

ASUNTO: *“Sobre permuta de bienes procedentes de masas comunes por un solar”.*

1679/22

FDR

En relación con el asunto epigrafiado, y a petición de la Sr/a. Alcalde/sa-
Presidente/a del Ayuntamiento de _____, se emite el presente

INFORME

1. ANTECEDENTES

Según los datos facilitados por el Ayuntamiento referenciado, los antecedentes del asunto objeto del presente informe, de manera resumida, son los siguientes:

- Con fecha _//_ (NAR __), el Ayuntamiento de _____ dirige escrito mediante el que solicita informe jurídico en relación con el siguiente asunto:
“Permuta de bienes masas comunes por solar anejo a la Iglesia.”
- Junto con la solicitud se acompaña la siguiente documentación:
 - Los títulos de adjudicación por concentración parcelaria a favor del Ayuntamiento de _____ (Badajoz), otorgados por Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura ante la Notaria de _____, denominados “Acta de reorganización de propiedad”, hoja nº __ y __ de características de la finca de reemplazo.
 - Nota simple informativa de _//_, emitida por del Registro de la Propiedad de _____, Finca de _____ nº __, con una superficie de __ hectáreas, de la que es titular el Ayuntamiento de _____ en pleno dominio por título de concentración parcelaria, inscrita en el tomo __, libro __, folio __, inscripción 1ª, de fecha, _//_.
 - Nota simple informativa de _//_, emitida por del Registro de la Propiedad de _____, Finca de _____ nº __, con una superficie de

_____ hectáreas, de la que es titular el Ayuntamiento de _____ en pleno dominio por título de concentración parcelaria, inscrita en el tomo ___, libro ___, folio ___, inscripción 1ª, de fecha, _/ _/ _.

2. LEGISLACIÓN APLICABLE.

- Constitución Española de 1978 (CE).
- Código Civil (CC).
- Ley Hipotecaria, aprobada por el Decreto de 8 de febrero de 1946 (LH).
- Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, aprobada por el Decreto 11/1973, de 12 de enero (LRDA).
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL).
- Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (TRRL).
- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).
- Ley 6/2015, de 24 de marzo, Agraria de Extremadura (LAEX).
- Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

3. FONDO DEL ASUNTO.

1º. Para llevar a cabo la operación proyectada el Ayuntamiento dispone de dos parcelas de suelo rústico procedentes de masas comunes, cuya titularidad acredita, como se ha señalado, mediante el "Acta de reorganización de propiedad" de adjudicación al Ayuntamiento de _____ (Badajoz) por la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura, hojas nº ___ y nº ___ de características de las fincas de reemplazo, y las correspondientes notas simples expedidas por el Registro de la Propiedad de _____.

Los títulos de adjudicación a favor del Ayuntamiento señalan que las fincas *"... deberán ser destinadas a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona, destinándose preferentemente los ingresos que puedan obtenerse a la conservación de las obras realizadas por la Consejería de Agricultura y comercio de la Junta de*

Extremadura en la zona de Concentración Parcelaria, siendo responsable directa la entidad adjudicataria del cumplimiento de las condiciones.”

Asimismo, del contenido de ambas inscripciones registrales, según consta en las notas simples expedidas por el Registro de la Propiedad, resulta que una y otra finca tienen inscrita la siguientes carga

“- LIMITACIÓN art. 235: Esta finca queda sujeta a la limitación que establece el artículo 235 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario.”

2º. El artículo 348 del CC define la propiedad como “... el derecho de gozar y disponer de una cosa o de un animal, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes.” No establece el Código limitaciones al ejercicio de las facultades dispositivas, que quedan reguladas a efectos registrales en los artículos 26 y 27 de la LH:

“Artículo 26.

Las prohibiciones de disponer o enajenar se harán constar en el Registro de la Propiedad y producirán efecto con arreglo a las siguientes normas:

Primera. Las establecidas por la Ley que, sin expresa declaración judicial o administrativa, tengan plena eficacia jurídica, no necesitarán inscripción separada y especial y surtirán sus efectos como limitaciones legales del dominio.

Segunda. Las que deban su origen inmediato a alguna resolución judicial o administrativa serán objeto de anotación preventiva.

Tercera. Las impuestas por el testador o donante en actos o disposiciones de última voluntad, capitulaciones matrimoniales, donaciones y demás actos a título gratuito, serán inscribibles siempre que la legislación vigente reconozca su validez.

Artículo 27.

Las prohibiciones de disponer que tengan su origen en actos o contratos de los no comprendidos en el artículo anterior, no tendrán acceso al Registro, sin perjuicio de que mediante hipoteca o cualquier otra forma de garantía real se asegure su cumplimiento.”

Como hemos visto ambas inscripciones registrales incorporan como carga la limitación establecida en el artículo 235 de la LRDA, que regula el procedimiento especial de inscripción registral de las fincas y derechos reales resultantes de la nueva ordenación de la propiedad resultante de una concentración parcelaria. La norma primera prevé expresamente que “En la misma inscripción se harán constar

las cargas y situaciones jurídicas inscribibles acreditadas o constituidas en el expediente y que, por afectar a la finca de que se trate, se hayan consignado en el título relativo a la misma.”, razón por la que se hace referencia a esa limitación que, aun constando en el título de adjudicación, por tener carácter legal no precisa inscripción separada y especial, como hemos visto que establece el artículo 26.Primeramente de la LH. En concreto las limitaciones se establecen en el artículo 206.1.b) de la LRDA:

“1. Las tierras sobrantes, durante un plazo de tres años, contados desde que el Acuerdo de Concentración sea firme, podrán ser utilizadas para la subsanación de los errores que se adviertan, cuando sea procedente. Transcurridos dichos tres años, el Instituto dispondrá de las tierras sobrantes para:

- a) Destinarlas a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona. También podrán ser redistribuidas conforme a lo establecido en el Libro II, destinando el precio obtenido a iguales finalidades.*
- b) Adjudicarlas al Municipio, Entidad Local Menor a Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos de la zona para que las destinen preferentemente a huertos familiares para trabajadores agrícolas por cuenta ajena o a finalidades que beneficien a la generalidad de los agricultores de la zona. Podrán también ser subastadas por el Instituto, entregándose a las Entidades indicadas el precio del remate, que será aplicado a fines análogos a los anteriores.*

2. Transcurridos los tres años, se reflejará, en un acta complementaria de la de reorganización de la propiedad, la adjudicación de citadas fincas, que se inscribirán en el Registro a favor del adjudicatario o rematante.

3. Durante los indicados tres años, el Instituto podrá ceder en precario el cultivo de las tierras sobrantes al Municipio, Entidad Local Menor o a la Hermandad Sindical de Labradores y Ganaderos.”

Como puede verse, el título de adjudicación recoge las cargas legales y añade “... destinándose preferentemente los ingresos que puedan obtenerse a la conservación de las obras realizadas por la Consejería de Agricultura y Comercio de la Junta de Extremadura en la zona de Concentración Parcelaria ...” De cuanto se ha expuesto no se deduce la existencia de limitación alguna de disposición, ni aun en el supuesto de adjudicación de las masas comunes al Municipio; desde luego no está expresamente recogida ni legalmente ni en el título de adquisición, que se limita a señalar unos sucesivos destinos de carácter preferente, de cuyo cumplimiento deberá velar el adjudicatario. Por tanto, tal y como está redactada la

condición, no distingue la procedencia de los ingresos, que podrá tratarse de frutos o rentas obtenidos de su utilización o de los importes de los actos dispositivos de enajenación. A mayor abundamiento, el propio artículo 235 prevé sucesivas inscripciones en el último párrafo de la norma tercera: "En cuanto a los posteriores títulos relativos a dichas fincas o derechos, el Registrador ejercerá su función calificadora según las reglas ordinarias."

3º. El artículo 5 del TRLRHL establece la limitación del destino de los ingresos obtenidos por la enajenación o gravamen de los bienes y derechos patrimoniales, que no podrán aplicarse a la financiación de gastos corrientes, quedando por tanto afectados a realización de gasto de inversión, transferencias de capital o, incluso, amortización de deuda. Se trata de una limitación de carácter legal, de manera que, conforme a la regla primera del artículo 26 de la LH, tampoco tiene por qué constar en las correspondientes inscripciones registrales de los bienes municipales de tal naturaleza. En el caso particular que se nos propone, además de financiar operaciones de capital, los recursos obtenidos deben invertirse en "... la conservación de las obras realizadas por la Consejería de Agricultura y comercio de la Junta de Extremadura en la zona de Concentración Parcelaria ..."

No obstante, se advierte sobre la posible discrepancia entre la exigencia de que la actuación que se lleve a cabo sea una operación de capital y lo establecido en el título que se refiere a actuaciones de conservación de las obras, que la clasificación económica del gasto establecida en la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales, sitúa con carácter general en el capítulo 2, Gastos corrientes en bienes y servicios, artículo 21, Reparaciones, mantenimiento y conservación, concepto 210, Infraestructuras y bienes naturales, y por tanto, como Operaciones Corrientes, discrepancia que debe resolverse a favor del destino específico impuesto por el título, debiendo quedar configurada como Operación de Capital, en el Capítulo 6. Inversiones Reales, Artículo 61. Inversiones de reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general, concepto 619. Otras inversiones de reposición de infraestructuras y bienes destinados al uso general, cuando sea el Ayuntamiento quien promueva su ejecución. Caso de ejecutarse por otra entidad, actuando el Ayuntamiento como cofinanciador, debería provisionarse en el capítulo 7, con la clasificación de artículo, concepto o

subconcepto que corresponda en función del sujeto que haya de percibir los recursos.

4º. Conforme al artículo 1538 del CC la permuta es el *“Contrato por el que cada uno de los contratantes se obliga a dar una cosa para recibir otra.”*, se trata, por tanto, de un contrato traslativo de dominio por el que se transfiere a la otra parte un bien a cambio de otro. Es uno de los negocios jurídicos que, conforme a los artículos 5 de la LBRL (introducido en la norma básica local por el artículo 1.1 de la Ley 11/1999, de 21 de abril) y 1 del TRRL, pueden celebrar las entidades locales para el cumplimiento de sus fines y en el ámbito de sus respectivas competencias.

La legislación local concibe la permuta como un negocio jurídico de enajenación; así se desprende del artículo 80 del TRRL que, tras exigir la subasta pública para llevar a cabo la enajenación de bienes patrimoniales, añade que *“Se exceptúa el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario.”* Además, el artículo 112.2 del RBEL establece que *“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.”*, en tanto que el artículo 118 de la misma norma añade 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.”* Por lo que respecta al órgano competente para acordar la permuta se determinará mediante la aplicación de las reglas establecidas en los apartados 9 y 10 de la disposición adicional segunda de la LCSP; además, el artículo 47.2.m) de la LBRL exige mayoría absoluta y, por tanto acuerdo plenario (artículo 22.2.p) de la misma norma), cuando la cuantía del bien enajenado exceda de 20 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto. Finalmente, el artículo 109.1 del RBEL exige autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando su valor exceda del 25 por 100 de los recursos ordinarios del presupuesto y, en cualquier caso, se dará cuenta al mismo órgano de toda enajenación de bienes inmuebles que se produzca.

De la importancia del cumplimiento de los requisitos señalados, expediente justificativo de la necesidad y limitación de valores y determinación del justiprecio, órgano competente y quorum y medios o mecanismos de información y control

externo por otras Administraciones, vienen siendo reiterados de manera constante por el Tribunal Supremo en sus sentencias. Por todas, en Sentencia de 16 de febrero de 2005 (con abundante cita de otras), fundamento de derecho cuarto, declara:

“Queda patente, por lo tanto, que el artículo 112 exige la instrucción de un expediente en el que se acredite la finalidad pretendida mediante la permuta (sentencia 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 las sentencia de este Tribunal 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 (sic.) de abril de 2001). Además de la necesidad de la misma también es preciso justificar la equivalencia de valores (sentencia de 31 de enero de 1990). «Necesidad» que integra un concepto jurídico indeterminado que como señala la sentencia de la antigua Sala Cuarta de este Tribunal 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.

.../...

Requisitos ineludibles por cuanto no solo la subasta pública 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, artículo 14 CE, y eficacia de las Administraciones públicas, artículo 103 CE, al colocar en posición de igualdad a todos

los posibles interesados en la adquisición de los bienes locales (sentencias de 17 de abril de 2001 y de 15 de junio de 2002)."

Así pues, la necesidad de la permuta integra un concepto jurídico indeterminado, con un amplio margen de apreciación de la Administración, que se concreta en la valoración de dos extremos diferentes: en primer lugar, debe justificarse la necesidad de la adquisición del bien y, a continuación, que para tal adquisición, desde el punto de vista del interés público, resulta indicada la permuta , y será la propia Corporación Municipal la que determinará estos aspectos. En el caso que nos ocupa, si el Ayuntamiento dispone de terrenos patrimoniales que podrían ser adecuados para realizar la permuta, debiéndose justificar la necesidad de adquirir el solar anejo a la Iglesia y el beneficio que, con ello, alcanzarán los vecinos de municipio, así como que para su adquisición se carece de los recursos dinerarios precisos. Se trata por tanto de acreditar que tales bienes han de ser adquiridos por permuta y no por otros medios. Por último, hay que tener presente que la permuta no solo tiene que tener por objeto los bienes inmuebles que forman parte de la operación, sino que la posible diferencia de valores de los bienes, puede dar lugar a operaciones jurídicas diferentes, bien sea su liquidación en metálico o cualquier otra transacción que se considere apropiada.

5º. Puesto que según parece la enajenación tendrá que llevarse a cabo mediante permuta, con carácter general se pueden dar tres situaciones distintas:

1. El valor de los bienes enajenados y adquiridos sea equivalente. En tal supuesto, el Ayuntamiento deberá provisionar el importe del justiprecio determinado en la valoración técnica (artículo 117 del RBEL) de las dos parcelas objeto de permuta, para destinarlo a la ejecución de actuaciones de inversión para la conservación de las obras realizadas en la zona de Concentración Parcelaria.
2. El valor de los bienes enajenados es superior al de los bienes adquiridos. En esta situación, el Ayuntamiento recibirá el importe de la diferencia en metálico o en otros bienes o derechos. En tal caso, destinará el importe obtenido en metálico a la finalidad señalada, debiendo provisionar la diferencia entre el justiprecio y la cantidad en metálico.

3. El valor de los bienes enajenados es inferior al de los bienes adquiridos. De darse este supuesto, el Ayuntamiento liquidará la diferencia en dinero u otros bienes y derechos, debiendo provisionar el importe del justiprecio a los fines impuestos.

6º. En vista de cuanto antecede se elevan al Ayuntamiento las siguientes

4. CONCLUSIONES:

1. Dado que el Ayuntamiento es titular en pleno dominio de las parcelas podrá disponer de las mismas para llevar a cabo la operación de permuta proyectada siempre que se dé cumplimiento a los requisitos establecidos legalmente.
2. Para asegurar el cumplimiento de las limitaciones impuestas por el artículo 206.1.b) de la LRDA, se recomienda que se recabe conformidad o autorización de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio de la Junta de Extremadura.
3. El Ayuntamiento debe destinar el justiprecio de las parcelas determinado en la valoración técnica a la ejecución de actuaciones de inversión para la conservación de las obras realizadas en la zona de Concentración Parcelaria.

Este es el informe de la Oficialía Mayor en relación con el asunto de referencia, con efectos meramente ilustrativos y no vinculantes para con lo solicitado por el Ayuntamiento de _____, advirtiéndose expresamente que su contenido no pretende, en modo alguno, sustituir o suplir el contenido de aquellos otros Informes que se hayan podido solicitar o que preceptivamente, y en su caso, se deban emitir para la válida adopción de acuerdos, motivo por el cual se somete este informe a cualesquiera otro mejor fundado en Derecho.

En Badajoz, 2022