

TRIBUNAL SUPREMO

SALA TERCERA. SECCIÓN QUINTA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Recurso de Apelación n.º 1449/1990. Sentencia de 29-9-1992

TEMA: GESTIÓN URBANÍSTICA.

CESIÓN GRATUITA (terreno).

Procedimiento de la cesión a Sociedad Municipal. Requisitos.

Actuación ajustada a procedimiento establecido legalmente.

Exmos. Sres.

PRESIDENTE

D. Francisco Javier Delgado Barrio

MAGISTRADOS

D. Juan García-Ramos Iturralde

D. Mariano Oro-Pulido Iturralde (*Ponente*)

En la Villa de Madrid, a veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y dos.

Visto el recurso de apelación interpuesto por el Procurador don F. V. M.-C., en nombre y representación de la A. P. de C. P. de Zaragoza, bajo la dirección de Letrado; siendo parte apelada el Ayuntamiento de Zaragoza, representado por el Procurador don P. M. G., bajo la dirección de Letrado; y estando promovido contra la sentencia dictada en 17 de enero de 1990 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en recurso sobre cesión gratuita de terrenos.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. – Ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, se ha seguido el recurso número 186/89, promovido por la A. P. de C. P. de Zaragoza y en el que ha sido parte demandada el Ayuntamiento de Zaragoza, codemandada la Sociedad Municipal de la Vivienda, sobre aprobación definitiva de la cesión gratuita de determinados terrenos.

SEGUNDO. – Dicho Tribunal dictó sentencia con fecha 17 de enero de 1990, con la siguiente parte dispositiva: «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».

TERCERO. – Contra dicha sentencia la A. P. de C. P. de Zaragoza, interpuso recurso de apelación que fue admitido en ambos efectos y, en su virtud, se elevaron los autos y expediente administrativo a este Alto Tribunal, con emplazamiento de las partes, habiéndose sustanciado la alzada por sus trámites le-gales.

CUARTO. – Acordado señalar día para el fallo en la presente apelación cuando por turno correspondiera, fue fijado a tal fin el día 17 de septiembre de 1992, en cuya fecha tuvo lugar.

En la tramitación de este proceso se han observado las prescripciones legales y ha sido Ponente el Magistrado Excmo. Sr. don Mariano de Oro-Pulido y López.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. – La sentencia recurrida, dictada por la Sala Jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, estimó la inadmisibilidad del recurso contencioso deducido por la A. P. de C. P. de Zaragoza, por lo que el objeto inmediato de la apelación gira en torno a la fundamentación contenida en aquélla en orden a la falta de legitimación que predica respecto de la Asociación actora —ahora apelante—.

SEGUNDO. – Para resolver la cuestión planteada interesa consignar que el acto administrativo impugnado es el acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zaragoza de fecha 27 de julio de 1988 por cuya virtud se aprobó definitivamente la cesión gratuita, en pleno dominio, de un terreno de propiedad municipal, en la proximidad del casco urbano del Barrio ..., de una superficie de 11.475 m², en favor de la Sociedad Municipal de la Vivienda, S.L. Debe advertirse que esta entidad fue constituida por el Ayuntamiento de Zaragoza, a quien pertenece en exclusiva su capital, el 22 de septiembre de 1981 —por modificación de los Estatutos correspondientes al extinto «Patronato Municipal de la Vivienda» que, a su vez, había sucedido

al antiguo Instituto Municipal de la Vivienda S.L., y tiene por objeto «lograr una mayor eficacia en la acción municipal del fomento de la vivienda y otras edificaciones y urbanizaciones del suelo, con la reducción consiguiente de los precios de venta de los solares edificables y de las edificaciones resultantes». Asimismo en 30 de octubre de 1987 —y por tanto, con anterioridad al acuerdo recurrido— se aprobó 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». Debe también advertirse que el acuerdo de aprobación definitiva de cesión gratuita objeto de recurso estuvo precedido de otro de aprobación inicial de dicha cesión que se sometió a información pública, y que fue precisamente en virtud de dicho trámite por el que compareció en las actuaciones la Asociación recurrente. Igualmente importa resaltar que en el acto administrativo originariamente impugnado se desestimaron las alegaciones formuladas por aquélla, sin cuestionar su legitimación, «por entender que las mismas carecen de fundamentación jurídica», y fue en el posterior acuerdo desestimatorio del recurso de reposición deducido contra aquél cuando, pese a reiterarse la ausencia de razonamiento jurídico, se entendió que la citada Asociación carecía de legitimación activa para ser tenido por parte en el procedimiento administrativo.

TERCERO. – Si bien las argumentaciones de la apelación se desenvuelven en torno a la evolución de las fórmulas procesales en orden a la atribución de legitimación activa, y entre ellas fundamentalmente, la de «interés directo» que usa el artículo 28 de la Ley Jurisdiccional y la de «intereses legítimos» que consagra el artículo 24 de la Constitución, no son necesarias especiales consideraciones para poder fiscalizar en el presente caso la actuación municipal, toda vez que el Ayuntamiento demandado, además de entrar a conocer del fondo del asunto, pues en otro caso resulta imposible aducir carencia de fundamentación jurídica, decidió abrir un trámite de información pública a fin de que todos los que estuvieran interesados en el acuerdo de referencia pudieran formular alegaciones, por lo que no se compadece con dicha determinación cuestionar después una intervención que él mismo ha provocado. En todo caso, al tratarse, como después veremos, de un supuesto del artículo 166 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, entraría en juego la acción pública prevista en el artículo 235 de la misma Ley.

CUARTO. – El fondo del asunto exige la resolución de dos cuestiones: 1ª) Precisar si la Sociedad Municipal de la Vivienda S.L. podía ser destinataria de la cesión del terreno litigioso y 2ª) Determinar, en su caso, si se ha seguido el procedimiento legalmente establecido. Desde un punto de vista material se alega por la A. actora que el artículo 109.2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales exige, para que éstas puedan válidamente ceder inmuebles de forma gratuita, el cumplimiento de dos condiciones: a) que el destinatario sea una entidad o institución pública o una institución privada de interés público, sin ánimo de lucro y b) que los inmuebles se destinen a una finalidad que redunde en beneficio del término municipal. Requisitos ambos que, a juicio de la entidad apelante, no se cumplen en el presente caso; en cuanto al primero, por entender que el carácter de Sociedad Mercantil de la Sociedad Municipal de la Vivienda, S.L. resulta incompatible con la naturaleza o finalidad de aquellas instituciones, y en cuanto al segundo, por cuestionar la finalidad social de la cesión litigiosa, condicionando dicha finalidad a que las viviendas edificadas fueran de protección oficial.

QUINTO. – Las alegaciones descritas están condenadas al fracaso. La primera se realiza sin tener en cuenta que el artículo 25.d) de la Ley de Bases de Régimen Local considera, en todo caso, competencia municipal «la promoción y gestión de viviendas» y sabido es que los servicios públicos locales, que son todos aquellos que tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las Entidades Locales, pueden gestionarse de forma directa, entre las que se incluye en el artículo 85.3.c) de la misma Ley, la Sociedad Mercantil, cuyo capital social, como ocurre en el presente caso pertenezca íntegramente a la Entidad Local. En todo caso, importa resaltar que la limitación general de la cesión de terrenos a una sociedad mercantil que pudiera derivarse de los artículos 79.2 del Texto Refundido en materia de Régimen Local de 18 de abril de 1986 y 109.2 del Reglamento de Bienes de 13 de junio del mismo año, debe armonizarse con el supuesto excepcional del artículo 166 del Texto Refundido de la Ley del Suelo que permite, como medida excepcional de fomento a la edificación, la cesión de terrenos a título gratuito para atender necesidades de carácter social, sin limitación alguna en orden a la naturaleza o finalidad de los beneficiarios y que por su carácter especial debe primar sobre la norma general, cuando concurra su concreto supuesto de hecho. Por otra parte, el hecho de que las viviendas en cuestión no estuvieran sujetas al Régimen legal especial de Viviendas de Protección Oficial en nada afecta al carácter social de las mismas, si, como hemos dicho, su construcción obedece a su posterior ofrecimiento a personas de bajos niveles de renta. En cualquier caso, no esta de más recordar que en el supuesto de que los bienes no fueran destinados para los fines para los que fueron cedidos, entraría en juego la cláusula de reversión a que se refiere el artículo 111 del citado Texto Refundido del Régimen Local, supuesto que ni ha sido planteado, ni podía ser objeto de discusión en este proceso, al girar el mismo en torno al inicial acuerdo de aprobación de una cesión de terrenos.

SEXTO. – En cuanto a la vulneración del procedimiento legalmente establecido es suficiente señalar que, si bien el artículo 110 del citado Texto Refundido requiere que el acuerdo de cesión gratuita este precedido de la instrucción del correspondiente expediente, con arreglo a los requisitos que en el mismo se señalan, la denuncia de la falta de la necesaria documentación se formuló a raíz del primitivo acuerdo de aprobación inicial de la cesión de terrenos discutida, es decir, con anterioridad a la instrucción del expediente, pero durante su tramitación se incorporó la documentación necesaria para poder alcanzar la aprobación definitiva, resultando por ello desproporcionado invocar —folio 11 de la demanda— ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido —artículo 47.1.c) —.

SÉPTIMO. – No es de apreciar temeridad ni mala fe a efectos de una especial imposición de costas en ninguna de las instancias —artículo 131 de la Ley Jurisdiccional—.

Vistos los artículos que se citan y los demás de general aplicación.

FALLAMOS

Que con estimación parcial del recurso de apelación deducido por el Procurador don F. V. M.-C., en nombre y representación de la A. P. de C. P. de Zaragoza, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 17 de enero de 1990, debemos revocar y revocamos la indicada sentencia en cuanto declaró inadmisibile el recurso contencioso n.º 186/1989 deducido por la citada A. y en su lugar, y con desestimación del citado recurso contencioso-administrativo deducido contra los Acuerdos del Ayuntamiento de Zaragoza de 27 de julio y 17 de noviembre de 1988 a que se refieren las presentes actuaciones, debemos declarar y declaramos su conformidad a Derecho. Sin hacer especial pronunciamiento de costas en ninguna de las instancias.

Así por esta nuestra sentencia que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.