

EXCMO. TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
Recurso n.º 186/1989. Sentencia n.º 76 (17-1-1990)

---

**TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.**

CESIÓN GRATUITA (terreno).

Terreno municipal cedido a Sociedad Municipal con el fin de construir viviendas.

Interés legítimo. Falta de legitimación activa.

---

**Ilmos. Sres.**

**PRESIDENTE**

D. Julio Boned Sopena (*Ponente*)

**MAGISTRADOS**

D. Antonio Cano Mata

D. Juan Piqueras Gayó

D. Jaime Servera Garcías

En Zaragoza, a diecisiete de enero de mil novecientos noventa.

En nombre de S.M. el Rey.

Son objeto de impugnación los acuerdos de la Corporación demandada, de 27 de julio y 17 de noviembre de 1988, sobre cesión gratuita de terrenos a la entidad codemandada.

Procedimiento: Ordinario.

Cuantía: Indeterminada.

Ponente: Ilmo. Sr. Presidente D. Julio Boned Sopena.

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.** – De lo actuado y del expediente administrativo deriva que mediante acuerdo de 27 de julio de 1988 el Ayuntamiento de Zaragoza cedió gratuitamente determinados terrenos en favor de la Sociedad Municipal de la Vivienda. Dicha cesión fue impugnada por la parte actora y su Reposición desestimada el 17 de noviembre del mismo año.

**SEGUNDO.** – Previa la interposición del recurso, publicación de su incoación y aportación del expediente administrativo, la parte actora dedujo demanda en suplica de que se dicte sentencia que anule los actos impugnados con las consecuencias inherentes a tal anulación. Se adiciona la petición de condena a costas.

**TERCERO.** – La Administración demandada, y la Sociedad codemandada, en sus contestaciones a la demanda suplicaron la inadmisión del recurso o en su defecto la desestimación.

**CUARTO.** – Recibido el proceso a prueba, se declaró la pertinencia de la documental propuesta.

**QUINTO.** – Finado el periodo probatorio, por proveído de 4 de diciembre de 1989 se señaló para la vista el día 10 de enero del corriente año, una vez concluida la discusión escrita; y tal vista tuvo lugar en la fecha señalada, en cuyo acto las partes insistieron en sus respectivas pretensiones.

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERO.** – Se impugnan en este proceso los siguientes acuerdos del Pleno del Excmo. Ayuntamiento de Zaragoza: A) De 27 de julio de 1988 que, literalmente, dice así: «PRIMERO. – Aprobar definitivamente la cesión gratuita, en pleno dominio, libre de toda carga y gravamen, sin arrendatarios, del terreno de propiedad municipal, que a continuación se describirá, en favor de la Sociedad Municipal de la Vivienda S.L. «Terreno sito en Polígono 86 en la proximidad del Casco Urbano del Barrio ... de nuestra ciudad, de forma sensiblemente rectangular, de una superficie de 11.475 m<sup>2</sup>, descontando el camino actual, que linda: al ...». Dicho terreno se halla inscrito en el Registro de la Propiedad de Zaragoza n.º 7, en el Tomo ... del Archivo, Libro ..., Folio ..., finca n.º ..., inscripción ... SEGUNDO. – Desestimar las alegaciones formuladas en periodo de exposición pública, por la A. P. de C. P. de Zaragoza, por entender que las mismas carecen de fundamentación jurídica. Y ello con mayor razón, por cuanto el Excmo. Ayuntamiento Pleno, constituido en Junta General de la Sociedad Municipal de la Vivienda S.L., en sesión celebrada el día 30 de octubre de 1987, adoptó acuerdo válido y firme, por el que se aprobaba una nueva orientación de la actividad futura de dicho Ente, en orden a la promoción de construcción de viviendas, para su arrendamiento a personas de bajos niveles de renta, que se desarrollará especialmente en emplazamientos que

contribuyan a la recuperación del Casco Histórico. **TERCERO.** – Todos los gastos fiscales, notariales, registrales, incluso plusvalía si la hubiere, correrán de cuenta de la Sociedad Municipal de la Vivienda S.L. **CUARTO.** – Autorizar al Ilmo. Sr. Alcalde o miembro de la Corporación que legalmente le sustituya, para la firma de cuanta documentación sea precisa para la efectividad del presente acuerdo. **QUINTO.** – Dar traslado del presente acuerdo a la Excm. Diputación General de Aragón, para conocimiento y constancia oficial»; y B) De 17 de noviembre del mismo año, disponiendo: «**PRIMERO.** – Desestimar el recurso de reposición, previo al contencioso-administrativo interpuesto por la A. P. de C. P. de Zaragoza, contra el acuerdo plenario de 27 de julio de 1988 por el que se aprobaba definitivamente la cesión gratuita, en pleno dominio, libre de toda carga y gravamen, en favor de la Sociedad Municipal de la Vivienda, S.L., de un terreno de propiedad municipal de una superficie de 11.475 m<sup>2</sup>, sito en polígono 86, en la proximidad del casco urbano del Barrio ... de nuestra ciudad, por entender que el recurso presentado carece de fundamentación jurídica que pudiera desvirtuar la validez y legalidad del acuerdo recurrido. **SEGUNDO.** – Poner en conocimiento de la A. P. de C. P. de Zaragoza, que desde un punto de vista estrictamente formal, el recurso de reposición planteado resulta totalmente inadmisibile, por cuanto dicha Asociación carece de legitimación activa para ser tenida por parte en el procedimiento administrativo, al no poseer derecho subjetivo ni interés directo alguno en el tema planteado».

**SEGUNDO.** – Hemos querido transcribir —en sus propios términos— ambos actos, porque la Sala no entiende la razón de la impugnación deducida por la Asociación de Constructores, salvo que pretenda monopolizar para el sector privado una actividad social —en la que está interesada toda la comunidad— cual es la construcción de viviendas. Podríamos incluso decir que si el Ayuntamiento de Zaragoza ejercita correctamente tal misión, está desarrollando una función con clara cobertura constitucional, cual es la de ayudar a que una vivienda digna y adecuada esté al alcance del mayor número posible de ciudadanos, colaborando —al mismo tiempo— a evitar la especulación (artículo 47 de la Carta Magna). Por eso, es lógico el que tanto la parte demandada como la codemandada hayan empezado por cuestionar la legitimación de la A. P. de C. P. de Zaragoza.

**TERCERO.** – Todo proceso contencioso debe ser interpuesto por quien se encuentra legitimado para impugnar la resolución o disposición administrativa objeto del recurso. Salvo en el caso ahora enjuiciado, la Constitución ha introducido en el artículo 162.1.b) el concepto de «interés legítimo», distinto al de «interés directo» que contempla el artículo 28.1.a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa, de 27 de diciembre de 1956, con lo que viene a ampliarse el concepto procesal de legitimación. Por esto, para resolver el problema, no basta con el análisis de la norma que acabamos de citar, sino que hay que interpretar el concepto jurídico indeterminado de «interés legítimo», que no debe quedar reducido al campo del recurso de amparo, porque —como señala la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 60/1982, de 11 de octubre— de no aceptarse su extensión a la vía judicial contencioso administrativa —con frecuencia previa al amparo— el mismo derecho de tutela judicial efectiva podría quedar comprometido.

**CUARTO.** – Ahondando en lo que acabamos de exponer, añadiremos que el «interés legítimo» ha de ser, en principio, personal y resultar directamente amenazado o lesionado, pero si se acepta la opinión de la doctrina procesal dominante, que señala como criterio de atribución de legitimación el llamado «interés procesal», caracterizado por la necesidad de tutela judicial, puede concluirse en la necesidad de interpretar extensivamente el concepto, pero excluyendo —por otro lado— la admisibilidad de la acción pública salvo cuando esté expresamente reconocida.

**QUINTO.** – La aplicación de la anterior doctrina al caso enjuiciado lleva a la Sala a la conclusión de que la A. P. de C. P. de Zaragoza no se encuentra activamente legitimada para solicitar la anulación de los actos objeto del recurso, cuyo contenido se ha recogido en la primera de las fundamentaciones jurídicas; lo que conduce a la aplicabilidad del artículo 82.b) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosa, de 27 de diciembre de 1956.

**SEXTO.** – En efecto, si estudiamos el contenido de las resoluciones cuestionadas observamos que éstas se limitan a la aprobación definitiva de una cesión gratuita, en pleno dominio, del terreno que se describe; y nos parece evidente que en tal cuestión el interés de la parte recurrente no existe, porque o nos encontramos ante un simple tema de legalidad del acto —imposible en el caso enjuiciado al no existir acción pública—, o lo que se pretende es evitar una futura competencia (que quien acciona entiende desleal) por parte del Ayuntamiento, que ni por ser futura puede ser objeto de este recurso, ni por su contenido objetivo podría ser juzgado por la Sala, ya que quien acciona deberá acudir a otra clase de procedimientos en defensa de la libre competencia, ajenos a la vía contencioso administrativa.

**SÉPTIMO.** – Finalmente, como tampoco nos encontramos ante el supuesto recogido en el artículo 68 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, de ejercicio por terceros de acciones en defensa de los bienes municipales, la única consecuencia a la que debemos llegar es a la ya anunciada declaración de inadmisión del recurso, por falta de legitimación de quien acciona.

**OCTAVO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

**FALLAMOS**

**PRIMERO.** – Declaramos la inadmisibilidad del presente recurso contencioso n.º 186 de 1989, deducido por la A. P. DE C. P. DE ZARAGOZA.

**SEGUNDO.** – No hacemos especial pronunciamiento en cuanto a Costas.

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se llevará testimonio a los autos, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.