costas causadas, por no apreciarse méritos a tal efecto de conformidad con lo establecido en el artículo 139 LJCA.

#### FALLO

**ESTIMAR** el recurso P. Ordinario nº 314/2006-BA, interpuesto por D. José Luis Domingo Franco, D. Armando Relancio Solana, D. Luis Javier Sagarra de Moor, D<sup>a</sup>. Ana María Cabrero Roca y D. Ramón Repollés Cirac, con la representación y defensa antes expresada, contra la actuación administrativa a la que se ha hecho referencia en los antecedentes de hecho de la presente, y en consecuencia:

**PRIMERO.-** Declarar no conforme y ajustada a Derecho la actuación administrativa recurrida, anulándola en su consecuencia.

**SEGUNDO.-** Sin condena en costas.

Contra esta Sentencia cabe interponer recurso de apelación dentro de los 15 días siguientes a su notificación.



Notifíquese esta sentencia a las partes personadas, incorpórese al libro de Sentencias de este juzgado y llévase testimonio a los autos principales.

Una vez firme, comuníquese esta Sentencia en el plazo de diez días al órgano que realizó la actividad objeto del recurso, para que el citado órgano:

- 1.- Acuse recibo de la comunicación, en idéntico plazo de diez días desde su recepción, indicando a este juzgado, el órgano responsable del cumplimiento del fallo de la Sentencia.
- 2.- Lleve a puro y debido efecto y practique lo que exija el cumplimiento del fallo de la Sentencia.

Así por esta Sentencia, lo pronuncia, manda y firma Dña. Concepción Gimeno Gracia, Magistrado-juez, del juzgado de lo contencioso-administrativo nº 4 de Zaragoza.

