
TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ARAGÓN
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA DE REFUERZO
Recurso nº 645/1998. Sentencia de 25-10-2002

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA

EXPEDIENTE DE OCUPACIÓN. TERRENOS DESTINADOS A SISTEMAS GENERALES.
Expediente de valoración y de abono de indemnización.

Ilmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Javier Albar García (*Ponente*)

MAGISTRADOS

D. José Alfonso Tello García

D. Juan Carlos Zapata Híjar

En la Ciudad de Zaragoza a 25 de octubre de dos mil dos.

Vistos por la Sección Cuarta de refuerzo de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, los presentes autos de Recurso contencioso-administrativo nº 645/1998 seguidos a instancia de A., S.L., B., S.A. y C.M., S.A., representadas por el procurador Sr. S.C. y defendido por el letrado Sr. A.C., contra la resolución de 27 de febrero de 1998 que rechazó la petición de iniciación del expediente de valoración y abono de indemnización correspondiente a la ocupación de una porción de terreno destinada a Sistemas Generales en finca nº 14.911, ubicada en el ámbito del Parque de la Aljafería.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.— Con fecha 6-5-1998 fue turnado a esta Sala escrito interponiéndose recurso contencioso administrativo por la actora contra la resolución señalada más arriba. Mediante proveído de fecha 15-6-1998 se tuvo por interpuesto el recurso contencioso administrativo, y se reclamó el expediente administrativo, publicándose los correspondientes edictos. Tras la recepción del expediente administrativo, se dio traslado a la actora para deducir la demanda, presentándose con fecha 16-9-1998 y en la que se suplicaba se declare nula la resolución impugnada. Mediante proveído de fecha 17-9-1998 se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la Administración para que contestase a la demanda, trámite que evacuó con fecha 15-10-1998. Tras recibirse el recurso a prueba se practicó la que consta en autos, y después de presentarse escritos de conclusiones, en fecha 27-2-1999 quedó pendiente de señalamiento. Mediante Acuerdo de la Presidencia de la Sala se constituyó la Sección Cuarta de refuerzo a la que se atribuyeron entre otros el presente recurso. Mediante proveído de fecha 2-9-2002 se designaba nuevo ponente y se señalaba para votación y fallo el 25-10-2002.

SEGUNDO.— En la tramitación de este recurso se han observado los trámites y prescripciones legales, y su cuantía es indeterminada.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.— La cuestión litigiosa se centra en determinar si la cesión de los terrenos para sistemas generales tuvo lugar en concepto de cesión obligatoria y gratuita, en cuyo caso no correspondería la fijación de indemnización, o si, por el contrario, no tiene tal condición, en cuyo caso tendría razón la recurrente. Tal cuestión, a su vez viene determinada por el hecho de que se produjo una modificación del Plan General en lo relativo a la calificación de los terrenos que permitió una mayor edificabilidad, aprobada inicialmente el 24-12-1990, provisionalmente el 10-10-1991 y definitivamente, por parte de la DGA, el 31-7-1992, habiendo supuesto la ampliación de 65 viviendas, entendiéndose el Ayuntamiento que la misma fue consecuencia de la solicitud de M.,S.A. y de los ofrecimientos de la misma.

Por parte de las recurrentes se entiende que no hubo un convenio; que el acuerdo de modificación se debió a otras motivaciones que la argüida por la recurrente —según la cual se trataba de otorgar la misma edificabilidad media que al resto de los terrenos, ya que sólo se había concedido 1,32 m² frente a los 2,06 m², que en las conclusiones se dice que era 2,48 m²—; que no se cumplieron los presupuestos del Convenio urbanístico; que no hubo acuerdo de voluntades, al no haber acto expreso de aceptación ni concreción del objeto ni del valor del mismo; que no hay título legal de ocupación; que no se cumplieron las condiciones impuestas en los ofrecimientos realizados, en concreto en primera instancia de 23-7-1990; que la cesión fue del uso, no de la propiedad que no se plasmó en documento publico, que no se siguió el procedimiento para aceptación de donaciones modales del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, art. 12.2.

SEGUNDO.— La multiplicidad de alegaciones, en una larga demanda, en realidad viene a centrarse en si se produjo tal convenio y en la legalidad del mismo, y de la conclusión a que sobre ello se llegue dependerán las respuestas a las alegaciones sobre la falta de seguimiento del procedimiento expropiatorio o de la falta de título legal de ocupación.

Como cuestión previa, debe de fijarse los hechos relevantes. El primero es que hubo una solicitud de 23-7-1990 en la que se hacían unos ofrecimientos y se imponían unas condiciones, y en la cual se pedía que se modificase el «techo edificable», sin que se hiciese referencia a que había una situación de trato injusto o discriminatorio.

El segundo es que, como consecuencia de tal petición, se puso en marcha el examen de la modificación pedida, folios 3 y siguientes del expediente de modificación.

El tercero es que se tramitó tal modificación sin perder de vista que se producía a petición de parte, ver folio 8 del expediente de modificación.

El cuarto es que el 24-12-1990 se aprobó inicialmente la modificación, condicionándola a que la parte solicitante asumiese la renuncia a indemnización por bienes ajenos al suelo, el compromiso de derribar o dejar derribar los edi-

ficios preexistentes y la puesta a disposición de los terrenos para viales y sistemas generales.

El quinto es que se sometió a la información pública, con ocasión de la cual M., S.A., folios 73 y siguientes, en un escrito de 4-4-1991, dijo, entre otras cosas: «5° Sistemas Generales. Esta empresa los cede gratuitamente ya, sin condiciones, sin reserva alguna, con carácter irrevocable, y sin esperar a que el Ayuntamiento apruebe, ni siquiera provisionalmente, el expediente que en estos momentos está sometido a información pública, y los entrega con las pequeñas edificaciones existentes». En el punto 7° se dice, además: «Esta empresa entiende que la entrega inmediata de los Sistemas Generales, en el documento público que el Ayuntamiento puede preparar ya es mucho mejor que el derribo de las edificaciones». En el 6° se dice: «también acepta poner a disposición del ayuntamiento los viales, reservándose la edificabilidad que corresponda a tales viales» Finalmente, en el punto 9° se compromete a reflejarlo en Acta Notarial cuando se le requiera.

El sexto es que, con fecha 7-6-1991, y ante el notario Sr. M. H. ratifica lo anterior, con pequeñas modificaciones, asumiendo incluso desde ese instante «el poner a disposición del Ayuntamiento los terrenos afectados por viales y sistemas generales», «aunque el pago de los viales y sistemas Generales se le haga, si procediere, posteriormente».

Los dos puntos anteriores, y con ello ya adelantamos algunas valoraciones jurídicas, son extraordinariamente importantes para el asunto, ya que por un lado reflejan que la voluntad era ceder los terrenos conformándose con que se hubiese puesto en marcha el procedimiento, ya que se decía, en el escrito de 4-4-1991, que se cedía con carácter irrevocable los terrenos, y sin sometimiento a reserva alguna, con lo cual, sabiendo como tenía que saber, que la aprobación en última instancia ni siquiera dependía del Ayuntamiento, con lo cual el mismo no respondía del buen fin de la modificación emprendida, claramente se estaba haciendo dicha entrega de los terrenos en la confianza de que la misma fuese aprobada definitivamente por la DGA, asumiendo el riesgo de que así no fuese. Tal manifestación voluntaria, hecha en documento público, se confirma por el acta mencionada, en la cual se dice que se modifica dicha «instancia» —que en realidad no es tal, o al menos no solamente es una instancia— pero sin que se modifique tal aspecto, antes al contrario se confirma. Por otro lado, el carácter gratuito, o al menos discrecionalmente para el Ayuntamiento, de la cesión se confirma también por la referencia a que se recibirá en el futuro pago «si procediese», según se dice en dicha acta, con lo cual se deja a la decisión del Ayuntamiento el que se fije o no algún pago.

El séptimo es que el 25-9-1990 se aprobó con carácter provisional la modificación del PGOU.

El octavo es que el 3 1-7-1992 el Consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes aprobó la modificación del PGOU. En la misma se hace constar en el punto 2 de los hechos que se pidió la modificación por M., S.A. el 23-7-1990, en el punto 7° se reflejan los compromisos mencionados y el acta notarial, siendo significativo que en el folio 51 se entendiese en el informe

de la DGA que sirvió de base a la aprobación que se «entrega los sistemas generales gratuitamente, con carácter irrevocable». En el punto 5º de los considerandos se establece la justificación, por diversas razones públicas, de la modificación, lo que permite llegar a una coincidencia de intereses, por diversos motivos, de las empresas recurrentes y de la administración. Finalmente, en el considerando 7º se dice que la modificación no afecta a los sistemas generales, afirmación cuyo contenido habrá de explicarse después, dadas las alegaciones de la recurrente

TERCERO.— Fijados los anteriores hechos, procede entrar al análisis de las alegaciones.

En cuanto a la de que no hubo realmente un Convenio, al no haberse formalizado como tal en el correspondiente documento público y con el previo procedimiento, tienen en parte razón las recurrentes. No existe, como exigía el art. 32 del Reglamento de los Contratos del Estado aprobado por D 3410/1975 de 25-11, al que se remite el art. 112 del TR 781/1986 de 18 de abril, un documento público en el cual se plasme un Convenio como tal, pero es innecesario, ya que lo que sí existe es una auténtica donación por parte de M., S.A. causante de las otras dos sociedades, que cumple los requisitos civiles y administrativos. Y aun cuando no se entendiese tal, se podría perfectamente considerar que ha habido un contrato plasmado en varios documentos que tienen la condición de documentos públicos. Así, en primer lugar, ya se ha dicho que los escritos de 4-4-1991, en el cual se pide que se tengan por contraídas las obligaciones y por cumplidas las condiciones, y de 7-6-1991, éste es una escritura pública, contienen la donación incondicionada a un resultado, de los terrenos para sistemas generales, y se dice tal porque, como se ha indicado ya, se hizo la puesta a disposición desde el propio 4-4-1991, con carácter gratuito, sin reserva alguna y con carácter irrevocable, y se confirmó en dicha acta notarial, cumpliéndose con ello plenamente la exigencia del art. 633 del CC, de que se haga en escritura pública la donación de bienes inmuebles, estando individualizados los bienes donados y sin que haya carga alguna, ya que en el documento de 4-4-1991 junto al carácter irrevocable y sin reserva se dice que sin esperar a que el Ayuntamiento apruebe, siquiera provisionalmente, el expediente, lo cual, unido al hecho de que no dependía de la voluntad del mismo, sólo podía significar que se hacía entrega de tales terrenos en la confianza, que no resultaría defraudada, de obtener el aumento de la edificabilidad, lo cual venía a ser una apuesta de futuro, basada en la demostrada voluntad del Ayuntamiento, que había aprobado inicialmente la modificación, de llevar adelante una modificación cuya última palabra correspondía a otra Administración. Si se prescinde de toda interpretación retorcida, la conclusión es que se entregaron de forma gratuita en la esperanza de lograr los objetivos propuestos con la solicitud de modificación. Por ello, no puede pretenderse, e iría contra la doctrina de los propios actos, STS, Sala 1ª, aplicable a los particulares, de 22-1-1997, ó 10-7-1997, que se declare nula la actual resolución con base en una falta de convenio que nunca se pretendió en ningún momento se requirió for-

malmente de ello, como había sido lo lógico si se mantiene que la modificación era la consecuencia de un convenio, y se dio por buenas las actuaciones del Ayuntamiento y que en realidad, dada la clara voluntad unilateral de las recurrentes, no era necesaria. En consecuencia, la única concurrencia de voluntades precisa, una vez puesto en marcha el procedimiento y tras los referidos escritos unilaterales, era la aceptación de la donación, que se hizo por el Acuerdo de aprobación provisional, el cual confirmó el informe de 18-9-1991 del Servicio de Planeamiento, que había tenido por cumplidas las prescripciones del Acuerdo de aprobación Inicial, de 20-12-1990, punto segundo.

Por otro lado, en cuanto a la reiterada afirmación de que no se transfirió la propiedad, debe de rechazarse, ya que aun cuando efectivamente no se hizo mención expresa a la transmisión de la propiedad, lo cierto es que cuando se habla de una entrega o puesta a disposición, del carácter gratuito, de la no sujeción a condiciones o reserva, y de la propia finalidad de los terrenos, que son para usos públicos, es claro que aunque no se diga se está transmitiendo la propiedad, pues de lo contrario se habrían establecido las restricciones que impidiesen decir que se entregaba el derecho definido en el art. 348 del CC.

Con todo lo anterior, se rechazan ya todas las pretensiones relativas a la falta de previo convenio o a la falta de formalización de la donación. Queda por contestar a la alegación sobre la falta de expediente para aprobación de las donaciones modales según el art. 12.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, y la respuesta es que resultaba innecesario desde el momento en el que se había dado carta de naturaleza a la entrega de los bienes sin esperar a que se aprobase ni establecer ninguna condición resolutoria en caso de falta de aprobación. Es decir, era una donación incondicionada, otorgada a la vista de la actividad previa del Ayuntamiento destinada a modificar el PGOU.

CUARTO.— Por otro lado, con las anteriores conclusiones, y como ya se había adelantado, se contesta también al resto de las alegaciones, ya que había un título para la ocupación, la adquisición de la propiedad por la entrega material de los bienes, al permitir la ocupación, y la existencia de tal título a su vez hacía innecesario el procedimiento de expropiación que tantas veces se invoca.

En cuanto a que no se habían cumplido las condiciones ya se ha hecho suficiente referencia a que el primer escrito fue simplemente el que dio lugar a la iniciación del proceso, sin que en el mismo se hiciese la más mínima referencia a que se tratase de corregir una injusticia o error. Con ello lo que queda claro es que la recurrente pidió una modificación de la edificabilidad porque, obviamente, le interesaba, ofreciendo unas contrapartidas, y que el Ayuntamiento llegó a la coincidente conclusión de que también le interesaba, y a la vista de los pasos dados por el mismo y de las condiciones impuestas para hacer efectiva la modificación, M. no sólo las cumplió, sino que eliminó toda posible condición o modalización que pudiera haber en sus ofrecimientos, que iban más allá de lo que hoy se debate, y llegó a hacer donación de los terre-

nos para sistemas generales sin someterlo a condicionamiento futuro alguno, con lo cual despejo los obstáculos que pudiera haber, por lo cual no se puede decir que hubiese convenio alguno, aunque se haga referencia a ello, poco técnica jurídicamente hablando, en algún documento municipal. De ello resulta, lógicamente, que caen por su base todas las alegaciones relativas a la falta de adecuada formalización de los procedimientos que llevan a concluir un convenio.

Queda por hacer una última referencia a la afirmación de que se habría incumplido con lo manifestado por el Acuerdo definitivo de que no afecta a sistemas generales, y es que con ello lo que se venía a decir es que no se modificaban los anteriores, habiendo en su caso una ampliación con la nueva entrega hecha por las recurrentes.

En consecuencia de todo lo anterior, procede desestimar en su totalidad el recurso interpuesto.

QUINTO.- No procede hacer expresa condena de las costas del recurso, de conformidad con el art. 131 de la LJCA de 1956.

Vistos los preceptos citados y demás de general aplicación,

FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por A., S.L., B., S.A. y C. M., S.A., representadas por el procurador Sr. S. C. y defendido por el letrado A. C., contra la resolución de 27 de febrero de 1998 que rechazó la petición de iniciación del expediente de valoración y abono de indemnización correspondiente a la ocupación de una porción de terreno destinada a Sistemas Generales en finca 14.911, ubicada en el ámbito del Parque de la Aljafería, no habiendo lugar a hacer expresa condena de las costas del recurso.

Por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos mandamos y firmamos.