

05 NOV 2014

10-11-2014

JDO. CONTENCIOSO/ADMTVO. N. 1
ZAMORA

SENTENCIA: 00230/2014

N11600

C/ EL RIEGO, Nº 5

N.I.G: 49275 45 3 2013 0000347

Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000299 / 2013 PROCEDIMIENTO ABREVIADO 0000299 / 2013

Sobre: ADMINISTRACIÓN LOCAL

De D/Dª: [REDACTED]

Letrado:

Procurador D./Dª: [REDACTED]

Contra D./Dª AYUNTAMIENTO DE ZAMORA AYUNTAMIENTO DE ZAMORA

Letrado:

Procurador D./Dª

SENTENCIA NÚM.: 230/14

En ZAMORA, a 31 de julio de 2014.-

[REDACTED], Magistrada-Juez Sustituta de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de ZAMORA y su Partido Judicial, habiendo visto los presentes autos de P. Ordinario Núm.: 299/2013, seguidos ante este Juzgado entre partes, de una como recurrente la mercantil [REDACTED] y de otra como demandado el Excmo. AYUNTAMIENTO DE ZAMORA, sobre contratación administrativa, paso a dictar la siguiente sentencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 5 de noviembre de 2013 por el procurador [REDACTED] en nombre y representación de la mercantil [REDACTED], se interpuso recurso contencioso administrativo contra la resolución del Ayuntamiento de Zamora adoptada en su sesión ordinaria de 6 de septiembre de 2013 por la que se acuerda, resolver el contrato de enajenación de la parcela [REDACTED], propiedad Municipal localizada en el plan parcial sector nº [REDACTED], "[REDACTED]", con clasificación urbanística de "Dotacional" para la construcción, instalación y gestión de una Residencia para la Tercera Edad en Zamora.



SEGUNDO.- Subsanados los defectos advertidos en el escrito de interposición del recurso, se admitió a trámite el mismo, requiriendo a la administración demandada la remisión del expediente administrativo, debiendo emplazar a los interesados en el recurso.

TERCERO.- Recibido el expediente administrativo se dio traslado a la parte recurrente para la formulación de la demanda y una vez verificado, se dio traslado a la Administración demandada para que en el plazo de veinte días contestara a dicha demandada.

CUARTO.- Por Decreto de fecha 14 de abril de 2014 se fija la cuantía del presente recurso en indeterminada, y por auto de fecha 20 de mayo de 2014 se acordó abrir el periodo de práctica de prueba, con el resultado que obra en autos, abriéndose el periodo de conclusiones y evacuado éste, quedaron los autos conclusos para el dictado de sentencia.

QUINTO.- En la tramitación del presente procedimiento se han observado todas las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

[illegible]

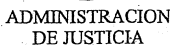
Entiende el recurrente, que el Ayuntamiento no tiene potestad para resolver unilateralmente el contrato de enajenación de la citada parcela, al tratarse de un contrato privado, por lo que siendo un contrato civil, la resolución de las controversias que surjan al respecto, sería únicamente competencia de la Jurisdicción Civil, por ello la Administración demandada carece de toda competencia para acordar su resolución. Y ello en base al art. 5.2 y 5.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al considerar expresamente como privados, una serie de negocios jurídicos sobre bienes muebles, entre ellos la enajenación. Y también en base al art. 8.2 que exigía, para los contratos administrativos especiales, que se haga constar en los pliegos, entre otras circunstancias, su carácter de contrato administrativo especial. Sin embargo para la demandante, esto no ha sucedido, recogiénose en el propio pliego que la finca es un bien de naturaleza patrimonial, sin que se haga referencia al carácter administrativo especial, sino que afirma el carácter privado del contrato celebrado, se recoge en la cláusula sexta que el contrato de compraventa que regulan las cláusulas

tiene naturaleza privada y que los efectos y extinción del contrato, cuando den lugar a controversia entre las partes del contrato privado, se resolverán por el orden jurisdiccional civil. Por todo ello, entiende que el contrato se concibió como un contrato de naturaleza privada, por lo que debe anularse el acuerdo de resolución contractual por ser nulo de pleno derecho o anularse al no disponer el Ayuntamiento la potestad de resolución unilateral mencionada. Asimismo y subsidiariamente con lo expuesto, manifiesta que tampoco concurre causa de resolución, al no haberse producido por la actora un incumplimiento contractual que lo motive dadas las circunstancias que han acontecido, al haberse producido una dilación del Ayuntamiento a la hora de tramitar la solicitud de licencia produciéndose una alteración en la condiciones socioeconómicas del mercado actual.

La Administración demandada comparece y contesta oponiéndose a la demanda y solicitando la desestimación del recurso interpuesto pues el Acuerdo ahora recurrido entra dentro de las facultades de la Administración en cuanto a la interpretación de los contratos administrativos. Mantiene que el demandante no explica que los bienes que se enajenan son bienes del patrimonio municipal del suelo como así se refleja en el Expediente Administrativo, en el Registro de la Propiedad y en la Escritura Pública de compraventa. Y este dato es el que determina la calificación como administrativa de la contratación, al derivarse un régimen jurídico peculiar reflejado en la normativa urbanística de aplicación, expresamente recogida en los PCAP. Por otro lado y respecto a la petición subsidiaria de la demandante, sostiene que debe inadmitirse al estar incurso en excepción de cosa juzgada, al ser objeto de resolución judicial en el procedimiento ordinario 421/2012 la caducidad del procedimiento y su archivo para la licencia de obras, lo que supone que no sea posible incorporar ahora motivos o argumentos que pretendan entrar en la propia validez jurídica declarada en el Decreto de la Alcaldía de fecha 24 de agosto de 2012.

SEGUNDO.- Expuesta que ha sido la posición mantenida por las partes en el presente litigio procede en primer lugar, vista la calificación del contrato que realizan las partes en sus respectivos escritos de demanda y de contestación a la demanda, determinar la naturaleza jurídica del mismo, pues aunque el propio Pliego de Cláusulas Administrativas del contrato recoge, cláusula sexta, que el contrato tiene naturaleza privada, la dirección jurídica de la Administración demandada mantiene que nos encontramos ante un contrato administrativo especial.

La Ley de Contratos de las Administraciones Públicas vigente al tiempo de la contratación, prevé en su artículo 5 una clasificación tripartita de los contratos de las Administraciones Públicas, configurándolos como contratos administrativos típicos, contratos administrativos especiales y



4

administrativa especial los contratos “por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa e inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley”. También atiende implícitamente a la finalidad, el artículo 112.2 del Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, cuando en la regla 2ª, antes transcrita, se refiere a las “características intrínsecas que hagan precisa una especial tutela del interés público para el desarrollo del contrato”.

Por ello, respecto del contrato que es objeto de examen, el pliego rector del mismo señala, en sus cláusulas primera y segunda, que se trata de una parcela adscrita al patrimonio municipal de suelo y que el aprovechamiento de los terrenos debe destinarse a la construcción, instalación y gestión de una residencia para la tercera edad, fijando los plazos máximos en que debe llevarse a cabo. Igualmente se recoge que incluida en el patrimonio municipal del suelo, se cumple con las prescripciones de la ley de Urbanismo de Castilla y León y su Reglamento de desarrollo que establecen que los bienes patrimonio municipal del suelo, los fondos adscritos a los mismos, así como los ingresos obtenidos por su enajenación deberán destinarse necesariamente a alguno de los fines que se establecen, entre los que figuran, “.... Otros fines de interés social previstos en el planteamiento urbanístico o vinculados a su enajenación, de la forma que se determine reglamentariamente”.

De lo anterior se deduce claramente que nos encontramos ante un contrato vinculado al giro o tráfico específico de la Administración contratante que satisface de forma directa e inmediata una finalidad pública de su específica competencia, por lo que no cabe sino afirmar que estamos ante un contrato de naturaleza administrativa especial, y ello pese a que la cláusula 6ª del pliego de cláusulas administrativas particulares afirma que el contrato tiene naturaleza privada, deberá de primar, como se ha indicado antes, la verdadera naturaleza contractual que se deriva de su finalidad específica”.

En el presente caso, tratándose de la enajenación de bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo, el destino que el municipio en cuestión podía dar a los bienes inmuebles integrantes de su patrimonio es el que la regulación aplicable al tiempo de adjudicación de los terrenos, contemplaba en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, cuya entrada en vigor fue el 1 de julio de 2007 en el artículo 34:

1.- los bienes y recursos que integran necesariamente los patrimonios públicos de suelo en virtud de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Podrán ser destinados también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística, sólo cuando así lo prevea la legislación en la materia especificando los fines admisibles, que serán urbanísticos o de protección o de mejora de espacios naturales o de los bienes inmuebles de patrimonio cultural.

4.- El acceso al registro de la propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado anterior produce los siguientes efectos: siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

a) cuando se hayan configurado como causa de resolución, esta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la administración titular del patrimonio público de suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Dicho precepto, está por consiguiente aclarando la potestad de la Administración para resolver unilateralmente en el contrato, circunstancia que no sería posible si no estuviese calificado como especial, o en su caso, se considere que esas causas concretas derivadas de la urbanización y el destino tienen un eminente carácter administrativo.

Por otro lado, a tenor del pliego de condiciones administrativas por el que se resolvió el concurso para enajenar la parcela objeto de la controversia actual, fue contemplado y resulta evidente que dicha la parcela se destinará a la construcción, instalación y gestión de una Residencia para la Tercera Edad, siendo en consecuencia y destino afecto al interés público y afecto a las competencias municipales, donde evidentemente el interés social es indiscutible.

Y así es posible identificar también un específico interés social encuadrable en el tercero de los supuestos previstos por la norma, al manifestar textualmente la demandante en su demanda (página 15 al manifestar las causas de resolución del contrato), “ ...ello supone una alteración significativa de las condiciones socioeconómicas del mercado actual, lo que tiene importantes implicaciones para el cumplimiento del objeto del contrato de enajenación en condiciones de viabilidad económica y de cumplimiento del objetivo social y de interés público pretendidos con el contrato en su día formalizado”.

El Consejo de Estado, en su Dictamen número 1.100, de 11 de octubre de 1995, con doctrina que sigue siendo aplicable al caso, recuerda que la jurisprudencia utiliza el criterio “finalista” o “teológico” para calificar los contratos celebrados por la Administración.

Así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 1995 (RJ 1995\8545) entendió que se consideraban contratos administrativos aquéllos que se caracterizaban por su directa vinculación al desenvolvimiento regular de un servicio público o por revestir características intrínsecas que hicieran precisa una especial tutela del interés público.

El concepto de contrato administrativo viene así determinado por la presencia en la causa de un fin público como elemento esencial, o lo que es lo mismo, la celebración del contrato estaría dirigida a satisfacer dicho fin incorporándolo para ello como causa del propio contrato.

En conclusión, el carácter administrativo o civil de un contrato sólo podrá determinarse con un análisis sustantivo del mismo, sin que sean a veces determinantes las declaraciones de sometimiento a un determinado régimen jurídico o a un concreto orden jurisdiccional.

Esta calificación sustantiva o material del contrato depende esencialmente de su contenido (Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de noviembre de 1985 [RJ 1986\492]).

No desconoce el Consejo que en supuestos de venta de parcelas a particulares por parte de una entidad local, como el que aquí se contempla, el Tribunal Supremo califica con reiteración el carácter administrativo los contratos. Pero ha sido así por lo general cuando se ha considerado la existencia de un fin encaminado a la prestación de un *“un servicio público, entendida la expresión en el más amplio sentido para comprender las actividades de la Administración que tiendan a satisfacer un interés general propio de su competencia”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1983 [RJ 1983\5846]).

Tampoco se desconoce que ha propugnado «el sentido amplio» en la interpretación de lo que ha de entenderse por servicio público en el caso de contratos por los cuales un Ayuntamiento enajenó bienes propios con la obligación de construir en determinado plazo, pero precisando *“el tipo y las particularidades del inmueble”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 1983 [RJ 1983\5846], que cita la S. de 2 marzo 1973 [RJ 1973\971]).

Centrados en el examen del contrato de enajenación de la parcela cuya resolución pretende acordar el Ayuntamiento de Zamora, lo que se concluye es que el servicio público, y el interés general fueron la finalidad específica de la enajenación de parcela.

En suma, la causa del contrato estaba constituida por la finalidad de satisfacer un interés público dirigido a la construcción de una Residencia de la Tercera Edad, máxime cuando este es uno de los principales problemas municipales ante el envejecimiento de la sociedad y ante la falta de plazas existentes para el cuidado de personas mayores.

Por ello y en conclusión, con independencia de que la cláusula 6ª del Pliego de Cláusulas Administrativas que rigieron el concurso para la adjudicación de la parcela, se califica el contrato que se formalizó como *“contrato administrativo especial”* al amparo del artículo 5.2,b) del TRLCAP, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y debe ser calificado el contrato de enajenación cuya resolución se pretende como público, por lo que ha de ser la Jurisdicción Contencioso Administrativa quien decida la procedencia de su resolución, conforme a las normas administrativas, a cuya luz habrá de interpretarse y aplicarse la condición resolutoria incorporada a sus cláusulas.

TERCERO.- Por otro lado, plantea la demandante, con carácter subsidiario a lo anterior, que tampoco concurre causa de resolución al no haberse producido por ella un incumplimiento contractual que motive dadas las circunstancias que han acontecido en el presente caso.

Pues bien, al respecto conviene señalar que respecto de las causas de resolución del contrato derivada en un incumplimiento de las condiciones del mismo e imputable al contratista, se dictó Decreto por la Alcaldía en fecha 24 de agosto de 2012, por el que se acordó declarar la caducidad del procedimiento y proceder al archivo de los expedientes relativos a la licencia de obra para el proyecto básico de Residencia para la Tercera Edad en la parcela enajenada.

Dicha resolución fue objeto de recurso contencioso administrativo, seguido ante el Juzgado Contencioso Administrativo nº 1 de Zamora, en el que se dictó Sentencia en fecha 26 de noviembre de 2013, mediante la cual se desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la hoy demandante, contra el citado Decreto, por el que se desestimaba el recurso de reposición presentado contra dicho Decreto que acordaba la caducidad y archivo del expediente para la licencia de obras del proyecto de Residencia para la Tercera Edad.

Por ello, no resulta posible que en el presente procedimiento se vuelvan a replantear causas o motivos que pretendan poner en duda la validez jurídica de dicho Decreto, dado que estamos ante cosa juzgada y por tanto los incumplimientos alegados serían una consecuencia jurídica del procedimiento anterior que sin duda entrarán en las causas de resolución del contrato de enajenación del suelo.

Consecuentemente con lo expuesto, el segundo motivo de alegación debe ser inadmitido por aplicación de la excepción de cosa juzgada.

CUARTO.- En base a lo dispuesto en el art.- 81 de la L.J.C.A. y atendiendo a la cuantía del recurso, indeterminada, frente a la presente resolución cabe interponer recurso de apelación.

QUINTO.- De conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la LJCA procede imponer las costas a la parte cuyas pretensiones hayan sido desestimadas.

Vistas las disposiciones legales citadas y demás de general y pertinente aplicación

F A L L O

QUE DESESTIMANDO, el presente recurso contencioso administrativo, interpuesto por la mercantil [REDACTED] frente al el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Zamora, de fecha 6 de septiembre de 2013, por el que se acuerda resolver el contrato de enajenación de la parcela [REDACTED], propiedad Municipal localizada en el plan parcial sector nº [REDACTED],



“[REDACTED]”, con clasificación urbanística de “Dotacional” para la construcción, instalación y gestión de una residencia para la tercera edad en Zamora, DEBO DECLARAR Y DECLARO que dicho acuerdo es conforme a derecho. Con expresa imposición de las costas causadas.

Contra la presente resolución cabe interponer recurso de apelación.

Así por esta mi sentencia lo pronuncio, mando y firmo.

