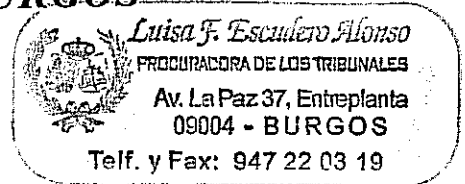


**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE**  
**CASTILLA Y LEÓN.- BURGOS**

**SECCION 1ª**



*Presidente/a Ilmo. Sr. D. Eusebio Revilla Revilla*

**SENTENCIA DE APELACIÓN**  ILTRE. COLEGIO DE PROCURADORES  
DE LOS TRIBUNALES DE BURGOS

**26 FEB. 2009**

**FECHA DE NOTIFICACION**

*Número:* 90/2009

*Rollo de APELACIÓN N°:* 242/2008

*Fecha :* 20/02/2009

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 1 DE BURGOS  
(P.O. 277/2005)

*Ponente* D. José Matías Alonso Millán  
*Secretario de Sala:* Sr. Brizuela García  
*Escrito por:* MRM

**Ilmos. Sres.:**

**D. Eusebio Revilla Revilla**  
**D. José Matías Alonso Millán**  
**Dª. M. Begoña González García**

En Burgos a veinte de febrero de dos mil nueve.

La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha visto en grado de apelación el recurso interpuesto contra la sentencia de fecha 19 de febrero de 2008, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Burgos, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D<sup>a</sup>. María Fernanda Blanco Linares en nombre del Grupo Municipal de Concejales Socialistas del Ayuntamiento de Burgos contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos en sesión celebrada el día 20 de octubre de 2005 y el acuerdo adoptado en la sesión de 2 de junio de 2005.

Habiendo sido parte en la instancia y en la presente apelación, como apelante, el Excmo. Ayuntamiento de Burgos.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO-** Que por el Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número 1 de Burgos en el Procedimiento Ordinario número 277/05, se dictó sentencia cuya parte dispositiva dice: "Teniendo en cuenta los fundamentos de derecho anteriores se acuerda estimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sra. Letrada Doña María Fernanda Blanco Linares, en su propio nombre y en la representación que ostenta, contra la resolución indicada en el encabezamiento de esta sentencia considerando que la misma no es ajustada a derecho por lo que se anula. Por las mismas razones también se considera que infringe el ordenamiento jurídico el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Burgos en sesión celebrada el día 2 de junio de 2005, que también se anula en lo que es objeto del presente recurso al igual que ocurre con el convenio de permuta que aprueban las resoluciones anteriormente referenciadas. Sin condena en costas".

**SEGUNDO-** Que contra dicha resolución se interpuso en tiempo y forma recurso de apelación que fue admitido en ambos efectos y remitidos los autos a esta Sala, se señaló para votación y fallo el día 19 de febrero de 2008.

**TERCERO-** En la tramitación del presente recurso de apelación se han observado las prescripciones legales.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Por la Administración se apeló la sentencia porque entiende que es contraria al ordenamiento jurídico en base a las siguientes alegaciones:

1.-Dos son los motivos principales del presente recurso: 1.-Entender que se cumple el destino de bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo en el caso que nos ocupa, al destinarlo a uno de los fines de interés social previstos en la normativa autonómica. 2.-La posibilidad de efectuar la transmisión por permuta directa, dadas las circunstancias del caso concreto que nos ocupa.

2.-En la Sentencia de esta Sala de 22 de diciembre de 2005 se concluye la posibilidad de que estos bienes puedan destinarse a los fines de interés social. El Patrimonio Municipal del Suelo se regula por los artículos 276 y 280.1 del Real Decreto Legislativo 1/92, y por los artículos 123 y siguientes de la Ley 5/99, así como por los artículos 368 y siguientes del Decreto 22/04. El art. 280.1 indicado establece que estos bienes deberán ser destinados a... o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico; por otra parte el art. 125 de la Ley 5/99 establece que pueden destinarse a alguno de los siguientes fines de interés social, entre los que se encuentra la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas, incluidos los sistemas generales. Esta especie de dicotomía entre la legislación estatal y la autonómica no impide considerar que el concepto jurídico indeterminado de "otros usos de interés social" pueda ser concretado por la Administración Autonómica; siendo de aplicación la indicada sentencia de 22 de diciembre de 2005.

3.-Se considera fin de interés social la ejecución de dotaciones urbanísticas públicas; y son dotaciones urbanísticas públicas los equipamientos públicos, definidos como el sistema de construcciones e instalaciones destinadas a la prestación de servicios de carácter educativo, cultural, sanitario, asistencial, religioso, comercial, deportivo, administrativo, de ocio, de transporte, de seguridad y otros análogos, según aparece definido en la Disposición Adicional Única del Reglamento de Urbanismo.

4.-La sentencia no analiza para nada si el destino del bien recibido por el Ayuntamiento cumple lo exigido en la normativa, sino que se limita a analizar el destino de la parcela que el Ayuntamiento trasmite. La sentencia de 31 de octubre de 2001 del Tribunal Supremo analiza el fin de los bienes o contraprestaciones en que consiste la permuta. Las normas sólo exigen que los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo se destinen a esos fines de interés social, lo que puede hacerse de forma directa o mediante una permuta siempre y cuando en la misma se determine que el objeto es precisamente ese fin que justifica la transmisión del bien del Patrimonio Municipal del Suelo. Si se pretende exigir el cumplimiento de esos fines a los dos bienes objeto de la permuta, se estarían duplicando los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo y produciendo una multiplicación espontánea de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo: donde había un bien sujeto a un fin, se convierte en dos bienes sujetos a esos fines. Basta que la transmisión del bien se haya hecho para esa finalidad de interés social antes expuesta, para cumplir el destino exigido por la normativa urbanística. Si el Ayuntamiento hubiera decidido edificar el albergue en la parcela propia permutada estaría cumpliendo el fin del Patrimonio Municipal del Suelo, siendo uno solo el bien existente, pero resultaría absurdo exigir que si hace una permuta con ese fin de interés social se dupliquen o multipliquen los fines.

5.-En nuestra Comunidad Autónoma los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo pueden destinarse a la ejecución de dotaciones públicas. Por otra parte debe considerarse el concepto de interés social, que encaja perfectamente en el concepto de interés social empleado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en su definición de este concepto jurídico indeterminado que realiza en la sentencia de 31 de octubre de 2001.

6.-Los fines propios de este Patrimonio Municipal del Suelo se cumplen también con la declaración de que el edificio adquirido por su permuta se integra en este Patrimonio Municipal del Suelo; este es el sentido del artículo 276.2 del Real Decreto Legislativo 1/99. Siendo posible que el destino de los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo sea la propia conservación de ese Patrimonio, resulta posible la permuta por otro bien que se integre en ese Patrimonio Municipal del Suelo, cual es el caso.

7.-Es preciso además que esos fines estén previstos en alguno de los

instrumentos de ordenación del territorio o de planeamiento urbanísticos vigentes. Al mantenerse el uso dotacional del edificio, conforme al Plan General no es preciso modificarlo, bastando simplemente justificar la innecesariedad del uso existente, pero sin modificar el Plan. El art. 1.4.8 del Plan General define las condiciones del uso dotacional y en su apartado 4 se refiere a la sustitución de los equipamientos existentes indicando que los usos dotacionales existentes podrán sustituirse cumpliendo las condiciones previstas en el mismo; se desprende de ello que ese cambio de uso dentro del dotacional no exige modificación del Plan, sino simple justificación. Pero a lo más que habría lugar sería a modificar el Plan para permitir ese fin.

8.-La sentencia se limita a indicar que en el Convenio no se hace previsión de que la parcela que trasmite el Ayuntamiento se destine a esos fines previstos para el Patrimonio Municipal del Suelo, pero no analiza si el bien adquirido por el Ayuntamiento se destina a esos fines. En la sentencia de 31 de octubre de 2001 del Tribunal Supremo se da a entender que en los casos de permuta de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo basta con que uno de los bienes cumpla ese fin y no se exige a los dos. En el presente caso el edificio adquirido por el Ayuntamiento no se destina al pago de ninguna deuda, ni a usos indeterminados, sino a uno muy concreto de interés social.

9.-En cuanto a la posibilidad de enajenar bienes por permuta directa, viene recogido en los artículos 78 y 80 del TRRL y 109, 112 a 114, 118 y 119 del RBEL. De los dos primeros preceptos se deduce la posibilidad de permuta para enajenación de bienes patrimoniales. Por otra parte, se cumplen los dos requisitos exigidos por el art. 112.2.

Añadir que, conforme establece el artículo 382.1 del Decreto 22/04, los bienes de los patrimonios públicos de suelo pueden ser enajenados mediante permuta por otros bienes, que en tal caso pasan a integrarse en el mismo patrimonio público del suelo, previo expediente en que se acredite: a) la mayor conveniencia de la permuta frente a otras formas de enajenación; b) la vinculación del destino de los bienes objeto de permuta a algunos de los fines previstos en el art. 374; c) la valoración de bienes objeto de permuta; d) la forma y condiciones de la diferencia entre las valoraciones de los bienes objeto de permuta. Todos estos requisitos se cumplen y ha quedado adecuadamente acreditado en el expediente.

10.-No puede quedar desligada de la permuta la causa del negocio jurídico, que se efectúa en razón de un determinado y concreto bien que a la Corporación interesa adquirir, por lo que no hay posibilidad de promover concurrencia. El Ayuntamiento está interesado en la obtención de un determinado y específico inmueble, el Colegio Mayor "Peña Amaya", que reúne todas las características necesarias para instalar en el mismo un albergue juvenil y es el único de esas características disponible, según se afirma en los informes del Director de Juventud y del Aparejador Municipal obrantes en el expediente. Entenderlo de otra forma significa dejar vacíos de contenido los citados de los artículos 80 del TRRL y 112.2 del RBEL.

11.-El precepto del artículo 382 del Decreto 22/04 no exige el concurso público, sino que se limita a señalar que el mismo será la regla general, de donde puede concluirse la posibilidad de otras formas de adjudicación, siempre y cuando, eso sí, estén debidamente justificadas. Admite unas excepciones, y éste sería uno de los supuestos en que procede aplicar esta excepción, como indica el informe del Secretario. La justificación de este régimen deriva de la singularidad del edificio que se pretende adquirir. No es admisible lo indicado por la sentencia de que la singularidad no impide convocar un concurso público al que únicamente se presentaría la empresa propietaria, pues lo expuesto sería tanto como un concurso teledirigido.

**SEGUNDO.**-En cuanto a los fines a los que se deba destinar el Patrimonio Municipal del Suelo, sobre los cuales esta Sala ya se ha pronunciado reiteradas veces en las sucesivas impugnaciones de los presupuestos de este Ayuntamiento, habiendo sido parte en los mismos precisamente los que son aquí parte, basta simplemente hacer referencia a la sentencia dictada por esta Sala de fecha treinta de enero de dos mil nueve, recurso 184/07, para apreciar el alcance del concepto "interés social".

Concretándonos en la cuestión debatida y objeto de apelación, es preciso, para apreciar lo ajustado a derecho de la sentencia apelada, estudiar los motivos de apelación en sentido inverso a la forma en que se han propuesto.

**TERCERO.**- Se alega que se puede proceder a la enajenación de bienes del Patrimonio Municipal del Suelo por vía de permuta, y que además si se considera

que los dos bienes permutados deben ser destinados a los fines a que se deben destinar los Patrimonios Municipales del Suelo resulta que se incrementa este tipo de patrimonio, y además se deja en sí sin contenido lo recogido en el art. 80 del TRRL. Sin embargo, esto no se puede predicar, por cuanto este artículo 80 queda limitado, en cuanto a estos concretos bienes, a lo dispuesto en el Decreto 22/04 y, sobre todo, a lo recogido en el artículo 127 de la Ley 5/99. No se puede olvidar que, si bien el artículo 80 del Real Decreto Legislativo 781/86 dispone que "las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse por subasta pública" y exceptúa "el caso de enajenación mediante permuta con otros bienes de carácter inmobiliario"; tampoco se puede olvidar la redacción que recoge el art. 127 de la Ley 5/99:

"1. La transmisión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrá realizarse mediante cesión gratuita o enajenación por precio inferior al valor de su aprovechamiento:

a) A favor de Administraciones públicas, entidades de Derecho público dependientes de ellas, mancomunidades o consorcios, siempre que se comprometan a destinarlos a alguno de los fines señalados en el artículo anterior.

b) A favor de entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que se comprometan a destinarlos a la construcción de viviendas con protección pública o a otros usos de interés social que redunden en manifiesto beneficio del Municipio.

2. Asimismo, los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán transmitirse mediante enajenación o permuta por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, de forma directa:

a) A favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento superior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos sus terrenos.

b) A favor de propietarios a los que corresponda un aprovechamiento inferior al permitido por el planeamiento en la unidad de actuación en la que estén incluidos

sus terrenos, únicamente cuando se trate de transmitirles dicho exceso de aprovechamiento.

3. En otro caso, los bienes de los patrimonios públicos de suelo sólo podrán transmitirse mediante enajenación o permuta por precio no inferior al valor de su aprovechamiento, previo concurso público, cuyo pliego de condiciones señalará, según los casos, plazos de urbanización y edificación, precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones, y demás condiciones que procedan; si el concurso quedara desierto, los terrenos podrán enajenarse directamente antes de un año conforme al mismo pliego”.

Precepto con el mismo rango legal, posterior y sobre materia propia de la comunidad autónoma.

Todo ello se encuentra igualmente regulado, quizá con mayor precisión, por el Decreto 22/04.

Si el inmueble es del Patrimonio Municipal del Suelo, entonces será preciso, como veremos, para que se permita una enajenación directa, por permuta sin concurso público, que el bien inmueble enajenado que pertenece al Patrimonio Municipal del Suelo se destine a alguno de los fines previstos en el art. 374 del Decreto 22/04 y que lo adquiera alguna de las personas jurídicas o instituciones a que se refiere el art. 380, o bien se trate de alguno de los concretos supuestos a que se refiere el artículo 381, ambos del mismo cuerpo legal.

Así el art. 382 del mismo Decreto 22/04 establece que los bienes de los patrimonios públicos de suelo puede ser enajenados mediante permuta por otros bienes, que en tal caso pasan a integrarse en el mismo patrimonio público del suelo, previo expediente en el que se acredite:.....; para añadir en su número 2 que “como regla general, la enajenación mediante permuta de los bienes de los patrimonios públicos de suelo debe realizarse por el sistema de concurso público, por precio igual o superior al valor de su aprovechamiento, conforme al artículo 379”. Por tanto, en el supuesto presente no se ha producido el requisito del concurso público, como bien reconoce la Administración, ya que se ha llegado a un convenio de permuta, aprobado en sesión celebrada el día 2 de junio de 2005, sin



haberse sometido a concurso público.

La única posibilidad de esta permuta sin concurrir a la fórmula del concurso público es la prevista en el párrafo segundo de este artículo 382. 2: "No obstante, en los casos previstos en los artículos 380 y 381, la enajenación mediante permuta puede realizarse en las condiciones especiales reguladas en dichos artículos".

Por tanto, procede acudir a dichos artículos y comprobar si en el presente caso en concreto se cumplen los requisitos exigidos por dichos preceptos. El art. 380 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León establece que "los bienes de los patrimonios públicos de suelo pueden ser enajenados por precio inferior al valor de su aprovechamiento o incluso cedidos de forma gratuita, en los siguientes casos: a) Transmisión a favor de otras Administraciones públicas, entidades dependientes de las mismas, mancomunidades o consorcios, siempre que se comprometan de forma expresa y fehaciente a destinarlos a alguno de los fines previstos en el art. 374. En este caso puede aplicarse el procedimiento de enajenación directa regulado en el artículo siguiente". Este apartado, como se aprecia, no puede ser aplicado al presente supuesto pues la transmisión no se efectúa a ninguna administración o entidad dependiente de la misma o mancomunidad o consorcio, sino que la enajenación o transmisión mediante permuta se realiza a favor de una mercantil. Por su parte, la letra b) de este mismo precepto establece el siguiente caso: "Transmisión a favor de empresas públicas o entidades privadas de interés público sin ánimo de lucro, siempre que se comprometan de forma expresa y fehaciente a destinarlos a los fines previstos en las letras a) y e) del artículo 374. Para las empresas públicas puede aplicarse el procedimiento de enajenación directa regulado en el artículo siguiente, y para las entidades privadas debe aplicarse el procedimiento de concurso, salvo en cuanto al precio mínimo de enajenación". Como se aprecia, tampoco se cumplen los requisitos establecidos en este párrafo para la enajenación por permuta de un bien del Patrimonio Municipal del Suelo, pues no se acredita la falta de ánimo de lucro de la adquiriente y, sobre todo, no se compromete de forma expresa y fehaciente esta mercantil a destinar los bienes a los fines que se recogen en el artículo 374 relativos a construcción de viviendas con protección pública o, con carácter excepcional, otros fines de interés social que merezcan tal consideración conforme a la normativa urbanística o a la

legislación sectorial, y que estén previstos en los instrumentos de ordenación del territorio y de planeamiento urbanístico vigentes. No se refiere este párrafo del artículo 380 al destino del bien adquirido por el Ayuntamiento, sino al destino del bien adquirido por la entidad privada, pues exige que se comprometan de forma expresa y fehaciente a destinar estos bienes objeto de transmisión a los fines de las letras a) y e) el art. 374. Por tanto, no acreditada por la apelante esta circunstancia, el trámite a seguir es el del concurso público, tal y como señala la sentencia.

Tampoco nos encontramos en supuestos de la enajenación directa prevista en el art. 381 del Decreto 22/04, pues no se trata de retribución a los urbanizadores de actuaciones urbanísticas, sino de la permuta de un inmueble por otro; tampoco se trata de una compensación a propietarios cuyos bienes han sido expropiados, han sido objeto de ocupación directa o estén incluidos en unidades de actuación en las que el aprovechamiento permitido por el planeamiento sea inferior al aprovechamiento que corresponde a dichos propietarios; no nos encontramos en el supuesto de enajenación a favor de propietarios de bienes incluidos en la misma unidad de actuación, cuando el aprovechamiento permitido por el planeamiento sea superior al aprovechamiento que corresponde a dichos propietarios, sino en una simple y llana permuta; como tampoco nos encontramos en una enajenación a favor de propietarios de bienes incluidos en la misma unidad de actuación cuando el aprovechamiento que corresponda al Ayuntamiento no sea suficiente para adjudicación de parcelas edificables independientes. Por tanto, no es aplicable a este supuesto la excepción contemplada en este párrafo segundo del número 2 del artículo 382; lo que lleva consigo la aplicación de la regla general de que la enajenación mediante permuta de los bienes de los patrimonios públicos de suelo debe realizarse por el sistema de concurso público. No habiéndose realizado por este sistema la sentencia irremisiblemente debe ser confirmada, sin perjuicio, como bien indica esta misma sentencia, de que pueda o no pueda considerarse de interés social, entendido este interés social en los términos recogidos por el Tribunal Supremo al hablar del Patrimonio Municipal del Suelo, de que el destino que se pueda dar al bien adquirido por el Ayuntamiento sea encuadrable dentro del concepto jurídico indeterminado "interés social" a que se refiere el artículo 280 del

Real Decreto Legislativo 1/92.

**ÚLTIMO.**-Respecto de las costas, al desestimarse el recurso interpuesto y conforme a lo dispuesto en el artículo 139 de la ley 29/98, de 18 de julio, procede la imposición de las costas causadas en esta apelación a la parte apelante.

VISTOS los artículos citados y demás de pertinente y general aplicación la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, ha dictado el siguiente

### FALLO

Que se desestima el recurso de apelación registrado con el número **242/2008**, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Burgos contra la sentencia de fecha 19 de febrero de 2008 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Burgos en el procedimiento abreviado núm. 277/2005, por la que se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento en sesión celebrada el día 2 de junio de 2005, por el que se aprobó el convenio de permuta para la transmisión del Colegio Público "Peña Amaya" al Excmo. Ayuntamiento de Burgos y contra el Acuerdo de 20 de octubre de 2005 que desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra el primero, y, en consecuencia, se confirma la sentencia apelada.

Se imponen las costas causadas en esta apelación a la parte apelante.

Contra esta resolución no cabe interponer recurso alguno. Devuélvase los autos al Juzgado de procedencia, con certificación de esta resolución para ejecución y cumplimiento.

Así lo acuerdan y firman los Ilmos. Sres. Magistrados componentes de la Sala, de todo lo cual, yo el Secretario, doy fe.