

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA**

Recurso nº 251/2014

SENTENCIA Nº 125/2017

Ilmos. Sres.:

Presidente:

DON ALBERTO ANDRÉS PEREIRA

Magistrados:

DON JOSÉ MANUEL DE SOLER BIGAS

DON FRANCISCO JOSÉ SOSPEDRA NAVAS

DOÑA ANA RUBIRA MORENO

DON EDUARDO PARICIO RALLO

En la ciudad de Barcelona, a diecisiete de febrero de dos mil diecisiete.

LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUÑA (SECCIÓN QUINTA), ha pronunciado la siguiente SENTENCIA en el recurso contencioso-administrativo número 251/2014, interpuesto por la PLATAFORMA LEGAL PER A LA COMPRA DE COMUNALS AL TERME D'AITONA, representada por la Procuradora DOÑA MÓNICA BANQUER BOVÉ y dirigido por el Letrado DON JOSEP M^a PEIRÓ RIBES, contra el AYUNTAMIENTO DE AITONA, representado por el Procurador DON ÁNGEL JOANIKUET TAMBURINI y dirigido por el Letrado DON RAMON ANTONI FORTEZA COLOMÉ.

Ha sido Ponente la Magistrada Doña Ana Rubira Moreno, quien expresa el parecer de la misma.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación de la parte actora, por escrito presentado en la Secretaría de esta Sala, interpuso recurso contencioso administrativo contra el acuerdo adoptado el 25 de febrero de 2014 por el Pleno del Ayuntamiento de Aitona, que aprueba definitivamente el pliego de cláusulas administrativas generales para la enajenación de bienes patrimoniales del citado Ayuntamiento.

SEGUNDO.- Acordada la incoación de los presentes autos, se les dio el cauce procesal previsto en la Ley reguladora de esta Jurisdicción.

La actora dedujo demanda en la que, tras relacionar los hechos y fundamentos de derecho que estimaba aplicables, terminaba solicitando que se dictara sentencia declarando la nulidad de pleno derecho del procedimiento

retrotrayendo las actuaciones al momento anterior al trámite de audiencia a los interesados y que se declare la nulidad de pleno derecho de la disposición general impugnada y de las cláusulas 2, 4, 5, 7, 8 y 11 del pliego de cláusulas administrativas generales.

La Administración demandada en la contestación a la demanda solicitó la inadmisibilidad del recurso y, subsidiariamente, su desestimación.

TERCERO.- Se prosiguió el trámite correspondiente y, practicadas las pruebas que propuestas fueron declaradas pertinentes, con el resultado que obra en las actuaciones, se pasó al trámite de conclusiones sucintas, señalándose para votación y fallo el 16 de febrero de 2017.

CUARTO.- En la sustanciación de este pleito se han observado las prescripciones legales.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Como se ha adelantado en los antecedentes de hecho, el presente recurso contencioso administrativo tiene por objeto el acuerdo adoptado el 25 de febrero de 2014 por el Pleno del Ayuntamiento de Aitona, que aprueba definitivamente el pliego de cláusulas administrativas generales para la enajenación de bienes patrimoniales del citado Ayuntamiento.

SEGUNDO.- En la cláusula segunda del pliego de condiciones administrativas generales que aprueba el acuerdo recurrido, titulada “finalitat del plec de clàusules”, se indica:

“Aquest plec de clàusules administratives general té per objecte regular la venda, per procediment negociat amb publicitat i tramitació ordinària, mitjançant subhasta (oferta econòmicament més avantatjosa amb un únic criteri d'adjudicació), dels béns patrimonials propietat de l'Ajuntament d'Aitona, per tal de treure profit d'uns béns que actualment no aporten cap rendiment al municipi, per als conreus admissibles en cada moment per la normativa aplicable, que limita, actualment, la introducció del regadiu en part del terme d'Aitona”.

Opuesta por la Administración demandada la inadmisibilidad del recurso por falta de legitimación de la actora procede resolver con carácter previo sobre esa excepción procesal, ya que la apreciación de su concurrencia comportaría que no se hiciera necesario el tratamiento de los motivos de impugnación recogidos en la demanda.

Obra en las actuaciones los Estatutos de la asociación recurrente. Según se artículo 3 la misma tiene por objeto principal “instar la compra de fincas rústicas comunales explotadas desde antaño por particulares y sus familias, cuyos fines especiales son destinados a uso privativo, realizando mejoras e instalaciones

para su mejor explotación agrícola” y como fines complementarios “velar por la seguridad jurídica de los procesos de compra ante el Ayuntamiento de Aitona, y por el respeto de los derechos adquiridos conforme al marco legal y por un marco regulatorio estable y que respete los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima de los miembros afectados por las tasas, tributos e impuestos de gravamen particular”.

El artículo 19.1.b) de la LJCA dispone que están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo “las corporaciones, asociaciones, sindicatos y grupos y entidades a que se refiere el artículo 18 que resulten afectados o estén legalmente habilitados para la defensa de los derechos e intereses legítimos colectivos”.

La sentencia del Pleno del Tribunal Supremo de fecha 31 de mayo de 2006 concreta algunos criterios interpretativos de la doctrina jurisprudencial sobre la legitimación activa, expresándose en los siguientes términos:

a) La importancia del interés, que desde el punto de vista procedimental administrativo y procesal jurisdiccional es una situación reaccional, en evitación de un potencial perjuicio ilegítimo temido, de modo que el interés se reputa que existe siempre que pueda presumirse que la declaración jurídica pretendida coloque al accionante en condiciones legales y naturales de conseguir un determinado beneficio material o jurídico o la persistencia de la situación fáctica creada o que pudiera crear el acto administrativo al ocasionar un perjuicio, como resultado inmediato de la resolución dictada.

b) Ese interés legítimo, que abarca todo interés que pueda resultar beneficiado con la estimación de la pretensión ejercitada, puede prescindir de las notas de personal y directo y al diferenciar el interés directo y el interés legítimo, éste no sólo es más amplio que aquél y también es autosuficiente, en cuanto presupone que la resolución administrativa o jurisdiccional ha repercutido o puede repercutir, directa o indirectamente, pero de un modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien se persona, éste es, verse afectado por el acto o resolución impugnada.

c) La genérica legitimación en la Ley Jurisdiccional que se establece a favor de corporaciones, asociaciones, sindicatos, grupos de afectados, uniones sin personalidad o patrimonios independientes o autónomos y la legitimación que no ampara el puro interés por la legalidad, salvo en los limitados casos de la acción popular.

d) Esta Sala, en Auto de 21 de noviembre de 1997, ya declaró la imposibilidad de reconocer el interés legitimador cuando resultaba únicamente de una autoatribución estatutaria, por cuanto aceptar tal posibilidad equivaldría a admitir como legitimada a cualquier asociación que se constituyera con el objeto de impugnar disposiciones de carácter general o determinadas clases de actos administrativos.

e) Es cierto que debe mantenerse un criterio interpretativo de los requisitos de admisibilidad del recurso Contencioso-Administrativo acorde al principio «pro actione», de manera no formalista y de forma favorable a la producción del efecto perseguido por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de derechos e intereses legítimos a que responde el art. 24.1 de la CE, pero también hay que considerar la reiterada jurisprudencia constitucional que señala como el derecho prestacional de la tutela ha de sujetarse al plano de la estricta legalidad, pues sólo inciden en la vulneración del contenido constitucional del artículo 24.1 de la CE aquellas resoluciones que generan interpretaciones arbitrarias e irracionales, lo que no sucede en este

caso. (...).

f) Otro de los ejes sobre los que se ha producido la expansión del concepto de la legitimación activa ha sido la acentuación de la idea de los intereses colectivos o de grupo, como refleja la regulación que hoy hacen las Leyes 29/1998 y 1/2000, acogiendo la evolución iniciada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y continuada por el Tribunal Constitucional.

Pero también, en este aspecto, la ampliación experimentada tiene sus límites y así resulta en cuanto a los intereses colectivos cuya diferencia con los intereses difusos -reconocidos por el art. 7 de la LOPJ, como aptos también para generar un título legitimador- se encuentra en que se residencia en tales entes, asociaciones o corporaciones representativas específicos y determinados intereses colectivos.

A diferencia de éstos, los intereses difusos no tienen depositarios concretos y son intereses generales que, en principio, afectan a todos los ciudadanos y que, por su interés prevalente, han obtenido reconocimiento público, plasmado en algún instrumento, incluso en normas constitucionales, y que no deben confundirse con la legitimación que nace, excepcionalmente, de la acción popular, que corresponde a cualquier ciudadano y que debe ser reconocida expresamente por la Ley o de una acción de alcance general como reconoce la STEDH 4/81, de 22 de octubre (asunto Dudgeon contra Reino Unido)".

Sobre la repercusión en la esfera jurídica de quien acude al proceso, en la más reciente sentencia del Tribunal Supremo de fecha 26 de enero de 2012 se precisa:

"Sobre este punto, la doctrina jurisprudencial de esta Sala ha señalado:

a) (...). d) La defensa de ese derecho requiere, como presupuesto procesal, que el acto impugnado afecte, por tanto, a un interés del recurrente que en el orden contencioso-administrativo viene determinada por la invocación en el proceso de la titularidad de un derecho o interés legítimo que suponga una relación material entre el sujeto y el objeto de la pretensión, de manera que la estimación del recurso produzca un beneficio o la eliminación de un perjuicio que no necesariamente ha de revestir un contenido patrimonial. e) Resulta así que, en el ámbito de esta Sala del Tribunal Supremo se insiste en que la relación unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión (acto impugnado), con la que se define la legitimación activa, comporta el que su anulación produzca de modo inmediato un efecto positivo (beneficio) o evitación de un efecto negativo (perjuicio) actual o futuro, pero cierto (sentencia de este Tribunal Supremo de 1 de octubre de 1990), y presupone, por tanto, que la resolución administrativa pueda repercutir, directa o indirectamente, pero de modo efectivo y acreditado, es decir, no meramente hipotético, potencial y futuro, en la correspondiente esfera jurídica de quien alega su legitimación, y, en todo caso, ha de ser cierto y concreto, sin que baste, por tanto, su mera invocación abstracta y general o la mera posibilidad de su acaecimiento. (SSTS de 4 de febrero de 1991, de 17 de marzo y 39 de junio de 1995 y 12 de febrero de 1996, 9 de junio de 1997 y 8 de febrero de 1999, entre otras muchas)."

TERCERO.- Los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas, por razón del régimen jurídico al que están sujetos, pueden ser de dominio público o demaniales y de dominio privado o patrimoniales y son bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales. Mientras los bienes y derecho de dominio público son inalienables, imprescriptibles e inembagables, los bienes y derechos patrimoniales podrán ser enajenados siguiendo el procedimiento y previo el

cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos. (artículos 4, 7 y 30 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas).

El Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que prueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en su artículo 202 dispone que “tienen la consideración de bienes comunales aquellos cuyo aprovechamiento corresponde al común de los vecinos” y “les es aplicable el régimen jurídico de los bienes de dominio público, sin perjuicio de las normas específicas que regulan su aprovechamiento”, Según su artículo 203 “tienen la consideración de bienes patrimoniales los que son propiedad del ente local y no están destinados directamente al uso público o al ejercicio de ningún servicio público de competencia local, o al aprovechamiento por el común de los vecinos” bienes que “se rigen por lo que dispone su legislación específica y, si ésta faltara, por las normas de derecho privado”.

El Decreto 336/1988, de 17 de octubre, que aprueba el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales, en su artículo 2 clasifica los bienes de los entes locales en bienes de dominio público, bienes comunales y bienes patrimoniales. Los bienes comunales pertenecen a los municipios y entidades municipales descentralizadas y tienen unas facultades sobre éstos que son compartidas, de forma que corresponde al conjunto de los vecinos el aprovechamiento, como derecho real administrativo de goce, y a las entidades locales su administración y conservación (artículo 6 del citado Decreto), y mientras conserven su carácter son inalienables, inembargables e imprescriptibles (artículo 7). En cambio los bienes patrimoniales son propiedad del ente local y no están destinados directamente al uso público o al ejercicio de ningún servicio público de competencia local, o al aprovechamiento por el conjunto de los vecinos, sino al comercio jurídico y pueden procurar directa o indirectamente la satisfacción de necesidades colectivas, rigiéndose por su legislación específica y, a falta de ésta, por las normas del derecho privado (artículo 8) y su enajenación se debe hacer por subasta pública, de acuerdo con la normativa reguladora de la contratación de los entes locales, excepto que se trate de una permuta y con las excepciones que fijan (artículo 42 y siguientes).

Si bien en el artículo 114.3.m) del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, que prueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, permite, con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación, que se pueda alterar la calificación jurídica de los bienes comunales, en el caso de autos no consta alteración alguna en ese sentido, en la que poder sustentar el interés legítimo de la recurrente y de sus asociados.

Cabría reconocer, sin ningún género de duda, legitimación activa a la asociación recurrente si la misma tuviera como objeto no solo “instar la compra de fincas rústicas comunales” de Aitona explotadas por sus asociados, sino también de

bienes patrimoniales del Ayuntamiento de esa población. En la demanda se indica que parte de los bienes patrimoniales que la demandada pretende enajenar han estado ocupados desde antaño por diferentes agricultores de la localidad y los mismos se han constituido en una plataforma legal y son los impulsores de la demanda, constando más de 40 solicitudes de compra directa. Pero, además de entrar en contradicción con los Estatutos de la recurrente, que solo incluye mención de los bienes comunales, no se aporta acreditación alguna al respecto.

Procede, pues, apreciar la concurrencia de la causa de la inadmisibilidad del recurso prevista en el artículo 69.b) de la LJCA, por haberse interpuesto por persona no legitimada.

CUARTO.- De conformidad a lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA procede imponer el pago de las costas a la parte actora, al no advertir la concurrencia de circunstancia alguna que justifique su no imposición a la misma. No obstante se considera procedente en este supuesto limitar hasta 800 euros la cantidad que, por todos los conceptos, la condenada al pago de las costas ha de satisfacer a la parte favorecida por dicho pronunciamiento, dado la escasa complejidad de la cuestión planteada.

VISTOS los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

F A L L O

En atención a todo lo expuesto, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sección Quinta, ha decidido:

PRIMERO. Declarar la inadmisibilidad del recurso interpuesto por la “Plataforma legal per a la compra de comunals al terme d'Aitona” contra el acuerdo adoptado el 25 de febrero de 2014 por el Pleno del Ayuntamiento de Aitona, por falta de legitimación.

SEGUNDO. Imponer el pago de las costas a la parte actora, cuya cuantía máxima se fija en ochocientos (800) euros.

Contra esta sentencia cabe, en su caso, recurso de casación, que se deberá preparar ante esta Sección en el plazo de 30 días desde su notificación, con arreglo al artículo 89.1 LJCA en la redacción conferida por la L.O. 7/2015, en relación con lo previsto en el artículo 86 y siguientes LJCA.

Así por esta nuestra sentencia, que será notificada a las partes, llevándose testimonio de la misma a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Magistrado Ponente que en la misma se expresa, hallándose celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha. Doy fe.

Mensaje LexNET - Notificación

Mensaje

IdLexNet	201710138200908	
Asunto	SENTÈNCIA SECCIÓ Recurs ordinari (Llei 1998)	
Remitente	Órgano	T.S.J.CATALUÑA CON/AD SEC.5 de Barcelona, Barcelona [0801933005]
	Tipo de órgano	T.S.J. SALA DE LO CONTENCIOSO
Destinatarios	JOANQUET TAMBURINI, ANGEL [374]	
	Colegio de Procuradores	II-lustre Col·legi dels Procuradors de Barcelona
	BANQUE BOVER, MONICA [398]	
	Colegio de Procuradores	II-lustre Col·legi dels Procuradors de Barcelona
Fecha-hora envío	28/02/2017 08:55	
Documentos	03994_20170227_1118_0015589351_01.rtf(Principal) Hash del Documento: fdc943a1089ca31fc7a29bed0feb1b1d67e36a1a	
Datos del mensaje	Procedimiento destino	FIC Nº 0000251/2014
	Detalle de acontecimiento	SENTÈNCIA SECCIÓ

Historia del mensaje

Fecha-hora	Emisor de acción	Acción	Destinatario de acción
28/02/2017 10:46	JOANQUET TAMBURINI, ANGEL [374]-II-lustre Col·legi dels Procuradors de Barcelona	LO RECOGE	
28/02/2017 08:55	II-lustre Col·legi dels Procuradors de Barcelona (Barcelona)	LO REPARTE A	JOANQUET TAMBURINI, ANGEL [374]-II-lustre Col·legi dels Procuradors de Barcelona

(*) Todas las horas referidas por LexNET son de ámbito Peninsular.