

RESPONSABILIDAD MUNICIPAL POR EL INCUMPLIMIENTO DE CONVENIOS URBANÍSTICOS

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en sentencia, entre las más recientes, de 8 de noviembre de 2012 (RJ 2012/10356), ha vuelto a señalar que los *“convenios urbanísticos, incluso en los casos en que se incorporen y tramiten junto con los planes con los que guarden relación, carecen de carácter normativo”*, debiendo ser considerados como *“actos sustantivos independientes de los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística”* que, por su carácter *“contractual”*, en ningún caso pueden suponer un *“límite”* a la *“la potestad de planeamiento”* que *“ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible.”*. Se trata, en definitiva, de lo que algunas resoluciones han venido a denominar el *principio de indisponibilidad de las potestades de planeamiento por vía convencional*.

Lo anterior, sin embargo, lejos de tener que traducirse necesariamente en una debilitación del vínculo obligacional que se crea a partir de los referidos *convenios urbanísticos*, ha venido siendo constantemente matizado por nuestros Tribunales en el sentido de que esa falta de afectación directa a la potestad de planeamiento ha de entenderse *“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”*.

La conclusión, por tanto, es que los *convenios urbanísticos* son, en efecto, verdaderas *convenciones*, es decir, vínculos contractuales de carácter administrativo que obligan, inexorablemente, a la Corporación local, de tal forma que, aunque la *“potestad de planeamiento”* no pueda verse afectada por estos compromisos, la Administración adquiere la **obligación de indemnizar** en caso de que el planeamiento finalmente aprobado no asuma el contenido del *convenio* en cuestión.

A partir de lo anterior, el más elemental sentido común parece dictar, como pauta de comportamiento lógica y razonable por parte de un

[www: pelayo-abogados.com](http://www.pelayo-abogados.com)

Ayuntamiento, la de tratar de cumplir siempre, en la medida de lo posible, y sin perder de vista en ningún momento la prevalencia del *interés general*, lo *convenido* con los administrados, pues lo contrario, como decíamos, conduciría a la Corporación a tener que asumir las inevitables *consecuencias indemnizatorias*.

En Marbella, sin embargo, no parece que se haya actuado de una manera “lógica” o “razonable”.

Durante años, y debido, en parte, a la falta de estabilidad de la que ha adolecido esta Corporación local, se ha llevado a cabo un uso desmesurado de los *convenios urbanísticos*, circunstancia que tuvo su agravamiento cuando la Junta de Andalucía decidió suspender la aprobación definitiva del 80% de la revisión del PGOU de 1998, condenando a este municipio –así como a los promotores y demás empresarios con intereses en Marbella– a permanecer en una lamentable situación de inseguridad jurídica.

Sin querer entrar a analizar las circunstancias que rodearon la suscripción de los diferentes *convenios urbanísticos*, lo cierto es que cuando, a principios del año 2010, fue definitivamente aprobada la **Revisión del PGOU de Marbella**, ésta se llevó a cabo sin respetar –en un gran número de supuestos– los **compromisos previos** que había adquirido el Ayuntamiento a través, precisamente, de esos *convenios urbanísticos* que ni siquiera tuvo en cuenta en los actos de aprobación inicial y provisional, lo que (dejando a un lado aquellos convenios que pudieran verse afectados por conductas penalmente tipificadas) evidencia una actuación unilateral irresponsable y gravemente negligente. Es decir, el Ayuntamiento, perfectamente consciente de los incumplimientos en que incurría con ello y, por ende, de las consecuencias indemnizatorias que, por esta razón, habría de asumir, decidió no respetar los compromisos lícitos contraídos.

Ante esta situación, a día de hoy resulta indudable, a partir de la abstracción del caso concreto y desde un punto de vista estrictamente jurídico, que los administrados afectados por estos incumplimientos del Consistorio marbellí tienen la posibilidad de **acudir a los Tribunales en exigencia de responsabilidad**. Si bien es cierto que, en la mayoría de los casos, no les será posible plantear una acción de “*cumplimiento específico*” o “*in natura*” –toda vez que la revisión del PGOU no contempla los derechos de aprovechamiento

cedidos por el Ayuntamiento sino poco más de la tercera parte de los mismos — , habrán de recurrir, como reiteradamente han señalado los órganos judiciales competentes en la materia, a la **acción de resolución e indemnización de daños y perjuicios**.

Son constantes las resoluciones judiciales que reconocen el derecho del administrado a una **indemnización**; derecho que tendría su origen y fundamento en el apartamiento de lo pactado en *convenio urbanístico* y en la consideración del mismo —como veíamos al inicio— como un verdadero “*vínculo contractual*” del que no puede el Ayuntamiento desligarse por su sola y exclusiva voluntad.

La duda que está surgiendo, casi de forma inmediata, entre empresarios y promotores parece obvia: **¿Qué tiene que decir el Ayuntamiento de Marbella ante un incumplimiento que, en la mayoría de los casos, resulta incontestable, y ante unos perjuicios que, en los mismos supuestos, se antojan claros, cuantiosos y no difícilmente determinables?**

El argumento más recurrente del Consistorio, hasta ahora, es tan simple como, en nuestra opinión, descabellado: cualquier acción estaría **prescrita** por el supuesto transcurso —en la mayoría de los supuestos— del plazo legalmente previsto en el **art. 46 LGP de 1988** (5 años), hoy sustituido por el **art. 25 LGP de 2003** (4 años).

Al respecto debemos hacer, fundamentalmente, dos consideraciones:

- (a) En cuanto al plazo de prescripción de acciones derivadas del incumplimiento de “*convenios urbanísticos*”, son muchas las sentencias que establecen que dicho plazo, al no venir contemplado en la normativa de contratos de las Administraciones Públicas, ni en la Ley General Presupuestaria, debe ser el plazo general de prescripción de las obligaciones personales fijado en el **art. 1964 Cc**, es decir, **15 años**.

El actual **art. 25 LGP** (al igual que su predecesor), que establece un plazo de prescripción de 5 años, está referido, exclusivamente, a las *obligaciones dinerarias o de pago*, sin en modo alguno se haga alusión a *acciones resolutorias o resarcitorias* derivadas del incumplimiento de un “*convenio urbanístico*” o contrato administrativo.

- (b) Por otra parte, con independencia de la posible –y, en nuestra opinión, artificial– controversia que el Ayuntamiento pudiera pretender suscitar en torno al plazo de prescripción legalmente establecido para el ejercicio de este tipo de acciones (5 ó 15 años), lo cierto es que el “*dies a quo*” sólo puede ser la fecha a partir de la cual se pudo haber ejercitado la acción de resolución e indemnización, como consecuencia del incumplimiento municipal; y esta fecha sólo puede ser **aquella en la que se publicó la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU** que no incluyó el contenido del *convenio urbanístico* en cuestión, es decir, el 7 de mayo de 2010.

La conclusión, claro está, es que se aplique el plazo de prescripción que se aplique (ya sea el general de 15 años o el inferior, de 4 ó 5 años, previsto en la LGP), habida cuenta que el incumplimiento del Ayuntamiento no se consumó hasta que se publicó la aprobación definitiva de la revisión del PGOU en mayo de 2010 –lo que resulta irrefutable–, cualesquiera acciones indemnizatorias que los perjudicados a que venimos refiriéndonos pudieran ejercitar hoy frente a la Corporación local **no estarían, desde luego, prescritas**.

En definitiva, la acción *resolutoria e indemnizatoria* a ejercitar por los administrados estaría perfectamente justificada en la mayoría de los casos y, desde luego, no podría considerarse prescrita –en contra de la interesada postura municipal–. Por tanto, el Consistorio marbellí, al margen de los

Pº Pintor Rosales, 20, 1º
28008 Madrid
Tel. 34 91 547 71 84
Fax 34 91 541 63 18
E-mail: pelayo@pelayo-abogados.com



María Auxiliadora, 2, 2º Oficina 5
29602 Marbella (Málaga)
Tel. 34 95 290 04 61
Fax 34 95 277 18 12
E-mail: pelayomarbella@pelayo-abogados.com

[www: pelayo-abogados.com](http://www.pelayo-abogados.com)

problemas de financiación a que deba enfrentarse en el futuro, habrá de lidiar, durante mucho tiempo, y debido a su negligente e irresponsable actuación, con las **importantísimas reclamaciones de responsabilidad** que, a buen seguro, seguirán siendo presentadas por los empresarios y promotores perjudicados.

Ramón Pelayo Torrent
Abogado
RAMÓN C. PELAYO ABOGADOS



CHAMBERS AND PARTNERS EUROPE

EURAVOCAT GROUP, A.E.I.E.: Atenas, Barcelona, Berlín, Bournemouth, Bruselas, Budapest, Copenhague, Ginebra, Lisboa, Lyon, Madrid, Milán, Roma, Salzburgo, Estocolmo, Stuttgart, Tilburg.

