



Roj: **STS 2422/2022 - ECLI:ES:TS:2022:2422**

Id Cendoj: **28079130032022100114**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **09/06/2022**

Nº de Recurso: **5347/2020**

Nº de Resolución: **714/2022**

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

Ponente: **JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 5432/2020,**
ATS 4631/2021,
STS 2422/2022

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 714/2022

Fecha de sentencia: 09/06/2022

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 5347/2020

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 31/05/2022

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.2

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: MAS

Nota:

R. CASACION núm.: 5347/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 714/2022

Excmos. Sres.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat



D. Eduardo Calvo Rojas

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 9 de junio de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación, registrado bajo el número 5347/2020, interpuesto por el Procurador de los Tribunales Isidro Orquín Cedenilla, en nombre y representación de la entidad mercantil Promotora de Aparcamientos S.A.U. (PROAPSA), bajo la asistencia letrada de Carlos Gallego Huéscar y Alicia Rodríguez Puñal, contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2020, dictada en el recurso de apelación 126/2019, que estimó el recurso de apelación promovido por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 27 de Madrid de 23 de noviembre de 2018, que había estimado el recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de 18 de abril de 2017, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra los Acuerdos de 24 de enero de 2017, de renuncia a la licitación del contrato de enajenación de las parcelas Z-01-01-1 Y Z-01-01-2 de la Unidad de Ejecución 12 "Pilar de Abajo".

Ha sido parte recurrida Julio Morales Villegas, Letrado Consistorial del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- En el recurso de apelación 126/2019, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia Madrid, dictó sentencia el 17 de junio de 2020 cuyo fallo dice literalmente:

<<) Estimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, contra la sentencia de 23 de noviembre de 2018, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 27 de Madrid, en el Procedimiento Ordinario nº 237/2017.

2) Revocar dicha sentencia y desestimar el recurso contencioso-administrativo.

3) No hacer especial pronunciamiento en cuanto a las costas en esta instancia.>>

La Sala de instancia fundamenta la decisión de desestimar el recurso contencioso-administrativo, con base en la exposición de las siguientes consideraciones jurídicas:

<<Así las cosas, la cuestión planteada en apelación, y que es común en todos los motivos de la apelación, es la posibilidad de renunciar al contrato antes de la adjudicación, por razones de interés público conocidas con posterioridad al inicio del procedimiento de adjudicación al amparo del art.155 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Dicho artículo prevé:

"1. En el caso en que el órgano de contratación renuncie a celebrar un contrato para el que haya efectuado la correspondiente convocatoria, o decida reiniciar el procedimiento para su adjudicación, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el "Diario Oficial de la Unión Europea".

2. La renuncia a la celebración del contrato o el desistimiento del procedimiento sólo podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la adjudicación. En ambos casos se compensará a los candidatos o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido, en la forma prevista en el anuncio o en el pliego, o de acuerdo con los principios generales que rigen la responsabilidad de la Administración.

3. Sólo podrá renunciarse a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia.

4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación."



En este precepto se reconoce una potestad exorbitante de la Administración, de renunciar a la celebración del contrato o de desistir del procedimiento, cuyo ejercicio no es incondicionado, sino que está sometida en ambos casos a límites precisos recogidos en el propio artículo. En el caso de la renuncia a la celebración del contrato, se requieren dos requisitos; la concurrencia de razones de interés público y que éstas queden debidamente justificadas en el expediente.

Las razones de interés público, responden a la salvaguarda de los intereses generales defendidos por la Administración correspondiente. Su invocación no se hace depender por el art.155 de un límite temporal, la invocación de la salvaguarda de los intereses generales puede vincularse con circunstancias previas al contrato, con circunstancias sobrevenidas, e incluso puede tratarse de la reconsideración de circunstancias conocidas antes de iniciar la licitación. La ley no limita temporalmente la defensa de los intereses generales.

Por ello, el ejercicio de la potestad de renuncia a la celebración del contrato en el caso de autos requería únicamente la identificación de las razones de interés general y su justificación en el procedimiento, motivando el ejercicio de la potestad ejercitada por la Administración.

A éstos efectos, después de la propuesta de la mesa de adjudicación emitiendo propuesta a favor de la recurrente, la Junta de Gobierno Local de 29 de noviembre de 2016, acordó a propuesta del Alcalde la retirada del asunto del orden del día para su estudio por parte de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento (folio 160 EA), que emitió informe de 22 de diciembre de 2016 (folios 162 y ss EA).

Dicho informe considera que, según la naturaleza jurídica y la interpretación de la jurisprudencia sobre el patrimonio público del suelo, al que pertenecen los bienes objeto de la enajenación, su finalidad específica se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico sin disminución o merma del patrimonio. Entiende también el informe que los arts.52 TRLS y 173 y 176 LSCM imponen un interés social de los bienes que integran el Patrimonio Público del suelo.

Sin embargo, aprecia el informe que no existía en el expediente administrativo ningún informe o documento que justificara el importe establecido del precio máximo de repercusión, dado que en el informe de tasación de 10 de noviembre de 2015 se señalaba un valor de repercusión de 704,96 euros que no se correspondía con el indicado en los Pliegos, sin que se justificara el precio máximo de repercusión finalmente fijado.

En segundo lugar, no existían garantías de que el coste asumido por el municipio fijando un valor de repercusión del suelo y un determinado valor de venta inicial de las viviendas evitara que se pudiera especular con las viviendas, sin beneficio del municipio ni de los vecinos.

Por ello la decisión de renuncia antes de la adjudicación era legal en su origen y no fue arbitraria en su ejercicio, al estar dirigida a satisfacer un interés general de preservación del fin social del patrimonio municipal del suelo, siendo relevante a estos efectos el contenido del informe emitido por los servicios jurídicos del Ayuntamiento.

En otro orden de cosas, la norma invocada no impone una limitación del ejercicio de la potestad de resolución, salvo las indicadas, y, en particular, las cláusulas de los Pliegos no operan como límites a esta potestad, porque es en ellas donde precisamente se verifica la contradicción con las razones de orden público, razón por la que se renuncia a la celebración del contrato.

Las anteriores consideraciones no prejuzgan las obligaciones en las que puede incurrir el Ayuntamiento como consecuencia del ejercicio de la potestad de resolución, tanto respecto de los licitadores en el contrato resuelto como respecto a la posibilidad de promover una nueva licitación de su objeto. Pero estas posibles obligaciones y limitaciones futuras no impiden la resolución.

Por todo lo expuesto, debemos estimar el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, revocar la sentencia apelada y, como consecuencia, se debe desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto.

SEGUNDO.- Contra la referida sentencia preparó la representación de la Promotora de Aparcamientos S.A.U.. recurso de casación, que la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid tuvo preparado mediante auto de 16 de septiembre de 2020, que al tiempo, ordeno remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones y personadas las partes, la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, dicto auto el 30 de octubre de 2019, cuya parte dispositiva dice literalmente:

<<PRIMERO.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por el representante de procede admitir a trámite los recursos de casación preparados por el representante de la empresa Promotora de Aparcamientos,



S.A.U, contra la sentencia de 17 de junio de 2020, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sección Segunda), recaída en el recurso de apelación núm. 126/2019.

SEGUNDO.- Precisar que la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es: si la posibilidad de "renuncia a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente", prevista en el artículo 155.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (hoy, artículo 152.3 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), debe fundarse únicamente en razones sobrevenidas o exógenas a la licitación, o la citada renuncia puede utilizarse también cuando se deba a causas previas a la adjudicación del contrato, en concreto, por identificación de contenido inadecuado del pliego de condiciones administrativas particulares.

TERCERO.- Identificar las normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son los artículos 155.3 y 4 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCS), aprobado por el R.D. legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, actuales artículos 152.3 y 4 de la Ley 9/2017, sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA. **CUARTO.-** Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

QUINTO.- Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

SEXTO.- Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de 22 de abril de 2021 habiendo sido admitido a tramite el recurso de casación, y recibidas las actuaciones en esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, se establece que una vez transcurra el plazo de treinta días que el artículo 92.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece para la presentación del escrito de interposición del recurso de casación, se acordará. El Procurador de los Tribunales en nombre y representación de la Promotora de Aparcamientos S.A.U, presentó escrito de interposición del recurso de casación con fecha 31 de mayo de 2021, en el que tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, lo concluyó con el siguiente SUPPLICO:

<<que admita este escrito, tenga por interpuesto recurso de casación contra la Sentencia nº 258 de la Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de junio de 2020, dictada en el recurso de apelación número 126/2019, y, tras los trámites oportunos, dicte Sentencia por la que, estimando el recurso de casación, case y anule la Sentencia impugnada y, resolviendo dentro de los términos en que se planteó el debate en la instancia, estime el recurso contencioso-administrativo interpuesto por esta parte en su día, y, en consecuencia anule los actos impugnados por esta parte, declarando la inexistencia de una causa de interés público válida del procedimiento, y ordene al Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes que continúe la licitación con el dictado del acuerdo de adjudicación de los contratos a favor de PROAPSA. Todo ello con imposición de costas a la parte recurrida >>

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 7 de junio de 2021, se tiene por interpuesto recurso de casación, y se acuerda dar traslado del escrito de interposición a la parte recurrida y personada el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, para que pueda oponerse al recurso en el plazo de treinta días, lo que efectuó el Procurador de los Tribunales Julio Morales Villegas en nombre y representación del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes mediante escrito de oposición presentado el 29 de junio de 2021 en el que tras efectuar las manifestaciones que consideró oportunas lo concluyo con el siguiente SUPPLICO:

<<que teniendo por presentado este escrito, se sirva admitirlo, tenga formulada oposición al recurso de casación presentado por la mercantil Promotora de Aparcamientos SAU y tras los trámites oportunos se dicte Sentencia por la que desestime el recurso de casación y en virtud de la doctrina que se fije, tal y como se ha señalado por esta parte, se confirme como ajustada a Derecho la Sentencia nº 258 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en fecha 17 de junio de 2020, en el recurso de apelación 126/2019 y en consecuencia declare la existencia justificada de la causa de interés público que provocó la válida renuncia a la licitación señalada en el cuerpo de este escrito, con imposición de las costas a la recurrente.>>

SEXTO.- Por providencia de 14 de septiembre de 2021, se acuerda, no ha lugar al señalamiento de vista; y por providencia 7 de marzo de 2022. se designo Magistrado Ponente al Excmo. Sr. D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat y se señala este recurso para votación y fallo el 31 de mayo de 2022, fecha en que tuvo lugar el acto.



FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Sobre el objeto y el planteamiento del recurso de casación: El asunto litigioso, y referido a la impugnación de la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2020

El recurso de casación que enjuiciamos, interpuesto por la representación procesal de la mercantil Promotora de Aparcamientos S.A.U., al amparo de los artículos 86 y siguientes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, tiene por objeto la pretensión de que se revoque la sentencia dictada por la Sección Segundo de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de junio de 2020, que estimó el recurso de apelación planteado por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo número 27 de Madrid de 23 de noviembre de 2018, que había estimado el recurso contencioso-administrativo formulado contra la resolución de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de 18 de abril de 2017, por la que se desestima el recurso de reposición interpuesto contra los Acuerdos de 24 de enero de 2017, de renuncia a la licitación del contrato de enajenación de las parcelas Z-01-01-1 Y Z-01-01-2 de la Unidad de Ejecución 12 "Pilar de Abajo".

La sentencia impugnada fundamenta el pronunciamiento relativo a estimar el recurso de apelación y desestimar el recurso contencioso-administrativo seguido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 27 de Madrid, con base en el argumento de que la decisión adoptada por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, de renuncia a la celebración del contrato de enajenación de las parcelas Z-01-01-1 Y Z-01-01-2 de la Unidad de Ejecución 12 "Pilar de Abajo", era legal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por cuanto se habría justificado la existencia de un interés general público consistente en la necesidad de preservar el fin social del patrimonio municipal del suelo, según se infiere del informe emitido por la Asesoría Jurídica de la citada Corporación, y no se aprecia que concurra ninguna limitación de las previstas en dicho precepto que restrinja el ejercicio de esa potestad exorbitante que se reconoce a la Administración.

El recurso de casación se fundamenta en la infracción del artículo 155.3 y 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por cuanto, -a su juicio- la sentencia recurrida interpreta equivocadamente que no es necesario el carácter sobrevenido y exógeno a la licitación de la causa de interés público en la que se funda la renuncia a contratar.

Se argumenta que sólo mediante la exigencia de que la razón de interés público sea sobrevenida, se puede garantizar que la renuncia a contratar no dependa de la voluntad del órgano de contratación y de razones de oportunidad ajenas al procedimiento de licitación.

Se distingue a si la renuncia a contratar con la figura del desistimiento del procedimiento de adjudicación de un contrato, que se funda "en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de contratación", como señala el artículo 155.4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, y no impide la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación.

A su juicio, los intereses públicos a los que se refiere el artículo 155.3 de la Ley de Contratos del Sector Público son los que se configuran como la causa de la necesidad de contratar y que, iniciado el procedimiento de contratación, desaparece sobrevenidamente determinando la posibilidad, más bien necesidad, de renunciar a la celebración del contrato.

También se aduce que, en todo caso, de haber existido la supuesta falta de legalidad de los Pliegos invocada en los acuerdos de renuncia, no es un hecho exógeno a la licitación, sino que se refiere al documento esencial de la misma: los Pliegos que definen el régimen jurídico de los contratos, y no es un hecho sobrevenido, por cuanto las circunstancias concurrentes a fecha de la aprobación de los Pliegos eran las mismas que las existentes en el momento de la adopción de los acuerdos de renuncia, y por tanto no ha hecho desaparecer la necesidad de contratar, en la medida que las parcelas continúan siendo un bien no adecuado para uso público ni para la afectación a algún servicio público.

SEGUNDO.- Sobre el marco normativo que resuelta aplicable y acerca de la jurisprudencia que estimamos relevante para el enjuiciamiento del presente recurso de casación.

Antes de abordar el examen de las cuestiones jurídicas planteadas en este recurso de casación que presentan interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, procede reseñar las normas jurídicas aplicables para resolver el presente recurso de casación.

A) El Derecho estatal



El artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, bajo el epígrafe "Renuncia a la celebración del contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración", dispone:

<<Renuncia a la celebración del contrato y desistimiento del procedimiento de adjudicación por la Administración.

1. En el caso en que el órgano de contratación renuncie a celebrar un contrato para el que haya efectuado la correspondiente convocatoria, o decida reiniciar el procedimiento para su adjudicación, lo notificará a los candidatos o licitadores, informando también a la Comisión Europea de esta decisión cuando el contrato haya sido anunciado en el "Diario Oficial de la Unión Europea".
2. La renuncia a la celebración del contrato o el desistimiento del procedimiento sólo podrán acordarse por el órgano de contratación antes de la adjudicación. En ambos casos se compensará a los candidatos o licitadores por los gastos en que hubiesen incurrido, en la forma prevista en el anuncio o en el pliego, o de acuerdo con los principios generales que rigen la responsabilidad de la Administración.
3. Sólo podrá renunciarse a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente. En este caso, no podrá promoverse una nueva licitación de su objeto en tanto subsistan las razones alegadas para fundamentar la renuncia.
4. El desistimiento del procedimiento deberá estar fundado en una infracción no subsanable de las normas de preparación del contrato o de las reguladoras del procedimiento de adjudicación, debiendo justificarse en el expediente la concurrencia de la causa. El desistimiento no impedirá la iniciación inmediata de un nuevo procedimiento de licitación.>>

TERCERO.- Sobre las infracciones del ordenamiento jurídico en que se fundamenta el recurso de casación, referidas a la vulneración de los artículos 4 y 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

La cuestión sobre la que esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en determinar el alcance del instituto contractual de la renuncia a la celebración del contrato, regulado en el artículo 155 de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado su Texto Refundido por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, a los efectos de precisar si su aplicación esta únicamente condicionada a que concurren razones de interés público que estén debidamente justificadas en el expediente, o si además debe concurrir el presupuesto de que las razones de interés público sean exógenas al procedimiento contractual y tengan un origen sobrevenido.

Concretamente, según se refiere en el auto de la Sección Primera de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 2021, la cuestión en la que, en principio, se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es determinar si la posibilidad de "renuncia a la celebración del contrato por razones de interés público debidamente justificadas en el expediente", prevista en el artículo 155.3 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (hoy, artículo 152.3 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público), debe fundarse únicamente en razones sobrevenidas o exógenas a la licitación, o la citada renuncia puede utilizarse también cuando se deba a causas previas a la adjudicación del contrato, en concreto, por identificación de contenido inadecuado del pliego de condiciones administrativas particulares.

A tal efecto, resulta pertinente poner de manifiesto que la respuesta que demos a esta cuestión jurídica comporta resolver si, tal como propugna la defensa letrada de la parte recurrente, la sentencia impugnada, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, ha vulnerado los artículos 4 y 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, al sostener -en contra del criterio mantenido por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 27 de Madrid- que la decisión de renuncia a la celebración del contrato de enajenación de dos parcelas adoptada por el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, antes de su adjudicación, era legal en su origen y no fue arbitraria, en cuanto estaba dirigida a satisfacer un interés general consistente en preservar el fin social del patrimonio municipal del suelo, siendo relevante, a estos efectos, el informe emitido por los Servicios Jurídicos de la Corporación Local, que mantiene que se cumplen los requisitos establecidos en dicha disposición legal.

Delimitada en estos términos la controversia casacional, esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo considera que la sentencia impugnada no ha infringido el artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por cuanto entendemos que ha efectuado una interpretación adecuada del instituto contractual de la renuncia a la celebración del contrato antes de su adjudicación, que está en consonancia con la finalidad que persigue el



ejercicio de esa facultad por parte de la Administración Pública contratante que es impedir que se perfeccione la relación contractual con el licitador seleccionado cuando se evidencie que su culminación pueda ser contraria al interés público.

En efecto, debemos subrayar al respecto, que no compartimos la tesis argumentada que desarrolla la defensa letrada de la mercantil recurrente, que mantiene que la sentencia recurrida interpreta equivocadamente que no es necesario el carácter sobrevenido y exógeno a la licitación de la causa de interés público en la que se funda la renuncia, pues - a su juicio- solo exigiendo dichos requisitos es factible que la renuncia a contratar no dependa de la voluntad del órgano de contratación ni obedezca a razones de oportunidad ajenas al procedimiento, puesto que, en el supuesto enjuiciado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimamos que, de ningún modo, la confirmación de que las decisiones adoptadas de renuncia al contrato pueda calificarse de arbitraria, ya que se fundamenta en el informe de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes emitido el 22 de octubre de 2016, con el conforme del Secretario General de la Corporación y el Interventor Municipal, que revela que la enajenación de las parcelas, según se infiere directamente de las cláusulas del Pliego de Condiciones Administrativas particulares no salvaguarda el fin social del patrimonio municipal del suelo y supone el incumplimiento del artículo 52 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y de los artículos 173 y 176 de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

Se constata, por tanto, que tal como se argumenta en la sentencia recurrida, los acuerdos de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes de renuncia al procedimiento de adjudicación del contrato de enajenación de las mencionadas parcelas responden a razones estrictas de interés público, que han sido justificadas de forma objetiva en este caso, en la medida que la disposición de estos bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Público del suelo, por sus especiales características, se realiza mediante la circulación propia del tráfico jurídico, pero sin merma o disminución del patrimonio, por lo que para evitar ese perjuicio, derivado tanto de la fijación del precio máximo de repercusión de las parcelas como de la simple limitación del precio máximo de venta de las viviendas que fueran construidas por la empresa promotora que resultase adjudicataria, era procedente que el Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes, a la vista del informe evacuado por los servicios jurídicos de la corporación con posterioridad a la convocatoria del contrato de enajenación, ya que no se garantizaba el fin social al que está sometido el patrimonio público del suelo ni el interés general relativo a que se produzcan tensiones especulativas en el mercado de la vivienda que pudiera dificultar el derecho de acceso a la vivienda en los términos del artículo 47 de la Constitución.

Asimismo, cabe significar que, aunque la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de San Sebastián de los Reyes podría haber iniciado el procedimiento de revisión de oficio de los actos nulos o anulables, en los términos de los artículos 106 y 107 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con la Convocatoria del contrato de enajenación, por considerar que incluía en los Pliegos de condiciones administrativas particulares cláusulas de carácter ilegal, ello no obsta a que, sin violentar el principio de seguridad jurídica ni el principio de buena administración, pudiera ejercer la facultad de renuncia al procedimiento de adjudicación contemplada en el artículo 155.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, al estimar que existían razones de interés público justificadas en el expediente que motivaban dicha decisión, aunque en este supuesto también pudieran concurrir vicios de ilegalidad que pudieran avalar utilizar la figura del desistimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 155.4 del citado texto legal, porque lo que resulta determinante es que las razones de interés público invocadas en los acuerdos municipales de renuncia a la celebración del contrato, derivadas de los Pliegos de condiciones administrativas particulares, según se puso de manifiesto en el informe de la Asesoría Jurídica evacuado con posterioridad a la convocatoria del contrato público, persisten en el momento que se adoptan dichos acuerdos, cuya adopción tiene como finalidad impedir promover una nueva licitación para la enajenación de las parcelas en tanto subsistan aquellas razones de preservación del fin social del patrimonio municipal del suelo.

CUARTO.- Sobre la formación de jurisprudencia relativa a la interpretación del artículo 155.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público , aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre.

De conformidad con lo razonado en el precedente fundamento jurídico, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, declara:

El artículo 155.3 de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado su Texto Refundido por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, debe interpretarse en el sentido de que la renuncia a la celebración del contrato acordada por el órgano de contratación, con anterioridad a la adjudicación del contrato administrativo debe ampararse en razones de interés público debidamente justificadas en el expediente, sin que deba concurrir inexorablemente el presupuesto de que las razones invocadas deban tener un carácter sobrevenido o exógeno al propio procedimiento de licitación, en la medida que lo que resulta determinante es que dichas



razones de interés público persistan antes de la culminación del procedimiento de adjudicación del contrato público.

En consecuencia con lo razonado, procede declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal Promotora de Aparcamientos S.A.U. contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de junio de 2020.

QUINTO.- Sobre las costas procesales.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la Sala acuerda que no procede hacer imposición expresa de las costas procesales causadas en el recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de no imposición de costas efectuado en la sentencia impugnada.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido tras fijar la doctrina jurisprudencial que hemos expuesto en el precedente fundamento jurídico cuarto de esta sentencia, relativa a la interpretación del artículo 155 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.

Primero.- Declarar no haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la entidad mercantil Promotora de Aparcamientos S.A.U contra la sentencia dictada por la Sección Segunda del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 17 de julio de 2020.

Segundo.- No efectuar expresa imposición de las costas procesales causadas en el presente recurso de casación, manteniendo el pronunciamiento de no imposición en costas efectuado en la sentencia impugnada.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.