



Roj: **STSJ AND 17857/2024 - ECLI:ES:TSJAND:2024:17857**

Id Cendoj: **18087330012024100958**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Granada**

Sección: **1**

Fecha: **14/11/2024**

Nº de Recurso: **1988/2021**

Nº de Resolución: **3510/2024**

Procedimiento: **Recurso de apelación. Contencioso**

Ponente: **MIGUEL PEDRO PARDO CASTILLO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA

SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

SEDE GRANADA

AUTOS DE RECURSO DE APELACIÓN

ROLLO NÚMERO 1988/2021

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO Nº 5 DE GRANADA

SENTENCIA NUM. 3510 DE 2024

Ilmo. Sr. Presidente:

Don Constantino Merino González

Ilmos. Sres. Magistrados

Don Antonio de la Oliva Vázquez

Don Miguel Pardo Castillo (ponente)

En la ciudad de Granada, a catorce de noviembre de dos mil veinticuatro.

Vistos los autos del recurso de apelación nº **1988/2021** presentado ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sede de Granada, contra la sentencia número 177/2021, de fecha 10 de junio de 2021, que dimana de los autos del procedimiento ordinario número 237/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Granada.

Interviene como parte apelante **D. Lucio y Dña. Visitacion**, representados por el procurador D. José Alberto Carreón Ramón y asistidos por el letrado D. Carlos Gustavo Ramos Aranda.

Es parte apelada el **Ayuntamiento de Guadix**, representado por la procuradora Dña. Mercedes de Felipe Jiménez-Casquet existido por el letrado D. José Jiménez-Casquet Sánchez.

La cuantía del recurso es 1.471.335,50 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-El presente procedimiento dimana del recurso contencioso-administrativo número 237/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Granada, que tuvo por objeto la impugnación presentada frente a la resolución presunta desestimatoria de la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Guadix, en fecha de 25 de agosto de 2018, al objeto de que se declarase la resolución del contrato celebrado entre los interesados y el citado Ente local en fecha de 12 de septiembre de 2003, así como la reversión de las fincas o, en su caso, la indemnización por los daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual.



SEGUNDO.-El recurso de apelación se interpuso contra la sentencia número 177/2021, de fecha 10 de junio de 2021, que dimana de los autos del procedimiento ordinario número 237/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Granada, que desestimó el recurso.

Admitido a trámite el recurso se sustanció mediante traslado a las demás partes para formalizar su oposición con el resultado que consta en autos.

TERCERO.-Concluida la tramitación de la apelación, el juzgado remitió los autos a este tribunal, cuya fecha de entrada se produjo el día 27 de septiembre de 2021.

Al no haber solicitado ninguna de las partes el recibimiento a prueba ni la celebración de vista ni conclusiones, y al no estimarlo necesario la sala, se declaró el pleito concluso para sentencia. Se señaló para deliberación, votación y fallo del presente recurso de apelación el día y hora señalado en autos, en que efectivamente tuvo lugar, habiéndose observado las prescripciones legales en su tramitación.

Ha actuado como magistrado ponente el Ilmo. Sr. don Miguel Pardo Castillo, quien expresa el parecer de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de apelación.

Es objeto del presente recurso de apelación la sentencia número 177/2021, de fecha 10 de junio de 2021, que dimana de los autos del procedimiento ordinario número 237/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Granada, que desestimó el recurso.

SEGUNDO.- Posición de la parte apelante.

Se alza en apelación frente a la sentencia de instancia la parte actora y solicita su revocación con base, en síntesis, en los siguientes fundamentos de hecho y de derecho:

La sentencia aplica de forma incorrecta las normas sobre interpretación de los contratos. Reproduce los artículos 1281, 1282 y 1288 del Código Civil, y tras citar, entre otras, la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2015, argumenta que el juzgador yerra en la aplicación de la interpretación literal del contrato, pues se centra exclusivamente en una de sus cláusulas, no en el todo, y no atiende al comportamiento de las partes.

La sentencia no realiza referencia alguna a las conclusiones, a pesar del criterio asentado por el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de noviembre de 2011.

La causa del contrato es de carácter oneroso, pues se trata de una donación modal de conformidad con lo previsto en el artículo 622 del Código Civil. No se cedieron las fincas por mera liberalidad o beneficencia, sino por la promesa del Ayuntamiento de cumplir una prestación que les interesaba económicamente.

Tras relatar los antecedentes del contrato, argumenta que se prometió a los recurrentes la construcción de un centro de transportes de mercancías, que comprendería servicios de muy diversa naturaleza tales como un área vigilada con apartamentos, hostelería, información, servicios, comercial y espacios abiertos para aparcamientos de vehículos pesados, muelle de descarga, además de viales, aceras y jardines.

Es cierto que el contrato no se refiere expresamente a un anteproyecto, pero tampoco indica que se trate de un proyecto de urbanización, sino un proyecto del centro de transportes. En cualquier caso, el contrato incluiría cláusulas oscuras que en ningún caso puedan favorecer a la parte que las introdujo, al amparo del artículo 1288 del Código Civil. Concluye, en definitiva, que la adquisición de la propiedad de las fincas por parte del Ayuntamiento conllevaba, de forma inherente, la obligación de construir el Centro de Transporte de Mercancías en virtud de la legislación urbanística.

El definitivo incumplimiento de la obligación de construir el centro se consuma cuando el Consorcio reconoce la imposibilidad de promover y construir el mismo, y la posterior devolución al Ayuntamiento de Guadix de los terrenos que éste le cedió para construir el Centro de Transporte de Mercancías. Además, no ha acontecido ninguna circunstancia extraordinaria que conlleve la imposibilidad de su cumplimiento.

Respecto de la situación actual de los terrenos, la finca registral NUM000 pertenece a Verificaciones Industriales de Andalucía, S.A., y no puede ser devuelta a los recurrentes al haber sido adquirida por un tercero que goza de la protección de la Ley Hipotecaria. La finca NUM001 está ocupada íntegramente por viales, y la finca NUM002 puede ser devuelta, con excepción de la superficie ocupada por viales.

No es cierto que se produciría un enriquecimiento sin causa en el supuesto de que se devolvieran los terrenos. La causa consiste en el incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del Ayuntamiento de



Guadix. En todo caso, si se entendiera que la urbanización de las fincas es una mejora a expensas del Ayuntamiento, podrá mantener la propiedad del suelo destinado a viales como cesiones de los demandantes destinadas a la urbanización del polígono IUS-2.

Respecto de la valoración de las fincas, argumenta que debe realizarse conforme a la clasificación urbanística del suelo a la fecha del incumplimiento de la condición para las que fueron cedidas, es decir, como suelo urbano no consolidado. Se remite a los valores contenidos en el informe realizado a su instancia, con las correcciones introducidas en el escrito de conclusiones.

Finaliza su escrito alegando que en ningún caso concurriría la prescripción de la acción invocada por la Ayuntamiento de Guadix.

TERCERO.- Posición de la parte apelada.

El Ayuntamiento de Guadix, a través de su representación jurídica, interesa la desestimación del recurso de apelación y en apoyo de su posición procesal esgrime los siguientes argumentos, que pasamos a exponer de forma sucinta:

La sentencia no se basa exclusivamente en la literalidad del contrato, sino en otras razones que abundan en la idea de que el proyecto al que se refiere dicho contrato es el de urbanización. Igualmente toma en consideración las declaraciones del que fuera alcalde del Ayuntamiento de Guadix, que negoció con los recurrentes la cesión de los terrenos, y en especial el informe del economista del citado Ente local.

Al encontrarnos ante una donación modal, y habida cuenta que ésta es en la que se impone al donatario un gravamen inferior al valor de lo donado, es obvio que la indemnización sustitutoria no podría ser superior al valor de los terrenos rústicos o no urbanizables que fueron objeto de cesión. El tenor literal de las cláusulas del contrato no deja lugar a dudas acerca de su sentido, y así lo recoge acertadamente la sentencia de instancia. Tampoco existen cláusulas oscuras, y aún menos serían imputables al Ayuntamiento de Guadix puesto que en todo momento hubo pleno conocimiento de los contratos que se firmaron y su posterior elevación a escritura pública.

Todo el centro de transporte está ejecutado en su totalidad según los proyectos de urbanización y con todos los servicios y suministros necesarios para su utilización. El Ayuntamiento ha cumplido con las obligaciones que le incumbían, tal y como se indica en los fundamentos jurídicos de la sentencia apelada.

CUARTO.- Decisión de la Sala.

A) Jurisdicción competente.

Con carácter previo, hemos de realizar algunas consideraciones acerca del orden jurisdiccional competente para el enjuiciamiento del presente recurso.

Se impugna la resolución presunta desestimatoria de la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Guadix, en fecha de 25 de agosto de 2018, al objeto de que se declarase la resolución del contrato celebrado entre los interesados y el citado Ente local en fecha de 12 de septiembre de 2003, así como la reversión de las fincas o, en su caso, la indemnización por los daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual.

De forma más precisa, los ahora apelantes realizaron una donación modal en favor del Ayuntamiento de Guadix, en cuya virtud le cedían diversas parcelas para la ejecución de un proyecto de centro de transporte de mercancías.

Debe tomarse en consideración la Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía, que distingue entre las áreas de transporte de mercancías y los centros de transporte de mercancías.

Estos últimos se definen en su artículo 8 como:

«Los centros de transporte de mercancías son áreas de transporte de mercancías en las que, tanto por las exigencias derivadas de la dimensión y calidad de las prestaciones demandadas por los usuarios y empresas del sector, como por su función cualificadora de la ordenación territorial, se requiere el establecimiento de una plataforma logística compleja, integradora de las empresas del sector transporte y de los espacios dotacionales públicos destinados a prestar servicios al mismo, en las condiciones y con las características que se establecen en los apartados siguientes.»

Conforme al artículo 9, los centros podrán ser de interés autonómico o local. En este caso, el apartado tercero del precitado artículo indica que:



«Son centros de transporte de mercancías de interés local los destinados a satisfacer las demandas del sector a nivel municipal o supramunicipal. Tendrán carácter supramunicipal aquellos centros que se sitúen en más de un término municipal, o sean promovidos por Entidades Locales de ámbito superior al municipio o mediante Convenios y Consorcios en los que participe más de un municipio.»

La sentencia de instancia cita la STS de 11-07-2005, rec. 7250/2001, que expone lo siguiente:

«La Sala de instancia no toma en consideración la jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que en la sentencia de 1 de marzo de 2004 (RC 5107/2001), acogiendo, entre otros precedentes jurisprudenciales, las sentencias de 28 de abril de 1993, 12 de junio de 2001, 23 de junio de 2003 y 20 de enero de 2004 (6236/1998), declara que los actos de la Administración que resuelven cuestiones referentes al presunto incumplimiento de condiciones y obligaciones civiles, que derivan de una cláusula modal inserta en un contrato de donación, al amparo del artículo 637 del Código Civil, como ocurre en el presente supuesto, tienen naturaleza administrativa y ha de considerarse que su conocimiento corresponde al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, cuando la cesión de terrenos tiene por objeto un fin o interés público, como es la construcción de cuarteles o viviendas militares.

Este criterio jurídico coincide con el que refiere la Sala Primera del Tribunal Supremo en la sentencia de 30 de abril de 1985, al declarar que "la doctrina científica y la Jurisprudencia prescinden del tradicional criterio de las cláusulas exorbitantes o derogatorias del derecho común y atienden básicamente al objeto o visión finalista del negocio, de manera que una relación jurídica concreta presentará naturaleza administrativa cuando ha sido determinada por la prestación de un servicio público, expresión ésta entendida en la más amplia acepción posible para comprender cualquier actividad que la Administración desarrolla como necesaria en su realización para satisfacer el interés general atribuido a la esfera específica de su competencia y por lo mismo propio de sus funciones peculiares, sentido lato que igualmente inspira el artículo cuarto de la Ley de Contratos del Estado de diecisiete de marzo de mil novecientos setenta y tres, cuya regla segunda comprende la actividad típica que el órgano administrativo desenvuelve en el ámbito de su competencia funcional, a lo que debe añadirse el principio de la autointegración del ordenamiento administrativo al disponer el precepto que en caso de silencio contractual o legal serán la propia Ley y los principios generales de aquél los que, con preferencia, han de regir como supletorios, en lugar de acudir a la normativa iusprivatista."

La competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa viene determinada en virtud del artículo 3 a) de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, para conocer las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración pública, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie.

No resulta adecuado dividir el conocimiento de la causa entre la jurisdicción civil y la jurisdicción contencioso-administrativa, según se trate de interpretar el significado de la cláusula modal incorporada al contrato de donación, que tiene por fin un interés público, o su efectividad, por suscitarse cuestión referente a la procedencia de la reversión y a la determinación de las personas legitimadas para la recepción del inmueble cedido, al extenderse la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa al conocimiento y decisión de las cuestiones prejudiciales e incidentales no pertenecientes al orden administrativo, directamente relacionadas con el recurso contencioso-administrativo, salvo las de carácter penal, según autoriza el artículo 4.1 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, aplicable racione temporis.»

Para resolver el orden jurisdiccional competente, es esencial determinar si el fin último del contrato cuyo análisis nos ocupa era satisfacer un fin o interés público.

Como hemos visto, los centros de transportes de mercancías son áreas de transporte necesarias cuando se requiere el establecimiento de una plataforma logística compleja. Constituyen sistemas generales e integran en su ámbito una zona dotacional, de naturaleza demanial, destinada a la prestación del servicio público al transporte de mercancías, y otra zona integrada por espacios de titularidad pública o privada, susceptibles de enajenación, destinada al establecimiento y desarrollo por las empresas del sector del transporte de sus propias actividades e instalaciones, ex art. 8.2 de la Ley 5/2001, de 4 de junio, por la que se regulan las áreas de transporte de mercancías en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La iniciativa en la promoción, desarrollo y explotación de estas áreas de transporte es esencialmente pública, aunque el artículo 4 del mismo texto legal indica que se promoverá la participación y colaboración de la iniciativa privada, tanto a través del sistema de actuación urbanística como mediante las formas de gestión indirecta previstas para la gestión de los servicios públicos en la legislación vigente.

Hemos de concluir, compartiendo el criterio de la sentencia de instancia, que se pretende satisfacer un interés público, y corresponde a este orden jurisdiccional su enjuiciamiento.



B) Prescripción de la acción.

Alterando el orden de los motivos expuestos en el recurso de apelación, comenzaremos con el expositivo vigésimo (folio 60 del recurso de apelación) respecto de la prescripción de la acción alegada de contrario.

Conviene precisar que la sentencia no acogió este motivo de impugnación opuesto por la demandada, pero en el escrito de impugnación del recurso de apelación se remite expresamente a lo argumentado a este respecto en el momento procesal oportuno, y a pesar de la falta de adhesión al recurso de apelación es importante recordar que la reciente STS nº 1417/2024 responde a la cuestión que presenta interés casacional indicando que no será exigible que se adhiera a la apelación el recurrente favorecido por la sentencia para que los motivos de impugnación que esgrimió y fueron rechazados sean examinados, en su caso, en la sentencia que resuelve la apelación.

En relación con el plazo de prescripción de este tipo de acciones, la STS (Contencioso), sec. 5ª, de 14-02-2006, rec. 6866/2002, argumenta lo siguiente:

«Para resolver la cuestión debemos dejar constancia de la síntesis de nuestros pronunciamientos en relación con la naturaleza jurídica de esto tipos de cesiones.

Así en la STS de 28 de abril de 1993 , ya dijimos que:

"Esta Sala, en S. 31-10-1988, ha declarado, que la reversión de un solar y de lo en él edificado, a un Ayuntamiento, está prevista para el supuesto de incumplirse las condiciones pactadas, entre ellas, dedicarlo a finalidad distinta de la contemplada y en cuya atención se efectuó la donación , recordando la Sentencia de la Sala Primera de este Alto Tribunal de 11-3-1988 , que la donación con carga modal del art. 647 del Código Civil supone una institución en la que el donante ha exigido al donatario la concurrencia de un modo, finalidad, carga, motivo o recomendación cuyo incumplimiento puede dar lugar a la revocación o resolución de un contrato que en principio nació irrevocable por la sola voluntad del donante, pudiendo quedar sin efecto después por la existencia de tales incumplimientos".

Y, en la 22 de julio de 2003 hemos añadido que:

"La cesión gratuita de terrenos o bienes municipales de naturaleza patrimonial sujeta al cumplimiento por el ente adquirente de una finalidad de interés para el municipio ha sido calificada por esta Sala en ocasiones como donación modal , como se observa en la sentencia de 28 de abril de 1993, recurso 10499/1991 . En otras ocasiones, sin rechazar esta calificación, esta Sala ha partido del carácter administrativo, sujeto a las normas del Derecho privado, de tal tipo de cesión — sentencia de 31 de octubre de 1988 — o lo ha calificado como negocio jurídico innominado, celebrado entre dos administraciones públicas, por el que se ceden unos terrenos patrimoniales para una finalidad determinada (sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997).

En todos los casos, sin embargo, se ha admitido el carácter administrativo del contrato y la sujeción de su régimen, a falta de normas específicamente aplicables, al Derecho privado.

La consecuencia a que llegan estas sentencias es la de que, en el caso de incumplimiento de la finalidad a la que se sujeta la cesión del bien, procede la rescisión del contrato a instancia de la corporación cedente, bien por aplicación del artículo 647 del Código civil (según el cual "la donación será revocada a instancia del donante, cuando el donatario haya dejado de cumplir alguna de las condiciones que aquél le impuso") (sentencia de 28 de abril de 1993), bien por entender que al producirse la desafectación de los bienes en su día cedidos desapareció la causa que justificó la razón de ser del negocio jurídico y, por ende, su eficacia por desaparición de la causa del negocio, es decir, de la razón justificativa de su eficacia jurídica (sentencia de 12 de junio de 2001, recurso 322/1997), bien por aplicación del artículo 111 (antiguo artículo 97.2) del Reglamento de Bienes de las Corporaciones locales (sentencias de 23 de noviembre de 1992, recurso 4885/1990 y 26 de junio de 2003, recurso 9811/1998).

Aceptada, pues —con todas las matizaciones que se quieran— la naturaleza de donación modal de este tipo de cesiones habrá de convenirse que el artículo dedicado a las mismas en el Código Civil (artículo 647) no regula la acción para solicitar la revocación como consecuencia del incumplimiento del modo o carga impuesto, procediendo, por la analogía que la figura guarda con las acciones rescisorias y resolutorias, que la misma deberá tener —como las mencionadas— cuatro años de duración, de conformidad con lo establecido en el artículo 1299 del mencionado Código Civil , contados desde que el donante tuvo conocimiento del hecho determinante del incumplimiento y posibilidad de ejercitar la acción.

Aunque con ciertas dudas así ya lo había anticipado este Tribunal con la doctrina establecida en las SSTS de 12 de marzo de 1991 y 28 de septiembre de 1992 . Así la STS de 12 de marzo de 1991 expuso que:



"La seguridad jurídica como fundamento determinante de la prescripción y caducidad de las acciones obliga como principio general de derecho a estimar a aquélla aplicable a la acción de revocación por causa de no cumplir el donatario alguna de las condiciones impuestas, art. 647 del Código Civil , entendidas éstas no como un hecho futuro e incierto del que depende el nacimiento de la obligación o su extinción, sino como una carga que implica la incidencia de una causa concurrente con el acto de liberalidad a que se contrae este contrato según lo dispuesto en el art. 618 de dicho Cuerpo legal ; prescripción de la acción por transcurso de un plazo no determinado en el Código Civil que se había producido cuando se instó la reversión del terreno, sea aquel el de cuatro años por aplicación analógica del indicado para la rescisión de los contratos, art. 1299 de dicho Código , o de un año según lo dispuesto en el art. 652 de este cuerpo legal , Sentencia de XI-3-88 , para la prescripción de la acción revocatoria por causa de ingratitud del donatario; plazo que debe computarse desde que se incumpla la condición, que en este supuesto el propio recurrente afirma que se produjo una vez construida la escuela pues ésta no fue nunca destinada a la enseñanza; de lo que se infiere que aun cuando no se fijó plazo para su construcción ni para la de la vivienda el incumplimiento es anterior en más de cuatro años a la fecha en que solicitó la revocación".

Y, con claridad, la de 28 de septiembre de 1992, inclinándose por el plazo de los cuatro años, señaló que:

"La acción revocatoria que se examina sólo es intransmisible ---en contra de lo que se aduce por la apelada--- en el supuesto de que el donante del mismo, pudiendo, no la hubiera ejercitado (Sentencias de la Sala Primera de este Tribunal 6-2-1954 , 16-5-1957 y 11-12-1975), lo que no ha acontecido en el presente caso, en el que el donante falleció en 1966 y los hechos que han provocado la acción se han producido con posterioridad. Dado el silencio que el Código Civil guarda sobre el plazo para el ejercicio de la acción no se comparte el criterio de fijar su plazo de caducidad en un año (art. 652 Código Civil), por ser preferible la orientación clásica y mayoritaria que lo establece en cuatro años (art. 1299 Código Civil) dado que ---aunque no quepa hablar de una acción de rescisión en sentido técnico--- existe una evidente analogía de la denominada revocación de la donación modal o "cum onere" con las acciones rescisorias que, en enumeración abierta, contempla el art. 1291 del Código Civil , no siendo clara ---en cambio--- la analogía pretendida entre la denominada revocación por incumplimiento de cargas y la revocación por causa de ingratitud.»

En definitiva, el plazo es de 4 años y la «actio nata» o nacimiento de la acción debe situarse en la fecha en que se consumó el incumplimiento. En este punto asiste la razón a la parte apelante al situarlo en fecha de 26 de enero de 2016, cuando el Pleno del Ayuntamiento de Guadix aprobó la propuesta de disolución del Consejo Rector del Consorcio Centro de Transporte de Mercancías de Guadix de 17 de diciembre de 2015, y la reversión al Ayuntamiento del uso de los bienes antes cedidos al Consorcio. La reclamación se realizó el día 25 de agosto de 2018, por lo que obviamente no había vencido el intervalo temporal anteriormente indicado.

Además, aunque es cierto que la Administración local demandada podría continuar con esta labor, no se acredita por ningún medio que ésta haya sido su decisión o que hasta la fecha haya materializado actos encaminados a la construcción del Centro de Transporte de Mercancías, cuando han transcurrido más de 24 años de la cesión de los terrenos, que sin duda es un tiempo más que suficiente para deducir su falta de voluntad de cumplir con la obligación asumida en el contrato.

C) Interpretación del contrato.

La sentencia de instancia razona que la cesión de las fincas se realizó, al amparo de la estipulación 1 del contrato suscrito por las partes en fecha de 12 de agosto de 1999, para «destinarlas al Centro de Transportes y Mercancías», y el Ayuntamiento de Guadix se obligó «a destinar los terrenos cedidos y el resto de los terrenos en los que se ubique el Centro de Transporte y Mercancías, a los usos y edificaciones previstos en el proyecto del Centro de Transportes y Mercancías, redactado por los arquitectos D^a. Cecilia y D. Ángel Jesús .»

En el momento en que se firmó el contrato, indica la resolución judicial impugnada, el único proyecto existente era el referente a la urbanización del Centro de Transportes de Mercancías (CTM, en adelante) de agosto de 1999, que se ejecutó en dos fases y que no es un proyecto de edificación sino de urbanización.

La parte apelante sostiene, por el contrario, que la causa del contrato solo podía ser la ejecución de todas las infraestructuras, servicios y construcciones propias de un CTM, conforme al anteproyecto que el propio alcalde, a la sazón, entregó a los recurrentes durante las negociaciones previas a la firma del contrato de cesión de las fincas. Este anteproyecto, adjunto como documento número 5 del escrito de demanda (folios 157 y siguientes de los autos judiciales) tiene igualmente como autores a los arquitectos D^a. Cecilia y D. Ángel Jesús , expresamente reseñados en el contrato.

En primer lugar, la sentencia toma como dato incontrovertido que en la fecha del contrato el único proyecto que se había redactado - no así anteproyecto- era el de urbanización, por lo que concluye que el contrato solo podía referirse al mismo.



Recordemos que el contrato se suscribió el día 12 de agosto de 1999, tal y como se refleja en la sentencia y reconocen las partes. En igual sentido, obra en el expediente administrativo el acta de la sesión del Pleno del Ayuntamiento de Guadix de 30 de septiembre de 1999 (no podemos indicar su número al no haberse foliado el expediente) en el que se reproduce literalmente el contrato, con expresa cita de la fecha de 12 de agosto de 1999. Es cierto que este contrato fue posteriormente modificado en reiteradas ocasiones, al objeto de subsanar los errores padecidos en el mismo y el posterior de 21 de septiembre de 1999, lo que dio lugar a la ratificación del convenio aclaratorio de 22 de abril de 2003. Pero a los efectos que nos ocupan esas modificaciones son irrelevantes, pues afectaron a cuestiones relativas a la titularidad de una finca o la inclusión o no dentro del perímetro del plano del anexo 1, no así, lógicamente, al objeto del contrato, que implicaba la cesión de las fincas al objeto de que el Ayuntamiento destinara los terrenos al proyecto del Centro de Transportes y Mercancías, redactado por los arquitectos D^a. Cecilia y D. Ángel Jesús .

Enfatizamos la fecha de 12 de agosto de 1999, porque la sentencia parte de que en dicho momento el único proyecto existente era el de urbanización del CTM. Una vez analizado el mismo, se puede comprobar que se refiere al mes de agosto de 1999, sin precisar el día en que se confeccionó, y esta indefinición se ha trasladado al presente procedimiento. Sin embargo, baste el análisis del anexo sobre los ensayos geotécnicos que obra en el CD incorporado a la primera ampliación del expediente administrativo para comprobar que bajo el título de «corte de los sondeos» se incorporan documentos con fechas de 18 y 19 de agosto de 1999. Incluso en el anexo incluido en el archivo posterior, igualmente referente al estudio geotécnico sobre la primera fase del proyecto de organización del CTM, aparecen ensayos realizados durante los días 23 y 24 de agosto de 1999.

Por esta razón, la premisa esencial de la que parte la resolución judicial impugnada no es correcta, pues lo cierto es que *en la fecha en que se suscribió el contrato todavía no se había realizado el proyecto de urbanización*, por lo que difícilmente se puede sostener que las partes se referían al mismo. Y por tanto, bien se podría concluir que fue voluntad de las partes condicionar la cesión de los terrenos a la ejecución del único documento confeccionado hasta el momento y referente al CTM, que consistía en la propuesta de anteproyecto, nunca ejecutado por la ahora apelada.

En cualquier caso, hemos de acudir a las normas establecidas en el Código Civil para la interpretación de los contratos, singularmente a sus artículos 1281 y 1282 del Código Civil. Sobre esta cuestión, es muy relevante la cita de la STS (Civil), de 29 de enero de 2015, núm. 27/2015, que explica lo siguiente:

«Con carácter general debe indicarse que todo fenómeno interpretativo tiene por objeto la atribución de sentido o de significado a una determinada declaración. Esta labor, con la debida diferenciación, puede proyectarse sobre la formulación abstracta de un deber jurídico, supuesto de la interpretación normativa, o bien, sobre la interpretación de concretas declaraciones de voluntad, supuesto de la interpretación negocial. Pero, en cualquier caso, y esto es lo relevante, debe precisarse que la labor del intérprete no puede realizarse desde una libertad absoluta en la búsqueda o atribución de sentido, sino que, por el contrario, su labor está sujeta a las reglas de hermenéutica que exige el proceso interpretativo. Con ello, se pone de relieve que no sólo se incumple esta exigencia cuando la interpretación se realiza de un modo arbitrario, prescindiendo de cualquier regla o criterio hermenéutico al respecto, sino también cuando el desarrollo del curso interpretativo, aunque presentando visos de razonabilidad, se aparta del proceder lógico-jurídico que se deriva de los criterios o reglas que informan el proceso interpretativo.

Pues bien, en este contexto, y con relación a la interpretación de los actos y negocios jurídicos, la reciente doctrina jurisprudencial de esta Sala se ha ocupado de establecer una suerte de directrices acerca del fenómeno interpretativo que conviene tener en consideración. En esta línea, una síntesis de estas directrices puede quedar expuesta de la siguiente manera:

i) En primer lugar, debe destacarse que en el proceso interpretativo de los contratos la averiguación o búsqueda de la voluntad real o efectivamente querida por las partes se erige como principio rector de la labor interpretativa, de forma que las demás reglas confluyen a su alrededor bien complementándola, bien supliéndola, pero nunca limitándola o alterándola. La aplicación de este principio rector comporta una delimitación del proceso interpretativo que también interesa puntualizar. En efecto, en primer término, debe señalarse que la búsqueda o averiguación de la intención común de las partes se proyecta, necesariamente, sobre la totalidad del contrato celebrado, considerado como una unidad lógica y no como una mera suma de cláusulas; de modo que el análisis o la interpretación sistemática constituye un presupuesto lógico-jurídico de todo proceso interpretativo (también denominada canon hermenéutico de la totalidad, artículo 1286 del Código Civil). En segundo término, y en estrecha relación con la anterior, debe señalarse el carácter instrumental que presenta la interpretación literal del contrato que se infiere del criterio gramatical del mismo (párrafo primero del artículo 1281 del Código Civil); de forma que no puede ser valorada como un fin en sí misma considerada, o como un dogma del proceso interpretativo, pues la atribución del sentido objeto de la interpretación, y de ahí la unidad lógica del artículo citado, conforme a su segundo párrafo, sigue estando en la voluntad realmente querida por partes contratantes.



Esta consideración, ha sido especialmente destacada por la doctrina jurisprudencial de esta Sala, entre otras, STS de 18 de junio de 2012 (número 294/2012), precisándose el hecho del necesario proceso interpretativo aunque los términos resulten claros, pues dicha claridad no determina, por ella sola, que dichos términos resulten literalmente unívocos en el contexto interpretativo del contrato celebrado. En este sentido, profundiza la citada sentencia declarando, entre otros extremos, que: "... el sentido literal, como criterio hermenéutico, destaca por ser el presupuesto inicial del fenómeno interpretativo, esto es, el punto de partida desde el que se atribuye sentido a las declaraciones realizadas, se indaga la concreta intención de los contratantes y se ajusta o delimita el propósito negocia! proyectado en el contrato. Desde esta perspectiva general, su aplicación o contraste puede llevar a dos alternativas. En la primera, cuando los términos son claros y no dejan duda alguna sobre la intención querida por los contratantes, la interpretación literal es el punto de partida y también el punto de llegada del fenómeno interpretativo; de forma que se impide, so pretexto de la labor interpretativa, que se pueda modificar una declaración que realmente resulta clara y precisa. En la segunda, la interpretación literal colabora decisivamente en orden a establecer la cuestión interpretativa, esto es, que el contrato por su falta de claridad, contradicciones, vacíos, o la propia conducta de los contratantes, contenga disposiciones interpretables, de suerte que el fenómeno interpretativo deba seguir su curso, valiéndose para ello de los diferentes medios interpretativos a su alcance, para poder dotarlo de un sentido acorde con la intención realmente querida por las partes y de conformidad con lo dispuesto imperativamente en el orden contractual".

En este contexto, y en tercer término, debe señalarse que esta valoración subjetiva del contrato celebrado es la que se sigue con la denominada interpretación integradora del mismo (artículos 1282 y 1283 del Código Civil).»

La verdadera voluntad de las partes no podía ser otra que la cesión de los terrenos a cambio de la construcción de unas infraestructuras que le generasen un beneficio, como poco equivalente o similar, al valor de los terrenos que se cedían bajo una donación modal. Esta expectativa de beneficio en ningún caso se puede atribuir a la ejecución de un proyecto de urbanización, que, además, ni siquiera existía en el momento en que se suscribió el contrato, como anteriormente hemos razonado. Por el contrario, habida cuenta de los recurrentes eran propietarios de un hotel y una gasolinera en las cercanías, la ejecución del CTM y consiguiente paso de multitud de camiones y autobuses, sería susceptible de generar a la parte actora notables ingresos, que bien podrían compensar el valor de los terrenos cedidos a la Corporación local.

Ninguna duda cabe de que esta expectativa de ganancias, perfectamente legítima y constitutiva de la causa del contrato, no era esperable únicamente de las obras de urbanización.

Los actos anteriores y simultáneos de las partes así lo corroboran. Como se explica en el recurso de apelación, el entonces alcalde del Ayuntamiento de Guadix entregó a las partes el documento «estación de transportes de mercancías de Guadix», de julio de 1996, en el que ya se refería el proyecto de la estación de transporte de mercancías. En el mismo se contemplaba la ejecución de infraestructuras, servicios y construcciones propias de un CTM, tales como aparcamientos, lavado de vehículos, cisternas, ITV, exposición y venta de vehículos, talleres y un área logística con la construcción de naves para este tipo de instalaciones, entre otras.

De igual manera, el tan citado anteproyecto del CTM de febrero de 1998, único vigente en el momento en que se firmó el contrato, comprendía: un área vigilada, con naves taller, oficinas, torre de control y vigilancia; y un área de servicios generales, para desarrollar servicios de hostelería (hotel, cafetería, restaurante, cabinas y duchas, lavandería), información, comercial, servicios (grúa, ITV, combustible y lavado y engrase) y espacios abiertos, como ya es de descarga, aparcamientos para vehículos pesados y viales, aceras y jardines.

Para finalizar, igualmente en fecha de 13 de marzo de 1999 se publicaron los Estatutos del Consorcio Centro de Transporte de Mercancías de Guadix, donde se indica que la finalidad del Consorcio recientemente creado era promover, construir y explotar el CTM así como redactar y aprobar los proyectos de construcción y la contratación de las obras correspondientes.

En definitiva, tanto por los antecedentes del contrato como por la propia causa que cabe desprender del mismo, hemos de concluir que la cesión de los terrenos se sometió a la condición de que se ejecutase el proyecto de edificación. Y no existiendo el mismo en fecha de 12 de agosto de 1999, como tampoco había concluido el proyecto de urbanización, solo cabe entender que la voluntad de las partes era condicionar la tan citada cesión a la construcción de las obras contenidas en la propuesta de anteproyecto de CTM, que incluía las obras anteriormente relacionadas.

Siendo evidente la falta de cumplimiento de la condición, en los términos que hemos expuesto, procede la resolución del contrato.

El motivo será acogido.

D) Efectos de la resolución de contrato.



En el recurso de apelación, al igual que se hiciera en el suplico del escrito de demanda, se recogen cinco pretensiones: (1) resolución del contrato; (2) condenar Ayuntamiento de Guadix a devolver el pleno dominio de la parcela DIRECCION000, originariamente finca registral número NUM002, con una superficie actual de 6.335 m²; (3) condenar al Ayuntamiento de Guadix a indemnizar a los recurrentes en la cantidad de 463.200 euros, que coincide con el valor de la parcela DIRECCION001, originariamente finca registral NUM000, ocupada por la estación ITV; (4) alternativamente, que se condene al Ayuntamiento de Guadix a que indemnice a los recurrentes en la cantidad de 1.074.527,5 euros; (5) subsidiariamente, se difiera al periodo de ejecución de sentencia la concreción del valor de las fincas.

La primera de las pretensiones ha sido reconocida en el anterior apartado.

En cuanto a los efectos que cabe desprender de la resolución del contrato, se trata de una cuestión, sin duda compleja, pues lo cierto es que los terrenos han sido objeto de una importante alteración. Así, la finca registral NUM000 (actual parcela DIRECCION001) está íntegramente ocupada por la estación de ITV titularidad de la entidad VEIASA. La finca registral NUM003 igualmente está destinada a viales, que actualmente la ocupan, con una superficie de 4695,5 metros cuadrados. Y la finca registral NUM002 podría ser objeto de devolución, con excepción de la superficie también ocupada por viales, de manera que únicamente se podría revertir en favor de los recurrentes una superficie de 6.335 m².

El problema de la reversión de las fincas consiste en que existiría un enriquecimiento evidente de la parte actora, tomando en consideración las obras realizadas en las mismas y, fundamentalmente, en comparación con el estado en que se encontraban en la momento de la cesión. Las parcelas en la actualidad se hallan totalmente modificadas, de manera que no se ha incorporado solamente una «mejora», sino que se ha producido una auténtica transformación física y jurídica de las mismas.

Para solventar esta cuestión, la actora propone que se considere como cesión al proceso urbanizador la finca registral NUM004, que ocupa 4.695,5 m², y la parte de la finca registral NUM002 que ha sido ocupada por viales, con un total de 5.403,5 m². La cuantificación de las cargas del proceso urbanizador es compleja, y no cabe equipararlo a la superficie de las fincas anteriormente reseñadas. Ninguna prueba se ha aportado acerca de que el importe de esta prestación sea equivalente a la carga del proceso de urbanización.

Por este motivo, cumple entrar en la pretensión deducida de forma alternativa, referente a que se indemnice a la demandante en la cantidad de 1.074.527,5 euros por el valor de las fincas.

Inicialmente se solicitó la cantidad de 1.471.335,50 euros. Como consecuencia de las críticas realizadas a dicho informe por las codemandadas, se confeccionó otro dictamen de rectificación en el que se redujo el importe a la cantidad anteriormente indicada a 1.074.527,5 euros. Argumenta la actora en el escrito de conclusiones que es preciso estar al valor de la finca en el momento en que se suscribió el contrato, y habida cuenta que el convenio finalmente eficaz se firmó el día 12 de septiembre de 2003, en tal fecha, según su criterio, ya se habían clasificado como suelo urbano en virtud del Plan General de Ordenación Urbanística de Guadix.

En el informe adjunto al escrito de contestación a la demanda elaborado por D. Pedro Antonio, arquitecto municipal, se explica que dicho plan, sin embargo, no se publicó hasta el día 16 de diciembre de 2004. Además, al igual que hemos hecho con la interpretación de la causa y verdadera voluntad de las partes, no cabe duda de que los terrenos se cedieron en su calidad de no urbanizables en el año 1999 -el posterior convenio del año 2003 era meramente aclaratorio, como hemos razonado- de manera que *en ningún caso sería ajustado a derecho su valoración como suelo urbano*, y ello con independencia de las obras de urbanización que en ese momento ya había ejecutado el Ayuntamiento, en estricto cumplimiento del acuerdo en su día adoptado.

Por cuanto antecede, se accederá a la última las pretensiones consistente en diferir al trámite de ejecución de sentencia la valoración de las fincas. Como bases se señalan las siguientes: (i) se tomará en consideración la situación urbanística de las fincas en la fecha en que inicialmente se cedieron, a 12 de agosto de 1999, esto es, *como suelo no urbanizable*; (ii) se determinará su valor en el mercado en igual fecha (iii) dicha cantidad será convenientemente actualizada al día del dictado de la presente sentencia; (iv) la valoración en ningún caso podrá superar la cantidad de 1.074.527,5 euros.

En definitiva, el recurso de apelación será estimado.

QUINTO.- Costas.

De conformidad con el artículo 139.2 de la LJCA, no se hace pronunciamiento sobre el abono de las costas procesales causadas en esta alzada.



En relación con las costas de la sentencia de primera instancia, atendiendo a la concurrencia de serias dudas de derecho, evidenciado por la existencia de resoluciones judiciales contradictorias, igualmente no se hace expreso pronunciamiento sobre su abono.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta sala ha decidido:

1.- **Estimar el recurso de apelación interpuesto por la representación legal de D. Lucio y Dña. Visitacion** frente a la sentencia número 177/2021, de fecha 10 de junio de 2021, que dimana de los autos del procedimiento ordinario número 237/2019, seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 5 de Granada, que revocamos.

2.- **Estimar parcialmente** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el interesado frente a la resolución presunta desestimatoria de la reclamación formulada ante el Ayuntamiento de Guadix, en fecha de 25 de agosto de 2018, al objeto de que se declarase la resolución del contrato celebrado entre los interesados y el citado Ente local en fecha de 12 de septiembre de 2003, así como la reversión de las fincas o, en su caso, la indemnización por los daños y perjuicios derivados del incumplimiento contractual.

3.- Acordar la resolución del contrato.

4.- Diferir al trámite de ejecución de sentencia el importe de la indemnización que se reconocerá a la parte actora, conforme a las siguientes bases: (i) se tomará en consideración la situación urbanística de las fincas en la fecha en que inicialmente se cedieron, a 12 de agosto de 1999, esto es, como suelo no urbanizable; (ii) se determinará su valor en el mercado en igual fecha (iii) dicha cantidad será convenientemente actualizada al día del dictado de la presente sentencia; (iv) la valoración en ningún caso podrá superar la cantidad de 1.074.527,5 euros.

5.- No hacer pronunciamiento sobre el abono de las costas procesales causadas en esta alzada, y revocar la condena en costas que contiene la sentencia de instancia.

Intégrese la presente sentencia en el libro de su clase, y una vez firme devuélvanse las actuaciones, con certificación de la misma, al Juzgado de procedencia, para su notificación y ejecución, interesándole acuse recibo.

Notifíquese la presente resolución a las partes, con las prevenciones del artículo 248.4 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, haciéndoles saber que, contra la misma, cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, limitado exclusivamente a las cuestiones de derecho, siempre y cuando el recurso pretenda fundarse en la infracción de normas de Derecho estatal o de la Unión Europea que sea relevante y determinante del fallo impugnado, y hubieran sido invocadas oportunamente en el proceso o consideradas por la Sala sentenciadora. Para la admisión del recurso será necesario que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo estime que el recurso presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, de conformidad con los criterios expuestos en el art. 88.2 y 3 de la LJCA. El recurso de casación se preparará ante la Sala de instancia en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente al de la notificación de la resolución que se recurre, estando legitimados para ello quienes hayan sido parte en el proceso, o debieran haberlo sido, y seguirá el cauce procesal descrito por los arts. 89 y siguientes de la LJCA. En iguales términos y plazos podrá interponerse recurso de casación ante el Tribunal Superior de Justicia cuando el recurso se fundare en infracción de normas emanadas de la Comunidad Autónoma.

El recurso de casación deberá acompañar la copia del resguardo del ingreso en la Cuenta de Consignaciones núm.: 1749000024198821, del depósito para recurrir por cuantía de 50 euros, de conformidad a lo dispuesto en la D.A. 15ª de la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, salvo concurrencia de los supuestos de exclusión previstos en el apartado 5º de la Disposición Adicional Decimoquinta de dicha norma o beneficiarios de asistencia jurídica gratuita.

En caso de pago por transferencia se emitirá la misma a la cuenta bancaria de 20 dígitos: IBAN ES5500493569920005001274.

Así por esta nuestra sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

Diligencia.-Entregada, documentada, firmada y publicada la anterior resolución, que ha sido registrada en el Libro de Sentencias, se expide testimonio para su unión a los autos. Doy fe.