

Resumen

El TS estima parcialmente el presente recurso de casación interpuesto por el ayuntamiento, que había sido condenado a indemnizar a los demandantes por incumplimiento del contrato suscrito, así como declarando la validez del mismo y obligando a iniciar las obras de urbanización pactadas. Señala que no se puede condenar a la corporación municipal a ratificar lo acordado por su alcalde por ser una competencia legal del pleno. Si bien procede dar validez al contrato, añade, que no se puede atribuir los efectos pretendidos al mismo hasta que sea ratificado

NORMATIVA ESTUDIADA

RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local art.32.1

Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local art.21.1 , art.22.2 , art.47

RD de 24 julio 1889. Código Civil art.1261.1 , art.1265 , art.1267.2

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	1
FUNDAMENTOS DE DERECHO	2
FALLO	4

FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.32.1 de RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local

Aplica art.21.1, art.22, art.47 de Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

Aplica art.1261.1, art.1265, art.1267.2 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Cita RDLeg. 781/1986 de 18 abril 1986. TR Disposiciones legales vigentes de Régimen Local

Cita Ley 7/1985 de 2 abril 1985. Reguladora de Bases de Régimen Local

Cita art.137, art.140 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

Cita art.1115, art.1119, art.1256 de RD de 24 julio 1889. Código Civil

Cita art.1692.4 de RD de 3 febrero 1881. Año 1881. Ley de Enjuiciamiento Civil

Jurisprudencia

Resuelve el recurso interpuesto contra SAP Granada de 23 diciembre 1997 (J1997/14483)

En la Villa de Madrid, a seis de febrero de dos mil cuatro.

Visto por la Sala Primera del Tribunal Supremo, integrada por los Magistrados al margen indicados, el presente recurso de casación contra la sentencia dictada en grado de apelación por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Granada EDJ 1997/14483 , como consecuencia de autos de juicio declarativo ordinario de menor cuantía, seguidos ante el Juzgado de Primera Instancia número Dos de Loja, sobre diversos pronunciamientos declarativos; cuyo recurso ha sido interpuesto por Excmo. Ayuntamiento de Huetor Tajar, representado por el Procurador de los Tribunales Dª Soffa Guardia del Barrio, sustituida por el Procurador D. Argimiro Vázquez Guillén; siendo parte recurrida D. Luis Miguel y Dª Constanza, representados por el Procurador de los Tribunales D. Cesareo Hidalgo Senen.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Loja, fueron vistos los autos de juicio ordinario de menor cuantía número 224/1995, a instancia de D. Luis Miguel y Dª Constanza, representados por el Procurador D. Julio Ignacio Gordo Jiménez, contra el Excmo. Ayuntamiento de Huetor Tajar, en la persona de su Alcalde-Presidente, sobre resolución de contrato de compra-venta.

1.- Por la representación de la parte actora, se formuló demanda en base a los hechos y fundamentos de derecho que consideró pertinentes, para terminar suplicando en su día se dicte sentencia por la que:

“... se acuerde el cumplimiento del contrato de cesión concertado entre ambas partes, ratificándose por el Pleno del Ayuntamiento el documento de Cesión, y se inicien la ejecución de las obras en el plazo fijado hasta su total terminación, o en su defecto se de por resuelto el contrato de Cesión de terrenos suscrito entre las partes, y en uno u otro caso se condene a la corporación demandada a que

indemnice a los actores a los daños y perjuicios causados fijándose los mismos en sentencia o en sus trámites de ejecución, todo ello con imposición de las costas a aquella por su temeridad y mala fe.”

2.- Admitida la demanda y emplazado el demandado, y no habiéndose personado el mismo, fue declarado en rebeldía procesal por resolución de fecha 28 de noviembre de 1995. La Procuradora Sra. Navarrete Moya en representación del Ayuntamiento presentó escrito fuera de plazo constando el suplico en diligencia de 29 de noviembre de 1995 y dice así:

“... por la que se desestime la demanda interpuesta declarando no haber lugar a ninguno de los pronunciamientos que se interesan por el actor y ello con expresa imposición al mismo de las costas causadas.” Se tuvo por comparecido y parte a dicho Procurador.

3.- La Ilma. Sra. Juez de Primera Instancia, dictó sentencia en fecha veintisiete de febrero de mil novecientos noventa y siete, cuyo fallo es el siguiente:

“Que desestimando como desestimo íntegramente la demanda origen de esta litis, promovida por el Procurador D. Julio I. Gordo Jiménez, en nombre y representación de D. Luis Miguel y D^a Constanza, contra el Excmo. Ayuntamiento de Huétor-Tajar, representado por el Procurador D^a Lourdes Navarrete Moya, debo absolver y absuelvo al citado demandado de todas las pretensiones ejercitadas en su contra, y en consecuencia, mantener vigente el contrato de cesión de terrenos para su urbanización de 10 de abril de 1989 que une a ambas partes. Se imponen a la actora las costas procesales de esta litis.”

SEGUNDO.- Apelada la sentencia de primera instancia, la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Granada, dictó sentencia en fecha veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y siete EDJ 1997/14483 , cuya parte dispositiva es del tenor literal siguiente:

“Que revocando la sentencia dictada por la Sra. Juez de Primera Instancia Número Dos de los de Loja, en veintiséis (sic) de febrero de mil novecientos noventa y siete; con estimación de la demanda; debemos condenar y condenamos al Excmo. Ayuntamiento de Huétor Tajar, a que cumpla el contrato concertado con los actores (a que esta litis de contrae), en todos sus términos; ratificándose el mismo por... (ilegible) de dicha corporación, en un plazo de dos meses, contados a partir de la firmeza de esta Sentencia; procediendo así a iniciar las obras de urbanización en el plazo fijado contractualmente, hasta su conclusión.

Además se condena al Excmo. Ayuntamiento Demandado, a que indemnice a los actores, en el importe de las ganancias netas dejadas de obtener por aquellos, en razón del cultivo de las fincas cedidas (las litigiosas), desde el momento en que se produjo la entrega de ellas a la Demandada y hasta la fecha de la interposición de esta demanda; las mismas (las ganancias netas) se concretarán por los trámites de ejecución de Sentencia.

Se imponen las costas de la Primera Instancia al Excmo. Ayuntamiento demandado, y sin formular una expresa condena en las producidas en esta alzada.”

TERCERO.- 1.- El Procurador D^a Sofía Guardia del Barrio, en nombre y representación del Excmo. Ayuntamiento de Huétor Tajar, interpuso recurso de casación con apoyo en los siguientes motivos:

Primero.- Infracción de las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate y que se recoge en el número 4 del art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al estimarse por esta parte infringidos los arts. 137 y 140 de la Constitución Española, en relación con las diversas leyes y disposiciones que los regulan y desarrollan.

Segundo.- Infracción de las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate y que se recoge en el número 4 del art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al estimarse por esta parte infringido el art. de 1115 del Código Civil y la jurisprudencia que lo desarrolla en relación con el art. 1256 del Código Civil.

Tercero.- Infracción de las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate y que se recoge en el número 4 del art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al estimarse por esta parte infringido el art. de 1261-1 del Código Civil, en relación con el art. 23-1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y con el art. 22-2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.

Cuarto.- Infracción de las normas del ordenamiento jurídico y la jurisprudencia aplicables para resolver las cuestiones objeto del debate y que se recoge en el número 4 del art. 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al estimarse por esta parte infringidos los arts. 1265 y 1267, párrafo segundo del Código Civil, en relación con el art. 23- 1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril y con el art. 22-2 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases del Régimen Local.

2.- Admitido el recurso y evacuado el traslado, el Procurador D. Cesáreo Hidalgo Senen, en representación de D. Luis Miguel y D^a Constanza, presentó escrito de impugnación al mismo.

3.- No teniendo solicitada por todas las partes personadas la celebración de vista pública, se señaló para votación y fallo el día 16 de enero del año en curso, en que ha tenido lugar.

Ha sido Ponente el Magistrado Excmo. Sr. D. Antonio Romero Lorenzo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- D. Luis Miguel y su esposa D^a Constanza suscribieron el 10 de abril de 1989 un documento con D. Manuel Molina, Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Huétor-Tajar, en virtud del cual los primeros cedían la posesión de dos fincas (una, ganancial y la otra, privativa de la esposa) que el Ayuntamiento se obligaba a incluir mediante su urbanización en un Polígono Industrial que proyectaba crear con dichos predios y otros más, situados en la misma zona.

En dicho documento se indicaban los servicios de que habrían de ser dotados los terrenos del Polígono y se establecía que, a cambio de la urbanización de las fincas de los cónyuges Luis Miguel - Constanza, éstos entregarían al Ayuntamiento la mitad de la superficie de las mismas.

Finalmente -por lo que a la presente controversia importa- se fijaba el plazo de ejecución de las obras de urbanización en un año, a partir de la fecha de la ratificación por el Pleno del Ayuntamiento de lo convenido.

En 1995 los esposos Luis Miguel - Constanza formularon la demanda de que el presente recurso trae causa, solicitando fuera condenado el Ayuntamiento de Huétor-Tajar al cumplimiento de lo pactado, ratificándose por el Pleno el documento de cesión, así como a la iniciación de las obras en el plazo fijado, hasta la total terminación de las mismas.

En defecto de ello, se interesaba se diese por resuelto el contrato y, tanto en uno como en otro caso, la condena de la Corporación demandada e indemnizar a los actores por los daños y perjuicios causados.

El Juzgado de Primera Instancia desestimó la demanda, con imposición de costas a la parte demandante.

En fase de apelación, la Audiencia Provincial revocó dicha resolución y condenó al Ayuntamiento demandado a cumplir en todos sus términos el contrato concertado, ratificándose el mismo por el Pleno de la Corporación en los dos meses siguientes a la firmeza de la sentencia debiendo procederse a iniciar las obras de urbanización en el plazo fijado contractualmente, hasta su conclusión. Se condenaba además al Ayuntamiento a indemnizar a los actores en el importe de las ganancias netas dejadas de obtener en razón del cultivo de las fincas litigiosas, desde el momento en que se produjo su entrega hasta la fecha de interposición de la demanda.

Las costas de primera instancia fueron impuestas al Ayuntamiento demandado no haciéndose declaración respecto a las de la alzada.

Contra esta sentencia formula el Ayuntamiento de Huétor-Tajar el presente recurso de casación que articula a través de cuatro motivos, todos ellos con fundamento en el apartado 4 del artículo 1692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil EDL 1881/1 .

SEGUNDO.- Los motivos 1, 2 y 4 contienen alegaciones muy semejantes que aconsejan su consideración conjunta, debiendo no obstante comenzarse por el análisis del motivo segundo en el que se denuncia la infracción del artículo 1115 EDL 1889/1 en relación con el artículo 1256, ambos del Código Civil EDL 1889/1 , y de la Jurisprudencia que los desarrolla, por cuanto la Audiencia considera nula y que se ha de tener por no puesta por ser una condición potestativa la estipulación cuarta del contrato de litigio que fija el plazo de ejecución de las obras de urbanización en un año a partir de la ratificación de aquel por el Pleno del Ayuntamiento.

Se aduce que dicha condición no es puramente potestativa, ya que su cumplimiento no depende única y exclusivamente de una de las partes, sino simplemente potestativa por estar sujeta a un hecho externo, ya que si bien el Alcalde representa al Ayuntamiento que preside, para la validez de la declaración por aquel prestada resulta imprescindible que la misma sea ratificada por el Pleno municipal, según exigen la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local EDL 1985/8184 y el Real Decreto legislativo 781/1986, que aprobó el Texto Refundido de las Disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local EDL 1986/10119 .

Se concluye que por tanto la mencionada condición es válida y que si la misma fuese nula, como dice la sentencia, tal circunstancia arrastraría la nulidad de todo el negocio jurídico.

Ha de aceptarse esta última afirmación de la parte recurrente, en atención a cuanto previene el artículo 1115 del Código Civil EDL 1889/1 .

A pesar de ello y antes de pronunciarnos sobre el posible acogimiento de este motivo del recurso, se hace necesario resaltar que el Tribunal de apelación no fundamenta su sentencia en esa primera calificación de nulidad de la estipulación cuarta del convenio de litis pues luego añade que de no ser nula tal condición, nos hallaríamos en todo caso ante un pacto subordinado en su eficacia contractual a un momento futuro e incierto, por lo cual la falta de ratificación del contrato por parte del Pleno Municipal -que considera que obedece a una voluntad del deudor contraria al principio de buena fe- determina que la condición tuviese que darse por cumplida, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 1119 del Código Civil EDL 1889/1 .

Esta conclusión no puede ser aceptada, pues ello implicaría considerar que el Ayuntamiento se halla absolutamente vinculado por la actuación del Alcalde, y echar en olvido que al lado de éste -y cada uno con sus propias atribuciones, en ocasiones no claramente delimitadas- se halla el Pleno, órgano igualmente necesario dentro del sistema de decisión dual conforme al cual se estructura el Gobierno Municipal.

De acuerdo con tal esquema, si bien el Alcalde es quien ostenta la representación del Ayuntamiento y posee ciertas facultades decisorias, otra serie de ellas corresponden al Pleno, integrado por todos los Concejales, que adopta sus acuerdos con entera libertad, por mayoría de votos (art. 47 de la Ley de Bases del Régimen Local EDL 1985/8184) en las materias que le están atribuidas legalmente (artículo 22 EDL 1985/8184) y respecto a las cuales al Alcalde, que lo preside, únicamente le incumbe decidir los posibles empates con voto de calidad y ordenar la publicación, ejecución y cumplimiento de los acuerdos aprobados (art. 21.1, a) y r EDL 1985/8184).

De lo dicho se desprende que no es exacto que el Ayuntamiento haya de verse siempre inexorablemente vinculado por las decisiones del Alcalde y esta circunstancia ya se preveía en el documento acompañado con la demanda, en el que las partes supeditaron la ejecución de lo que convenían a la ratificación del Pleno.

TERCERO.- Procede referirnos, llegados a este punto, al contenido de los motivos primero y cuarto de recurso.

En el primero se denuncia la infracción de los artículos 137 y 140 de la Constitución EDL 1978/3879 que reconocen la autonomía de los Municipios y atribuyen el gobierno y la administración de los mismos a sus Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales, dado que al imponerse al Pleno la ratificación del contrato de litigio viene, de hecho, a eliminarse tanto el proceso de deliberación y votación necesarios para la adopción de un acuerdo, como la propia libertad de decisión de dicho órgano.

En el motivo cuarto se imputa a la sentencia recurrida la vulneración de los artículos 1265 y 1267, párrafo segundo del Código Civil EDL 1889/1, en relación con el artículo 22-2 de la Ley de 2 de abril de 1985, de Bases del Régimen Local EDL 1985/8184 y del artículo 32-1 del Real Decreto Legislativo de 18 de abril de 1986 EDL 1986/10119, reiterándose la alegación de que al obligar a contratar al Pleno, se atenta contra el principio de autonomía municipal y señalándose como alternativa aceptable la fijación de un plazo al Ayuntamiento demandado para que someta la ratificación del contrato a dicho órgano ya que ambas partes admitían que tal extremo había quedado indeterminado en el documento suscrito en 1989.

Acerca de las cuestiones que en ambos motivos se suscitan y a partir de cuanto anteriormente se ha razonado cabe sentar dos conclusiones:

En primer lugar, que no puede afirmarse que el obligado haya voluntariamente impedido el cumplimiento de la condición establecida en la estipulación cuarta del convenio, aunque se esté registrando una considerable demora evidentemente perjudicial para los demandantes en la inclusión en el orden del día del Pleno municipal del tema a que la misma se refiere.

No ha sucedido lo mismo con otros importantes aspectos con dicha cuestión estrechamente relacionados, pues según se recoge en los fundamentos de Derecho Primero y Tercero de la sentencia de primera instancia, por el Ayuntamiento se han realizado obras de desmonte y nivelación, cuyo coste asciende a cerca de nueve millones de pesetas, se han aprobado Normas Subsidiarias en virtud de las cuales los terrenos de naturaleza rústica han pasado a ser calificados como suelo urbanizable de uso industrial y finalmente se ha elaborado y aprobado provisionalmente un Plan Parcial todo lo cual denota la intención de llevar a cabo el Proyecto de creación del Polígono Industrial que se mencionaba en el exponendo IV del contrato de 1989.

En segundo término que, atendida la normativa aplicable, no es procedente condenar a la Corporación Municipal a ratificar lo convenido por su Alcalde con los cónyuges demandantes, por cuanto la decisión sobre ello constituye competencia legalmente atribuida al Pleno del Ayuntamiento, como los mencionados contratantes habían expresamente reconocido.

CUARTO.- Cabe afirmar, como corolario de lo expuesto, que el contrato a que se refiere la demanda es válido, por cuanto por el Alcalde de Huétor Tajar no se usurpó atribución alguna del Pleno municipal, al supeditarse a la ratificación de este órgano la eficacia de lo convenido con los actores.

Sin embargo tal validez no puede determinar la procedencia de la totalidad de los efectos que le atribuye la sentencia recurrida pues ello implicaría, como argumenta la parte recurrente, sustraer al Pleno municipal la deliberación y votación y, en definitiva, la libre decisión acerca de un asunto de su exclusiva competencia.

Por ello y con acogimiento de los motivos primero, segundo y cuarto del recurso, ha de anularse parcialmente la sentencia impugnada con asunción de la instancia y estimación solamente parcial de la demanda, modificándose dicha resolución únicamente en el sentido de condenar a la parte demandada a someter al Pleno Municipal, en el plazo de dos meses a contar desde la fecha de esta resolución, la ratificación del Convenio objeto de controversia, y, en caso de producirse la misma, a proceder a la total ejecución de lo pactado, manteniéndose el pronunciamiento relativo a la indemnización a los actores por los perjuicios a los mismos causados.

QUINTO.- En atención a lo expuesto en el Fundamento Tercero de la presente sentencia que aquí ha de tenerse por reproducido procede rechazar el tercero de los motivos del recurso, en que se denunciaba la infracción del artículo 1.261.1 del Código Civil EDL 1889/1, alegándose que el contrato suscrito por el Alcalde y los cónyuges demandantes debía considerarse inexistente por no concurrir la voluntad del Ayuntamiento demandado.

SEXTO.- El acogimiento del recurso determina que no proceda formular especial declaración en cuanto a las costas por el mismo causadas, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.715.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Análoga decisión ha de adoptarse respecto a las devengadas en las instancias, en atención a cuanto previenen los artículos 523 y 710 de la mencionada norma.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español.

FALLO

Se declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Excelentísimo Ayuntamiento de Huétor Tajar contra la sentencia dictada el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y siete por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Granada EDJ 1997/14483, conociendo en grado de apelación de los autos de juicio de menor cuantía núm. 224/95, procedentes del Juzgado de Primera Instancia núm. Dos de los de Loja, resolución que se casa y parcialmente se anula en el sentido de condenar al Ayuntamiento demandado a que en cumplimiento de lo convenido con D. Luis Miguel y D^a Constanza proceda en el plazo de dos meses a partir de la fecha de la citada sentencia a someter el contrato de cesión de terrenos de aquellos cónyuges para su urbanización, suscrito el diez de abril de mil novecientos ochenta y nueve, a la ratificación por el Pleno Municipal y, en caso de producirse la misma, a llevar a cabo la total ejecución de lo pactado.

Se mantiene el pronunciamiento de la sentencia recurrida respecto a la indemnización a los demandantes en los perjuicios a los mismos ocasionados.

No se hace especial declaración respecto a las costas del presente recurso, ni a las devengadas en ambas instancias. Líbrese a la mencionada Audiencia la certificación correspondiente de esta sentencia, con devolución de los autos y rollo de apelación en su día remitidos.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa pasándose al efecto las copias necesarias, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Clemente Auger Liñán.- Román García Varela.- Antonio Romero Lorenzo.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Antonio Romero Lorenzo, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando celebrando Audiencia Pública la Sala Primera del Tribunal Supremo, en el día de hoy; de lo que como Secretario de la misma, certifico.