



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

**Asunto:** Validez de las permutas de suelo pactadas entre la Empresa Municipal de Transportes y la Gerencia Municipal de Urbanismo el 6 de marzo de 1997.

**1.- OBJETO DEL INFORME**

Por la Presidenta del Consejo de Administración de la Empresa Municipal de Transportes se ha solicitado de esta Secretaría General que se emita informe sobre la petición formulada en la sesión ordinaria del citado Consejo del pasado 13 de diciembre de 2001, de que se denuncie el Convenio suscrito el 6 de marzo de 1997 por la propia EMT con la GMU, para la permuta del edificio de la c/ Alfonso XIII, por la posible diferencia entre el valor actual del citado inmueble y aquel por el que se permutó.

Para la emisión del informe solicitado se formulan las siguientes consideraciones:

**2.- ANTECEDENTES**

En las sesiones del Consejo de Administración de la EMT de 4 de febrero y 5 de marzo de 1997, se analizó el referido Protocolo de Permuta, cuya propuesta fue finalmente aprobada con el voto en contra de los Concejales representantes de los Grupos Políticos PSOE e IU, sin que se planteasen dudas sobre la valoración del inmueble controvertido ni se solicitase otra tasación del mismo.

Dicho Protocolo fue remitido al Pleno del Ayuntamiento, que lo aprobó en su sesión del 21 de marzo de 1997, con el voto a favor de los representantes de los Grupos Políticos PP y



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

PSOE, y el voto en contra de los del Grupo Político IU. Así mismo, la Junta General de la Sociedad ratificó igualmente dicho acuerdo en la misma fecha.

**3.- CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

**3.1.- Carácter del Protocolo de Permuta de 6 de marzo de 1997 y cumplimiento de las prescripciones legales exigibles en su concertación.**

El Protocolo de Permuta entre la EMT y la GMU representa un acuerdo complejo en el que, en un marco global de diversas prestaciones, ambas entidades se permutaron distintos inmuebles con, entre otros objetivos, el de regularizar la situación del de la c/ Alfonso XIII, ocupado desde 1979, por decisión municipal, por distintos servicios municipales, incluidos los de la Gerencia Municipal de Urbanismo, en circunstancias de las que la EMT no obtenía ninguno de los beneficios que serían propios de su condición de titular dominical.

Tal acuerdo, como se ha indicado, contenía aspectos múltiples que abarcaban desde los aprovechamientos urbanísticos de las fincas a permutar, su futura edificabilidad o uso, al posible pago de intereses a favor de la EMT. En las sesiones del Consejo de Administración de la empresa de febrero y marzo de 1997, antes citados, todos los miembros de dicho Consejo coincidieron en la necesidad de entender este acuerdo desde una perspectiva global de la actividad municipal, por lo que la eficacia y validez de su contenido debía quedar supeditada a la aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid de las normas urbanísticas sobre cuyas previsiones se había pactado.

En ningún momento se ha cuestionado la validez jurídica de la concertación y tramitación de aquel acuerdo en el que, entre otros extremos, se cumplimentó la exigencia de la



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

valoración técnica de los bienes a permutar, exigida por el artículo 118 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales de 13 de junio de 1986. Dicha valoración, así como los criterios con los que se llega a la misma, constan en la estipulación segunda del reiterado Protocolo.

**3.2.- Revisión del contrato por alteración de sus circunstancias básicas o cláusula “rebus sic stantibus”.**

Como pone de relevancia la doctrina (Albaladejo, Derecho de Obligaciones, volumen primero, página 457 y siguientes, Bosch, 1997) la posibilidad de modificar un contrato por alteración de sus circunstancias básicas es posible si, para el caso concreto, lo prevé la ley o lo establecieron las partes pero, en otro caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, sentencias de 24 de junio y 20 de julio de 1993, 15 de marzo, 20 de abril, 10 de octubre y 19 de noviembre de 1994), con criterio restrictivo, exige que la alteración de las circunstancias sea extraordinaria, esté fuera de toda previsión y produzca una desproporción exorbitante entre las prestaciones de las partes.

En el mismo sentido que se deduce de lo indicado, la aplicabilidad de este principio se reservaría para aquellos contratos o acuerdos en los que la alteración de las circunstancias afecta a la propia ejecución del acuerdo o contrato que todavía no se ha consumado, bien por ser de tracto sucesivo o bien por que entre su celebración y el momento de su cumplimiento ha mediado un plazo en el que se ha producido esa alteración extraordinaria de las circunstancias que exige la jurisprudencia.

De lo expuesto se deduce que no parece que concurren los requisitos exigibles para poder revisar el acuerdo de 6 de marzo de 1997 por alteración de sus circunstancias básicas.



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

**3.3.- Anulación del acuerdo por vicio del consentimiento.**

Si bien el Código Civil dispone que no hay contrato sin consentimiento (artículo 1261.1) y que será nulo el consentimiento prestado por error (artículo 1265 y 1266), el contrato no puede anularse por esta última circunstancia porque para que dicho error pueda anular el contrato se exige que exista un nexo causal entre el mismo y la finalidad que se pretendía con el negocio jurídico concertado (Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de junio de 1943, 14 de julio de 1995, 6 de febrero de 1998, 28 de septiembre de 1996, 29 de marzo de 1004 y 20 de noviembre de 1989), lo que no existe en este supuesto pues, como ya se ha indicado, el Protocolo pactado es un acuerdo complejo con diversas prestaciones y objetivos, en el que la permuta no tenía por objeto específico el obtener un precio sino, principalmente, el regularizar la situación de uno de los inmuebles afectados, cambiándolo por otros inmuebles en su sustitución.

Además, el error no fue excusable, pues la EMT hubiera podido solicitar una valoración independiente (sobre este aspecto incide el Tribunal Supremo en sus sentencias de 14 y 18 de febrero de 1994 o 6 de febrero de 1998), y la que se tuvo en cuenta fue formulada por los servicios del mismo Ayuntamiento del que la EMT es ente instrumental, con lo que tampoco podría decirse que el error, de haberse producido, le fuera totalmente ajeno (sobre esta cuestión, también del Tribunal Supremo, sentencias de 7 de abril de 1976, 18 de abril de 1978, 12 de junio de 1982 o 17 de mayo de 1988).

Debe finalmente recordarse que “*la apreciación del error sustancial en los contratos ha de hacerse con criterio restrictivo*” (sentencias del Supremo de 30 de mayo de 1991 y 6 de febrero de 1998), y que no constituye este vicio “*el mero error del calculo o de las previsiones o combinaciones negociales*” (Sentencias de 27 de mayo de 1982 y 17 de octubre de 1989).



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

**3.4.- Imposibilidad de rescisión por lesión.**

Tampoco es posible la rescisión del acuerdo por lesión pues el artículo 1290 del Código Civil dispone que la rescisión solo puede tener lugar en los casos establecidos por la Ley, sin que esta haga referencia al supuesto que nos ocupa. Antes al contrario, el mismo Código dispone que *“ningún contrato se rescindirá por lesión fuera de los casos mencionados en los números 1º y 2º del artículo 1291”*, casos que se refieren a los contratos suscritos por los tutores sin autorización judicial y por los representantes de los ausentes.

**3.5.- Prescripción de acciones.**

La acción de anulación por error del consentimiento prescribe a los cuatro años de la consumación del contrato según dispone el artículo 1301 del Código Civil. Dicha consumación, en lo referido a la permuta del inmueble de la c/ Alfonso XIII, se produjo según lo establecido en la estipulación primera del reiterado Protocolo de 6 de marzo de 1997, en el plazo de un mes a contar desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid del acuerdo de aprobación definitiva por parte de la misma del documento de revisión del Plan General de 1985 (nuevo Plan General de 1997). Como dicha publicación tuvo lugar el 19 de abril de 1997, un mes después ha de entenderse producida la efectiva transmisión del inmueble, según la citada estipulación, por lo que, incluso si se pretendiera ejercitar la acción de anulación, esta habría prescrito.

Lo mismo acontece con la acción de rescisión, cuya prescripción tiene lugar en el mismo plazo a contar desde el mismo acuerdo (artículo 1299 del Código Civil).



**Ayuntamiento de Madrid**  
Secretaría General

**4.- CONCLUSIONES**

- 4.1.-** El Protocolo de Permuta suscrito entre la EMT y la GMU contiene un acuerdo complejo con diversas prestaciones en cuya tramitación se han cumplido las prescripciones legalmente exigibles.
- 4.2.-** La eficacia de dicho acuerdo no es susceptible de revisarse por alteración de sus circunstancias, ni concurren los requisitos legal y jurisprudencialmente exigibles para su anulación o rescisión.

Madrid, 11 de marzo de 2002