



Roj: **STS 6283/2024 - ECLI:ES:TS:2024:6283**

Id Cendoj: **28079130032024100329**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **23/12/2024**

Nº de Recurso: **5249/2021**

Nº de Resolución: **2034/2024**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 1391/2021,**
ATS 12547/2022,
STS 6283/2024

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 2.034/2024

Fecha de sentencia: 23/12/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5249/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 26/11/2024

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: T.S.J.CASTILLA-LEON SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 5249/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 2034/2024

Excmos. Sres.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruza, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas



D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

D. Isaac Merino Jara

En Madrid, a 23 de diciembre de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 5249/2021 interpuesto por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, representado por la Procuradora de los Tribunales D^a Carmen González-Salamanca García, con la asistencia letrada de D. Carlos Merino Bernardo, contra la sentencia de 13 de abril de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Burgos, en el recurso de apelación 22/2021, en el que ha intervenido como parte recurrida Ibercaja Banco SAU, representada por el Procurador de los Tribunales D. Valentín Ganuza Ferrero, con la asistencia letrada de D. Rafael Rico Ríos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, dictó sentencia el 13 de abril de 2021, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

«Que se estima parcialmente el recurso de apelación núm. 22/2021 , interpuesto por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, representado por la procuradora doña María del Carmen González-Salamanca García y defendido por el letrado Sr. Martín-Merino Bernardos, contra la sentencia 150/2020, de fecha 5 de noviembre de 2020, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Segovia en el procedimiento ordinario núm. 29/2019 , por la que se estima sustancialmente el recurso interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, en su sesión ordinaria de 21 de marzo de 2019, por el que se acuerda " Desestimar las alegaciones presentadas por la entidad Ibercaja Banco, y declarar resuelto definitivamente el contrato y extinta la concesión en su día otorgada por el Ayuntamiento al Centro de Alto Rendimiento Management, S.L., consecuencia de la disolución de la entidad Concesionaria, quedando el bien demanial libre y expedito y libre de cargas a favor del Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso " .

Y, en virtud de esta estimación parcial, se revoca la sentencia apelada y se dicta otra por la que se estima parcialmente la demanda, anulando el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso en cuanto que en el mismo se desestiman las alegaciones presentadas por la entidad Ibercaja Banco, procediendo estimar estas alegaciones en el sentido de que procede determinarse el importe de las inversiones realizadas, así como los daños y perjuicios, en la forma en que hemos recogido en el fundamento de derecho quinto de esta sentencia, siendo oídos a estos efectos tanto el concesionario como los titulares de cargas y derechos inscritos y anotados.

No ha lugar a la imposición de las costas causadas en primera instancia.

No ha lugar a la imposición de las costas causadas en esta segunda instancia.»

SEGUNDO.-Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 12 de julio de 2021 tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.-Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección 1^a de esta Sala Tercera dictó auto de fecha 22 de septiembre de 2022, con los siguientes pronunciamientos, entre otros:

«PRIMERO.- La admisión a trámite del recurso de casación preparado por la representación del Ayuntamiento del Real Sitio de la Granja de San Ildefonso, contra la sentencia de 13 de abril de 2021, de la Sección Segunda, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Burgos), en el recurso de apelación 22/2021 .

SEGUNDO.- La cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar si el acreedor hipotecario está legitimado en supuestos de insolvencia de la concesionaria que ocasiona la resolución de la concesión, a reclamar indemnizaciones a la Administración del depósito a disposición del concesionario como titulares de cantidades y eventuales indemnizaciones previsto en el artículo 258.1 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas , aprobado por el RDL 2/2000, de 16 de junio (actual art. 276 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre , de Contratos de la Administración Pública).



A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 19 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa -Administrativa, y los art. 258.1 y 3, y 266.1 y 4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el RDL 2/2000, de 16 de junio.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso.»

CUARTO.-La representación procesal del Ayuntamiento recurrente presentó, con fecha 25 de noviembre de 2022, escrito de interposición del recurso de casación, en el que expuso los antecedentes del caso y alegó como motivos de impugnación de la sentencia recurrida: i) infracción del artículo 19 LJCA, ii) infracción de la LCAP RDL 2/2000 y iii) infracción de la jurisprudencia.

Finalizó la parte recurrente su escrito de interposición solicitando a la Sala que dicte sentencia que anule la impugnada y resuelva la total carencia de legitimación que sobre el fondo indemnizatorio pretendido concurre sobre Ibercaja Banco SAU, estableciendo jurisprudencia en el sentido de que el acreedor hipotecario de un concesionario insolvente no tiene legitimación para reclamar a la Administración el depósito o indemnizaciones a disposición del concesionario al amparo del artículo 258.1 LCAP RDL 2/2000, en relación con el artículo 266.4 de la misma ley.

QUINTO.-Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó la representación de Ibercaja Banco SAU, por escrito de 1 de febrero de 2023, en el que efectuó alegaciones sobre: i) la inexistencia de infracción del artículo 19 de la ley de la jurisdicción y sostuvo la legitimación del acreedor hipotecario para accionar en los supuestos de resolución de la concesión de obra pública por insolvencia del concesionario, ii) la inexistencia de infracción del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio y iii) la inexistencia de infracción de la jurisprudencia citada de contrario.

Concluyó la parte recurrida su escrito de oposición al recurso de casación solicitando a la Sala que dicte sentencia confirmando la sentencia impugnada y, en concreto, estableciendo jurisprudencia en el sentido de que el acreedor hipotecario de un concesionario insolvente tiene legitimación para reclamar a la Administración, en virtud del artículo 258.1.c) del TRLCAP 2/2000, las cantidades a que se refiere el artículo 266 del mismo texto legal, si estas superan el importe de la fianza y los daños y perjuicios irrogados a la Administración, una vez liquidados estos.

SEXTO.-Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 26 de noviembre de 2024, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia impugnada y sus antecedentes.

1.- Se interpone recurso de casación contra la sentencia de 13 de abril de 2021, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, que estimó parcialmente el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, también aquí recurrente, contra la sentencia 150/2020, de 5 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1 de Segovia, revocó la sentencia apelada y dictó otra en la que estimó parcialmente la demanda, anuló el acuerdo del Pleno del citado Ayuntamiento que había desestimado las alegaciones presentadas por la entidad Ibercaja Banco y estimó dichas alegaciones, en el sentido de que procede determinar el importe de las inversiones realizadas, así como los daños y perjuicios, en la forma recogida en el fundamento de derecho quinto de la sentencia, debiendo ser oídos a estos efectos tanto el concesionario como los titulares de las cargas y derechos inscritos y anotados.

2.- Hacemos una referencia a los antecedentes de la sentencia impugnada, para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas.

(i) El 20 de octubre de 2006 el Ayuntamiento de San Ildefonso - La Granja y la empresa Centro de Alto Rendimiento Management S.L. suscribieron un contrato mixto para la redacción de proyecto y concesión de obra pública para la construcción y dotación de un edificio de servicios múltiples destinado a hotel y centro de actividades cívicas y culturales en la finca municipal denominada antigua casa cárcel.

En virtud de dicho contrato el concesionario asumió las obligaciones de redactar el proyecto y realizar a su cargo todas las obras, amueblamiento e instalaciones necesarias del edificio de servicios múltiples destinado a hotel y centro de actividades cívicas y culturales y el Ayuntamiento otorgó al concesionario los derechos de uso y disfrute, durante el tiempo de duración de la concesión, previsto inicialmente en 40 años con posibilidad



de prórroga hasta los 60 años, con derecho a percibir las tarifas que abonen los usuarios por la utilización de las instalaciones y construcciones objeto del contrato.

ii) El 15 de octubre de 2007 fue inscrita en el Registro de la Propiedad nº 3 de Segovia la hipoteca constituida sobre la concesión, en favor de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Zaragoza, en garantía de un préstamo de un importe de 2.800.000 euros amortizable en el plazo de 15 años, formalizado en escritura pública el 19 de julio de 2007.

Posteriormente, el 22 de abril de 2015 la entidad prestamista cedió la garantía hipotecaria en favor de Ibercaja Banco S.A., parte recurrida en este recurso.

iii) El 18 de febrero de 2016 la concesionaria instó la declaración de concurso voluntario de acreedores ante el Juzgado de lo Mercantil número 6 de Madrid (procedimiento abreviado 149/2016), que fue resuelto por auto de 21 de marzo de 2016 (BORME nº 110, de 10 de junio de 2016) que acordó la conclusión del concurso al amparo del artículo 176 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, por insuficiencia de la masa activa, con los efectos inherentes a dicha declaración, entre ellos y en lo que interesa a este recurso, la extinción de la personalidad jurídica de la concursada.

iv) El Pleno del Ayuntamiento contratante acordó, en sesión celebrada el 17 de agosto de 2017, iniciar expediente de resolución del contrato de concesión de obra pública formalizado el 20 de febrero de 2006.

En dicho acuerdo del Pleno del Ayuntamiento se recogen las siguientes consideraciones:

«La extinción de la personalidad jurídica de la sociedad concesionaria constituye una causa específica de resolución de dicho contrato, según establece el art. 264 a) del Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, norma vigente cuando se licitó y se adjudicó dicho contrato y que sigue siendo de aplicación al mismo, según resulta de la Disposición transitoria primera (apartado 2) del actual Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobada por R.D. Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.»

Constando inscrita la finca de referencia en el Registro de la Propiedad nº 3 de Segovia, constan también inscritas tanto la mencionada concesión, como una hipoteca constituida sobre la misma cuya actual titular es la entidad IBERCAJA BANCO, lo que determina la aplicación al caso del art. 258 del TRLCAP, relativo a los derechos de titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concursal.»

La misma resolución del Pleno del Ayuntamiento de 17 de agosto de 2017, de inicio del expediente de resolución del contrato administrativo suscrito el 20 de febrero de 2006 con la mercantil Centro de Alto Rendimiento Management S.L. acordó en el apartado tercero de su parte dispositiva:

«Tercero.- Notificar el presente acuerdo a la entidad IBERCAJA BANCO, requiriéndola expresamente para que en el plazo de los 15 días hábiles siguientes a su notificación acredite ante este Ayuntamiento el importe que, en su caso, reste por abonar de la hipoteca otorgada el 19 de julio de 2007 ante el Notario de Madrid D. José Carlos Sánchez González, al número 1907 de su protocolo, y otorgándole trámite de audiencia para que durante el mismo plazo manifieste cuando a su derecho convenga.»

v) En este trámite Ibercaja Banco S.A. presentó escrito de 29 de septiembre de 2017, acompañado de certificación de liquidación de la deuda, en el que constaba el importe pendiente de abonar de la hipoteca constituida sobre la concesión, solicitando al Ayuntamiento contratante, al amparo del artículo 266 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, (TRLCAP), que procediera a la valoración de las obras y bienes que revierten al Ayuntamiento para, con su producto, hacer pago de las cargas y obligaciones que recaen sobre la concesión.

vi) El pleno del Ayuntamiento ahora recurrente, en sesión de 21 de marzo de 2019, acordó desestimar las alegaciones presentadas por Ibercaja Banco y declaró resuelto definitivamente el contrato y extinta la concesión, en los términos siguientes:

«Primero.- Desestimar las alegaciones presentadas por la entidad Ibercaja banco, y declarar resuelto definitivamente el contrato y extinta la concesión en su día otorgada por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso al Centro de Alto Rendimiento Management S.L. consecuencia de la disolución de la entidad Concesionaria, quedando el bien demanial libre y expedito y libre de cargas a favor del Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso.»

Segundo.- Traslado del presente acuerdo a los administradores de la entidad concesionaria, a la entidad bancaria titular de la hipoteca sobre la concesión (Ibercaja Banco).



Tercero.- Dar traslado del presente acuerdo al Registro de la Propiedad núm. 3 de Segovia, a los efectos de que como mejor procesa, se practique sobre la finca registral correspondiente inscripción de extinción de la concesión.»

vii) Interpuesto recurso contencioso administrativo por Ibercaja Banco contra la anterior resolución, el Juzgado de este orden jurisdiccional número 3 de Segovia, en la sentencia 150/2020, de 5 de noviembre, tuvo por acreditado que el Ayuntamiento había recibido obras valoradas en 3.140.219,30 euros y que el importe del préstamo hipotecario pendiente de pago a 31 de diciembre de 2015 era de 1.399.999,38 euros, y estimó sustancialmente el recurso, condenando al Ayuntamiento demandado a abonar a la entidad bancaria recurrente la cantidad de 1.399.999,38 euros, más los intereses legales.

viii) Interpuesto recurso de apelación por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León dictó la sentencia 64/2021, de 13 de abril de 2021, que es la sentencia impugnada en el presente recurso de casación, que rechazó las alegaciones del Ayuntamiento recurrente sobre falta de legitimación de la entidad bancaria para la reclamación indemnizatoria que formula.

La sentencia impugnada delimitó la discrepancia entre las partes, en cuanto al fondo del asunto, en la aplicación en la resolución de la concesión, bien únicamente de los efectos previstos en el artículo 266.1 del Real Decreto Legislativo 2/2000 (TRLCAP), en su redacción dada por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, relativos al importe de las inversiones que debe ser abonado al concesionario, o bien de los efectos previstos en el apartado 4 del referido texto legal, que dispone, en los casos de resolución por causa imputable al concesionario, la incautación de la fianza y la indemnización al órgano de contratación de los daños y perjuicios en lo que exceda del importe de la garantía.

En relación con dicha discrepancia, la sentencia impugnada estimó en parte el recurso, al considerar que lo procedente era aplicar en la resolución de la concesión ambos apartados 1 y 4 del artículo 166 TRLCAP, en la redacción dada por la Ley 13/2003, ordenando al Ayuntamiento a que proceda a determinar el importe de las inversiones realizadas, así como los daños y perjuicios ocasionados, con audiencia del concesionario y de los titulares de las cargas y derechos inscritos y anotados, en la forma indicada en el FD 5º de la sentencia,

SEGUNDO.- La cuestión de interés casacional.

Como hemos indicado en los antecedentes de hecho de esta sentencia, el auto de admisión a trámite del recurso de casación consideró que la cuestión que, en el presente litigio, presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consistía en determinar si el acreedor hipotecario está legitimado, en supuestos de insolvencia de la concesionaria que ocasiona la resolución de la concesión, a reclamar indemnizaciones a la Administración del depósito a disposición del concesionario como titulares de cantidades y eventuales indemnizaciones previsto en el artículo 258.1 c) de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el RDL 2/2000, de 16 de junio (actual artículo 276 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos de la Administración Pública).

TERCERO.- La normativa aplicable.

A fin de dar respuesta a la cuestión de interés casacional que acabamos de exponer, resulta precisa la interpretación, además del artículo 19 LJCA sobre legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, de los artículos 258.1 y 266.1 y 4 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el RDL 2/2000, de 16 de junio, en la redacción dada por el artículo único, apartado cinco, de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que añadió un nuevo título V al Libro segundo de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP).

El artículo 258.1 del TRLCAP, dentro de la Sección 2ª del Capítulo IV, sobre financiación privada - hipoteca de la concesión, reconoce los siguientes derechos a los titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional:

«Artículo 258. Derechos de titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional.

1. Cuando procediera la resolución de la concesión y existieran titulares de derechos o cargas inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad sobre la concesión, se observarán las siguientes reglas:

a) La Administración, comenzado el procedimiento, deberá solicitar para su incorporación al expediente certificación del Registro de la Propiedad, al objeto de que puedan ser oídos todos los titulares de tales cargas y derechos.



b) El registrador, al tiempo de expedir la certificación a que se refiere el párrafo anterior, deberá extender nota al margen de la inscripción de la concesión sobre la iniciación del procedimiento de resolución.

c) Para cancelar los asientos practicados a favor de los titulares de las citadas cargas y derechos, deberá mediar resolución administrativa firme que declare la resolución de la concesión y el previo depósito a disposición de los referidos titulares de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario conforme a lo previsto en el artículo 266.»

El artículo 266 del TRLCAP, al que se remite el artículo 258.1.c) del TRLCAP, establece lo siguiente:

«Artículo 266. Efectos de la resolución.

1. En los supuestos de resolución, el órgano de contratación abonará al concesionario el importe de las inversiones realizadas por razón de la expropiación de terrenos, ejecución de obras de construcción y adquisición de bienes que sean necesarios para la explotación de la concesión. Al efecto, se tendrá en cuenta su grado de amortización en función del tiempo que restara para el término de la concesión y lo establecido en el plan económico-financiero. La cantidad resultante se fijará dentro del plazo de seis meses, salvo que se estableciera otro en el pliego de cláusulas administrativas particulares. Si el concesionario hubiese contado entre sus recursos con financiación de terceros, sólo se le abonará el sobrante después de solventar las obligaciones contraídas con aquéllos.

[...]

4. Cuando el contrato se resuelva por causa imputable al concesionario, le será incautada la fianza y deberá, además, indemnizar al órgano de contratación de los daños y perjuicios ocasionados en lo que exceda del importe de la garantía incautada.»

CUARTO.- La posición de la Sala.

1.- La respuesta a la cuestión relativa a la legitimación del acreedor hipotecario en los supuestos de resolución de la concesión sobre la que pesa el gravamen ha de partir necesariamente del análisis del artículo 19 de la LJCA que dispone que: «Están legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo: a) las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o interés legítimo»

En la interpretación de este precepto legal esta Sala ha manifestado reiteradamente que la legitimación, entendida como presupuesto de admisibilidad del proceso, ha de reconocerse para la defensa de cualquier derecho o interés legítimo, entendiéndose que este interés legítimo concurre siempre que el demandante, con la obtención de lo pretendido, pueda obtener un beneficio o ventaja, o evitar un perjuicio o desventaja, más allá de la mera defensa de la legalidad

Esta Sala ha señalado en sentencia 782/2022, de 20 de junio (recurso 47/2021), con cita de otras anteriores, a propósito de la legitimación como presupuesto del proceso:

«Así, la legitimación, que constituye un presupuesto inexcusable del proceso, implica la existencia de una relación material inívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión deducida en el recurso contencioso-administrativo, en referencia a un interés en sentido propio, identificado y específico, de tal forma que la anulación del acto o la disposición impugnados produzca automáticamente un efecto positivo (beneficio) o negativo (perjuicio), actual o futuro, pero cierto.

En suma, la jurisprudencia existente define el interés legítimo, base de la legitimación procesal a que alude el artículo 19 de la Ley reguladora de esta Jurisdicción, como la titularidad potencial de una posición de ventaja o de una utilidad jurídica por parte de quien ejercita la pretensión y que se materializaría de prosperar ésta.»

Debemos examinar, por tanto, las circunstancias concretas del presente recurso para apreciar si, de acogerse las pretensiones del recurrente en la instancia, la entidad bancaria titular de una garantía hipotecaria sobre una concesión de obra pública, ésta obtendría un beneficio o evitaría un perjuicio.

2.- La Ley Hipotecaria, cuya redacción oficial se aprobó por Decreto de 8 de febrero de 1946, admitía en su artículo 107, apartado 6º, que también podían hipotecarse:

«Sexto. Las concesiones administrativas de minas, ferrocarriles, canales, puentes y otras obras destinadas al servicio público, y los edificios o terrenos que, no estando directa y exclusivamente destinados al referido servicio, pertenezcan al dominio particular, si bien se hallen agregados a aquellas obras, quedando pendiente la hipoteca, en el primer caso, de la resolución del derecho del concesionario.»

La hipoteca de concesiones administrativas también está contemplada en el artículo 98.2 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas:



«2. Los derechos sobre las obras, construcciones e instalaciones sólo podrán ser hipotecados como garantía de los préstamos contraídos por el titular de la concesión para financiar la realización, modificación o ampliación de las obras, construcciones e instalaciones de carácter fijo situadas sobre la dependencia demanial ocupada.

En todo caso, para constituir la hipoteca será necesaria la previa autorización de la autoridad competente para el otorgamiento de la concesión. Si en la escritura de constitución de la hipoteca no constase esta autorización, el registrador de la propiedad denegará la inscripción.

Las hipotecas constituidas sobre dichos bienes y derechos se extinguen con la extinción del plazo de la concesión.»

3.- En el caso que examinamos en ese recurso, en el año 2006 el Ayuntamiento recurrente suscribió con una sociedad un contrato de concesión de obra pública para la construcción y dotación de un edificio de servicios públicos destinado a hotel y centro de actividades físicas y culturales y en el año 2007 se constituyó hipoteca sobre la concesión en favor de una entidad bancaria, en garantía de un préstamo concedido a la concesionaria.

Resulta aplicable tanto al contrato de concesión de obra pública como a la hipoteca sobre la concesión que examinamos en este recurso la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que modifica el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de julio (TRLCAP), añadiendo aquella a esta un nuevo Título, el V, cuya rúbrica es "Del contrato de concesión de obras públicas", dentro del cual la Sección 2ª del Capítulo IV (artículos 255 a 258) trata de la "Hipoteca de la concesión".

4.- Cabe hacer aquí referencia a la exposición de motivos de la citada Ley 13/2003, que justifica la nueva regulación de las fuentes de financiación de las concesiones de obras pública por la finalidad de hacer la institución concesional más atractiva para el capital privado:

«Las características configuradoras de la institución concesional se completan con la diversificación de las fuentes de financiación, a fin de hacerla más atractiva para el capital privado, introduciendo un régimen regulador llamado a evitar la congelación de la inversión que se realice. Así, la concesión, como bien jurídico, se integrará plenamente en el tráfico mercantil desde el momento de la perfección del contrato, pudiendo ser objeto de cesión e hipoteca.»

Por tanto, la hipoteca de la concesión no es sino, junto con la emisión de obligaciones y otros títulos, una de las modalidades de financiación privada de las obras públicas que autoriza el citado TRLCAP.

5.- Dispone al efecto el artículo 255 TRLCAP:

«Artículo 255. Objeto de la hipoteca de la concesión.

1. Las concesiones de obras públicas con los bienes y derechos que lleven incorporados serán hipotecables conforme a lo dispuesto en la legislación hipotecaria, previa autorización del órgano de contratación.

No se admitirá la hipoteca de concesiones de obras públicas en garantía de deudas que no guarden relación con la concesión correspondiente.»

De esta forma, el artículo 255 TRLCAP sujeta la constitución de una garantía hipotecaria sobre una concesión de obras públicas al doble requisito de la previa autorización por el órgano de contratación y que se constituya en garantía exclusivamente de deudas que guarden relación con la concesión correspondiente.

No existe cuestionamiento alguno en este recurso respecto de la constitución de la garantía hipotecaria sobre la concesión de obra pública conforme a derecho, con cumplimiento de los requisitos mencionados del artículo 255 TRLCAP, así como de los requisitos formales relativos a su constitución en documento público e inscripción registral.

6.- La exposición de motivos de la Ley 13/2003, en coherencia con el anunciado propósito de la norma de hacer más atractiva la institución concesional al capital privado, que antes hemos citado, hace también especial referencia al repertorio de garantías que establece en favor de los acreedores hipotecarios y poseedores de títulos:

«La presencia del capital privado se asegura mediante un sólido repertorio de garantías para los posibles acreedores hipotecarios y poseedores de títulos.»

A tal efecto, la misma exposición de motivos hace referencia a la regulación que lleva a cabo el articulado de la Ley 13/2003 de la hipoteca de la concesión, que incluye los derechos que reconoce al acreedor hipotecario durante la fase de pendencia de la garantía, en su fase de ejecución y en los casos de resolución concesional:



«El capítulo IV, «Financiación privada» (artículos 253 a 260) se refiere a las modalidades de financiación privada de que puede beneficiarse la concesión, regulando [...] la hipoteca de la concesión (artículos 255 a 257), incluyendo los derechos que asisten al acreedor hipotecario y el procedimiento de ejecución de la hipoteca (artículo 257) y los derechos de titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional (artículo 258).»

En este recurso es de interés la regulación de los derechos de los titulares de cargas inscritas sobre la concesión en los casos de resolución de la misma.

7.- En el presente caso, como resulta de la resolución impugnada que quedó transcrita en la parte dispositiva que ahora interesa en el FD 1º (apartado vi) de esta sentencia, el Ayuntamiento recurrente acordó declarar resuelto definitivamente el contrato y extinta la concesión en su día otorgada al Centro de Alto Rendimiento Management S.L., como consecuencia de la declaración de concurso y consiguiente extinción de su personalidad jurídica.

Tal declaración tiene amparo en el artículo 264. b) del TRLCAP, que considera causa de resolución del contrato de concesión de obras públicas, entre otras, el concurso de acreedores.

8.- Ahora bien, para estos supuestos de resolución concesional, el artículo 258.1 del TRLCAP reconoce a los titulares de cargas inscritas sobre la concesión los siguientes derechos:

«Artículo 258. Derechos de titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional.

1. Cuando procediera la resolución de la concesión y existieran titulares de derechos o cargas inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad sobre la concesión, se observarán las siguientes reglas:

a) La Administración, comenzado el procedimiento, deberá solicitar para su incorporación al expediente certificación del Registro de la Propiedad, al objeto de que puedan ser oídos todos los titulares de tales cargas y derechos.

b) El registrador, al tiempo de expedir la certificación a que se refiere el párrafo anterior, deberá extender nota al margen de la inscripción de la concesión sobre la iniciación del procedimiento de resolución.

c) Para cancelar los asientos practicados a favor de los titulares de las citadas cargas y derechos, deberá mediar resolución administrativa firme que declare la resolución de la concesión y el previo depósito a disposición de los referidos titulares de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario conforme a lo previsto en el artículo 266.»

De acuerdo, entonces con el artículo 258.1.c) del TRLCAP, en los casos de resolución de la concesión, la hipoteca constituida sobre la misma también habrá de cancelarse, si bien la cancelación no opera de forma automática, ya que está sujeta a los requisitos de que medie resolución administrativa firme que declare la resolución de la concesión, que aquí concurre, y además, deberá acreditarse el previo depósito a disposición del acreedor hipotecario de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debe abonar al concesionario conforme a lo previsto en el artículo 266 del mismo texto legal, requisito este que el Ayuntamiento recurrente no ha cumplido.

El depósito exigido por el artículo 258.1.c) del TRLCAP es igualmente requerido por el artículo 175.3ª del Reglamento Hipotecario, aprobado por Decreto de 14 de febrero de 1947, que establece la regla siguiente

«Tercera. Las inscripciones de hipotecas constituidas sobre obras destinadas al servicio público, cuya explotación conceda el Gobierno y que estén directa y exclusivamente afectas al referido servicio, se cancelarán, si se declarase resuelto el derecho del concesionario, en virtud del mismo título en que se haga constar esa extinción y del documento que acredite haberse consignado en debida forma, para atender al pago de los créditos hipotecarios inscritos, el importe de la indemnización que en su caso deba percibir el concesionario.»

Como acabamos de ver, también exige el precepto transcrito del Reglamento Hipotecario que en los casos de resolución de la concesión se acredite, para la cancelación de la inscripción de la hipoteca sobre la concesión, haberse consignado, para atender el pago de los créditos hipotecarios, el importe de la indemnización que en su caso deba percibir el concesionario.

Este mismo requisito está presente igualmente en la hoy vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que en su artículo 276 establece lo siguiente:

«Artículo 276. Derechos de titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional.

[...]



c) *Para cancelar los asientos practicados a favor de los titulares de las citadas cargas y derechos, deberá mediar resolución administrativa firme que declare la resolución de la concesión y el abono o depósito a favor de dichos titulares de las cantidades garantizadas por las indicadas cargas con el límite de las eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar conforme a lo previsto en el artículo 280.»*

9.- La sentencia impugnada fundamenta su fallo en la regulación a que acabamos de hacer referencia, señalando que el artículo 258.1.c) del TRLCAP, oportunamente invocado por la entidad bancaria, parte recurrida en la apelación, establece la exigencia del depósito a disposición de los titulares de las cargas inscritas de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración deba abonar al concesionario, por lo que reconoce que la mercantil apelada tiene acción para solicitar dichas cantidades.

La sentencia impugnada argumenta sobre este punto lo siguiente (FD 5º):

«Por otra parte, el artículo 258 del Real Decreto Legislativo 2/2000, en la redacción dada por la Ley 13/2003, reconoce una serie de derechos a los titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional. Este precepto es el que alega la actora-apelada para que se proceda conforme a su solicitud. Es indudable que la letra c) del número 1 de este artículo 258 establece el depósito a disposición de estos titulares de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario, por lo que estos titulares, como es la mercantil aquí apelada, tienen acción para solicitar el reconocimiento de estas cantidades y eventuales indemnizaciones, puesto que tienen el derecho a que se depositen a su disposición estos importes, lo que determina que puedan requerir a la Administración el reconocimiento de estos importes para que se depositen a su disposición. Por tanto, tienen legitimación "ad causam".»

Argumentos de la sentencia impugnada sobre la concurrencia del requisito de legitimación del acreedor hipotecario para reclamar el depósito a su disposición de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración deba abonar al concesionario, que esta Sala acoge, al ser plenamente coincidentes con lo que llevamos razonado en la presente sentencia.

Seguidamente la sentencia impugnada, de acuerdo con lo antes reproducido, procede a la aplicación de las reglas del artículo 266 del TRLCAP, al que se remite el artículo 258.1.c) del mismo texto legal, fijando los criterios que deben seguirse para calcular las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario y que, por tanto, en este caso y por disposición del último precepto legal citado, deben depositarse a disposición de los titulares de derechos y cargas inscritos o anotados en el Registro de la Propiedad, si bien este apartado de la sentencia impugnada, sobre los criterios de cálculo de las cantidades debidas por el Ayuntamiento recurrente, es ajeno tanto a la cuestión de interés casacional como a las alegaciones de las partes, limitados a la controversia sobre la existencia o no de legitimación del acreedor hipotecario para la acción que ejercita en el proceso.

10.- La parte recurrente alega en su escrito de recurso, como primer motivo de impugnación, la infracción del artículo 19 de la LJCA, precisando que la entidad bancaria titular de la garantía hipotecaria no es la concesionaria, ni la ha sustituido en forma legal, ni es derechohabiente de esta, ni titular de la relación jurídica obligacional inherente al contrato de concesión de obra pública.

La Sala no comparte estas alegaciones, remitiéndonos a los razonamientos que ya hemos expuesto en esta sentencia en relación con la legitimación de la entidad bancaria recurrida, que interpuso un recurso contencioso administrativo contra la resolución de la concesión acordada por el Ayuntamiento recurrente, y no lo hizo en nombre de la concesionaria o como su sucesora, sino en su condición de acreedora hipotecaria, en reclamación, por tanto, del derecho que le reconoce el artículo 258.1.c) del TRLCAP de depósito a su disposición de las cantidades y eventuales indemnizaciones que el Ayuntamiento debiera abonar al concesionario, conforme a lo previsto en el artículo 266 del mismo texto legal.

11.- Tampoco comparte la Sala las alegaciones de la parte recurrente, que sostiene en el segundo motivo de impugnación que la entidad bancaria recurrida no salvó, en la escritura de constitución de hipoteca, los derechos que como acreedor hipotecario le permitían acogerse al procedimiento establecido por el artículo 256.3 del TRLCAP.

Sin embargo, la previsión en la escritura del artículo 256.3 del TRLCAP que alega la parte recurrente, se refiere a facultades que el acreedor hipotecario no está reclamando en este litigio.

El citado artículo 256.3 del TRLCAP reconoce al acreedor hipotecario, en los casos en los que la obligación garantizada no hubiera sido satisfecha total o parcialmente al tiempo de su vencimiento y cuando así se haya previsto en la escritura de constitución de la hipoteca, las siguientes facultades: a) solicitar a la Administración concedente que, previa audiencia del concesionario, disponga que se asigne a la amortización de la deuda una parte de la recaudación y de las cantidades que, en su caso, la Administración tuviese que hacer efectivas



al concesionario, y b) solicitar a la Administración concedente, si existiesen bienes aptos para ello y previa audiencia del concesionario, que le otorgue la explotación durante un determinado periodo de tiempo de todas o de parte de las comas complementarias de explotación comercial.

Pero en nuestro caso el acreedor hipotecario no ejercitó frente al Ayuntamiento ninguna de esas dos facultades descritas por el artículo 256.3 del TRLCAP, que efectivamente requieren su previsión en la escritura de constitución de hipoteca, sino que la reclamación del acreedor hipotecario tenía por objeto, al amparo del artículo 258.1.c) del TRLCAP y como hemos repetido en este recurso, el previo depósito a su disposición de las cantidades y eventuales indemnizaciones que el Ayuntamiento debiera abonar al concesionario conforme a lo previsto en el artículo 266 del TRLCAP, sin que para el ejercicio de dicha reclamación el precepto legal citado exija el requisito de su previsión en la escritura de constitución de la hipoteca.

12.- Tampoco pueden prosperar las alegaciones sobre infracción de la jurisprudencia de esta Sala que la parte recurrente incluye como tercer motivo de impugnación.

En este motivo de impugnación se cita por la recurrente, en primer lugar, la infracción por la sentencia impugnada de los criterios jurisprudenciales fijados en las sentencias de esta Sala de 12 de junio de 2000 (recurso 6228/1994), 30 de abril de 2001 (recurso 8534/1995) y 5 de marzo de 2002 (recurso 6898/1997).

Este grupo de sentencias trataban sobre la concesión otorgada por el Ayuntamiento de Torrejón de Ardoz para la construcción y explotación de un estacionamiento subterráneo, en el que la concesionaria suscribió con la allí recurrente (Construcciones Level) un contrato para la construcción del aparcamiento, con garantía hipotecaria sobre la concesión.

Interesan al presente recurso dos pronunciamientos de este grupo de sentencias.

El primero está relacionado con la cuestión de interés casacional objetivo formulada en el presente recurso, sobre la legitimación del acreedor hipotecario.

La respuesta de la Sala en la sentencia de 5 de marzo de 2002, antes referenciada, a esta precisa cuestión fue muy clara, estimando el recurso de la acreedora hipotecaria al reconocer su interés legítimo en la consignación en su favor por el Ayuntamiento de la indemnización que eventualmente pudiera corresponder a la concesionaria:

«Desde este punto de vista, resulta que la entidad actora tenía un interés legítimo sobre el contenido de la resolución administrativa, porque la cuantía de la eventual indemnización que en la misma se fijara afectaría de manera directa e inmediata a la realización del derecho a su favor que figuraba inscrito en el registro y que obligaba en su caso al Ayuntamiento a consignar la cantidad que hubiera fijado a favor del concesionario, para asegurar la eficacia de dicho derecho, en el supuesto de que el embargo hubiese devenido definitivo.

Es por eso que no cabe duda de que el interés patrimonial de la sociedad recurrente estaba afectado por la decisión administrativa impugnada, lo que nos obliga a estimar el motivo, en función de la infracción de los artículos 24 de la Constitución y 28 de la Ley de la Jurisdicción de 1956.»

El segundo pronunciamiento es el que diferencia el caso examinado en el grupo de sentencias que cita la parte recurrente y el presente supuesto, pues en aquel caso precedente no se declaró la obligación de consignar ninguna cantidad a disposición del acreedor hipotecario, porque concurría la circunstancia de que del expediente no resultaba cantidad alguna en favor del concesionario.

«...en el expediente de responsabilidad que resolvía no resultaba cantidad alguna a favor del concesionario ni por eso obligación de consignar para atender a los gravámenes reales sobre la concesión constantes en el Registro.»

Mientras que, en el caso examinado en este supuesto, la sentencia impugnada no declara la inexistencia de cantidades en favor del concesionario, sino que ordena que se proceda a determinar las cantidades que, en su caso, el Ayuntamiento deba abonar a la concesionaria, en aplicación de los apartados 1 y 4 del artículo 166 del TRLCAP y de los criterios que se fijan en el FD 5º de la propia sentencia.

En segundo lugar cita la recurrente la sentencia de esta Sala 595/2017, de 4 de abril (recurso 2454/2014), que presenta como diferencias con el presente caso que se trataba de una concesión en el puerto de Barcelona, que se regía por su normativa específica, constituida por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, legislación distinta a la aplicada en este recurso.

Además de la distinta normativa de aplicación, el sustrato fáctico es distinto en ambos casos, pues en el examinado por nuestra precedente sentencia constituían hechos probados que los bienes e instalaciones existentes en el recinto objeto de concesión eran de un importe inferior a la deuda mantenida por la concesionaria con la Administración concedente, mientras que la sentencia impugnada no fija cantidades



concretas, sino que se limita a establecer los criterios que deben seguirse para hacer aplicación de los apartados 1 y 4 del artículo 266 del TRLCAP, a fin de calcular tanto el importe de las inversiones realizadas por razón de la ejecución de las obras de construcción y adquisición de bienes necesarios para la explotación de la concesión, como la cuantía de los daños y perjuicios ocasionados a la Administración en lo que exceda del importe de la garantía incautada.

13.- Además de lo anterior, y a mayor abundamiento, hemos de tener en cuenta la contradicción que supone la posición del Ayuntamiento en el presente recurso, que niega la legitimación del acreedor hipotecario a los efectos del artículo 258 del TRLCAP, cuando en el expediente administrativo propició su intervención otorgándole trámite de audiencia por considerar que la inscripción de la garantía hipotecaria determinaba la aplicación del artículo 258 del TRLCAP.

En efecto, el acuerdo del pleno del Ayuntamiento de 17 de agosto de 2017, de inicio del expediente de resolución del contrato de concesión, incluye la siguiente consideración que hemos citado en el FD 1º (apartado iv) de esta sentencia:

«Constando inscrita la finca de referencia en el Registro de la Propiedad nº 3 de Segovia, constan también inscritas tanto la mencionada concesión, como una hipoteca constituida sobre la misma cuyo actual titular es la entidad IBERCAJA BANCO, lo que determina la aplicación al caso del art. 258 del TRLCAP, relativo a los derechos de los titulares de cargas inscritas o anotadas sobre la concesión para el caso de resolución concesional.»

Por tal motivo, el acuerdo citado de inicio del expediente de resolución del contrato de concesión dispuso su notificación al acreedor hipotecario, para que acreditara ante el Ayuntamiento el importe que, en su caso, reste por abonar de la hipoteca, otorgándole trámite de audiencia en los términos siguientes:

«Tercero.- Notificar el presente acuerdo a la entidad IBERCAJA BANCO, requiriéndola expresamente para que en el plazo de los quince días hábiles siguientes a su notificación acredite ante este Ayuntamiento el importe que, en su caso, reste por abonar de la hipoteca otorgada el 19 de julio de 2007 ante el Notario de Madrid D. José Carlos Sánchez González, al número 1907 de su protocolo, y otorgándole trámite de audiencia para que durante el mismo plazo manifieste cuando a su derecho convenga.»

Igualmente, no deja de ser contradictorio que el Ayuntamiento recurrente notificara a Ibercaja Banco el acuerdo de la extinción de la concesión en el que desestimaba sus alegaciones, con la indicación de que contra el mismo podría interponer recurso contencioso administrativo, para luego negar en dicho recurso la legitimación de la entidad bancaria para interponerlo.

14.- De acuerdo con los anteriores razonamientos, procede la desestimación del presente recurso de casación.

QUINTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional.

En respuesta a la cuestión de interés casacional formulada en el auto de admisión a trámite del presente recurso, el criterio de Sala es que, a tenor del artículo 258.1.c) del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (TRLCAP), en los casos de resolución de la concesión de obras públicas por insolvencia de la concesionaria, el acreedor con hipoteca sobre la concesión inscrita en el Registro de la Propiedad que reúna los requisitos del artículo 255 del TRLCAP, está legitimado para reclamar a la Administración el depósito a su disposición de las cantidades y eventuales indemnizaciones que la Administración debiera abonar al concesionario conforme al artículo 266 del mismo texto legal.

SEXTO.- Costas.

Por disposición del artículo 93.4 de la LJCA, en cuanto a las costas del recurso de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, con mantenimiento del pronunciamiento de la sentencia impugnada sobre las costas de instancia.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido, de acuerdo con la interpretación de las normas establecida en el fundamento de derecho quinto:

1º.- Declarar no haber lugar y, por tanto, desestimar el presente recurso de casación número 5249/2021 interpuesto por el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso, contra la sentencia 64/2021, de 13 de abril, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Burgos, en el recurso de apelación 22/2021.



2º.- No imponer las costas del recurso de casación a ninguna de las partes.
Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.
Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ