

JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 4 DE VALENCIA

Procedimiento Ordinario [ORD] - 000077/2021

Actor: ARZOBISPADO DE VALENCIA

Letrado/ Procurador: PAULA MARIA RAMON PRATDESABA

Demandado: AYUNTAMIENTO DE OLIVA

Letrado/ Procurador: MONICA HIDALGO CUBERO

Sobre: Otros supuestos. Urbanismo y Ordenación del Territorio

Acto Recurrido : acto administrativo

SENTENCIA Nº 32/23

En Valencia, a dos de febrero de 2023.

D^a. Lourdes Noverques Martínez, Magistrada-Juez del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 4 de Valencia, ha visto los presentes autos de procedimiento ordinario seguidos ante este órgano judicial con el número 77 del año 2021, a instancia del Arzobispado de Valencia, representado por la Procuradora D^a. Paula María Ramón Pratdesaba y asistido del Letrado D. Álvaro Ferrando Durán, contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de diciembre de 2020, por el que, entre otros pronunciamientos, se resolvía *“Cuantificar el detrimento causado por el Arzobispado de Valencia a la parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión, como consecuencia de las obras inacabadas ejecutadas sobre la misma, que resultan inservibles y han de ser objeto de demolición, en la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86 €), I.V.A. incluido”*, habiendo comparecido como parte demandada el referido Ayuntamiento de Oliva, representado por la Procuradora D^a. Mónica Hidalgo Cubero y asistido de la Letrada D^a. María Carmen Olavarrieta Jurado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la Procuradora D^a. Paula María Ramón Pratdesaba, en nombre y representación del Arzobispado de Valencia, se interpuso, mediante escrito presentado en fecha 19 de febrero de 2021, recurso contencioso-administrativo frente al acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de diciembre de 2020, por el que, entre otros pronunciamientos, se resolvía *“Cuantificar el detrimento causado por el Arzobispado de Valencia a la parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión, como consecuencia de las obras inacabadas ejecutadas sobre la misma, que resultan inservibles y han de ser objeto de demolición, en la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86 €), I.V.A. incluido”*, tras cuya admisión a trámite se practicaron las diligencias oportunas, y recibido el expediente, se dio traslado del mismo a la parte recurrente para deducir la oportuna demanda, lo que hizo mediante escrito presentado en fecha 26 de julio de 2021, en el que, tras exponer los hechos y

fundamentos de derecho que estimaba de pertinente aplicación, terminaba interesando lo siguiente:

“Que teniendo por presentado este escrito con sus copias y documentación adjunta, lo admita y, en su virtud, tenga por deducida en tiempo y forma demanda interpuesta por mi representado y, en su día, previos los trámites legales pertinentes, dicte sentencia por la que declare la nulidad del Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Oliva de fecha 29 de diciembre de 2020 por el que se cuantifica el detrimento causado por el Arzobispado de Valencia en parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión, y subsidiariamente, para el caso de que se aprecie su existencia acuerde determinar el valor de los detrimentos en 296.732,15 euros”.

SEGUNDO.- Mediante diligencia de ordenación de fecha 6 de septiembre de 2021 se acordó dar traslado a la Administración demandada para que contestara a la demanda interpuesta de adverso si lo considerara conveniente, siendo, así, que la Procuradora D^a. Mónica Hidalgo Cubero, en nombre y representación del Ayuntamiento de Oliva, presentó, en fecha 26 de octubre de 2021, su escrito de contestación a la demanda interpuesta de adverso, interesando, tras exponer los argumentos que estimaba de aplicación, lo siguiente: *“Se sirva admitir este escrito y en su virtud inadmitir por los motivos expuestos el recurso y las pretensiones esgrimidas en la demanda por afectar a cuestiones exógenas a un acto reproducción de otro anterior firme y consentido además de incurrir en desviación procesal. Subsidiariamente se desestime íntegramente el recurso con condena en costas a la actora”.*

TERCERO.- En fecha 4 de noviembre de 2021 se dictó decreto por el que se fijó la cuantía del presente procedimiento en dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86), siendo que, tras ser recibido el pleito a prueba y practicarse la declarada pertinente en virtud de auto de fecha 29 de noviembre de 2021, con el resultado que obra en autos, las partes formularon sus respectivas conclusiones mediante escritos presentados en fechas 6 y 31 de mayo de 2022, tras lo cual quedó el pleito concluso para sentencia, lo que se verifica a través de la presente.

CUARTO.- En el presente procedimiento se han respetado todas las prescripciones legales, a excepción de la relativa al plazo para dictar sentencia.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Conforme ha quedado anteriormente señalado, el objeto del presente recurso contencioso-administrativo viene constituido por el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de diciembre de 2020, por el que, entre otros pronunciamientos, se resolvía *“Cuantificar el detrimento causado por el Arzobispado de Valencia a la parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión, como consecuencia de las obras inacabadas ejecutadas sobre la misma, que resultan inservibles y han de ser objeto de demolición, en la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86 €), I.V.A. incluido”*, interesando la parte demandante, a través del *“suplico”* de su escrito de formalización de demanda, que se dictara sentencia por la que se declarara la

nulidad del referido acuerdo plenario, y, subsidiariamente, por el que se determinara el valor de los detrimentos en doscientos noventa y seis mil setecientos treinta y dos euros con quince céntimos (296.732,15).

A los anteriores efectos, alegaba la parte demandante en el aludido escrito de formalización de demanda que, sin perjuicio de la competencia para declarar la nulidad del acto impugnado, la jurisdicción contencioso-administrativa era incompetente para entrar a conocer del fondo del asunto, al amparo del artículo 1.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en relación con el artículo 3.a) del mismo texto legal, en cuanto era pacífico el carácter de propiedad privada -o patrimonial- del bien objeto del recurso, como así constaba reconocido tanto en la escritura pública de cesión como en los sucesivos actos dimanados de la misma, siendo, así, que, sin perjuicio del ámbito administrativo que correspondía a los actos de preparación, adjudicación y reversión, la competencia para resolver acerca de la valoración de los detrimentos correspondía al orden jurisdiccional civil, al no existir precepto que atribuyera expresamente potestad administrativa ni jurisprudencia que otorgara cobertura pública a los mismos.

Asimismo, consideraba la parte demandante que la acción ejercitada de adverso se encontraba prescrita o, en su caso, caducada. A este respecto, señalaba la referida parte actora que la valoración de los detrimentos se realizaba en unidad de acto con la reversión, al no resultar lo contrario del artículo 111 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, por lo que no cabía arbitrar un procedimiento al efecto con posterioridad, debiendo entenderse, así, que la Administración demandada había perdido la oportunidad al no realizar la reclamación junto con el acuerdo de reversión, lo que resultaba, asimismo, de lo dispuesto en el artículo 150.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, siendo, en cualquier caso, que resultaba de aplicación el plazo de 4 años previsto en el artículo 15 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que resultaba de aplicación a todas las obligaciones económicas sujetas al derecho administrativo, al haberse girado el acto recurrido a modo de liquidación, considerándose por la Corporación como un acto de contenido puramente económico.

De esta forma, se indicaba en el escrito de formalización de demanda que si bien el avalúo de los detrimentos debía haberse incorporado en el procedimiento de reversión, deviniendo, por tanto, nulo en su totalidad el acto recurrido por pérdida de oportunidad, en caso de no considerarse así, debía mantenerse la aplicación del plazo de cuatro años o, en su caso, del plazo previsto en el artículo 518 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que habían transcurrido en el supuesto de autos, en cuanto la Administración demandada había tardado más de 11 años en reclamar la cuantía controvertida, procediendo ubicar el "*dies a quo*" el 28 de septiembre de 2009, en que se dictó la sentencia número 1249/2009 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que vino a confirmar la reversión de la parcela.

Por otra parte, se oponía en el escrito de formalización de demanda la falta de previsión de reclamación de detrimentos en la escritura de cesión de fecha 9 de diciembre de 1998 y, así, en dicha escritura no se encontraba previsión respecto del artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, ni respecto de la liquidación del

valor de los detrimentos, siendo evidente que si las partes hubieran querido establecer alguna previsión a propósito de la forma de devolución del terreno y de los bienes, en caso de reversión, lo habrían hecho así, al igual que era evidente que el contrato guardaba silencio sobre este punto, lo que solo se podía interpretar como que la voluntad de las partes fue la de que los terrenos (y lo en ellos edificado) revirtieran a la Corporación cedente en el estado en que se encontrasen en el momento de ser recepcionados, todo ello sin perjuicio de que la Administración demandada no había seguido el procedimiento establecido en los artículos 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, 150.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 42.3 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

A este respecto, alegaba la parte demandante que el Alcalde de la Corporación, sin expediente previo, solicitó un informe pericial a un arquitecto externo al Ayuntamiento, requiriéndole exclusivamente para la valoración de la demolición y restauración a su estado original y, de esta forma, la Alcaldía, sin concretarse en el acuerdo de reversión, sin informe jurídico ni técnico ordenando la valoración de su demolición, se desvió arbitrariamente de sus atribuciones para perjudicar a la actora, tratándose de un caso de nulidad de pleno derecho, de conformidad con lo previsto en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y, en todo caso, ante un supuesto de anulabilidad, en los términos previstos en el artículo 48.1 del mismo texto legal.

Además de lo expuesto, se señalaba en el escrito de formalización de demanda que era indefendible que absolutamente toda la construcción tuviera el carácter de detrimento, siendo un camino marcado por el arbitrio de la Alcaldía que valoró, sin expediente previo y sin informe técnico, todo lo ejecutado como tal, resultando, por otro lado, inválido el informe pericial, al haber sido el mismo encargado a un Arquitecto Técnico que no reunía ninguno de los requisitos relacionados en el artículo 114 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, adoleciendo, asimismo, de falta de motivación el acto administrativo impugnado, por haberse omitido la posibilidad de accesión de los bienes, lo que implicaba una vulneración de los artículos 35 y 88 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, señalaba la parte demandante que el Ayuntamiento de Oliva pretendía el pago de 2.344.146,86 € e incorporar a su patrimonio en concepto de accesión una cimentación ejecutada por importe de 7.214.559,19 €, totalmente compatible con cualquier edificación prevista en el planeamiento, lo que constituía un supuesto de enriquecimiento injusto, al apreciarse la concurrencia de todos los requisitos jurisprudencialmente señalados al efecto, esto es, el enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos; el empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido siempre, que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre; la relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél, o, dicho en otros términos, que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento, y la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

Finalmente, se alegaba en el escrito de formalización de demanda que el informe municipal no había tenido en consideración la cantidad de emisiones de dióxido de carbono que se generarían con la demolición de la losa de cimentación que pesaba 28.000 toneladas, lo que resultaba contrario al compromiso de reducción de emisiones y, con ello, vulneraba la normativa europea y estatal existente en la materia, y haciendo inviable la demolición, por lo que la restauración tendría que atender, en cualquier caso, a la valoración contenida en el informe elaborado por D. Javier Benlloch Marco, que planteaba la demolición con medios más favorables para el medio ambiente por importe de 1.070.305 euros (IVA incluido).

SEGUNDO.- A la pretensión descrita se opuso la Administración demandada, interesando que el recurso contencioso-administrativo interpuesto de adverso fuera inadmitido, en cuanto se trataba de la impugnación de un acuerdo que no hacía más que ejecutar un acuerdo anterior firme y consentido, cual era el acuerdo adoptado por el Pleno de Oliva en su sesión celebrada en fecha 14 de marzo de 2006 y, en consecuencia, plenamente ejecutivo, al amparo de los artículos 38 y 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, así como que llevaba a término la ejecución de dos sentencias judiciales confirmatorias del referido acuerdo plenario por el que se acordó la valoración de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos en un expediente posterior a la reversión, esto es, la sentencia número 2/2008, de 14 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Valencia, y la sentencia número 1249/2009, de 28 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, siendo, así, que cabía apreciar la inadmisibilidad total del recurso por referirse el mismo a cuestiones que afectaban a un acto no susceptible de impugnación en atención a su naturaleza de acto ejecutivo de otro anterior firme y consentido, además de haberse incurrido en un supuesto de desviación procesal en relación con los motivos impugnatorios relativos a la falta de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de la controversia y a la nulidad del acuerdo por sometimiento al derecho administrativo, así como a la invalidez del informe pericial encargado por el Ayuntamiento de Oliva, por falta de competencia del técnico que lo suscribía, al formularse como pretensiones nuevas no cuestionadas en vía administrativa, todo ello sin perjuicio de que tales motivos no podían prosperar, en cuanto la valoración del detrimento en la parcela revertida era un expediente sometido a derecho público como consecuencia del régimen jurídico de bienes de las entidades locales que se regían por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y, supletoriamente, por la legislación estatal en materia de régimen local y de bienes públicos que no tuviera carácter básico, y la categoría profesional que correspondía al técnico informante era la de Arquitecto Superior y no de Arquitecto Técnico, como se le imputaba en la demanda.

Con carácter subsidiario, solicitaba la parte demandada que se dictara una sentencia desestimatoria del recurso y confirmatoria de la legalidad de la resolución administrativa impugnada, a cuyo efecto alegaba que no se había producido la prescripción del derecho del Ayuntamiento para valorar el detrimento experimentado por la parcela y ello porque al ser el acto impugnado ejecutivo de otro anterior firme y consentido gozaba de la naturaleza de los actos ejecutivos para los que el plazo de prescripción quedaba señalado en el mismo que la jurisprudencia orquestaba

para la ejecución de sentencias firmes, gozando, a su vez, la liquidación de los daños del detrimento experimentado por la parcela municipal y su exacción de la naturaleza de ingresos públicos de naturaleza no tributaria, a los que no resultaba de aplicación el plazo de prescripción de cuatro años que se regulaba en el artículo 15 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, sino el plazo de prescripción que para las obligaciones personales regulaba el artículo 1.964 del Código Civil, debido a que el artículo 111 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, no establecía plazo alguno para su ejercicio.

Asimismo, se indicaba en el escrito de contestación a la demanda que la depreciación existía porque se limitaba gravemente cualquier decisión pública sobre la misma mientras existiera la estructura inacabada, efectuando concreta cita, a este respecto, de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de junio de 2013, así como que no cabía apreciar la existencia de enriquecimiento injusto alguno, que, en su caso, se provocaría no con la demolición de una obra inacabada, sino precisamente con el mantenimiento de la misma y la asunción municipal no solo de los costes de su adecuación a los usos urbanísticos permitidos que resultaran viables, sino, además, de la generación de un gasto innecesario a los intereses públicos, que no tenían por qué asumir una estructura claramente sobredimensionada y que imponía una limitación de la discrecionalidad administrativa para el destino de un bien patrimonial que no podía verse modulado.

Finalmente, la Administración demandada discrepaba de la alegada vulneración de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, señalando, a este respecto, que la misma no resultaba de aplicación al supuesto de autos por haberse producido su entrada en vigor con posterioridad al dictado del acto impugnado, además de que nada tenía que ver con las operaciones que se señalaban para dejar la parcela en condiciones de cumplir con su destino patrimonial, como señalaban los informes municipales evacuados al efecto.

TERCERO.- Es regla general en nuestro ordenamiento jurídico la de proceder en primer término a resolver todas aquellas excepciones de naturaleza o índole procesal cuya eventual estimación vedaría la posibilidad de entrar a analizar el fondo del asunto. Así, habiendo sido planteada por la Administración demandada la concurrencia de dos causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto, habrá que comenzar examinando la procedencia de las mismas y, solo en el caso de que sean rechazadas, entrar a conocer del fondo del asunto planteado. En efecto, el examen previo de las causas de inadmisibilidad se estima necesario, no solo por así exigirlo razones de índole procesal, sino también por la propia naturaleza revisora de esta jurisdicción, puesto que no puede conocerse de un recurso sin que se den los presupuestos formales exigidos en la propia Ley Jurisdiccional, sin olvidar que el Tribunal Constitucional, desde antiguo, ha señalado que el contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva consiste en obtener una resolución de fondo, pero que este derecho se satisface también cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo responder el razonamiento a una interpretación de las normas de conformidad con la Constitución Española y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental.

En efecto, para responder a las cuestiones de inadmisibilidad planteadas, a cuyo acogimiento se opuso expresamente la parte demandante en su escrito de conclusiones, no podemos obviar en el análisis que efectuamos que cualquier

interpretación que se haga de las causas de inadmisibilidad pasa necesariamente por el dictado del artículo 24 de la Constitución Española y, en concreto, por el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, que impone la obligación de realizar una interpretación restrictiva de las causas de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo como forma de proteger los derechos que se ejercitan por los ciudadanos, sin que ello suponga una derogación automática o desconocimiento o inaplicación de las normas procesales, ni la invocación de este principio obviar el cumplimiento de obligaciones por quien ejercita su acción. Así, el Tribunal Constitucional ha efectuado un control de constitucionalidad sobre resoluciones judiciales obstativas de un pronunciamiento de fondo, conformando una doctrina con arreglo a la cual el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española comporta, como contenido esencial y primario, el derecho a obtener de los órganos jurisdiccionales una resolución razonada y fundada en derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes.

Al tiempo, se ha reiterado que, no obstante, al ser un derecho prestacional de configuración legal, su ejercicio y dispensación están supeditados a la concurrencia de los presupuestos y requisitos que haya establecido el legislador para cada sector del ordenamiento procesal, por lo que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface, igualmente, cuando los órganos judiciales pronuncian una decisión de inadmisión o meramente procesal, apreciando razonadamente la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley, que, a su vez, sea respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental. De igual forma, es de destacar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 117.3 de la Constitución Española, los tribunales de este orden jurisdiccional se encuentran compelidos a interpretar las normas procesales, cuando del derecho de acceso a la jurisdicción se trata, no solo de manera razonable y razonada, sin sombra de arbitrariedad ni error notorio, sino en un sentido amplio y no restrictivo, esto es, conforme al principio *“pro actione”*, con interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que, por su rigorismo, por un formalismo excesivo o por cualquier otra razón, se revelen desfavorables para la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva o resulten desproporcionadas entre los fines que se pretenden preservar y la consecuencia de cierre del proceso.

Pues bien, como ha quedado anteriormente señalado, indicaba el Ayuntamiento de Oliva en su escrito de contestación a la demanda que el recurso contencioso-administrativo interpuesto de adverso era inadmisibile en cuanto a través del mismo se impugnaba un acuerdo que no hacía más que ejecutar un acuerdo anterior firme y consentido, esto es, el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 14 de marzo de 2006, así como llevar a término la ejecución de dos sentencias judiciales confirmatorias del referido acuerdo plenario y por el que se acordó la valoración de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos en un expediente posterior a la reversión, cuales eran la sentencia número 2/2008, de 14 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Valencia, y la sentencia número 1249/2009, de 28 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, siendo, así, que cabía apreciar la inadmisibilidad total del recurso por referirse el mismo a cuestiones que afectaban a un acto no susceptible de impugnación en atención a su naturaleza de acto ejecutivo de otro anterior firme y consentido.

Así, se considera que la causa de inadmisibilidad esgrimida por parte de la Administración demandada es la contemplada en el artículo 69.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que

establece que *“La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso o de alguna de las pretensiones en los casos siguientes: (...) c) Que tuviera por objeto disposiciones, actos o actuaciones no susceptibles de impugnación”*, en relación con el artículo 28 del referido texto legal, según el cual *“No es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma”*. Esta previsión es una exigencia de la seguridad jurídica, reconocida en el artículo 9.3 de la Constitución Española, que impide que asuntos que hayan sido resueltos de modo firme puedan ser indefinida y sucesivamente cuestionados. Ahora bien, el aludido artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, permite la inadmisión del recurso únicamente cuando los actos sean *“reproducción”* de otros anteriores definitivos y firmes o confirmatorios de actos consentidos.

Como señalaba la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de mayo de 2006, *“los actos confirmatorios y reproductorios no son en realidad actos nuevos, sino que se limitan a reiterar lo ya declarado en otra resolución anterior que es firme, por lo que, si se permitiera la impugnación de este tipo de actos, se estarían recurriendo en realidad actos que no son susceptibles de recurso, lo que supondría defraudar las normas que establecen los plazos para recurrir. De ahí que, para evitar esta consecuencia, el art. 28 LJCA establezca -como antes lo hiciera el art. 40 a) LJCA/1956- que no es admisible el recurso contencioso-administrativo respecto de este tipo de actos. De este modo -y así lo ponen de relieve entre otras Sentencias del Tribunal Constitucional, la antes citada 182/2004-, “la finalidad que persigue este requisito procesal respeta el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, pues concilia las exigencias que se derivan del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) sin restringir el derecho a la tutela judicial efectiva de los posibles interesados en el acto, pues dicho acto, como se ha indicado, no es un acto nuevo, sino que se limita a reiterar el contenido de otro anterior que, en su momento, pudo ser impugnado. En todo caso, y precisamente por razón de lo expuesto, hay que obrar con exquisito cuidado a la hora de comparar el acto ahora recurrido en relación con el que ganó firmeza, siendo esencial, como viene declarando esta Sala de forma reiterada -valga por todas, STS de 18 de abril de 2005- que el nuevo acto reproduzca o reitere el anterior firme y que no contenga novedad alguna respecto del mismo”*.

En esta tarea de comparación del acto recurrido con los anteriores consentidos y firmes hay que tener en cuenta diversas premisas establecidas por la jurisprudencia para poder aplicar el aludido artículo 28 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Así, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2018 señalaba lo siguiente: *“Conviene precisar que la inatacabilidad de los actos administrativos que hayan de entenderse como mera reproducción o confirmación de otros anteriores, definitivos y firmes por consentidos, o en relación de ejecución con los mismos, no es una consecuencia de la semejanza de argumentaciones o criterios vertidos en la elaboración de aquellos por el órgano administrativo sino de su falta de efecto innovador respecto a aquellos a los que sirven de ejecución, confirmación o son pura reiteración. La doctrina y la jurisprudencia han elaborado el concepto y fijado los límites del acto confirmatorio, de suerte que se predica el mismo con carácter general por la falta de novedad y por constituir una repetición o reiteración del acto confirmado, así como una reiteración en su motivación jurídica, pues lo esencial a estos efectos es que permanezcan inalteradas las situaciones consolidadas, siendo*

el último acto impugnado, el que aclare, interprete o disponga la ejecución de otro anterior consentido, sin hacer nuevas declaraciones de derechos ni ampliar de modo sustancial aquellas que ganaron firmeza”.

Por otra parte, la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 26 de mayo de 2000, matizaba que *“para estimar que un acto administrativo es reproducción o confirmación de otro anterior consentido y firme es necesario que concurran los siguientes requisitos: identidad de contextos, que se trate de los mismos hechos y argumentos y que el acto dictado últimamente no amplíe o restrinja el inicialmente adoptado en su contenido y fundamento. O, dicho en otros términos, que el segundo acto o decisión administrativa no represente la más mínima novedad del anterior, del que debe constituir una simple reiteración. La identidad de ambos acuerdos debe ser absoluta para poder entender que revela un aquietamiento con una decisión administrativa anterior, aunque no se exija la coincidencia literal entre el primer acto y el segundo”.*

Pues bien, en el supuesto que nos ocupa se observa que el acuerdo plenario aquí impugnado acordaba cuantificar el detrimento que se consideraba causado a la parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión por parte del Arzobispado de Valencia, como consecuencia de las obras inacabadas que habían sido ejecutadas sobre la misma y que, por resultar inservibles, habían de ser objeto de demolición, en la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86), I.V.A. incluido, así como requerir al referido Arzobispado en orden al abono del indicado importe. Así, la resolución aquí recurrida, que tenía el objeto indicado, adoptaba una serie de medidas conducentes a hacer efectivo el acuerdo plenario de fecha 14 de marzo de 2006, cuya conformidad a derecho fue declarada en virtud de la sentencia número 2/2008, de 14 de enero, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número 2 de Valencia, y, posteriormente, de la sentencia número 1249/2009, de 28 de septiembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y en el que, tras declarar resuelta la cesión gratuita efectuada por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de octubre de 1998, con la consiguiente reversión del solar objeto de dicha cesión al patrimonio del Ayuntamiento de Oliva con todas sus pertenencias y accesiones, acordaba que *“previa tasación pericial y con audiencia del interesado, se valorarán los detrimentos experimentados por los bienes cedidos, que deberán ingresarse en la Tesorería Municipal”*, siendo, así, que el acuerdo plenario impugnado no se limitaba a reproducir las decisiones adoptadas en el acuerdo plenario de fecha 14 de marzo de 2006, ni a confirmarlas, sino que, como ha quedado dicho, adoptaba medidas tendentes a la ejecución de lo en él acordado acerca de la valoración de los detrimentos experimentados por el solar cedido, las cuales no habían sido adoptadas con anterioridad en ningún acto administrativo, por lo que no cabe considerar que se trate de una mera reproducción o confirmación del acuerdo plenario de reiterada referencia, sino que la resolución recurrida incorporaba un contenido dispositivo distinto, dirigido a la efectividad de lo resuelto en dicho acuerdo plenario.

Evidentemente, lo expuesto determina una limitación de los motivos de impugnación, que tendrán que venir referidos específicamente a los eventuales vicios de nulidad o anulabilidad que conciernan, en su caso, al concreto acto impugnado, sin que sea admisible el planteamiento de cuestiones que afecten a la validez del acto previo del que el mismo trae causa, si bien dicha circunstancia no permite declarar inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por ausencia de actividad administrativa impugnable al amparo del artículo 28 de la Ley 29/1998, de

13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, porque el acuerdo plenario recurrido disponía de un contenido decisorio propio y, en esa medida, el acto era impugnabile, y, por tanto, no se puede considerar que formalmente el acto impugnado fuera una mera reproducción o confirmación de un acto anterior, firme y consentido, lo que determina que el recurso contencioso-administrativo que nos ocupa deba considerarse admisible.

CUARTO.- En idéntico sentido desestimatorio debemos pronunciarnos en relación con la desviación procesal en que la Administración demandada sostenía que había incurrido la parte demandante en relación con dos concretos motivos impugnatorios, cuales eran los relativos a la falta de competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para la resolución de la controversia planteada y a la nulidad del acuerdo por sometimiento al derecho administrativo, así como a la invalidez del informe pericial encargado por el Ayuntamiento de Oliva por falta de competencia del técnico que lo suscribe, al formularse como pretensiones nuevas no cuestionadas en vía administrativa.

A los efectos de resolver esta cuestión se considera pertinente recordar, por un lado, que la doctrina jurisprudencial ha venido definiendo los perfiles de la desviación procesal, refiriéndose a tres supuestos o variantes, esto es, la discrepancia entre lo impugnado en vía administrativa y lo impugnado en vía contencioso-administrativa; la discrepancia entre el objeto impugnatorio identificado en el escrito de interposición del recurso contencioso-administrativo y el objeto impugnatorio delimitado en el escrito de formalización de demanda; y la discrepancia entre el objeto impugnatorio definido en la demanda (pretensiones contra una actuación) y el objeto impugnatorio expuesto en el escrito de conclusiones (añadiendo nuevas pretensiones o actuaciones), así como que el artículo 56.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, al que la parte demandante efectuaba expresa referencia en su escrito de conclusiones, establece que *“En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de Derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”*, resultando, así, de dicho precepto que en el procedimiento contencioso-administrativo no cabe el planteamiento de cuestiones nuevas que modifiquen la pretensión articulada por el recurrente en vía administrativa ni los hechos sustanciales en que se sustenta, pero sí le es dable la invocación de fundamentos normativos y jurídicos distintos a los utilizados en aquella.

En el indicado sentido se han pronunciado de manera reiterada el Tribunal Supremo, pudiendo citarse, entre otras muchas, su sentencia de 22 de noviembre de 2010, que señalaba que *“En este diseño claramente se comprende que el carácter revisor de nuestra jurisdicción veda a los tribunales de lo contencioso-administrativo pronunciarse sobre pretensiones distintas de las esgrimidas por los contendientes en la vía administrativa, pero nada impide que para decidir sobre las mismas atienda a motivos diversos de los entonces hechos valer, bien se introduzcan ex novo por los interesados en la vía judicial o lo haga el propio órgano jurisdiccional de oficio, previo planteamiento de la tesis”*, y su sentencia de 20 de julio de 2012, que se pronunciaba en los siguientes términos: *“No cabe olvidar que esta Jurisdicción es esencialmente revisora y, por tanto, es necesaria la existencia de acto previo, expreso o presunto, y es este acto el que va a determinar el objeto material del recurso, el que marca los límites del recurso y la sentencia que se dicte ha de*

respetar la vinculación que deriva de dicho objeto por elementales razones de congruencia y naturaleza del procedimiento. Solicitar pronunciamientos que vayan más allá del objeto del recurso, o plantear cuestiones no alegadas en vía administrativa, supone una desviación procesal, sin que quepa entrar a resolver sobre las mismas, puesto que si bien es cierto que los art. 33.1 y 56.1 de la vigente LJ determinan que “los órganos del orden jurisdiccional contencioso- administrativo juzgarán dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de los motivos que fundamenten el recurso y la oposición” y que “en los escritos de demanda y contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”, lo que autoriza la alegación de cuantos motivos se tengan por convenientes, se hayan o no utilizado en sede administrativa, esos motivos, no obstante, han de estar relacionados, íntimamente ligados, con lo que en dicha vía se alegó, no resultando posible plantear cuestiones distintas de las previamente invocadas y sobre las que se pronunció la resolución que se recurra. La distinción entre cuestiones nuevas y nuevos motivos de impugnación corresponde a la diferenciación entre los hechos que identifican las respectivas pretensiones y los fundamentos jurídicos que los justifican, de tal modo que, mientras aquéllos no puedan ser alterados en vía jurisdiccional, sí pueden adicionarse o cambiarse los argumentos jurídicos que apoyan la única pretensión ejercitada”.

De igual forma, se considera procedente referirnos a la más reciente sentencia del Alto Tribunal de 19 de julio de 2022, que, en la misma línea, razonaba lo siguiente:

“Recordemos que, con carácter general, la jurisprudencia uniforme viene señalando que la pretensión expuesta en la vía administrativa no puede ser esencialmente distinta de la formulada en la vía jurisdiccional; de suerte que si bien pueden alegarse en el escrito de demanda cuantos motivos procedan en justificación de las pretensiones, aunque no se hayan alegado anteriormente en la vía administrativa, ello ha de entenderse en sus justos términos, es decir, en el sentido de que se pueden alegar nuevas razones o argumentos para fundamentar las pretensiones, pero no en el de que cabe suscitar cuestiones nuevas (STS de 30 de noviembre de 2015, Rec. 323/2014).

Se distingue, así, entre cuestiones nuevas y nuevos motivos de impugnación. No pueden plantearse en vía jurisdiccional pretensiones o cuestiones nuevas que no hayan sido planteadas previamente en vía administrativa, aunque pueden adicionarse o cambiarse los argumentos jurídicos que apoyan la pretensión ejercitada (STS de 12 de marzo de 2019, rec. 44/2018).

Por eso, cuando se varía en el proceso contencioso-administrativo la pretensión previamente formulada en vía administrativa, introduciéndose cuestiones nuevas, se incurre en desviación procesal, que comporta la inadmisión de esa pretensión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 c) LJCA. Dicho sea de otro modo, se afirma la existencia de desviación procesal cuando la petición de la parte demandante en vía administrativa no coincide con la postulada ante el órgano jurisdiccional; o, lo que es lo mismo, cuando se formulan nuevas pretensiones o cuando se reforman, alteran o adicionan al recurso jurisdiccional peticiones que no se discutieron en vía administrativa y ni siquiera se formularon ante ella”.

Pues bien, la aplicación de lo expuesto al supuesto de autos nos conduce a rechazar la concurrencia de la alegada desviación procesal, toda vez que la eventualidad descrita en los párrafos anteriores no existe cuando, como en el caso

de autos, no hay ninguna divergencia esencial entre lo reclamado en vía administrativa y lo solicitado en la demanda, sin que suponga desviación procesal el hecho de que en la demanda se invoquen argumentos o circunstancias nuevas, no alegadas en vía administrativa. Como ha quedado señalado, el carácter revisor de esta jurisdicción no significa que en la vía judicial solo se puedan reproducir las razones o motivos expuestos en la administrativa. Así, en contra de lo sostenido por la Administración demandada, no se considera que la parte demandante haya incurrido en desviación procesal por el hecho de que dos de los motivos impugnatorios alegados en el escrito de formalización de demanda pudieran no haber sido opuestos en vía administrativa.

En efecto, dispone el artículo 56.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, que *“En los escritos de demanda y de contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrán alegarse cuantos motivos procedan, hayan sido o no planteados ante la Administración”*, siendo que en el caso de autos el Arzobispado de Valencia invocó en su escrito de formalización de demanda nuevos motivos de impugnación que, aun no alegados en vía administrativa, han de ser analizados como cuestión de fondo en la resolución del presente recurso contencioso-administrativo. Así, si bien es cierto que no es posible suscitar nuevas pretensiones, salvo la indemnización por responsabilidad, no lo es menos que sí cabe alegar cuantos motivos procedieran y ello con independencia de que hubieran sido o no planteados ante la Administración, de conformidad con el aludido artículo 56.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

QUINTO.- Como ha quedado señalado en el fundamento de derecho primero de la presente resolución, alegaba la parte demandante que era pacífico el carácter de propiedad privada o patrimonial del bien objeto del recurso, al igual que lo era que, al no existir precepto que atribuyera expresamente potestad administrativa para la valoración del avalúo de los detrimentos y de las accesiones ni jurisprudencia que otorgara cobertura pública, correspondía su competencia al orden jurisdiccional civil, siendo, así, nulo de pleno derecho el acuerdo plenario impugnado, al haberse dictado con sometimiento al derecho administrativo, al igual que era incompetente la jurisdicción contencioso-administrativa para entrar en el fondo del asunto, de conformidad con lo previsto en los artículos 1.1 y 3.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, consideraciones éstas en las que discrepaba la Administración demandada, señalando, al respecto, que la valoración del detrimento en la parcela revertida era un expediente sometido a derecho público como consecuencia del régimen jurídico de bienes de las entidades locales, que se regían por lo dispuesto en el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, además de por lo contemplado en la legislación estatal en materia de régimen local y de bienes públicos que no tuvieran carácter básico.

Pues bien, cabe convenir con la Administración demandada en la competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo para el conocimiento de la resolución de la cesión de autos llevada a cabo por el Ayuntamiento de Oliva, como así acreditan los pronunciamientos judiciales dictados en primera y segunda instancia al respecto, así como para el conocimiento de la valoración de los detrimentos en los bienes resultantes de aquélla, siendo que la conformidad o no de

la decisión aquí impugnada debe enjuiciarse a la luz de los preceptos de la normativa administrativa reseñada por las partes en sus respectivos escritos de formalización de demanda y de contestación a la misma, especialmente por lo que se refiere el artículo 111 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y de la jurisprudencia contencioso-administrativa dictada en su aplicación, lo que supone necesariamente que deba ser rechazado el primer motivo impugnatorio alegado por la parte demandante, como así han tenido ocasión de manifestar de manera reiterada nuestros Tribunales, pudiendo citarse, entre otras, la sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 13 de julio de 2018, en la que, en lo que aquí interesa, se indicaba lo siguiente:

“Igual que se hace necesario reseñar dichos extremos, también debemos dar por reproducida para evitar reiteraciones innecesarias la Jurisprudencia que reseña la sentencia apelada sobre la naturaleza jurídica del contrato de cesión gratuita y que se contiene en la SSTS, Sala 3ª, Sec. 5ª de 21.12.2016, y de 14.2.2006, y en la sentencia de la Sala de lo Contencioso - Administrativo del TSCyLa Mancha de 4.6.2008. Lo anterior no impide recordar que ese mismo criterio jurisprudencial se ha reiterado por la Jurisprudencia del T.S., Sala 3ª en su sentencia de 21.2.206, dictada en el recurso de casación núm. 6037/2002 (que tiene una redacción casi idéntica a la de fecha 14.2.2006), en su sentencia de 9.3.2015, dictada en el recurso de casación núm. 441/2003 y en su sentencia de 20.2.2007, dictada en el recurso de casación núm. 5502/2004. Este mismo criterio ha sido aplicado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec. 2ª, de la A.N., de 19.7.2017, dictada en el recurso núm. 211/2006, y por la sentencia de la Sala de lo Contencioso -Administrativo del TSJ Aragón de 18 de noviembre de 2.017, dictada en el recurso núm. 298/2015. En todo caso, ya la STS, Sala 3ª de fecha 1.3.2004 (EDJ 2004/7497) en el procedimiento entablado entre el Ayuntamiento de Irún y el Ministro de Defensa, se limita a declarar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de la impugnación de los actos de la Administración dictados en materia de derechos de reversión de bienes cedidos entre Administraciones Públicas, por ser «naturaleza administrativa», sin fijar doctrina, por tanto, respecto del orden jurisdiccional competente para enjuiciar la denegación del derecho de reversión respecto de bienes inmuebles de titularidad de sociedades mercantiles estatales, cuyo régimen jurídico, a estos efectos, se establece en la disposición adicional duodécima de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Mencionada sentencia de 20.2.2007 reitera mencionado criterio jurisprudencial cuando señala al respecto lo siguiente:

“Plantea la recurrente dos cuestiones diferentes a modo de submotivos en el segundo de los motivos formulados. En el primero de ellos y con base a las consideraciones que se han sintetizado, entiende que se han vulnerado los artículos 109.2 y 111 del Real Decreto 1372/1986 por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, así como el art. 79.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local de 18 de abril de 1.986.

Conviene resaltar que esta Sala en reiteradas sentencias se ha pronunciado sobre la naturaleza jurídica de una cesión como la que nos ocupa. La sentencia de 14 de febrero de 2.006 (Rec. 6866/2992) sintetiza los distintos pronunciamientos: en ocasiones se ha dicho que se trata de una donación con carga modal, en otras se la ha calificado como negocio jurídico innominado celebrado entre dos

administraciones públicas. En todos los casos 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)”.

Del mismo modo hemos dicho en reiteradas sentencias (por todas la de 16 de junio de 2.003 (Rec. Cas.9811/98) que aun cuando, como ocurre en el caso de autos la cesión se hubiese realizado al amparo del Reglamento de Bienes aprobado por Decreto de 27 de mayo de 1.955 no excluye la aplicación del ulterior de 1.986, al que se remite la recurrente, pues la Disposición Transitoria de éste, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de marzo, prevé su aplicación a cuantos trámites hayan de efectuarse a partir de su publicación.

Procede ahora tener en cuenta el tenor de los preceptos que se estiman vulnerados en el motivo de recurso. Dicen así:

“Artículo 109.2...

“Artículo 111

1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquéllos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la Entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos.

2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes.

3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al Patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones”.

El art. 79.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local dispone: “.....los bienes inmuebles patrimoniales no podrán cederse gratuitamente salvo a Entidades o instituciones públicas y para fines que redunden en beneficio de los habitantes del término municipal, así como a las instituciones privadas de interés público, sin ánimo de lucro”.

(...).

OCTAVO.- Para poder pues resolverse sobre si ha habido o no infracción de los preceptos que reputan vulnerados por la actora debe determinarse cuál fue el fin para el que se realizó la cesión y una vez precisado este que en todo caso habría de ser en beneficio de los habitantes del término municipal, determinar si el mismo se ha cumplido o no o en su caso si se mantuvo su destino como exige el art. 111 del Reglamento de Bienes. La actora como hemos dicho mantiene que no se cumplió el fin de aquella, puesto que este no era exclusivamente la construcción del

Monumento y que además en su caso se habría producido una desafectación al haberse aportado el Monumento como parte del capital social de Cantur SA

De los términos en que según hemos recogido se produjo la cesión por la Junta Vecinal en diciembre de 1.966, a la vista de la petición de la Diputación Provincial ha de concluirse que el fin de la cesión fue según literalmente se dice “la construcción del Monumento al Emigrante, que como homenaje a la figura del Indiano y Marina de Castilla proyecta erigir esa Diputación” y ese es el único fin que expresamente se recoge, por lo que no cabe aceptar como pretende la recurrente que la finalidad de la cesión fuera otra que la que realmente lo fue, a saber la construcción del Monumento.

El Tribunal “a quo”, a la vista de la prueba de reconocimiento judicial practicada concluye que el Monumento se mantiene y que además lo está en perfecto estado de conservación, sin que la instalación de las antenas radiofónicas por la forma en que está realizada incida, interfiera o altere el Monumento y su configuración. De estos hechos declarados probados por el Tribunal de instancia, debe partir esta Sala, al no haberse impugnado la valoración de la prueba hecha por aquel, por cualquiera de los estrechos cauces que permitirían ello en sede casacional. Consiguientemente ha de concluirse que la finalidad única de la cesión, que como hemos dicho era la construcción del Monumento se ha cumplido y mantenido en los términos recogidos, hallándose el Monumento en perfecto estado de conservación tal y como estima el Tribunal “a quo” a la vista de la prueba de reconocimiento judicial. A ello ha de añadirse que no ha habido una supuesta enajenación del terreno y Monumento en favor de Cantur SA, pues según consta por certificación del Gobierno de Cantabria (folio 272) “Las instalaciones del Monumento al Indiano y Marina de Castilla” pertenecen al Gobierno de Cantabria, que las tiene adscritas para su explotación a la Empresa Pública Regional Cantur SA, adscripción esta que no altera ni la titularidad de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ni su titularidad que sigue siendo de dominio público”.

Por todo lo expuesto no cabe reputar infringidos los arts. 109 y 111 del Reglamento de Bienes de las Entidades locales, ni el art. 79.2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen local, por lo que este apartado del motivo de recurso ha de ser desestimado”.

Con el recordatorio de mencionada normativa y de referida Jurisprudencia insistimos, por un lado en la competencia del Orden Contencioso-administrativo para el conocimiento de la resolución de la cesión de autos llevada a cabo por el Ayuntamiento de Bernuy de Porreros, y por otro lado en que la conformidad o no de dicha resolución debe enjuiciarse a la luz de los preceptos de la normativa administrativa reseñada, sobre todo del art. 111 del RBEL, y de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa reseñada en su aplicación, sin que sea preciso tener que acudir, como pretende la apelante, a la Jurisprudencia Civil recordada por la parte apelante, toda vez que es amplia, detallada y completa la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa que ha enjuiciado cuestiones similares a la de autos”.

SEXTO.- En idéntico sentido desestimatorio debemos pronunciarnos en relación con la alegada prescripción o caducidad de la acción ejercitada por la Administración demandada, que la parte demandante basaba en el transcurso del plazo de 4 años previsto en el artículo 15 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, al haberse girado el acto recurrido a modo de liquidación, considerándose por la Corporación como un acto de contenido puramente económico, o, en su caso, del plazo previsto en el artículo 518 de la Ley 1/2000, de

7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en cuanto la Administración demandada había tardado más de 11 años en reclamar la cuantía controvertida, procediendo ubicar el “*dies a quo*” el 28 de septiembre de 2009, en que se dictó la sentencia número 1249/2009 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que vino a confirmar la reversión de la parcela.

Pues bien, a diferencia de lo sostenido por la parte demandante, se considera que el plazo de prescripción que resulta de aplicación al supuesto de autos es el establecido en el artículo 1.964.2 del Código Civil. En este sentido podemos traer a colación la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2000, que nos dice que *“Aunque ni la legislación específica urbanística ni la general de procedimiento administrativo prevean plazos de prescripción para ejecutar lo acordado, el principio expuesto, junto a los de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 de la Constitución) fuerzan a entender que la ejecución forzosa se halla sujeta a plazos de prescripción. En la medida en que el acto administrativo ordenó al constructor el derribo de un edificio, aquél contiene una obligación de hacer, la exigencia de cuya efectividad no puede quedar indefinidamente pendiente en el tiempo sino que por tratarse, en definitiva, de una obligación personal está sujeta al plazo de prescripción de quince años del artículo 1964 del Código Civil, que es el plazo de que la Administración disponía para acudir al mecanismo de ejecución subsidiaria y que fue largamente sobrepasado en el presente caso”*. En igual sentido se pronuncia la sentencia del aludido Alto Tribunal de 25 de noviembre de 2002, en la que, en lo que aquí interesa, se indicaba lo siguiente: *“No es aplicable a una orden de demolición el artículo 132 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, ya que no nos encontramos ante una sanción administrativa sino ante un acto firme de restablecimiento de la legalidad vulnerada. La doctrina de las sentencias de 11 de abril de 1984 y 5 de junio de 1987, que correctamente invoca la recurrida, es la que debe determinar, en fin, que subsista la obligación de ejecución del acto, en aplicación del plazo de prescripción de acciones que establece el artículo 1964 del Código Civil, por lo que el motivo también decae”*.

Así las cosas, debemos tener presente que en la fecha en la que se dictó el acto administrativo que declaraba resuelta la cesión gratuita efectuada por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de octubre de 1998, con la consiguiente reversión del solar cedido al patrimonio del Ayuntamiento de Oliva con todas sus pertenencias y accesiones, y que, a su vez, acordaba que *“previa tasación pericial y con audiencia del interesado, se valorarán los detrimentos experimentados por los bienes cedidos, que deberán ingresarse en la Tesorería Municipal”*, el citado artículo 1.964 del Código Civil establecía que *“La acción hipotecaria prescribe a los veinte años, y las personales que no tengan señalado término especial de prescripción, a los quince”*, siendo evidente que, al tiempo de incoarse el expediente administrativo que concluyó con el dictado del acuerdo plenario ahora impugnado, no había transcurrido el indicado plazo, sin que la modificación del artículo 1.964 del Código Civil y que redujo a cinco el plazo de prescripción de las acciones personales que no tuvieran plazo especial, llevada a cabo por la disposición final primera de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, sea aplicable al caso enjuiciado por razones temporales, sin perjuicio de lo que resulte de la aplicación de

la disposición transitoria quinta de la citada Ley 42/2015, de 5 de octubre, que en el concreto supuesto de autos en nada modifica la conclusión alcanzada.

En efecto, la aludida disposición transitoria quinta de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, dispone que *“El tiempo de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, nacidas antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se regirá por lo dispuesto en el artículo 1939 del Código Civil”*, estableciendo, a su vez, este último precepto que *“La prescripción comenzada antes de la publicación de este Código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo”*, debiendo estar, a este respecto, a la interpretación que de tales preceptos efectuó la Sala Primera del Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de enero de 2020, en cuyo fundamento de derecho tercero se indicaba lo siguiente:

“1.- La mencionada Ley 42/2015, de 5 de octubre, mediante su Disposición Adicional Primera, reformó el art. 1964 CC, en el sentido de reducir de quince a cinco años el plazo de prescripción de las acciones personales. Para las relaciones jurídicas nacidas con anterioridad, la propia Ley previó un sistema transitorio en los siguientes términos:

“Disposición transitoria quinta. Régimen de prescripción aplicable a las relaciones ya existentes.

El tiempo de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, nacidas antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se regirá por lo dispuesto en el artículo 1939 del Código Civil”.

A su vez, el art. 1939 CC dispone:

“La prescripción comenzada antes de la publicación de este Código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo”.

2.- El transcrito art. 1939 CC establece una regla general: que la prescripción se rige por la ley vigente en la fecha en que se inicia el plazo prescriptivo, por lo que la ley nueva no se aplica a las prescripciones que estaban en curso a su entrada en vigor; y una excepción: la prescripción se entiende consumada si la ley nueva acorta el plazo de prescripción anteriormente previsto y dicho nuevo plazo transcurre por entero tras la puesta en vigor de la ley nueva.

En consecuencia, la regla según la cual la prescripción comenzada bajo la vigencia de las leyes anteriores se rige por estas últimas no tiene eficacia si se cumplen las dos condiciones señaladas en el último párrafo del art. 1939: i) que el plazo de prescripción de la ley nueva sea más breve; ii) que el plazo de prescripción establecido en la ley nueva haya transcurrido por entero “desde que fuese puesto en observancia”, esto es, desde la fecha de la entrada en vigor de la nueva ley.

Por ello, no se trata de una aplicación automática de la prescripción más breve. El tiempo de prescripción establecido en la ley nueva tiene que transcurrir entero bajo su vigencia, es decir, no se suma el tiempo transcurrido bajo la vigencia de la ley antigua con el pasado con la ley nueva, para completar así el plazo más breve.

La previsión del art. 1939 CC contiene una cierta dosis de retroactividad, en favor de la prescripción, aunque limitada. Como resalta la doctrina, la razón de fondo de esta norma se encuentra en no dar un mejor trato al titular de un derecho, cuya prescripción ha comenzado ya, que a aquel otro titular de un derecho de parecido

origen temporal cuya prescripción no haya comenzado todavía, favoreciendo al primero con el plazo más largo. Por eso, el inciso final del precepto autoriza un nuevo comienzo de la prescripción bajo el imperio de la ley nueva. Lo que, por otra parte, siempre estaría en manos del deudor, mediante la realización de un acto interruptivo de la prescripción.

3.- Como la Ley 42/2015 entró en vigor el 7 de octubre de 2015, si conjugamos lo previsto en su Disposición transitoria quinta con el art. 1939 CC, al que se remite, tendríamos las siguientes posibles situaciones (sobre la base de que no hubiera actos interruptivos de la prescripción), teniendo en cuenta que la prescripción iniciada antes de la referida entrada en vigor se regirá por el plazo anteriormente fijado (quince años), si bien, si desde dicha entrada en vigor transcurriese todo el plazo requerido por la nueva norma (cinco años) surtirá efecto la prescripción incluso aunque anteriormente hubiera un plazo de quince años:

(i) Relaciones jurídicas nacidas antes del 7 de octubre de 2000: estarían prescritas a la entrada en vigor de nueva Ley.

(ii) Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2000 y el 7 de octubre de 2005: se les aplica el plazo de 15 años previsto en la redacción original del art. 1964 CC.

(iii) Relaciones jurídicas nacidas entre el 7 de octubre de 2005 y el 7 de octubre de 2015: en aplicación de la regla de transitoriedad del art. 1939 CC, no prescriben hasta el 7 de octubre de 2020.

(iv) Relaciones jurídicas nacidas después del 7 de octubre de 2015: se les aplica el nuevo plazo de cinco años, conforme a la vigente redacción del art. 1964 CC.

4.- En consecuencia, la acción ejercitada por Tinhera, nacida en 2009, no habría podido quedar extinguida por prescripción hasta el 7 de octubre de 2020, por haber transcurrido ya entonces los cinco años del plazo residual de la ley nueva.

Al no apreciarlo así la sentencia a la que se contrae este procedimiento, puesto que hace una aplicación lineal del nuevo plazo de prescripción, como si la acción hubiera nacido cuando ya estaba en vigor la nueva redacción del art. 1964.2 CC, cuando no era así, incurre en error judicial, en el sentido de realizar una aplicación del plazo de prescripción manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico

5.- El error cometido en la resolución impugnada ha producido un daño real y efectivo a la demandante, en cuanto se ha declarado prescrita una acción ejercitada dentro de plazo (sentencia de esta sala 13/2014, de 21 de enero). Por lo que, cumpliéndose los requisitos previstos en el art. 293.1 a) LOPJ, ha de estimarse la demanda de error judicial”.

Las consideraciones que anteceden deben ponerse necesariamente en relación con la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, según la cual “Los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren”. De esta forma, al lapso de 5 años transcurrido desde la entrada en vigor de la reiteradamente aludida Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, lo que se produjo en fecha 7 de octubre de 2015, debía añadirse el periodo durante el que permaneció vigente el estado de alarma declarado en virtud del anteriormente aludido Real Decreto y sus sucesivas prórrogas, por lo que se impone considerar que, al tiempo de la

notificación de la incoación del expediente administrativo y, por ende, de la notificación del acuerdo plenario impugnado, no había transcurrido el plazo de prescripción legalmente establecido, sin que nada quepa reprochar a la Administración demandada desde la perspectiva de la adopción de la decisión de valorar los detrimentos de manera separada respecto de la propia resolución de la cesión, bastando para fundamentar esta decisión con señalar que era el propio acuerdo plenario de fecha 14 de marzo de 2006 el que acordaba que *“Prevía tasación pericial y con audiencia del interesado, se valorarán los detrimentos experimentados por los bienes cedidos, que deberán ingresarse en la Tesorería Municipal”*, por lo que la incoación de un expediente administrativo a los concretos efectos que nos ocupan no hacía más que dar cumplimiento a lo acordado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva, cuya conformidad a derecho había sido jurisdiccionalmente declarada.

SÉPTIMO.- Por otra parte, se oponía en el escrito de formalización de demanda la falta de previsión de la eventual reclamación de detrimentos en la escritura de cesión de fecha 9 de diciembre de 1998 y, así, señalaba la parte demandante que en dicha escritura no se encontraba previsión alguna respecto del artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, ni respecto de la liquidación del valor de los detrimentos, considerando que era evidente que si las partes hubieran querido establecer alguna previsión a propósito de la forma de devolución del terreno y de los bienes, en caso de reversión, lo habrían hecho así, al igual que era evidente que el contrato guardaba silencio sobre este punto, lo que solo se podía interpretar como que la voluntad de las partes fue la de que los terrenos y lo en ellos edificado revirtieran a la Corporación cedente en el estado en que se encontraran en el momento de ser recepcionados, todo ello sin perjuicio de que la Administración demandada no había seguido el procedimiento establecido en los artículos 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, 150.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 42.3 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

A los efectos de resolver el aludido motivo impugnatorio, se considera procedente atender a lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que establece que *“1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al fin o uso previsto dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejaran de serlo posteriormente, se incumplieran las cargas o condiciones impuestas, o llegase el término fijado, se considerará resuelta la cesión, y revertirán los bienes a la Administración cedente. En este supuesto será de cuenta del cesionario el detrimento o deterioro sufrido por los bienes cedidos, sin que sean indemnizables los gastos en que haya incurrido para cumplir las cargas o condiciones impuestas. 2. La resolución de la cesión se acordará por el Ministro de Hacienda, respecto de los bienes y derechos de la Administración General del Estado, y por los presidentes o directores de los organismos públicos, cuando se trate de bienes o derechos del patrimonio de éstos. En la resolución que acuerde la cesión se determinará lo que proceda acerca de la reversión de los bienes y derechos y la indemnización por los deterioros que hayan sufridos”*, así como a lo establecido en el artículo 111 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades

Locales, según el cual *“1. Si los bienes cedidos no fuesen destinados al uso dentro del plazo señalado en el acuerdo de cesión o dejasen de serlo posteriormente se considerará resuelta la cesión y revertirán aquellos a la Corporación local, la cual tendrá derecho a percibir de la entidad beneficiaria, previa tasación pericial, el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos. 2. Si en el acuerdo de cesión no se estipula otra cosa, se entenderá que los fines para los cuales se hubieran otorgado deberán cumplirse en el plazo máximo de cinco años, debiendo mantenerse su destino durante los treinta años siguientes. 3. Los bienes cedidos revertirán, en su caso, al patrimonio de la Entidad cedente con todas sus pertenencias y accesiones”*.

Asimismo, la resolución de la cuestión planteada precisa atender a la propia escritura pública de cesión y, en concreto, a las condiciones de la cesión, conforme a las cuales *“si el plazo de construcción previsto en el punto anterior resultara incumplido por causa no imputable al Ayuntamiento, quedará este facultado para acordar una prórroga no superior a un año o, facultativamente, instar la reversión y plena recuperación del terreno para su reincorporación al Patrimonio Municipal en la forma prevista en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Idénticos efectos recuperatorios tendrá el incumplimiento de los usos y fines a los que se destinan dichos terrenos, y cuyo cumplimiento condiciona necesariamente la cesión objeto de la presente escritura pública”*. De esta forma, se observa que era factible la reversión, como, de hecho, así fue acordado por parte de la Administración demandada y confirmado judicialmente, al igual que debe considerarse que dicha reversión no era libérrima, como parece pretender la parte demandante, sino sujeta a la entrega de tales edificaciones en adecuado estado de conservación, como así resulta de la referencia efectuada al Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, lo que, evidentemente, incluye su artículo 111, además de que, de no ser así, se quebrantaría el principio de buena fe y confianza legítima, dado que los contratos obligan *“no solo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la Ley”*, de conformidad con lo previsto en el artículo 1.258 del Código Civil.

Así, el derecho a percibir de la entidad beneficiaria de la cesión el valor de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos aparece expresamente recogido en el último inciso del artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, por lo que resulta procedente su aplicación al supuesto de autos por más que no se recogiera de forma expresa como tal en el clausulado de la escritura pública de cesión, siendo, de esta forma, que la aplicación integradora las normas involucradas en el presente supuesto ha de determinar la existencia de la obligación de la aquí demandante de abonar el importe en el que se valoraran los detrimentos experimentados por la parcela cedida, pues lo contrario supondría trasladar al cedente el detrimento experimentado. A este respecto, se considera pertinente aludir a la doctrina jurisprudencial relativa al enriquecimiento injusto, que, como es bien sabido, consiste en evitar que cualquiera de los interesados pueda obtener una ganancia patrimonial o una pérdida del mismo carácter sin causa que pueda justificarlas, sustituyéndose, así, el carácter rígido del principio *“pacta sunt servanda”* por el de la flexibilidad, con base en el interés público y el principio de buena fe que debe presidir las relaciones contractuales.

OCTAVO.- En otro orden de cosas, alegaba la parte demandante que la Corporación Local demandada no había seguido el procedimiento establecido en los artículos 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, 150.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 42.3 del Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y, así, sin expediente previo, se solicitó un informe pericial a un arquitecto externo al Ayuntamiento, requiriéndole exclusivamente para la valoración de la demolición y restauración a su estado original y, de esta forma, la Alcaldía, sin concretarse en el acuerdo de reversión y sin informe jurídico ni técnico ordenando la valoración de la demolición, se desvió arbitrariamente de sus atribuciones para perjudicar a la actora, consideración ésta en la que discrepaba la parte demandada, alegando, al respecto, que no cabía apreciar la falta de procedimiento denunciada de adverso, al igual que nada cabía oponer a la intervención de asesores técnicos y jurídicos externos, pues ninguna indefensión se había causado a la actora, que había tenido ocasión no solo de alegar, sino de servirse de cuantos informes había tenido por necesarios.

Pues bien, a diferencia de lo sostenido por la parte demandante, no se considera que la actuación administrativa ahora impugnada estuviera incurso en causa de nulidad de pleno derecho alguna por mor de lo previsto en el artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, ni en ninguna causa de anulabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 48.1 del mismo texto legal, pues la misma no hacía sino conformar las exigencias procedimentales contenidas en el reiteradamente aludido artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, y, así, el mismo fue incoado en virtud de la resolución de la Alcaldía número 2020/2372, de 4 de noviembre, debiendo tener presente, a este respecto, que el acuerdo de incoación no requería ninguna forma específica, ni un contenido determinado, considerándose, así, suficiente lo previsto en la resolución anteriormente referida, en cuanto la misma acordaba *“incoar expediente de ejecución del apartado “Cuarto” del acuerdo del Ayuntamiento Pleno de fecha 14 de marzo de 2006 para la valoración de los detrimentos experimentados por los bienes cedidos, que deberá reintegrarse en la Tesorería Municipal”*, sin que resultara preciso que dicho acuerdo de incoación viniera precedido por informe técnico o jurídico alguno, ya que, como ha quedado anteriormente señalado y así se preveía expresamente en el propio acuerdo, el mismo se limitaba a dar cumplimiento al apartado cuarto del acuerdo plenario de fecha 14 de marzo de 2006, sin que la mayor o menor minuciosidad de la resolución de incoación, como acto de mero trámite, incidiera en su verdadera naturaleza.

Al hilo de lo expuesto, cabe señalar que ninguna objeción cabe efectuar a la incorporación al expediente administrativo incoado en virtud de la ya referida resolución de la Alcaldía número 2020/2372, de 4 de noviembre, del informe pericial elaborado por D. Daniel Martínez Codina, respecto del que la aquí demandante tuvo ocasión de efectuar las consideraciones que estimó pertinentes, lo que ahuyentaba cualquier atisbo de ausencia de procedimiento que esgrimía la parte demandante, además de que el mismo fue elaborado con base en la resolución de la propia Alcaldía número 1525/2020, de 20 de julio, que, entre otros extremos, acordaba que *“se emita informe técnico por profesional competente sobre las obras realizadas por la entidad beneficiaria y existentes en el solar, su estado y, en su caso, la necesidad de proceder a su demolición para poder desarrollar cualquier actuación en el mismo;*

así como la valoración exacta del coste de dicha demolición que incluya el transporte a planta autorizada de los residuos generados todo ello mediante la oportuna tasación pericial. De dicho informe se dará el oportuno trámite de audiencia al interesado”, que, como se observa y a diferencia de lo sostenido por la parte demandante, no ordenaba la valoración del coste de la demolición de lo construido sin alternativas, como así resulta de su tenor literal al emplear la expresión “en su caso”, lo que deja abierta la existencia de otras alternativas a la demolición para el caso de que en el informe pericial no se considerara necesaria la misma y, así, cabe entender que el empleo de dicha expresión revelaba una naturaleza no obligatoria de la apreciación como necesaria de la demolición, siendo, finalmente, que nada cabe oponer a que la elaboración del aludido informe pericial lo fuera por un profesional externo al Ayuntamiento, sino, al contrario, parece que ello era lo más acorde al tenor literal del artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, que, al referirse a la práctica de una “tasación pericial”, parecía aludir a la valoración efectuada por un experto independiente y, como tal, por una persona ajena a la Administración y que poseyera conocimientos técnicos especializados y, así, con una cualificación técnica idónea para la emisión de la correspondiente tasación, como era el caso de D. Daniel Martínez Codina, al ostentar el mismo la condición de Arquitecto Superior.

NOVENO.- Por otra parte, señalaba la parte demandante que el Ayuntamiento de Oliva pretendía percibir la cantidad de 2.344.146,86 € e incorporar a su patrimonio en concepto de accesión una cimentación ejecutada por importe de 7.214.559,19 €, totalmente compatible con cualquier edificación prevista en el planeamiento, lo que constituía un supuesto de enriquecimiento injusto, al apreciarse la concurrencia de todos los requisitos jurisprudencialmente exigidos al efecto, esto es, el enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, constituido por cualquier ventaja o atribución patrimonial abocada a producir efectos definitivos; el empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, aunque entendido en su más amplio sentido siempre, que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre; la relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, de forma que éste sea el efecto de aquél, o, dicho en otros términos, que al enriquecimiento siga un correlativo empobrecimiento, y la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

Pues bien, sin perjuicio de que lo que resulte del posterior examen de la propia existencia del detrimento, es lo cierto que, nuevamente, cabe rechazar el motivo impugnatorio alegado por la parte demandante, toda vez que no cabe apreciar la existencia de enriquecimiento injusto alguno en la Administración demandada, sino, al contrario, la ausencia de percepción por parte de la misma del valor correspondiente a los detrimentos experimentados por el bien cedido supondría trasladar a aquélla el detrimento experimentado, bastando para fundamentar esta decisión con remitirnos a lo anteriormente señalado al respecto, así como reproducir lo que tiene manifestado reiterada jurisprudencia, pudiendo citarse, entre otras, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 11 de enero de 2016, según la cual “como señala la reiterada doctrina jurisprudencial al respecto los presupuestos del enriquecimiento injusto son: el enriquecimiento de una persona, como incremento patrimonial; el correlativo empobrecimiento de la otra parte, como pérdida o perjuicio patrimonial, y la inexistencia de causa que justifique

la atribución patrimonial del enriquecido, presupuesto, este último, que no se da cuando media una relación jurídica que la fundamente”, todo ello sin perjuicio, como ha quedado dicho, de lo que resulte de la efectiva realidad de los detrimentos y de su eventual valoración, a lo que destinaremos los párrafos siguientes.

Como es sabido, la mera existencia de informes periciales contradictorios no debe suponer, necesariamente, que cada uno de los informes periciales presentados quede neutralizado en su eficacia probatoria por el otro, sino que, cada uno de ellos habrá de ser objeto de la debida valoración con arreglo a las máximas de experiencia y de la sana crítica. Según establece el artículo 348 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la prueba pericial es de libre apreciación por el juzgador, no estando vinculado por el dictamen de los peritos, de forma que se trata de un medio probatorio más dentro del conjunto de pruebas practicadas en el proceso, y ello porque los peritos no suministran al Juez su decisión, sino que simplemente le ilustran a través de su parecer, pudiendo, no obstante, basarse en el que estime más idóneo o bien apartarse o discrepar de las conclusiones obtenidas en el informe pericial, u obtener otras diferentes, siempre que se razone debidamente la decisión judicial. En cualquier caso, para valorar los dictámenes periciales ha de prestarse atenta consideración a elementos tales como la cualificación profesional o técnica de los peritos, la magnitud cuantitativa, clase e importancia o dimensión cualitativa de los datos recabados y observados por el perito; operaciones realizadas y medios técnicos empleados y, en particular, el detalle, exactitud, conexión y resolución de los argumentos que soporten la exposición, así como la solidez de las deducciones, sin que, en cambio, parezca conveniente fundar el fallo exclusivamente en la atención aislada o exclusiva de solo alguno de estos datos.

A este respecto, tiene declarado el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de diciembre de 2005, entre otras muchas, que *“en el supuesto de informes periciales contradictorios (...) los juzgadores de instancia pueden decidirse por el dictamen que estimen más conveniente y objetivo para resolver la contienda procesal”*. Igualmente tiene declarado el alto Tribunal que la prueba pericial más apropiada es aquella que se presenta mejor fundada y aporta mayores razones de ciencia y objetividad y que, a su vez, tiene en cuenta todas aquellas características que pudieran servir para emitir un dictamen neutral, así como que la propia naturaleza y razón de ser de la prueba pericial implica que, en el caso de dictámenes contradictorios, el juzgador no debe entrar a valorar o revisar los criterios empleados en uno y otro, pero hay una serie de factores que pueden ayudar al juzgador a decidirse por uno de los informes en detrimento del otro: la cualificación profesional de sus autores, la objetividad e imparcialidad de los mismos, las circunstancias en que se ha realizado la pericia (grado de inmediatez, pruebas practicadas o documentación consultada, etc.), la razón de ciencia dada por cada uno de los peritos y la lógica o poder de convicción de sus argumentaciones, exhaustividad en el análisis del objeto de la pericia, mayor o menor rotundidad al defender sus respectivas posiciones, etc.

Según resulta de las actuaciones, el informe pericial elaborado en fecha 30 de octubre de 2020 por D. Daniel Martínez Codina, a instancia del Ayuntamiento de Oliva, concluía señalando que *“con el estado actual de la parcela, con la estructura en ella, no se le pueden dar los usos requeridos, característicos de este suelo”, que “para llevar a cabo otros usos, es necesario devolver la parcela a su estado original”* y que *“el importe de todas las actuaciones necesarias para llevar a cabo la conversión de la parcela a su estado original asciende a la cantidad de dos millones*

cuatrocientos cuatro mil novecientos siete euros con setenta y tres céntimos (2.404.907,73 €), I.V.A. incluido, que se desglosa en un millón novecientos noventa y ocho mil setenta y dos euros con treinta y dos céntimos (1.998.072,22 €) de Base Imponible más cuatrocientos seis mil ochocientos treinta y cinco euros con cuarenta y un céntimos (406.835,41 €) del 21% de I.V.A.”, indicándose en el informe complementario elaborado por el propio D. Daniel Martínez Codina en fecha 21 de diciembre de 2020, además de que “La parcela ha sufrido un detrimento desde el punto de vista de que no se puede aprovechar sin tener que intervenir en la estructura existente. En las condiciones en las que se cedió en su día se podía actuar libremente sobre la parcela, actualmente no”, que “siendo exenta de tributos municipales, el importe de las actuaciones se reduciría en las tasas y licencias respecto al informe de tasación pericial” y que “el importe de todas las actuaciones necesarias para llevar a cabo la conversión de la parcela a su estado original asciende a la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86 €), I.V.A. incluido, que se desglosa en un millón novecientos treinta y siete mil trescientos once euros con cuarenta y seis céntimos (1.937.311,46 €) de Base Imponible más cuatrocientos seis mil ochocientos treinta y cinco euros con cuarenta y un céntimos (406.835,41 €) del 21% de I.V.A”, siendo ésta la cantidad en la que la resolución recurrida valoraba el detrimento experimentado por el inmueble revertido y a cuyo abono era requerida la actora, frente a la que la parte actora mostraba su discrepancia tanto desde la perspectiva de la falta de consideración de lo construido como un detrimento, a cuyo efecto constaban aportados en vía administrativa los informes periciales elaborados por D. Adolfo Alonso Durá y por D. Alberto Burgos Vijande y D. Javier Cortina Maruenda, como de la propia valoración del coste de demolición, aportándose, a este respecto, el informe pericial elaborado por D. Javier Benlloch Marco, en el que se concluía señalando lo siguiente:

“5ª.- Como consta en la liquidación de la obra practicada por los directores de obra, el terreno no fue enviado a vertedero autorizado, por lo que la medición que figura en el informe del Sr. Martínez Codina está equivocado. En primer lugar, por la altura considerada en su medición y, en segundo lugar, porque no son tierras de préstamo (aporte de otros lugares con medios de transporte) sino de la propia parcela. El ajuste de este error supone una reducción de 536.276,71 euros de presupuesto de ejecución material en el presupuesto del Sr. Martínez Codina. El importe final, IVA incluido, sería de 1.449.558,26 euros frente a los 2.404.907,73€ del informe del Sr. Martínez Codina.

6ª.- El uso de medios no convencionales de demolición, cada vez más exigidos por la legislación medioambiental, supondría un nuevo ahorro dado que más que gestión de residuos hay una auténtica revalorización de los productos de la demolición, demandados en sectores como las obras públicas. El importe final de la demolición, considerando estos medios no convencionales, tendría un importe de 1.070.305,00 euros (IVA incluido).

7ª.- Si se respeta la cimentación existente, válida para otros tipos de edificios, conforme a las medidas medioambientales actuales (reutilización antes que reciclar y mucho antes que demoler) el importe de los trabajos necesarios para eliminar los elementos sobre la cota de rasante es de 296.732,15 euros (incluyendo los honorarios técnicos, tasas, beneficio industrial, gastos generales e IVA, al igual que en los casos anteriores)”.

No obstante lo expuesto y, así, con carácter previo a una eventual valoración del detrimento producido por la parcela, procederá determinar si en realidad consta

producido tal detrimento, en lo que las partes litigantes se mostraban discrepantes. Como ha quedado anteriormente señalado, la Administración demandada consideraba producido el mismo sobre la base del ya aludido informe pericial elaborado por D. Daniel Martínez Codina, en el que, en lo que aquí interesa, se indicaba que *“la parcela ha sufrido un detrimento desde el punto de vista de que no se puede aprovechar sin tener que intervenir la estructura existente. En las condiciones en las que se cedió en su día se podía actuar libremente sobre la parcela, actualmente no”*, añadiendo que *“la estructura se podría aprovechar para un edificio similar al proyectado. El Ayuntamiento de Oliva no tiene intención ni capacidad para invertir en un edificio similar al inicial ni a corto ni a medio plazo. Tampoco tiene intención de llevar a cabo a medio plazo ninguna inversión similar a la inicial que pudiera aprovechar la estructura existente. La estructura existente tiene difícil aprovechamiento fuera de los usos iniciales proyectados. Sería para un uso muy particular adaptado a la geometría existente. Los usos para esa parcela son incompatibles con esa estructura”*, consideraciones éstas en las que se mostraba coincidente el Arquitecto Municipal, que apreciaba existente el aludido detrimento, señalando, al respecto, que *“las obras ejecutadas no son ni aprovechables ni compatibles con cualquier equipamiento o dotación pública que pudiera plantearse en el futuro; suponiendo ciertamente una carga excesiva que el Ayuntamiento, como propietario del solar, no debiera asumir”*.

En sentido contrario al expuesto se pronunciaba el informe pericial elaborado por D. Adolfo Alonso Durá, en cuyo apartado de conclusiones se señalaba que *“1. La obra ejecutada, la losa de cimentación con los muros y pilares presentan un buen estado y realizado el cálculo estructural tiene la capacidad portante para construir sobre ella las edificaciones de todos los usos permitidos por el planeamiento. 2. El semisótano resultante entre las dos losas tiene la superficie de 8.000 m² y por la disposición de los muros y pilares permite la colocación de sistemas de instalaciones y de unas 100 plazas de aparcamiento de vehículos. 3. Los elementos construidos en planta baja, pilares y muros pueden ser utilizados para los nuevos edificios que se construyan, el aprovechamiento de estos elementos estará en función de la tipología edificatoria que se realice”*, indicándose, por su parte, en el informe pericial elaborado por D. Alberto Burgos Vijande y D. Javier Cortina Maruenda lo siguiente:

“1. Desde el punto de vista de la implantación de un nuevo uso en la parcela se estima razonable aprovechar la cimentación existente. Las soluciones que se pueden ubicar sobre ella son múltiples.

2. Desde el punto de vista de la economía se estima razonable aprovechar la cimentación existente. Construir una nueva supondría un coste innecesario

3. Desde el punto de vista de la ecología se estima razonable aprovechar la cimentación existente. La huella de carbono que supondría una nueva cimentación es una solución para nada razonable

4. Desde el punto de vista compositivo esta cimentación no limita más de lo que podría limitar un suelo heterogéneo y por lo tanto con resistencias del terreno no uniformes. La cimentación actual no frena la libertad creativa de un arquitecto más de lo que la pueda limitar cualquier otro terreno natural”.

Así las cosas, se considera, a juicio de este órgano judicial, que ha de estarse a lo que se señalaba en los informes periciales elaborados a instancia de la aquí demandante y ello a pesar de las objeciones mostradas al respecto por la Administración demandada. En efecto, habiéndose puesto en duda por la parte actora la existencia de un detrimento en el bien cedido procede valorar las pruebas practicadas en autos en orden a determinar si se ha producido dicho detrimento,

entendiendo por tal el deterioro, daño o perjuicio sufrido por la parcela y es lo cierto que, como ha quedado anunciado, se considera que no ha quedado acreditada la existencia de dicho deterioro, según resulta del examen de los informes periciales bajo la regla de la sana crítica, tal y como establece el artículo 348 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, destacando, a este respecto, la mayor fuerza de convicción de los ya aludidos informes periciales elaborados a instancia de la parte demandante, dado el acierto, la precisión y la claridad puestos de manifiesto en los razonamientos empleados por sus respectivos autores, siendo ésta la razón por la cual procede otorgarles prevalencia sobre los informes periciales elaborados por encargo del Ayuntamiento y ello tanto por los que se refiere al informe elaborado por D. David Martínez Codina como por lo que al informe elaborado por el Arquitecto Municipal respecta, debiendo estarse en cuanto a la valoración de este último a lo manifestado por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su sentencia de 17 de febrero de 2022.

Así, como ha quedado señalado, debe prestarse especial atención a la fuerza convincente de los razonamientos que sostienen los dictámenes de los peritos sobre la base del examen de sus líneas argumentales, dado que su fuerza probativa depende de su fuerza de convicción, tal y como afirma la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1998, con base en lo cual procede otorgar prevalencia a los reiteradamente aludidos informes periciales elaborados a instancia de la parte demandante, atendido que por parte de los mismos se atendía a los concretos usos permitidos en la parcela por el planeamiento, así como a la edificabilidad permitida por el mismo, lo que no se observa con el mismo detalle en los informes elaborados a instancia de la Administración demandada, en los que parecía identificarse la existencia de detrimentos en la parcela con el hecho de que la misma no se encontrara en su estado original, lo que deviene relevante a la vista de los concretos términos en los que se encuentra redactado el reiteradamente aludido artículo 111.1 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, sin que el hecho de que el uso de la parcela pudiera resultar condicionado por la estructura existente pueda considerarse equivalente a un detrimento a los concretos efectos que nos ocupan y, así, el aludido condicionamiento o la limitación, en los términos empleados en el escrito de contestación a la demanda, habría precisado que se concretara la medida en que un concreto uso que se pretendiera implantar en la parcela se veía limitado por la estructura existente, lo que no consta efectuado en el supuesto de autos.

En definitiva, por las razones dadas en los párrafos precedentes, se considera que procede estimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Arzobispado de Valencia, representado por la Procuradora D^a. Paula María Ramón Pratdesaba y asistido del Letrado D. Álvaro Ferrando Durán, contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de diciembre de 2020, por el que, entre otros pronunciamientos, se resolvía *“Cuantificar el detrimento causado por el Arzobispado de Valencia a la parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión, como consecuencia de las obras inacabadas ejecutadas sobre la misma, que resultan inservibles y han de ser objeto de demolición, en la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86 €), I.V.A. incluido”*, con la consiguiente declaración de disconformidad a derecho de la referida resolución administrativa impugnada, que, de esta forma, se anula y se deja sin efecto.

DÉCIMO.- Finalmente, cabe señalar que, de conformidad con lo que aparece previsto en el párrafo 1º del artículo 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según el cual *“En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho”*, las costas causadas en la tramitación del presente procedimiento correrán a cargo de la Administración demandada, con el límite máximo de ochocientos euros (800), más el IVA correspondiente, en aplicación de lo dispuesto en el apartado 4 del indicado precepto y del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento.

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

FALLO

Que, previo rechazo de las causas de inadmisibilidad alegadas por el Ayuntamiento de Oliva, representado por la Procuradora D^a. Mónica Hidalgo Cubero y asistido de la Letrada D^a. María Carmen Olavarrieta Jurado, procede estimar íntegramente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Arzobispado de Valencia, representado por la Procuradora D^a. Paula María Ramón Pratdesaba y asistido del Letrado D. Álvaro Ferrando Durán, contra el acuerdo adoptado por el Pleno del Ayuntamiento de Oliva en su sesión celebrada en fecha 29 de diciembre de 2020, por el que, entre otros pronunciamientos, se resolvía *“Cuantificar el detrimento causado por el Arzobispado de Valencia a la parcela municipal objeto de cesión y posterior reversión, como consecuencia de las obras inacabadas ejecutadas sobre la misma, que resultan inservibles y han de ser objeto de demolición, en la cantidad de dos millones trescientos cuarenta y cuatro mil ciento cuarenta y seis euros con ochenta y seis céntimos (2.344.146,86 €), I.V.A. incluido”*, con la consiguiente declaración de disconformidad a derecho de la referida resolución administrativa impugnada, que, de esta forma, se anula y se deja sin efecto.

Las costas causadas en la tramitación del presente procedimiento correrán a cargo de la Administración demandada, con el límite máximo de ochocientos euros (800), más el IVA correspondiente.

Notifíquese la presente resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma es susceptible de recurso de apelación, que, en su caso, deberá interponerse ante este mismo Juzgado dentro de los quince días siguientes a su notificación para su conocimiento por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

Llévese el original al Libro de Sentencias.

Por esta mi Sentencia, de la que se expedirá testimonio para incorporarlo a las actuaciones, lo pronuncio, mando y firmo.

PUBLICACIÓN.- La anterior sentencia ha sido pronunciada y publicada por la Magistrada que la dictó el mismo día de su fecha y en Audiencia pública; se incluye original de esta resolución en el libro de Sentencias, poniendo en los autos certificación literal de la misma y se notifica a cada una de las partes; Doy fe.