



Roj: **STS 4160/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4160**

Id Cendoj: **28079130052020100346**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **5**

Fecha: **10/12/2020**

Nº de Recurso: **7692/2019**

Nº de Resolución: **1693/2020**

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

Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ AND 9029/2019,**
ATS 1448/2020,
STS 4160/2020

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1.693/2020

Fecha de sentencia: 10/12/2020

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7692/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 01/12/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7692/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

Letrado de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 1693/2020

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Rafael Fernández Valverde

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Francisco Javier Borrego Borrego

D^a. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 10 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 7692/2019 interpuesto por el Ayuntamiento de Marbella, representado por el procurador D. Antonio Ortega Fuentes y bajo la dirección letrada de D^a. Carmen Domínguez Aguilar contra la sentencia nº 2007/2019, de 24 de junio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Funcional Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, por la que se desestima el recurso de apelación nº 311/16 deducido frente a la sentencia nº 262/15, de 3 de noviembre, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Málaga, que estimó parcialmente el Procedimiento Ordinario nº 280/10 interpuesto por la mercantil "BLACKSTORM ELITE S.L.", relativa a incumplimiento de convenio urbanístico. Ha comparecido como parte recurrida la mercantil "BLACKSTORM ELITE S.L.", representada por el procurador D. Carlos Blanco Sánchez de Cueto y defendida por la letrada Teresa Rebollo Mosquera.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-

La Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Funcional Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Málaga, dictó sentencia nº 2007/19 -de 24 de junio- desestimando el recurso de apelación nº 311/16 deducido frente a la sentencia nº 262/15 -de 3 de noviembre- del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 7 de Málaga, que estimó parcialmente el Procedimiento Ordinario nº 280/10 interpuesto por la mercantil "BLACKSTORM ELITE S.L.", frente a la desestimación presunta de la reclamación presentada el 9 de julio de 2009 ante el Ayuntamiento de Marbella, por la que su causante, Grupo Unido de Proyectos y Operaciones, S.A.U. daba por resuelto por incumplimiento el convenio urbanístico suscrito con la Alcaldía el 21 de abril de 2004, ratificado por la Junta de Gobierno Local en sesión ordinaria celebrada el 4 de noviembre del mismo año, y solicitaba la devolución de las cantidades abonadas (1.375.000 euros).

SEGUNDO.El recurso de casación promovido por la parte.-

Por la representación procesal del Ayuntamiento de Marbella se presentó escrito fechado el 18 de junio de 2019 por el que se preparaba recurso de casación contra la mencionada sentencia en el cual, tras razonar sobre la presentación del recurso en plazo, su legitimación y la recurribilidad de la resolución impugnada, denunció, en lo que a este auto interesa, las siguientes infracciones legales y/o jurisprudenciales:

- Arts. 18 y 19 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas (vigente al tiempo de suscribirse el convenio urbanísticos de 31 de mayo de 1993).

- Art. 25 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, sobre prescripción de las obligaciones de la Hacienda Pública.

Como supuestos de interés casacional se invocaron los siguientes, contemplados en el artículo 88 de la Ley 29/1998 de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA): 88.2.a) -fijación, ante cuestiones sustancialmente iguales, de una interpretación de normas de Derecho Estatal o de la Unión Europea contradictoria con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido y que sea fundamento del fallo;- 88.2.b) -sienta una doctrina gravemente dañosa para el interés general- y; 88.2.c) -afecta a un gran número de situaciones, bien por sí misma o por trascender del caso objeto del proceso.

TERCERO.Admisión del recurso.-

Mediante auto de 5 de noviembre de 2019, la Sala de instancia tuvo por preparado el recurso de casación, ordenando el emplazamiento de las partes para su comparecencia ante esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el plazo de treinta días, con remisión de los autos originales y del expediente administrativo.

Recibidas las actuaciones y personadas las partes ante este Tribunal, por la Sección de Admisión de la Sala de lo Contencioso-Administrativo se dictó Auto el 21 de febrero de 2020, acordando:

&amp;amp;amp;amp;amp;amp;lt;&amp;amp;amp;amp;amp;lt; 1º Admitir a trámite el recurso de casación nº 7692/2019 preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Marbella frente a la Sentencia nº 2007/19 -de 24 de junio- desestimando el recurso de apelación nº 311/16 deducido



Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, que desestimó el recurso de apelación 311/2016, que había interpuesto la mencionada Corporación municipal, contra la sentencia 262/2015, de 3 de noviembre, dictada en el procedimiento ordinario 280/2010, que había sido promovido por la mercantil "Grupo Unido de Proyectos y Operaciones, S.A.U.", de quien trae causa la parte comparecida como recurrida en este recurso, en impugnación del acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Marbella, por el que se denegaba la petición efectuada en escrito presentado en fecha 9 de julio de 2009 de dar por resuelto el convenio urbanístico suscrito en fecha 21 de abril de 2004, entre la mencionada mercantil y el Ayuntamiento.

La sentencia de primera instancia estimó parcialmente el mencionado acuerdo y anula el acuerdo impugnado y condena al Ayuntamiento a pagar a la sociedad recurrente la cantidad de 1.375.000 €., decisión que es confirmada por la Sala territorial al desestimar el recurso de apelación.

En la fundamentación e la sentencia aquí recurrida, se razona en el fundamento cuarto de la sentencia de apelación lo siguiente, que es decisivo para el debate casacional:

"Conviniendo, igualmente, esta Sala las argumentaciones contenidas por el Juzgador de instancia en el sentido de que el plazo de prescripción establecido en el artículo 25 de la Ley 47/2003 de 26 de noviembre. General Presupuestaria ha de ser computado desde que pudo entenderse incumplido la obligación de aprobar definitivamente la modificación del planeamiento, y teniendo en cuenta que el convenio estableció un plazo máximo de 36 meses resulta evidenciado que cuando la parte, hoy apelada, instó la devolución de lo pagado (9 de julio de 2009), no habían transcurrido cuatro años desde que el convenio pudo reputarse cumplido por el Ayuntamiento; toda vez que el mismo estaba datado el 21 de abril de 2004). Debiendo además, y a mayor abundamiento, tal y como se hace constar la sentencia apelada que dicha alegación la realizó el Ayuntamiento, apelante, por primera vez en el escrito de conclusiones y, no por el contrario en su escrito de contestación a la demanda. Circunstancia esta que no resulta admisible."

El Ayuntamiento de Marbella interpone el presente recurso de casación contra la sentencia de apelación, que fue admitido a trámite por auto de esta Sala Tercera del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2020, declarando que la cuestión de interés casacional ara la formación de la jurisprudencia consistía en " *determinar cuál sea la norma reguladora del plazo de prescripción de las reclamaciones basadas en incumplimientos de convenios urbanísticos*", para lo cual se consideraba de interpretación los artículos 1964.2º del Código Civil y 25.1º.a) de la Ley General Presupuestaria, sin perjuicio de otros que se consideraran de interés al momento de dictarse esta sentencia.

En su escrito de interposición, la defensa municipal invoca que, en contra de lo razonado por la sentencia de apelación, la reclamación de deuda que se reconoce en dicha sentencia debe considerarse prescrita, debiendo estimarse este recurso de casación y, dictando nueva sentencia, se estime la prescripción de la deuda.

Ha comparecido en el recurso, para oponerse al mismo, la mercantil "Blacktorm Elite, S.L.", que trae causa de la originaria recurrente en la primera instancia.

Dada la identidad sustancial de dicho recurso con los ya admitidos por esta Sala y Sección a través de **Autos dictados en los RCA 694/18 , RCA 1346/2019 , RCA 2377/2019 , RCA 2782/2019 , RCA 2968/2019 y RCA 6848/2019** , procede estimar la concurrencia de tales supuestos para la fijación del interés casacional objetivo.

SEGUNDO. Examen de la cuestión casacional. Jurisprudencia de este Tribunal Supremo.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el mismo auto de admisión del presente recurso de casación, esta Sala Tercera ha fijado ya doctrina en relación con la cuestión que suscita interés casacional en el presente recurso. En efecto, en reiteradas sentencias de esta Sala se ha conocido de recursos interpuesto por la misma Corporación Municipal de Marbella suscitando idéntica cuestión a la aquí suscitada. Por ello debemos estar a lo ya declarado, entre otras muchas, en nuestra sentencia 1370/2020, de 21 de octubre; dictada en el recurso de casación 6848/2019 (ECLI:ES:TS:2020:3501):

" Planteado en estos términos el recurso y teniendo en cuenta que, frente a lo que se alega por la parte recurrida, lo que se cuestiona aquí es el criterio mantenido por la Sala de instancia en cuanto a la prescripción de las reclamaciones basadas en incumplimientos de convenios urbanísticos, como señala el art. 93.1 LJC, procede examinar tal cuestión planteada en el auto de admisión.

"Dicha cuestión, planteada en los mismos términos, ya ha sido examinada por esta Sala en varias sentencias como las de 2 de marzo de 2020 (rec. 2782/2019) y 15 de junio de 2020 (rec. 2968/2019) que recogen el criterio establecido en la sentencia de 20 de enero de 2020, dictada en el recurso 694/2018, a la que se refiere la parte, que constituye jurisprudencia consolidada y que, por lo tanto, ha de mantenerse, pronunciándose en



los siguientes términos: "TERCERO.- Debemos, pues, proceder a interpretar los preceptos de precedente cita, tal y como hemos sido requeridos al efecto por el ATS de la Sección de Admisión de esta Sala de 17 de enero de 2019; esto es, de los artículos 1964.2 del Código Civil, y, 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, "sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso", de conformidad con el artículo 90.4 in fine de la LRJCA.

"El citado artículo 25.1.a) de la LGP (dedicado a "Prescripción de las obligaciones") dispone:

""1. Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años:

" "a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

" "b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación".

"Por su parte el artículo 1964.2 del Código Civil señala:

" "Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación. En las obligaciones continuadas de hacer o no hacer, el plazo comenzará cada vez que se incumplan".

"(La citada redacción del artículo 1964.2 fue establecida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, que se publicó en el BOE del día 6 de octubre, entrando en vigor el siguiente día 7 de octubre de 2015 siguiente. Hasta dicha fecha, el plazo de prescripción que se establecía en el precepto era el de quince años.

"Por su parte, la disposición transitoria quinta de la misma Ley 42/2015, de 5 de octubre, bajo la rúbrica de " Régimen de prescripción aplicable a las relaciones ya existentes", se remite a otro precepto del Código Civil:

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

"Precepto que, por su parte, establece:

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

"Por tanto, el plazo que debemos tomar en consideración, en el supuesto de autos es el de quince años).

"[...] Los convenios urbanísticos que nos ocupan responden a la capacidad negocial de la Administración Pública en materia urbanística y tienden a garantizar la participación de los ciudadanos en dicha materia. Sin duda, se fundamentan en un acuerdo de voluntades entre las Administraciones Públicas y personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses urbanísticos.

"Desde la perspectiva de la actuación administrativa, fundamentalmente municipal, constituyen un instrumento contingente de acción concertada que permite a la Administración, titular de la potestad de planeamiento, ejercitar, de forma consensuada, sus potestades urbanísticas, como alternativa –previa– al ejercicio unilateral de las mismas; como se ha expresado, implica y supone el acuerdo de la Administración con otras personas físicas o jurídicas, al objeto de conseguir la colaboración de las mismas y así facilitar la eficacia de la actuación urbanística, pudiendo adoptar esos negocios diversas formas jurídicas.

"Se trata, como decíamos, de una técnica contingente por cuanto la Administración siempre podrá ejercitar las citadas potestades urbanísticas a través de actos unilaterales e imperativos. Sin embargo, con su proliferación, se ha demostrado, al mismo tiempo, que los instrumentos unilaterales de planeamiento han sido ineficaces para cumplir los objetivos de la función pública urbanística, poniendo de manifiesto la crisis del principal protagonista urbanístico, el Plan, caracterizado tradicionalmente por ser un instrumento normativo jerarquizado, reglamentario y vinculante hasta en sus últimos detalles. Pese a ello, es cierto que tal actuación urbanística concertada entre la Administración y los particulares podía asegurar a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, por cuanto su finalidad no sería otra que complementar las finalidades



legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística.

"Este "urbanismo concertado", cuenta con antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico estatal (por ejemplo, artículo 117 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956), en el Derecho comparado internacional de nuestro entorno, y ha sido acogido por la práctica totalidad del Derecho urbanístico de las Comunidades Autónomas. Consciente la Administración de la dificultad de articular el planeamiento y llevar a cabo actuaciones de transformación urbanística, en determinados casos, se ha mostrado partidaria de la negociación con los particulares para hacer más efectivas sus funciones públicas urbanísticas. En concreto, el artículo 4 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP) —como ya antes había hecho el mismo artículo 4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP)—, proclamó la "Libertad de pactos", señalado al efecto: "La Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla".

"El convenio fue contemplado, igualmente, con carácter general, en la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJPA), artículo 88, con un alcance similar al que hoy se contiene en el artículo 86 de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Con anterioridad a estos preceptos, y de similar contenido, e igualmente inspirado en el principio de autonomía de la voluntad del artículo 1255 del Código Civil, se aprobó el artículo 111 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

"Por último, debemos dejar constancia de la incidencia sobre los convenios urbanísticos de los principios comunitarios de la contratación pública; en concreto, los principios de publicidad y concurrencia, cuyos defectos se han tratado de corregir en la normativa sobre patrimonio de las Administraciones Públicas, de contratación del sector público, así como en la Ley estatal 8/2007, de 18 de mayo, de Suelo —hoy Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLR15)—, que parte de que la legislación urbanística ha de garantizar la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho de información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares. En tal sentido, debemos citar el artículo 25.1 del citado Texto Refundido, conforme al cual todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública, en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes.

"Para dejar constancia de como el legislador ha ido perfilando estos instrumentos urbanísticos —en relación con su naturaleza y efectos que luego concretaremos— debemos citar otros dos preceptos del mismo Texto Refundido vigente:

"a) Por una parte, su artículo 61 dispone lo siguiente: "Tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados, o promotores de actuaciones de transformación urbanística, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar". Y,

"b) Por otra parte, su artículo 9.8 que establece "Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno Derecho".

"De lo anterior podemos deducir una clara tendencia hacia la reducción y mayor control del que se ha venido denominando urbanismo concertado en el que ha contado con especial incidencia el convenio urbanístico de planeamiento. Frente a ello, resplandece, en la normativa de referencia, la idea de urbanismo como función pública. En concreto, el artículo 4.1 del TRLR15 comienza señalando que "La ordenación territorial y el urbanismo son funciones públicas no susceptibles de transacción...". Conscientes, pues, los legisladores, estatal y autonómico, de que los convenios urbanísticos — fundamentalmente los de planeamiento— han sido el origen de innumerables conflictos, de todo tipo, en el ámbito del planeamiento, parecen decididos a su regulación en los ámbitos estatal y autonómicos (con competencia para ello), y así viene ocurriendo



en los sucesivos textos que se van aprobando en dichos ámbitos en una línea --que deducimos de los preceptos citados-- de exigencia y control en relación con los citados convenios urbanísticos. En esta línea, debe destacarse, hoy, la detallada regulación que de los convenios se contiene --con carácter general-- en los artículos 47 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; preceptos en los que se establece su definición y tipos (47), sus requisitos de validez y eficacia (48), su contenido (49), sus trámites preceptivos (50), su forma de extinción (51), los efectos de su resolución (52), y, en fin, la obligación de remisión al Tribunal de Cuentas (53).

"Por otra parte, igualmente señalamos que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LT), igual que las respectivas normas autonómicas sobre esta materia, dispone, en su artículo 8.1.b), la obligación de hacer pública la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, y dentro de ella, "[...]a relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas". Y es que, como se indicó en la Exposición de Motivos de la Ley de Suelo (Apartado IV) "[...]os procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y de ejecución urbanística tienen una trascendencia capital, que desborda con mucho el plano estrictamente sectorial, por su incidencia en el crecimiento económico, en la protección del medio ambiente y en la calidad de vida. Por ello la Ley asegura unos estándares mínimos de transparencia, de participación ciudadana real y no meramente formal, y de evaluación y seguimiento de los efectos que tienen los planes sobre la economía y el medio ambiente".

"[...] Desde una perspectiva jurisprudencial, podemos sintetizar tres líneas jurisprudenciales en relación con los mismos, que hacen referencia a los siguientes aspectos:

"1º. Naturaleza jurídica contractual.

"2º. Indisponibilidad de la potestad de planeamiento, a través de los convenios urbanístico; Y,

"3º. Posibilidad de exigencia indemnizatoria en caso de incumplimiento de los convenios.

"1º) Debemos comenzar recordando que, en diferentes ocasiones, y con distintas perspectivas y finalidades, nos hemos pronunciado sobre la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, considerándolos, siempre, como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración pública --o entidad de ella dependiente-- y que se suscribe con la finalidad de intervenir --o de llegar a acuerdos-- en relación con el planeamiento urbanístico o con la gestión del mismo.

"Así, en la STS 1649/2017, de 31 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3834, RC 1812/2016) hemos sintetizado y reiterado una anterior doctrina:

"Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011 (rec. 3722/2009), los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual, como ya ha tenido ocasión de afirmar dicha Sala. Dada dicha naturaleza, deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas, sobre todo si ello es consecuencia de un convenio urbanístico celebrado conforme al art. 1255 del Código Civil y 243 de la Ley 9/2001, en cuanto consagran la posibilidad de libre pacto por parte de las Administraciones Públicas con sometimiento a los principios de buena administración.

"Desde esa perspectiva solo cabría instar la nulidad del Convenio suscrito por concurrencia de algún vicio en la prestación del consentimiento (art. 1265 C. civil).

"Lo cierto es que el convenio una vez firmado, nace al mundo jurídico como acuerdo de voluntades, pues se perfecciona por el mero consentimiento, siempre que concurren los requisitos de validez conforme a los artículos 1258 y 1261 del Código Civil y desde entonces tiene fuerza vinculante para las partes (ver STS, Sala 3ª, Secc. 6ª, de 26 de octubre de 2005, rec. 2.188/2001).

"Igualmente y conforme a la misma, es admisible que por alteraciones posteriores a su firma el cumplimiento del convenio devenga inexigible, como la inconstitucionalidad declarada de la normativa vigente en que se amparaba, en virtud de la STC 61/1997, de 20 de marzo (STS, Sala 3ª, Secc. 5ª, de 6 de febrero de 2007, rec. 4290/2003). Cuando lo que se predica es el incumplimiento de obligaciones, conviene recordar que si éste es parcial (como la no iniciación de actuaciones sobre una calle asumidas por el Ayuntamiento) no conlleva la resolución del convenio pues tal decisión rompería el equilibrio patrimonial expresado en el mismo (ver STS, Sala 3ª, sec. 5ª, de 21 de febrero de 2006, rec. 7866/2002). Esta sentencia destaca la naturaleza del Convenio, que no es una mera declaración de intenciones, sino un auténtico contrato. Cree o no derechos u obligaciones para terceros, como especifica esta resolución, los produce para las partes contratantes, que es lo lógico y esencial de los contratos, según el artículo 1257 del Código Civil. Convenio urbanístico al que debemos considerar como un instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares,



que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, siendo su finalidad la de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística. Como tal vincula a las partes que lo han concertado en los términos que señala el Código Civil, al quedar establecida con claridad suficiente el acuerdo de voluntades alcanzado. En consecuencia, las prestaciones asumidas por las partes a través del convenio, en la medida en que coinciden con las exigidas en las Leyes o por los planes en vigor, son exigibles directamente en virtud de lo dispuesto en tales normas".

Por su parte, en la STS de 28 de febrero de 2011, (ECLI:ES:TS:2011:1029, RC 1000/2007), señalamos: "La doctrina de esta Sala sostiene, en efecto, que los convenios urbanísticos constituyen la manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas; que la misma puede tener por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor y que, aunque el convenio o acto convencional en cuestión se dirija a preparar y poner en marcha una alteración del planeamiento, constituye una realidad o un acto sustantivo independiente del procedimiento de modificación o revisión del Plan (Sentencias de 6 de febrero de 2007, 3 de febrero de 2003, 7 de octubre de 2002, 31 de enero de 2002, 9 de marzo de 2001, 24 de junio de 2000 ó 15 de marzo de 1997)".

"En la STS de 3 de febrero de 2003 (RC 6134/99) nos hemos ocupado, en concreto del "convenio de planeamiento urbanístico", señalando que "[e]l Convenio Urbanístico aquí enjuiciado, ostenta la naturaleza de los llamados convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación del planeamiento en vigor, y como tal simple convenio no integra la figura de una disposición de carácter general, de la que, por el contrario, si participa la naturaleza de la normativa del planeamiento derivado de ese Convenio.

"Por otra parte, los convenios de planeamiento participan de la naturaleza de un contrato-convenión, al no existir solamente un conjunto de obligaciones recíprocas, sino sobre todo, compromisos paralelos de la Administración y de la entidad que lo concierta, tendentes a un fin que tiende al aseguramiento futuro de la materialización de la modificación futura del Plan, contemplado en el Convenio, el que en definitiva viene a ser un acto preparatorio de la modificación del planeamiento contemplado.

"Por supuesto, que los citados convenios urbanísticos no pueden incidir válidamente sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto".

"En la STS de 6 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2966, RC 4283/2003), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto, en relación con estos mismo convenios, que "[c]on independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios --en particular que la potestad del planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados (SSTS de 29.01.1991 y 15.03.1997, entre otras)--, los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del CC de consentimiento, objeto y causa (SSTS 30.04.1979 y 13.07.1984)".

"2º) Como decíamos, la segunda consecuencia que debemos extraer de tal naturaleza contractual, es la de la indisponibilidad del planeamiento a través de los convenios de planeamiento.

"En la STS de 29 de febrero de 2000 (RC 5347/1995) dijimos: "Los convenios urbanísticos constituyen una manifestación de la participación de los administrados en el ejercicio de las potestades urbanísticas que corresponden a la Administración. El carácter jurídico-público de estas potestades no excluye, en una concepción avanzada de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, la intervención de aquéllos en aspectos de la actuación administrativa susceptibles de compromiso. La finalidad de los convenios es servir como instrumento de acción concertada para asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general.

"Las exigencias del interés público que justifican la potestad de planeamiento urbanístico, manifestada mediante la promulgación de los planes como normas reglamentarias de general y obligado acatamiento, impiden, sin embargo, que aquella potestad pueda considerarse limitada por los convenios que la Administración concierte con los administrados. La Administración no puede disponer de dicha potestad. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible. La falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento sólo podrá tener consecuencias indemnizatorias o de otra índole sin concurren los requisitos para ello (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997, que cita las de 23 de junio de 1994, 18 de marzo de 1992, 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991).



"La distinción expresada aparece en la primera de las sentencias citadas, de 15 de marzo de 1997, en la que se declara que "A diferencia de los Convenios de gestión urbanística, para la gestión o ejecución de un Planeamiento ya aprobado, los convenios de Planeamiento [...] constituyen una manifestación de una actuación convencional frecuente en las Administraciones Públicas, que tiene por objeto a la preparación de una modificación o revisión del Planeamiento en vigor". Los convenios de planeamiento, pues, tienen como objeto dar curso al procedimiento encaminado a una alteración del planeamiento".

En la STS de 6 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2966 , RC 4283/2003), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto:

" Por su parte en nuestra STS de 20 de junio de 2000 señalamos que: "En la sentencia de 15 de marzo de 1997 hemos distinguido entre los denominados convenios de gestión urbanística y los convenios urbanísticos de planeamiento. Mientras que los primeros se dirigen a la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado y contienen, por ello, estipulaciones conformes al mismo, los convenios de planeamiento tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor.

" La finalidad de un convenio de planeamiento es pues, precisamente, la de lograr una modificación futura de la ordenación urbanística existente. El resultado final que contemplan suele mostrar, por ello, una contradicción material con las normas de planeamiento vigentes en el momento en que se suscriben, ya que los mismos se fundamentan en la indudable potestad ("potestas variandi") que ostenta la entidad local para iniciar discrecionalmente la modificación o, en su caso, revisión del planeamiento con vistas a adaptarlo a las exigencias cambiantes del interés público. Es claro, no obstante, que la modificación debe ir encaminada a la satisfacción de dicho interés, con el control de los Tribunales de este orden jurisdiccional y debe respetar, además, el procedimiento establecido en cada caso para la modificación de la normativa de planeamiento de que se trate (artículo 45 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 154 y siguientes del Reglamento de Planeamiento).

" No puede existir, a la luz de lo expuesto, una tercera figura de convenios urbanísticos caracterizados por contradecir las normas de planeamiento supraordinadas a ellos sin contemplar una modificación futura de éstas, ya que tales convenios serían nulos (artículos 57 y 58 del TRLS) por contradecir lo dispuesto en la Ley".

" Por su parte, en la STS de 23 de marzo de 2010 se lleva a cabo una recopilación de la doctrina del propio Tribunal Supremo sobre los convenios urbanísticos de planeamiento y su fuerza vinculante, indicando en su fundamento de derecho quinto:

" En la STS 20 de noviembre de 2007 hemos reiterado ---una vez mas--- la clásica STS de 13 de junio de 1990 , en la que ya se dijo, entre otros extremos relacionados con el planeamiento "no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual: cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno pueda desencadenar el apartamiento de convenios anteriores".

" (...) Y si bien esta actividad concertada que se plasma en el convenio no es únicamente un conjunto de obligaciones recíprocas, sino también comporta la asunción de compromisos por parte de la Administración y de la entidad que lo acuerda, tendentes a materializar una modificación futura del plan, y que su incumplimiento podría comportar, para las partes que lo suscriben, las consecuencias indemnizatorias derivadas del principio de responsabilidad, sin embargo lo cierto es que por vía convencional no puede verse limitada ni coartada la potestad de planeamiento que ha de ejercerse siempre en defensa del interés general.

" El examen de la jurisprudencia de este Tribunal Supremo, que se recoge al respecto en la STS de 13 de abril de 2007 (recurso de casación 6788/2003), avala cuanto decimos. Así se señala en la sentencia citada que "tanto de la referida al "ius variandi" que compete a aquélla en la ordenación del suelo, para el que ni tan siquiera los derechos adquiridos, ni los convenios que la Administración haya podido concluir, constituyen obstáculos a su ejercicio racional y no arbitrario (sentencias, entre muchas otras, de 30 de abril y 13 de junio de 1990 , 3 de abril , 9 de julio 21 de septiembre, 30 de octubre y 20 de diciembre 1991 , 27 de febrero , 28 de abril y 21 de octubre de 1997 y las en ellas citadas), como de la atinente a aquel principio de la "indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional", en la que reiteradamente se afirma que las exigencias del interés público que justifican tales potestades implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios que la Administración concierte con los administrados; que las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias, por lo que no resulta admisible una "disposición" de la potestad de planeamiento por vía contractual; o que, cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento haya llegado con los administrados, la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno,



pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración de lo convenido (sentencias, entre otras muchas, de 30 de abril y 13 de julio de 1990 , 21 de septiembre Jurisprudencia citada STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, 21-09-1991 y 20 de diciembre de 1991 , 13 de febrero , 18 de marzo , 15 de abril y 27 de octubre de 1992 , 23 de junio , 19 de julio y 5 de diciembre de 1994 , 15 de marzo de 1997 , 29 de febrero de 2000 Jurisprudencia citada STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, 29-02- 2000 (rec. 5347/1995) o 7 de octubre de 2002), avala lo dicho".

" (...) Idéntico rechazo merece la posible contemplación del proyecto en las estipulaciones de unos y otros convenios urbanísticos, figura que como expresaba el Tribunal Supremo en su Sentencia de 15 de marzo de 1997, aun cuando tenga por finalidad la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor, no se subsume entre las disposiciones de carácter general, de la que participan en cambio las normas de planeamiento que, en su caso, deriven de él. El convenio de planeamiento es, y permanece, en la esfera de los simples convenios. Es verdad, que como también se dijo en la sentencia expresada, la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del Derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entrecruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierne, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. No lo hacen en su naturaleza jurídica, que sigue siendo la de un simple convenio ajeno a ellas. El Convenio de planeamiento no es otra cosa que un acuerdo preparatorio de la modificación de un Plan... De esta forma, como dijo la Sala en su Sentencia de 27 de febrero de 2004 (recurso 262/1999) "...la existencia de un convenio, que por los datos que tienen la Sala a la luz del proceso es un convenio de planeamiento y no de gestión, no puede dar cobertura directa e inmediata a la licencia si lo convenido no se incorpora al ordenamiento jurídico como norma. Y ello por una esencial razón de carácter material. El convenio no expresa ni manifiesta la misma satisfacción del interés general de la comunidad que una norma de planeamiento por una vital diferencia. El convenio no tiene el control de la información pública y trámite de alegaciones que tiene la elaboración de un Plan. El Plan tiene una legitimación democrática, mediata como cualquier norma de carácter reglamentario nacida de una Administración Pública democrática, pero también tiene una legitimación democrática inmediata por someterse al trámite de información pública. Trámite que garantiza que la comunidad, afectada por la norma que regula su urbanismo, manifiesta su opinión sobre el diseño de ciudad. Un convenio que no se transforma en Plan carece de la eficacia normativa para sustituir al Plan de cara a la concesión de una licencia ...".

"3º) La tercera línea jurisprudencial que destacamos --acercándonos así a la cuestión que procede interpretar-- es la relativa al principio indemnizatorio derivado del incumplimiento de los convenios.

"Dejando al margen el nivel de vinculatoriedad que los convenios urbanísticos tienen en relación con la función pública que corresponde al planificador, lo cierto es --como hemos expuesto-- que el principio indemnizatorio, por parte del poder público que planifica urbanísticamente, pero que con ello --o con su inacción-- incumple lo pactado con los administrados, se impone como una consecuencia obligada y derivada de las normas de nuestro ordenamiento jurídico.

"Recientemente hemos insistido en la STS 462/2019, de 4 de abril (ECLI: ES:TS:2019:1138; RC 1224/2017) en que "Estos convenios de planeamiento -negocio jurídico convencional de naturaleza administrativa- no vinculan al planificador que conserva intacta su potestad discrecional. Entre otras, recuerda la STS, Sección Sexta de 3 de abril de 2001 (casación 8856/96), que la "Administración no puede disponer de dicha potestad. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible. La falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias -o de otra índole- dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997 , que cita las de 23 de junio de 1994 , 18 de marzo de 1992 , 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991)".

"Este principio indemnizatorio, como consecuencia del incumplimiento de los convenios urbanísticos, viene siendo un auténtico principio general, que la jurisprudencia (por todas, STS de 3 de abril de 2001) formula en los siguientes términos: "la falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias o de otra índole dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello (STS de 15 de marzo de 1997 , que cita las de 23 de junio de 1994 , 18 de marzo de 1992 , 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991). Los recurrentes no pretenden la nulidad del Plan, ni ser reintegrados en el aprovechamiento del que fueron privados por la revisión de éste, sino ser resarcidos como consecuencia del incumplimiento del convenio celebrado con el Ayuntamiento".



"La jurisprudencia de esta Sala se ha pronunciado sobre las consecuencias que produce el incumplimiento de lo acordado en los convenios urbanísticos: Así en la STS de 3 de abril de 2001 (ECLI:ES:TS:2001:2796, RC 8856/1996), dijimos: "Los convenios urbanísticos constituyen una manifestación de la participación de los administrados en el ejercicio de las potestades urbanísticas que corresponden a la Administración. El carácter jurídico-público de estas potestades no excluye, en una concepción avanzada de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, la intervención de aquéllos en aspectos de la actuación administrativa susceptibles de compromiso. La finalidad de los convenios es servir como instrumento de acción concertada para asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general.

" "Las exigencias del interés público que justifican la potestad de planteamiento urbanístico, manifestada mediante la promulgación de los planes como normas reglamentarias de general y obligado acatamiento, impiden, sin embargo, que aquella potestad pueda considerarse limitada por los convenios que la Administración concierte con los administrados. La Administración no puede disponer de dicha potestad. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible.

" "La falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias -o de otra índole- dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997 , que cita las de 23 de junio de 1994 , 18 de marzo de 1992 , 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991).

" "Los recurrentes no pretenden la nulidad del Plan, ni ser reintegrados en el aprovechamiento del que fueron privados por la revisión de éste, sino ser resarcidos como consecuencia del incumplimiento del convenio celebrado con el Ayuntamiento".

"[...] Dentro de tal ámbito jurídico -y jurisprudencial- lo que se nos requiere es que determinemos cuál sea la norma reguladora del plazo de prescripción de las reclamaciones basadas en supuestos de incumplimiento de los convenios urbanísticos, y se nos propone que elijamos entre las dos normas jurídicas que se nos señalan en el auto de admisión del recurso: el artículo 1964.2 del Código Civil, y el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria.

"Pues bien, vamos a considerar que el plazo adecuado y aplicable es el plazo previsto en el artículo 1964.2 del CC (de quince años, pero de hoy de cinco, desde la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil); esto es, que el plazo de prescripción que resulta de aplicación en los supuestos de incumplimiento de los convenios urbanísticos es el citado de quince años (artículo 1964.2 Código Civil), y no el de cuatro años que contempla el artículo 25.1 de la LGP.

"Debemos partir de que la naturaleza jurídica que corresponde a los convenios urbanísticos es la de un contrato administrativo; así se deduce de la jurisprudencia que hemos expuesto e, igualmente, así se desprende de las sucesivas y reiteradas normas jurídicas, en materia de contratos, que se han promulgado en nuestro ordenamiento jurídico, y que ponen de manifiesto, tanto la citada naturaleza de contrato administrativo, como la normativa de aplicación en el supuesto de extinción de los mismos por incumplimiento de lo pactado:

"a) Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP), en su artículo 4, Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya estableció la "Libertad de pactos" disponiendo que "[l]a Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica en favor de aquélla".

"Igualmente, en su artículo 5.2.b), consideró contratos administrativos, al margen de los típicos contemplado en el apartado a), "[l]os de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla o por declararlo así una Ley".

"El régimen jurídico de aplicación a los mismos siempre fue claro desde esta ley, señalando su artículo 7.1 que "[l]os contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado".

"b) Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del sector público (LCSP), en su artículo 19.1.b) señalaba, tras reseñar los contratos administrativos típicos --en el anterior apartado a) del mismo precepto--, que también tendrán carácter administrativo "[l]os contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que



tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley".

"En su apartado 2, el mismo artículo 19 añade: "2. Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas".

"c) Por su parte, el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), en su artículo 5.2.b) señalaba que también son contratos administrativos –además de los típicos del artículo 5.1– "[l]os de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley".

"A su vez, el artículo 7 ("Régimen jurídico de los contratos administrativos"), en sus apartados 1 y 2, añadía: "Los contratos administrativos se regirán en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, los contratos administrativos especiales, que se definen en el artículo 5.2, párrafo b), se regirán por sus propias normas con carácter preferente.

"2. El orden jurisdiccional contencioso administrativo será el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos administrativos".

"d) El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), por su parte, en su artículo 19.1.b) disponía: "Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley", añadiendo en su apartado 2 que "[l]os contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas".

"e) En la actualidad, la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP) continúa en la misma línea. Así su artículo 25.1.b) dispone que "[l]os contratos declarados así expresamente por una Ley, y aquellos otros de objeto distinto a los expresados en la letra anterior, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella".

"Y el régimen jurídico de aplicación sigue siendo el mismo al añadir el citado precepto, en su apartado 2: "Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción, por esta Ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas.

"f) Este carácter jurídico, administrativo, y similar a los contratos administrativos no ofrece hoy la más mínima duda si analizamos los artículos 47 y siguientes (Capítulo VI del Título Preliminar) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que, como hemos expresado, se ocupa de los convenios; así, en el citado artículo 47.1.1º se definen los mismos como "acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas ... entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común". Igualmente se desprende de esta regulación la diferencia con los contratos, por cuanto en su párrafo 3º, este mismo precepto dispone que "[l]os convenios no podrán tener por objeto prestaciones propias de los contratos".



"[...] En la STS de 6 de febrero de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:2966, RC 4283/2003), reiterando anterior jurisprudencia, pusimos de manifiesto, desde una perspectiva doctrinal, las consecuencias derivadas de la ruptura de las condiciones establecidas en un convenio urbanístico; consecuencias que, mutatis mutandi coinciden plenamente con lo acontecido en los convenios urbanísticos del supuesto de autos, en los que, en principio, el Ayuntamiento de Marbella, no ha podido proceder al cumplimiento de lo pactado:

""Con independencia de algunas peculiaridades propias de este tipo de Convenios --en particular que la potestad del planeamiento no puede encontrar límite en los convenios que la Administración haya concluido con los administrados (SSTS de 29.01.1991 y 15.03.1997, entre otras)--, los Convenios Urbanísticos no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del CC de consentimiento, objeto y causa (SSTS 30.04.1979 y 13.07.1984).

"Llegados a este punto, cuando se produce alguna quiebra del convenio o contrato en aspectos que no afectan a su esfera jurídico-administrativa, ningún obstáculo se aprecia para que se aplique la doctrina del Derecho Común en materia de contratos.

" "En concreto, no se aprecia impedimento alguno para que se aplique la doctrina jurisprudencial que ve factible la ruptura de la relación contractual cuando aparece un hecho sobrevenido e imprevisto que de modo definitivo impide el cumplimiento del contrato. Es lo que se denomina la "desaparición de la base del contrato" o ruptura de la causa como finalidad común perseguida por los contratantes. La desaparición sobrevenida de la "causa" supondría la desaparición sobrevenida de unos de los requisitos para la existencia del contrato.

" "Para el caso que nos ocupa la causa de la cesión anticipada de unos terrenos que incluyen tanto espacios de cesión obligatoria al Ayuntamiento para equipamiento docente, social y juego de niños con sus viales correspondientes, como la cesión de unos espacios libres de zona verde, paraje preservado y elemento paisajístico singular, lo fueron en atención al Proyecto de Modificación del Plan Parcial del Polígono 6 y correspondiente Proyecto de Urbanización aprobado inicialmente por el Ayuntamiento de ... en fecha 22 de mayo de 1991.

" "(...) Una de las razones por la que se ceden más terrenos que los de cesión obligatoria tiene su justificación en la contrapartida municipal de que "El Ayuntamiento de ... garantiza a la urbanización del Polígono 6 de la Colonia de ..., la ubicación de una depuradora, con las consiguientes servidumbres que en su caso conlleve". Pese a que en la escritura no se indique, en el acuerdo municipal de 20.03.2002 autorizando el Convenio se precisa que la depuradora ha de ubicarse en "terrenos objeto de esta cesión".

"En definitiva, lo que se quiere indicar es que las cesiones de terrenos contenidas en el Convenio de 15.07.1992 sólo tiene sentido y encuentran su causa en el marco del proceso de ejecución de la urbanización proyectada. Desaparecida de modo definitiva y completa la posibilidad de ejecutar la urbanización para la que se habían anticipado cesiones, desaparece totalmente la base negocial que la justificaba, quedando como prestación huérfana de causa.

"No puede argumentarse que la cesión devino irrevocable como si de una donación civil gratuita se tratase ya que en Convenios Urbanísticos como el que nos ocupa en absoluto existe "animus donandi" o de liberalidad. La STS de 02.06.1999 para un supuesto análogo de cesión anticipada de terrenos para ejecución de unos viales a cambio del reconocimiento de unos derechos que luego no se materializaron, precisó: "Dice el Ayuntamiento que la cesión fue gratuita y que, por ello, el Ayuntamiento no se comprometió a contraprestación alguna. Ahora bien, las cesiones impuestas por la Ley del Suelo son gratuitas, pero tienen una causa y una finalidad, se hacen para algo, no por ánimo de liberalidad, y para lo que se hacen es para poder aprovechar los beneficios del planeamiento. Aún añade el Ayuntamiento demandado que lo acordado en el acta del año 1973 era nulo; pero ocurre que, nulo o no, la cesión del terreno se produjo y de ahí se ha derivado un perjuicio de la demandante".

"En definitiva, efectuada la cesión de unos terrenos para facilitar la ejecución del planeamiento y las futuras compensaciones --este es el objeto declarado en el propio Convenio--, la desaparición de la causa que le sirve de fundamento trae consigo la quiebra del contrato aun cuando ello no sea por razón imputable a unas de las partes contratantes --ya que en este caso se trataría de una resolución por incumplimiento--, por cuanto la ruptura del equilibrio bilateral de las prestaciones arrastraría un enriquecimiento injusto a favor de una de las partes contratantes que, sin nada a cambio, obtendría la titularidad de unos terrenos a costa, bien de los propietarios, o bien de la Administración autonómica que debería indemnizar, sin que ninguna de estas dos partes obtuviese contraprestación del Ayuntamiento que obtiene un beneficio patrimonial a cargo ajeno.

"La Jurisprudencia de la Sala Civil del TS mantiene doctrina aplicable en el sentido de que las circunstancias sobrevenidas e imprevistas que modifican la esencia de la base del contrato considerado, determinan la resolución como único medio de compensar el desequilibrio de las prestaciones y correlativo enriquecimiento injusto (SSTS 10.02.1997 y 23.06.1996 , entre otras). En el ámbito administrativo, solución análoga debe



aplicarse desde el momento en que se produce la ruptura del principio de equidistribución de beneficios y cargas en el planeamiento, ya que de no estimarse la demanda se produce una privación singular de terreno en contra del titular y a favor del municipio que nada aporta.

"La STS 04.12.1991 (Sala de lo Contencioso -Administrativo), aplica la solución de la "reversión de los terrenos" cuando la cesión de los mismos efectuada de modo anticipado "ha quedado sin razón de ser o, mejor, causa jurídica, ... al desaparecer el repetido destino específico del terreno para un vial que ya no ha de existir según el nuevo Plan actualmente vigente". Doctrina que abona el fundamento de la demanda".

"Pues bien, la misma ruptura de la base del convenio es la que se ha producido en el Convenio de autos, aunque las exigencias de las modificaciones vinieran determinadas por la intervención de una Administración ajena al convenio pero con evidentes competencias en la materia urbanística y medioambiental".

"[...] Conocemos, pues, la naturaleza contractual de los convenios, desde la doble y reiterada perspectiva jurisprudencial y normativa --según hemos expuesto--, e, igualmente, conocemos las consecuencias derivadas de su incumplimiento, así como la posibilidad de exigencia de la correspondiente indemnización derivada del mismo.

"Por otra parte, hemos dejado constancia de las normas jurídicas que se aplican en el momento de la extinción de los contratos administrativos --y de los convenios--, según de forma reiterada señalan los sucesivos textos legales contractuales a los que antes hemos hecho referencia:

"a) La normativa de contratación pública y sus normas de desarrollo.

"b) Supletoriamente, las restantes normas del derecho administrativo.

"c) Y, en defecto de las anteriores, las normas de derecho privado.

"Pues bien, ante la ausencia de norma en materia contractual o convencional pública --en los que lo contendientes están de acuerdo-- resultarían de aplicación supletoria las restantes normas de derecho administrativo. Pero ello solo sería así si la norma administrativa cubriera con plenitud el vacío dejado en la legislación contractual. Y esto es lo que se pretende al tratar de aplicar, ante el silencio contractual público, el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), con carácter preferente al artículo 1964.2 del Código Civil).

"Dicho precepto --que antes hemos transcrito-- establece un plazo de prescripción de cuatro años para el "derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos".

"Pues bien, como hemos adelantado, no parece que tal supuesto resulte de aplicación al que ahora nos ocupa, relativo a la exigencia, por parte de quien ha suscrito un convenio urbanístico con una Administración local --y entiende que ha sido incumplido por esta--, dirigida al cumplimiento del convenio suscrito. Dicho de otra forma, no parece que el supuesto que, en el precepto de la LGP que nos ocupa --y a la vista de su ámbito objetivo--, se pueda incluir, la acción dirigida al cumplimiento de un convenio urbanístico.

"Del análisis del citado artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria se deduce, que el plazo establecido se refiere al ejercicio por los acreedores del derecho a hacer efectivas, mediante su reconocimiento o liquidación por la Administración, las obligaciones de carácter económico asumidas por la misma, a cargo de la Hacienda Pública, de retribuir los servicios o prestaciones realizados a su favor. Así se desprende del propio art. 25.1.b) cuando establece el mismo plazo de prescripción una vez reconocidas o liquidadas las deudas, utilizando términos como: pago de las obligaciones o reclamación por los acreedores, con lo que se está haciendo referencia, en todo caso, al cumplimiento y satisfacción de las concretas deudas asumidas y derivadas de la relación de servicio o prestacional establecida con los acreedores.

"Frente a ello, cuando se trata del cumplimiento de las prestaciones de distinta naturaleza derivadas de una relación de carácter contractual, ha estarse a sus propios términos y atender a la naturaleza de las mismas o, como señala el art. 1258 del Código, los contratos una vez perfeccionados, obligan, no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

"Entendida la naturaleza de los convenios urbanísticos en los términos que ampliamente hemos expuesto, parece claro que el plazo de prescripción establecido en el citado artículo 25.1.a) LGP no colma, no llena, no integra el vacío normativo dejado por la legislación contractual pública que antes hemos reseñado, que se refiere a la exigencia de las obligaciones o prestaciones derivadas del contrato o convenio suscrito con la Administración, es decir, al cumplimiento del contrato en los términos que son propios de su naturaleza y alcance (art. 1258 Código Civil). En otro caso se estaría exonerando a la Administración del cumplimiento



del convenio en sus propios términos, desconociendo las prestaciones de distinta naturaleza que conforman su contenido obligacional, a las que ha de referirse y acomodarse el plazo de prescripción, transformándolo y reduciéndolo a una obligación económica o deuda a cargo de la hacienda Pública que es lo que contempla el art. 25.1.a) LGP.

"Todo ello implica la inexistencia de norma de derecho administrativo que fije el plazo de prescripción que nos ocupa y la necesidad de proceder a la aplicación de la norma de derecho privado, que no es otra que el artículo 1964.2 Código Civil.

"[...] Especial referencia se realiza por el Ayuntamiento recurrido a la STS (Sección Sexta) de 10 de octubre de 2007 (ECLI:ES:TS:2007:6845, RC 6045/2003) –así como a otras que la han seguido de diversas Salas de los Tribunal Superior de Justicia–, cuya doctrina, sin embargo, no consideramos de aplicación a supuestos como el de autos.

"Si bien se observa, la sentencia de referencia parte del ámbito a que quedaron limitadas las pretensiones de la recurrente en la instancia. En concreto, se expresa: "El Tribunal de instancia rechaza el enjuiciamiento de lo interesado en los apartados a, b y c) del suplico de la demanda por entender que no fueron objeto de planteamiento en vía administrativa y, en definitiva, limita la cuestión a resolver excluyendo la petición de nulidad de las normas subsidiarias de 1989, la resolución de la transacción y el cobro de las indemnizaciones a que los recurrentes renunciaron con la transacción, entendiéndose que la única reclamación efectuada en vía administrativa fue referida a una exigencia de responsabilidad extracontractual". La STS, concretando el supuesto de autos, añade: "Por otro lado, habiéndose efectuado unos daños de carácter permanente, que se produjeron con la aprobación definitiva de las normas subsidiarias citadas al no recoger éstas la transacción a la que llegó el demandante con el Ayuntamiento en 1992, el plazo de que disponía el mismo para el ejercicio de la acción de responsabilidad conforme al artículo 142.5 de la Ley 30/92 era el de un año, encontrándose por tanto prescrita dicha acción de responsabilidad tanto contra el Ayuntamiento como contra la Generalidad Valenciana".

"Pues bien, partiendo de ello, es cuando la STS, que cita la parte recurrida, hace referencia al plazo de cinco años, que nosotros, ahora, no hemos considerado de aplicación: "Descartada la acción de responsabilidad extracontractual, concluye la Sala que el recurrente podía haber interesado el reconocimiento de responsabilidad contractual en relación con el incumplimiento del convenio suscrito por el Ayuntamiento, para cuyo ejercicio de acción de responsabilidad no resultaba aplicable el plazo de un año de la Ley 30/92 sino el de cinco años, conforme al Decreto Legislativo 1091/88 de 23 de septiembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Presupuestaria y cuyo plazo no habría transcurrido cuando se presentó el escrito ante la Generalidad en noviembre de 1998".

"La afirmación que se realiza en el citado párrafo se contiene en la sentencia de instancia dictada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, y no es ratificado, de forma expresa, por la STS que examinamos que solo se pronuncia sobre la prescripción del ejercicio de acción de responsabilidad extracontractual (artículo 142.5 de la LRJPA), pero no sobre la prescripción del ejercicio de la acción de responsabilidad contractual.

"Por el contrario, debemos continuar con la afirmación que realizáramos en la STS 1649/2017, de 31 de octubre (ECLI:ES:TS:2017:3834; RC 1812/2016), en el que lo reclamado era el importe de la monetización sustitutoria de las obligaciones de cesión urbanística en el Parque de Valdebevas (Madrid):

""Coincidimos con la sentencia de instancia en que nos encontramos en el ámbito urbanístico, y, en concreto, en presencia de una obligación o deber urbanístico, antes previsto en el artículo 128 del Reglamento de Gestión Urbanística (aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto), y, cuando los hechos del recurso, en la ya citado artículo 16.1.a del TRLS08, y después –en la actualidad– en Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (artículos 7.1.b y 18.2). E, igualmente, coincidimos en la ausencia de norma específica, en este ámbito urbanístico, relacionada con el plazo de prescripción de la obligación de "[e]ntregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención"; obligación de entrega, que, como sabemos, "[e]n las actuaciones de dotación ... podrá ser sustituida por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación del territorial y urbanística".

"Por todo lo anterior, debemos concluir señalando que no resultaba de aplicación –en dicho momento– la normativa de tributaria que se reclama, lo cual sólo sería viable, en su caso, a partir del momento de que se iniciase la recaudación ejecutiva, tras dictarse la correspondiente resolución determinante del apremio, que –entonces sí– transformarían la deuda urbanística posibilitando su reclamación por dicha vía".

**TERCERO. Propuesta a la cuestión casacional y aplicación a la pretensión del proceso.**

A la vista de lo razonado en el anterior fundamento y siguiendo lo ya declarado en la sentencia de referencia, debemos concluir que "la respuesta a la cuestión de interés casacional que se plantea en el auto de admisión ha de ser que, según jurisprudencia consolidada, en el supuesto de las reclamaciones basadas en el incumplimiento de convenios urbanísticos, el plazo de prescripción de la acción es el establecido con carácter general en el Código Civil para el cumplimiento de las obligaciones.

"En razón de la anterior doctrina jurisprudencial y desestimada la interpretación sostenida por la parte recurrente de los arts. 25.1.a) de la LGP y 1964 del Código Civil, que constituye la cuestión que según el auto de admisión presentaba interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y determinó el acceso a este recurso de casación, procede su desestimación, lo que impide entrar al examen de otras cuestiones que no han tenido acceso al recurso, debiéndose confirmar la sentencia recurrida."

CUARTO. Costas procesales.-

No ha lugar a la imposición de las costas de este recurso al no apreciarse temeridad o mala fe en las partes, de manera que, como determina el art. 93.4 de la Ley jurisdiccional, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Primero. La propuesta a la cuestión casacional para la formación de la jurisprudencia suscitada en el presente recurso de casación 7692/2019 es la reseñada en el fundamento tercero de esta sentencia.

Segundo. Conforme a dicha propuesta, no ha lugar al presente recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Marbella, contra la sentencia 2007/2019, de 24 de junio, dictada por la Sección funcional primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, en el recurso de apelación 311/2016, mencionada en el primer fundamento; que se confirma.

Tercero. No procede hacer expresa condena en cuanto a las costas de este recurso de casación.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso, e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

Rafael Fernández Valverde

Octavio Juan Herrero Pina Wenceslao Francisco Olea Godoy

Francisco Javier Borrego Borrego Ángeles Huet de Sande

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. **Wenceslao Francisco Olea Godoy**, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado/a de la Administración de Justicia, certifico.