

### 3. URBANISMO

## Los convenios urbanísticos en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo

### *Urban development agreements in recent Supreme Court jurisprudence*

por

VICENTE LASO BAEZA

*Laso & Asociados Despacho Jurídico y Urbanístico*

**RESUMEN:** El presente comentario refleja la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo en materia de convenios urbanísticos a partir de una resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de agosto de 2013 referida a la denegación de una solicitud de cancelación de la inscripción de una cesión de suelo a favor de un Ayuntamiento con causa en un convenio de planeamiento y gestión cuya revocación se justificó por su consideración como acto de mera liberalidad del cedente.

**ABSTRACT:** *This commentary reflects the most recent case law of the Supreme Court on urban development agreements based on a decision of the Directorate General of Registries and Notaries of 5 August 2013 concerning the rejection of an application to cancel the registration of a land transfer in favour of a City Council based on a planning and management agreement whose revocation was justified by its consideration as an act of mere liberality of the transferor*

**PALABRAS CLAVE:** Convenio, planeamiento, gestión, cesión suelo, revocación, jurisprudencia

**KEYWORDS:** *Agreement, planning, management, land transfer, revocation, jurisprudence*

**SUMARIO:** I. LA RESOLUCIÓN DE 5 DE AGOSTO DE 2013 RELATIVA A UN CONVENIO URBANÍSTICO DE CESIÓN DE SUELO Y ALTERACIÓN DE PLANEAMIENTO.—II. MARCO NORMATIVO DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS.—III. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO. 1. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA RELEVANCIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBU-

NAL SUPREMO EN MATERIA DE CONVENIOS URBANÍSTICOS. 2. LA NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS. 3. EL PRINCIPIO DE INDISPONIBILIDAD DE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO EN RELACIÓN CON LOS CONVENIOS DE PLANEAMIENTO. 4. EL PRINCIPIO INDEMNIZATORIO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS. 5. LA NATURALEZA CONTRACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE PLANEAMIENTO. 6. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS RECLAMACIONES BASADAS EN INCUMPLIMIENTOS DE CONVENIOS URBANÍSTICOS. 7. INTERESES DE DEMORA POR RESOLUCIÓN DE CONVENIO DE MONETIZACIÓN DE CESIONES.

#### I. LA RESOLUCIÓN DE 5 DE AGOSTO DE 2013 RELATIVA A UN CONVENIO URBANÍSTICO DE CESIÓN DE SUELO Y ALTERACIÓN DE PLANEAMIENTO

Una resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de agosto de 2013 (BOE de 24 de septiembre de 2013) relativa a la cesión de unos terrenos por un particular a favor de un Ayuntamiento en cumplimiento de un convenio urbanístico permite dar cuenta de la más reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo en relación con este tipo de instrumentos urbanísticos.

Así, en efecto, el origen de la cuestión a la que se refiere la resolución se encuentra, conforme se acaba de indicar, en la cesión en escritura pública por parte de un particular a un Ayuntamiento de diversas fincas cuya causa se encontraba en el *“cumplimiento de deberes urbanísticos”*, cesión sucesivamente revocada en una nueva escritura pública.

Presentada la escritura en el registro se deniega la práctica de los asientos solicitados dejando constancia de la advertencia formulada en ella por el Notario autorizante sobre la necesidad de su aceptación y consentimiento por el Ayuntamiento para la plenitud de sus efectos jurídicos, así como del acuerdo adoptado reflejado por nota al margen de una de las fincas expresivo de la aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento que implicaba la asunción de una serie de compromisos por el particular, entre los que figuraba la aludida cesión gratuita referida a una serie de elementos de la propiedad horizontal para la validación legal de la propuesta contenida en tal instrumento de planeamiento.

La anterior actuación se habría llevado a cabo, por lo tanto, en cumplimiento de un convenio urbanístico cuyo alcance concreto queda sin embargo indeterminado pues si bien es mencionado como causa de la cesión, poco se dice en la resolución sobre su contenido específico más allá de unas referencias genéricas conducentes a mantener su vinculación con una alteración del planeamiento según se parece deducirse de su fundamentación.

Así, en efecto, en la resolución se discrepa de la mencionada advertencia efectuada por el Notario por considerar que la cesión gratuita, en cumplimiento de obligaciones urbanísticas, no tiene como causa la mera liberalidad del bienhechor (artículo 1.274 del CC) de tal modo que no cabe la revocación unilateral de la entrega (artículos 623 y 629 del CC) y, por otro lado, se afirma que la inscripción de la cesión inscrita sólo puede cancelarse por sentencia firme o con el consentimiento del titular registral (artículo 82 de la LH).

Finalmente, se recurre la nota negativa de calificación por considerar que no se está en presencia de *“un convenio típico (de planeamiento) sino atípico (de*

*gestión) al que es aplicable el artículo 32 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, citando igualmente la sentencia del Tribunal Supremo 3263/12; y, que la registradora no ha tenido en cuenta la circunstancia de que la cesión obligatoria trae causa de un planeamiento urbanístico atípico por lo que debe considerarse la liberalidad del bienhechor pudiéndose revocar conforme a los artículos 623 y 629 del Código Civil, debiéndose tener en cuenta además los artículos 681 y 1.274 del mismo cuerpo legal”.*

Frente a la revocación unilateral de la cesión por considerar que el carácter atípico del convenio urbanístico en cuyo cumplimiento tuvo aquella lugar justifica la aplicación de las normas del Código Civil sobre revocación de donaciones antes de su aceptación (artículos 629 y 630 del Código Civil), el Centro Directivo puso de manifiesto lo siguiente:

a) Las diferencias existentes entre los convenios urbanísticos de planeamiento y los de gestión a fin de sostener *“que lo realmente trascendente, a efectos de Registro, es que en ambos casos se trata de convenios generadores de obligaciones y de mutaciones jurídicas reales susceptibles de provocar una modificación de los libros registrales”* (resolución de 11 de junio de 2012).

b) Si bien el artículo 32 del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio dispone que *“Las cesiones de terrenos que no tengan legalmente el carácter de obligatorias o que no resulten de convenios urbanísticos tipificados en la legislación sobre el suelo, se ajustarán a los requisitos formales exigidos para las donaciones de bienes inmuebles”*, de ello no resulta que la exigencia de escritura pública cuando no fuera posible la inscripción mediante certificación administrativa permita establecer una asimilación entre los convenios urbanísticos y las donaciones de inmuebles con aplicación del régimen jurídico propio de estas.

c) Lo anterior así se desprende del propio texto del citado artículo 32 al tiempo que deriva del hecho de que una cesión gratuita en cumplimiento de un convenio urbanístico no responde a un ánimo de liberalidad (artículo 618 del Código Civil) pues, aun cuando no existe una contraprestación sinalagmática, sí que se da una contraprestación concretada en una alteración del planeamiento.

d) Por ello la cesión gratuita no es asimilable a una donación aun cuando haya de observar sus requisitos formales, de donde resulta, dice la resolución, *“que habrá de regirse por el conjunto de normas que sean aplicables atendida su naturaleza, contenido y objeto”*, por lo que, formalizada aquella en un convenio urbanístico, su modificación no puede tener lugar más que mediando el consentimiento de las partes obligadas por él (artículos 1.089, 1.091 y 1.257 del Código Civil) o en virtud de resolución judicial firme.

## II. MARCO NORMATIVO DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Si bien la regulación legal en materia de convenios recae principalmente en el legislador autonómico que con carácter general ha venido definiendo, con diferente alcance, cuanto atañe a su concepto, naturaleza, objeto y tramitación, desde la perspectiva de la legislación estatal tanto el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 15 de octubre de 2015 (TRLSRU) como la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local contienen referencias de interés al respecto.

Del TRLSRU, en efecto, deben destacarse las siguientes:

- a) La prohibición de que, en tanto que funciones públicas, la ordenación territorial y la urbanística puedan ser objeto de transacción (artículo 4.1).
- b) La prohibición de que los convenios urbanísticos establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados, siendo nula de pleno derecho la cláusula que lo contraviniera (artículo 9.8).
- c) En cuanto a su tramitación, la necesidad de su sometimiento a información pública (artículo 25.1) conforme a su consideración como trámite esencial del procedimiento.
- d) El carácter jurídico-administrativo de las cuestiones relacionadas con los convenios previstos en la legislación aplicable, incluyendo las referidas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar (artículo 61).

En cuanto a la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, resulta de interés que, pese a que su artículo 22.2 fue objeto de modificación por la Disposición adicional novena del TRLSRU, mantuvo la competencia del Pleno municipal para la aprobación inicial de *“los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos”* pese a la aparente limitación de este tipo de instrumentos urbanísticos a la vista del artículo 4.1 de dicho TRLSRU.

Por su parte la legislación autonómica se ocupa en toda su extensión de los convenios urbanísticos con especificación de su objeto y reglas de tramitación, existiendo no obstante destacadas diferencias en lo que se refiere, por ejemplo, a los convenios de planeamiento al quedar matizado el alcance de su admisión conforme al citado artículo del TRLSRU.

Así, mientras leyes como la del Suelo de la Comunidad de Madrid de 17 de julio de 2001 se decantan por regular la nulidad de los convenios urbanísticos de planeamiento cuyo objeto fuera definir los criterios de ordenación de un futuro planeamiento urbanístico o bien lo condicionara a la efectividad de los deberes legales de cesión con antelación a su aprobación definitiva, otras como por ejemplo la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco admiten, junto a los convenios de ejecución urbanística, los que denomina *“convenios sobre ordenación urbanística”* cuyo objeto es justamente el consistente en la *“determinación del contenido de las posibles modificaciones del planeamiento en vigor”*.

Tal es, por lo tanto, el marco legal básico que actualmente se ocupa de los convenios urbanísticos y que debe ser completado con lo dispuesto en la legislación autonómica, marco que, frente a lo que afirma la resolución de 5 de agosto de 2013, en todo caso no permite sostener la atipicidad de los convenios de gestión cuando más bien constituyen por razón de su objeto la modalidad que garantiza el pleno respeto de la potestad de planeamiento, que es el ámbito de la acción de la Administración en el que opera la limitación impuesta por el citado artículo 4.1 del TRLSRU.

### III. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

#### 1. CONSIDERACIÓN INICIAL SOBRE LA RELEVANCIA DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE CONVENIOS URBANÍSTICOS

La jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha ocupado con profusión de los convenios urbanísticos como manifestación de la capacidad negocial de la Administración y las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses legítimos, cuyo objetivo prioritario ha sido *“facilitar la eficacia de la actuación urbanística”* según ha puesto de manifiesto una relevante Sentencia de 29 de enero de 2020 (RJ 521) cuya doctrina ha venido recogiendo también, entre otras, en la posterior Sentencia de 10 de junio de 2020<sup>1</sup>.

Esta última Sentencia, en efecto, referida a la determinación de la norma reguladora del plazo de prescripción de las reclamaciones basadas en incumplimientos de convenios urbanísticos como cuestión de interés casacional objetivo, efectúa un interesante recorrido sobre la evolución de esta clase de convenios.

Así lo hace partiendo de su origen en la década de los setenta del siglo pasado bajo la expresión de urbanismo concertado<sup>2</sup>, su eclosión no pocas veces descontrolada durante las dos décadas previas a la crisis económica e inmobiliaria de 2007<sup>3</sup> y, finalmente, su sometimiento a un mayor grado de control a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (art. 3.1, hoy 4.1 del TRLSRU<sup>4</sup>) por haber *“sido origen de innumerables conflictos, de todo tipo”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020, RJ 521), principalmente en cuanto se refiere a los denominados convenios de planeamiento, a los que se acudió de modo recurrente a fin de que la Administración pudiera acceder a prestaciones superiores a las legales y los propietarios, como contraprestación, a una ordenación satisfactoria de sus terrenos<sup>5</sup>.

Sucesivamente la misma Sentencia efectúa una síntesis *“desde una perspectiva jurisprudencial”* de los aspectos centrales de los convenios urbanísticos de planeamiento, los cuales, complementados con los considerados en otras Sentencias no citadas en ella, en lo fundamental se corresponden con los siguientes: su naturaleza jurídica contractual, el principio de indisponibilidad de la potestad de planeamiento a través de los convenios, la posibilidad de exigencia de restitución de los suelos cedidos o los importes abonados en caso de incumplimiento, la naturaleza de la responsabilidad por incumplimiento de un convenio de planeamiento y, finalmente, lo referido al plazo de prescripción de las reclamaciones basadas en los incumplimientos señalados.

A estos efectos resulta pertinente señalar que el texto original del que trae causa el actual artículo 4.1 del TRLSRU, esto es el artículo 3.1 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, fue la primera regulación que puso en entredicho la validez de los convenios de planeamiento dirigidos a prefigurar la ordenación urbanística, lo que en cierto modo reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014, de 11 de septiembre cuando, admitiendo la figura, sin embargo puso de manifiesto que *“la interdicción de transacción de la ordenación territorial y urbanística impone una forma de ejercicio unilateral de la función definida como pública, que ha de estar orientada exclusivamente a la satisfacción de los intereses generales”*.

En este sentido no debe pasarse por alto que los convenios de planeamiento en la mayoría de las ocasiones y aunque sólo fuera por su denominación como tales han venido ocultando una evidente naturaleza bifronte pues, lejos de limitarse a la previsión anticipada de determinaciones de estricta ordenación, realmente cobraban sentido en el contexto de la asunción simultánea por el particular de unos deberes superiores a los legales por no ser concebible, como ha puesto constantemente de manifiesto la práctica seguida, que su único objeto fuera la definición de la ordenación desde el momento en que tal cometido era alcanzable por la Administración limitándose a ejercer su potestad de planeamiento sin ninguna necesidad de contar con el concurso de la voluntad de los propietarios de suelo.

Junto a ello, los convenios de planeamiento escondían una consecuencia adicional claramente nociva desde el momento en que el cierre anticipado del contenido de la ordenación por un acuerdo alcanzado sólo con unos propietarios hacía de todo punto estéril la celebración de un trámite tan relevante como es el de información pública en el procedimiento de aprobación de cualquier instrumento tanto de planeamiento como de ejecución (artículo 25.1 del TRLSRU), lo que fue denunciado por la doctrina bajo la expresiva fórmula de que en realidad lo que tales convenios suponían no era más que la sustitución del plan por el pacto para después introducir el pacto en el plan con la consecuencia indicada.

## 2. LA NATURALEZA CONTRACTUAL DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

Se destacan al respecto las siguientes notas características:

- a) Su carácter contractual a fin de intervenir o conformar acuerdos en relación con el planeamiento urbanístico o con su gestión, lo que determina la reciprocidad en la asunción de los respectivos compromisos (Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2011, RJ 2009) en los términos que señala el Código Civil con su consiguiente exigibilidad (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2017, RJ 5262), quedando igualmente sujetos a los requisitos esenciales de consentimiento, objeto y causa de su artículo 1261 (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2007, RC 4283/2003, 30 de abril de 1979, RJ 2234 y 13 de julio de 1984, RJ 4097).
- b) La condición del convenio como acto sustantivo independiente del procedimiento de tramitación del planeamiento urbanístico (Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997, Ar. 1677, 28 de febrero de 2011, RJ 1849, 6 de febrero de 2007, RJ 3308, 7 de octubre de 2002, RJ 9363, etc.).
- c) La configuración de los convenios de planeamiento como actos preparatorios de la modificación del planeamiento pese a que no puedan afectar o condicionar las competencias de la Administración sobre las que no les está dado disponer por vía contractual (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero de 2003, RJ 2004).

### 3. EL PRINCIPIO DE INDISPONIBILIDAD DE LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO EN RELACIÓN CON LOS CONVENIOS DE PLANEAMIENTO

Sobre el alcance de la del principio de indisponibilidad de la potestad de planeamiento cabe señalar lo siguiente:

- a) La imposibilidad de que la potestad de planeamiento pueda verse limitada por los convenios urbanísticos que la Administración pudiera concertar con los administrados, toda vez que su acción ha de responder a las exigencias del interés público conforme a principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2020, RJ 2330).
- b) Según lo anterior, no cabe disponer, coartar o limitar la potestad de planeamiento por vía contractual cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que la Administración llegue con los administrados dado el reconocimiento del *ius variandi* y el carácter irrenunciable de las consecuencias jurídicas susceptibles de desencadenarse por el apartamiento de convenios anteriores (Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2010, RJ 4473, 20 de noviembre de 2007, RJ 199 y 13 de julio de 1990, RJ 6034, entre otras muchas).
- c) Todo ello es igualmente consecuencia del hecho de que el convenio en ningún caso llegue a expresar por sí mismo la satisfacción de un interés general que, en cambio, sí se encuentra reservado a favor del planeamiento dada su legitimidad democrática nacida de su propia naturaleza reglamentaria y de su sometimiento al esencial trámite de información pública (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 2015, RJ 5933), hoy, por lo demás, también exigido por el TRLSRU para los convenios urbanísticos.

### 4. EL PRINCIPIO INDEMNIZATORIO DERIVADO DEL INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS

En relación con la posibilidad de exigencia de indemnización por incumplimiento de los convenios de planeamiento resulta de interés destacar lo siguiente:

- a) Como idea inicial, en relación con la Administración urbanística autora del planeamiento que incumple lo pactado en un convenio urbanístico, el principio indemnizatorio *“se impone como una consecuencia obligada y derivada de las normas de nuestro ordenamiento jurídico”* (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020, RJ 521, 3 de abril de 2001, RJ 4150, 15 de marzo de 1997, RJ 1677, 23 de junio de 1994, RJ 3376 y 21 de septiembre de 1991, RJ 6818).
- b) El referido principio indemnizatorio constituye un *“auténtico principio general”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020, RJ 521) cuya formulación es la siguiente: *“la falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias o de otra índole dimanantes del principio de res-*



- ponsabilidad si concurren los requisitos para ello” (STS de 15 de marzo de 1997” (Sentencias del Tribunal Supremo de 3 de abril de 2001, RJ 4150).
- c) La Sentencia de 29 de enero de 2020 (RJ 521) se remite a la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de febrero de 2007 (RJ 3308) en cuanto a sus consideraciones sobre las consecuencias ligadas a la quiebra de un convenio urbanístico y la aplicación del Derecho Común en materia de contratos si no queda afectado el ámbito jurídico-administrativo. Así, dicha Sentencia de 6 de febrero de 2007 hace referencia a la desaparición de la causa del contrato a partir de un hecho sobrevenido e imprevisible que impide de modo definitivo su cumplimiento como circunstancia determinante de la ruptura de la relación contractual, lo que se pone en relación con un convenio que dio lugar a la cesión de unos suelos afectos a equipamientos y espacios libres a la vista de una futura modificación frustrada de un Plan Parcial y un Proyecto de Urbanización, señalando al efecto que tales cesiones *“sólo tienen sentido y encuentran su causa en el marco del proceso de ejecución de la urbanización proyectada”* y descartando todo posible *animus donandi* bajo el cual pretendiera sostenerse su irrevocabilidad conforme resulta de la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de agosto de 2013,
- d) En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de junio de 1999 (RJ 3650), ante un supuesto de cesión anticipada de terrenos para la ejecución de unos viales a cambio del reconocimiento de unos derechos que luego no se materializaron, afirma que la causa de la primera *“se hace para algo, no por ánimo de liberalidad, y para lo que se hace es para poder aprovechar los beneficios del planeamiento”*, lo cual concuerda plenamente con la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 5 de agosto de 2013 cuando, como se señala más atrás, sostiene que una cesión gratuita derivada del cumplimiento de un convenio urbanístico debe ser contemplada en el marco de una paralela contraprestación concretada en una alteración del planeamiento
- e) De lo anterior se desprende, como dice la Sentencia tantas veces citada de 29 de enero de 2020 (RJ 521), que *“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”*.
- f) A su vez, acudiendo a la doctrina de la Sala Civil del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 10 de febrero de 1997, RJ 1027) que admite la resolución del contrato como único medio de compensación del desequilibrio de las prestaciones y el correlativo enriquecimiento injusto debido



a la modificación de la base del contrato por la aparición de circunstancias sobrevenidas e imprevistas, la Sala Tercera admite la aplicación de la misma solución apelando a la ruptura del principio de equidistribución cuando *“se produce una privación singular de terreno en contra del titular y a favor del municipio que nada aporta”* (Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de diciembre de 1991, RJ 9394).

- g) Por referencia a la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2010 (RJ 5967), en caso de incumplimiento nace el derecho a la restitución *in natura* de los suelos cedidos si ello fuera posible y, en su defecto, al pago de su equivalente económico, doctrina igualmente recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020 (RJ 521) según la cual, *“no pudiéndose entender la restitución como in natura, procede entrar en el planteamiento de la compensación económica, debiendo insistirse en la aplicación del enriquecimiento injusto para llegar a esta conclusión, ordenando que se reintegre el valor económico del bien aportado”* (en igual sentido las Sentencias del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2021, RJ, 4 de abril de 2019, RJ 1258).
- h) Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2019 (RJ 1258), que también se refiere a un convenio de planeamiento por el que un Ayuntamiento se comprometía a clasificar unos determinados terrenos como suelo urbanizable delimitado a cambio para llegar a la cesión de parte de ellos por la propiedad, ante la imposibilidad de su cumplimiento por el primero una vez ya formalizada la cesión y sobre la base, de nuevo, del rechazo del enriquecimiento injusto, no siendo posible la restitución *in natura* de los terrenos cedidos reconoce la procedencia del pago a título de responsabilidad contractual de *“una indemnización equivalente al valor de la finca, conforme a su clasificación urbanística en la fecha de la cesión”*.

##### 5. LA NATURALEZA CONTRACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD POR INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS DE PLANEAMIENTO

En relación con el tipo de responsabilidad concurrente en el supuesto de incumplimiento de un convenio de planeamiento, si contractual o extracontractual, se han pronunciado dos Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero y 23 de junio de 2021 (RJ 718 y 3018), siendo posible destacar al respecto lo siguiente:

- a) La Sentencia de 10 de febrero de 2021 (RJ 718) resuelve un recurso de casación referido a una reclamación de responsabilidad patrimonial frente un Ayuntamiento por incumplimiento de un convenio de planeamiento en la que se solicitó la devolución de determinadas cantidades entregadas en contraprestación por una frustrada modificación del Plan General de Ordenación Urbana que debía incrementar la edificabilidad de una parcela del reclamante.
- b) A tal efecto, la Sentencia confirma los pronunciamientos desestimatorios alcanzados en la instancia a partir de la que califica como *“auténtica confusión”* en que incurre la recurrente entre los tipos de responsabi-

dad contractual y patrimonial con el “doble efecto pernicioso” de eludir “el régimen jurídico de la responsabilidad realmente acontecida, la contractual”, y de impedir la valoración de “los requisitos de la responsabilidad patrimonial que se reclama”.

- c) A su vez y sin perjuicio de reconocer, según ya se ha adelantado, la no siempre sencilla identificación de “la realidad de la actuación administrativa” y la dificultad en la articulación de la reclamación en ocasiones incluso “conjunta o yuxtapuesta de ambas responsabilidades”, la Sentencia se refiere a los dos tipos de responsabilidad, contractual y extracontractual, en los términos anteriormente señalados.
- d) Sucesivamente, reconocida por la Sentencia la naturaleza contractual del convenio de planeamiento con referencia a la Sentencia de 29 de enero de 2020, RJ 521, señala lo siguiente:  
*“Y estas consecuencias indemnizatorias derivadas del incumplimiento de los convenios, cuando el daño por el que se reclama, como es aquí el caso, tiene su origen en dicho incumplimiento (...), se encuentran regidas por las normas que los regulan que son las que derivan de su naturaleza jurídica contractual y, más precisamente, de contrato suscrito por una Administración pública o, como antes dijimos, “negocio jurídico convencional de naturaleza administrativa”.*
- e) Por lo demás, la Sentencia de 23 de junio de 2021 (RJ 3018), que se remite a la anterior de 10 de febrero de 2021 (RJ 718), reitera la misma posición al entender lo siguiente:  
*“En consecuencia, respecto de la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión, ha de entenderse que: la alegación de incumplimiento del convenio urbanístico de planeamiento que comporta la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento, por demora o retraso que el interesado entiende determinante de infracción del artículo 1.256 del Código Civil (LEG 1889, 27) en cuanto supone dejar al arbitrio de la Administración el cumplimiento de las obligaciones derivadas de dicho convenio o contrato, no sirve de justificación y fundamento a los efectos de ejercitar una eventual acción de responsabilidad patrimonial, sin que se haya planteado la resolución del convenio y/o exigencia de las correspondientes responsabilidades contractuales.”*

#### 6. EL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS RECLAMACIONES BASADAS EN INCUMPLIMIENTOS DE CONVENIOS URBANÍSTICOS

Al respecto la Sentencia de 29 de enero de 2020 (RJ 521), tras constatar la inexistencia de norma de derecho administrativo por la que se fije el plazo de prescripción de las reclamaciones basadas en incumplimientos de convenios urbanísticos, se decanta por la aplicación del plazo de cinco años conforme al artículo 1964.2 del Código Civil según su redacción establecida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Esta doctrina ha quedado igualmente reflejada en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2020, RJ 2128; 15 de junio de 2020, RJ 1833; 21 de octubre de 2020, RJ 4486; y 10 de diciembre de 2020, RJ 5409.

#### 7. INTERESES DE DEMORA POR RESOLUCIÓN DE CONVENIO DE MONETIZACIÓN DE CESIONES

Una reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 2024 (rec. cas. 7145/2022) se ha ocupado del devengo de intereses de demora en el supuesto de resolución de un convenio urbanístico en el que se hubiera pactado la monetización del deber legal de cesión del suelo en el que hubiera de localizarse el porcentaje del aprovechamiento que corresponde a la Administración por ministerio de la ley cuando le fuera imputable a esta su incumplimiento, en cuyo caso la solución difiere en función de la causa de la invalidez del convenio, a cuyo fin *“deberá discriminarse si (...) lo es por causa de resolución, en cuyo caso los intereses se calcularán desde que se reclamen por el perjudicado; o si se trata de una causa de nulidad o anulabilidad del convenio, en cuyo supuesto, los intereses se calcularán desde la fecha en que se hizo el pago de la cantidad reclamada”*.

#### ÍNDICE DE RESOLUCIONES CITADAS

- RDGRN de 5 de agosto de 2013
- RDGRN de 11 de junio de 2012
- STC 141/2014, de 11 de septiembre
- STS de 24 de junio de 2024
- STS de 23 de junio de 2021
- STS de 3 de abril de 2001
- STS de 10 de febrero de 2021
- STS de 10 de junio de 2020
- STS de 29 de enero de 2020
- STS de 29 de febrero de 2020
- STS de 4 de abril de 2019
- STS de 31 de octubre de 2017
- STS de 3 de noviembre de 2015
- STS 13 de junio de 2011
- STS de 28 de febrero de 2011
- STS de 30 de junio de 2010
- STS de 23 de marzo de 2010
- STS de 20 de noviembre de 2007
- STS de 6 de febrero de 2007
- STS de 3 de febrero de 2003
- STS de 7 de octubre de 2002
- STS de 3 de abril de 2001
- STS de 2 de junio de 1999
- STS de 15 de marzo de 1997
- STS (Sala 1.ª) de 10 de febrero de 1997

- STS de 23 de junio de 1994
- STS de 4 de diciembre de 1991
- STS de 21 de septiembre de 1991
- STS de 13 de julio de 1990
- STS de 13 de julio de 1984.
- STS de 30 de abril de 1979

## BIBLIOGRAFÍA

- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M., Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, Ed. Aranzadi, S.A.U., 2023, págs. 89 y sigs.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., El urbanismo concertado y la Ley del Suelo, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.
- LASO BAEZA, V., Uso y abuso de los convenios urbanísticos, Revista Directivos Construcción, n.º 161, 2003.
- MARTÍN MATEO, R., La gallina de los huevos de cemento, Aranzadi. Navarra, 2007.
- PAREJO ALFONSO, L., Doctrina jurisprudencial sobre el plazo de prescripción de la acción de reclamación de incumplimiento de los convenios urbanísticos, Práctica Urbanística n.º 176, mayo-junio 2022.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentarios al Texto Refundido de 30 de octubre de 2015, Ed. Aranzadi, S.A.U., 2022, págs. 184 y sigs.

## NOTAS

<sup>1</sup> PAREJO ALFONSO, L., *Doctrina jurisprudencial sobre el plazo de prescripción de la acción de reclamación de incumplimiento de los convenios urbanísticos*, *Práctica Urbanística* n.º 176, mayo-junio 2022.

<sup>2</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *El urbanismo concertado y la Ley del Suelo*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1974.

<sup>3</sup> MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Aranzadi. Navarra, 2007.

<sup>4</sup> Sobre el artículo 4.1 ver los respectivos comentarios de EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, J. M. en *Comentarios a la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*, Ed. Aranzadi, S.A.U., 2023, págs. 89 y sigs. y de SÁNCHEZ GOYANES, E. *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentarios al Texto Refundido de 30 de octubre de 2015*, Ed. Aranzadi, S.A.U., 2022, págs. 184 y sigs.

<sup>5</sup> LASO BAEZA, V., *Uso y abuso de los convenios urbanísticos*, *Revista Directivos Construcción*, n.º 161, 2003.

