

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN SEGUNDA**

Recurso de apelación SALA TSJ 151/2021 - Recurso de apelación contra sentencias nº 29/2021

Partes:

[REDACTED]

C/ AJUNTAMENT DE MONT-ROIG DEL CAMP

**SENTENCIA Nº 3328/2022 - (Secció: 612/2022)**

**Ilmos. Sres. Magistrados:**

**Don Jordi Palomer Bou**

**Doña Montserrat Figuera Lluch**

**Doña María de los Ángeles Braña López**

En la ciudad de Barcelona, a **29/09/2022**

**VISTOS POR LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CATALUNYA (SECCIÓN SEGUNDA),** constituida para la resolución de este recurso, ha pronunciado en el nombre del Rey, la siguiente sentencia en el rollo de apelación nº 29/2021, interpuesto por [REDACTED]

[REDACTED]



representación procesal de [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED] contra la desestimación por silencio administrativo de las peticiones formuladas ante el Ayuntamiento de Mont-Roig del Camp de resolución de convenios urbanísticos por incumplimiento del Ente Local antedicho. Por otra parte, se impugna también el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de fecha 28/02/2018, que desestima tal petición de resolución y acuerda dar cumplimiento al convenio a través de la tramitación de planeamiento urbanístico general y derivado correspondiente, y de los instrumentos de gestión urbanística necesarios para materializar los derechos urbanísticos reconocidos en los convenios.

La Sentencia apelada –desestimatoria como se ha expuesto-, fundamenta tal decisión, razonando, en resumen, que, en los convenios urbanísticos no se preveía plazo alguno para su ejecución, razón por la cual, no puede deducirse de forma evidente una voluntad incumplidora por parte del Ayuntamiento de cumplir con lo que le incumbía. Bien al contrario, los antecedentes fácticos puestos de manifiesto por el expediente y las actuaciones, acreditan por parte de la Corporación Municipal una voluntad de cumplimiento, aunque sea tardío. A mayor abundamiento, señala que hubo cierta aquiescencia de los actores a la demora municipal. Igualmente, les reprocha el padecimiento de una equivocación a la hora de elegir la acción ejercitada, al considerar, con base en el art. 1.128 del Código civil, que, –pese al transcurso de bastantes años desde la perfección del negocio jurídico-, tenían que, con carácter previo al amparo del artículo mencionado, haber interesado la fijación ante los Tribunales de un plazo para su cumplimiento, lo que no hicieron; por lo que concluye que si no hay incumplimiento no cabe la resolución ni la atribución de indemnización alguna.

La parte apelante, interesa que, previos los trámites procesales correspondientes, deje sin efecto la Sentencia apelada, y, para el restablecimiento de la situación jurídica, dicte Sentencia que:

*“1. Anul·li i deixi sense efecte la desestimació presumpta de les peticions formulades pels actors-recurrents, respectivament, en dates 25.1.2017 i 2.2.2017 per ésser disconformes a Dret.*

*2. Anul·li i deixi sense efecte l'Acord de Junta de Govern Local de data 28.2.2018, per ésser igualment disconforme a Dret.*

*3. Conseqüentment i en qualsevol cas, accedint a la reclamació formulada, condemni a pagar l'Ajuntament demandat les següents quantitats:*

-Al [REDACTED], la quantitat de 645.555,90 €, més els corresponents interessos.

-Als [REDACTED], la quantitat de 30.373,94 €, més els corresponents interessos.

-A la [REDACTED], la quantitat de 300.586,21 €, més els corresponents interessos.

-A les [REDACTED], la quantitat de 123.841,52 €, més les corresponents interessos.

-Als [REDACTED] la quantitat de 7.105,41 €, més els corresponents interessos.

*4.Codemni a l'Ajuntament demandat al pagament de les costes processals causades, en qualsevol cas."*

En apoyo de su pretensión, la representación Letrada de los apelantes, alega, en síntesis, que sus representados cumplieron escrupulosamente, desde la firma de los convenios con su obligación de ceder los terrenos, y, sin embargo, el Ayuntamiento no les ha adjudicado el aprovechamiento urbanístico pactado, por lo que resulta procedente la resolución que solicitan más la indemnización de los daños y perjuicios que aparecen reflejados en el informe del Arquitecto [REDACTED] perito que informó a su instancia cuando presentaron las reclamaciones en la vía administrativa. Por otra parte, aducen que no puede entenderse que concurre demora justificada por parte del Ayuntamiento, porque los convenios tienen fuerza de ley entre las partes y la superficie cedida no puede verse afectada de forma indefinida, de manera que, al no haber respetado el Ayuntamiento lo que le correspondía, procede ahora estimar sus pretensiones, máxime cuando en ningún momento el cumplimiento del contenido del convenio estuvo condicionada a la aprobación de un instrumento urbanístico, como hace ver la Administración demandada.

Por su parte, el Letrado del Ayuntamiento se opone a la apelación y defiende la conformidad a derecho de la Sentencia recurrida. Para el improbable supuesto de que se considerase procedente la resolución de los convenios, discute la cuantía de la indemnización solicitada, postulando que debe estarse en este concreto extremo, al informe valorativo del Técnico Municipal, que los cifra en 25.479,87 €, negando que proceda incluir partida

indemnizatoria alguna en concepto de daños y perjuicios, al no estar acreditados tales daños, ni la relación de causalidad de los mismos con la actuación previa del Ayuntamiento.

## **SEGUNDO.- Antecedentes fácticos de interés.**

Constituyen antecedentes fácticos de interés para la resolución de este litigio, los siguientes:

a) Con fechas 14/09/2.006, 20/12/2.006, 14/09/2.006, 20/02/2.007 y 14/12/2.006, el Ayuntamiento de Mont-Roig del Camp, concierta sendos convenios urbanísticos con los recurrentes, en los que se pactaba, entre otras condiciones, que a cambio de que éstos cedieran anticipadamente los terrenos de su propiedad que estaban afectados por las obras de la Ronda de Ponent en el sector discontinuo SUD-1 Les Femades, recibían del Ayuntamiento una edificabilidad bruta de 0,1667984 m<sup>2</sup>techo/m<sup>2</sup>suelo en dicho sector y, para el caso, de que no resultase aprobado el POUM de Mont-Roig de Camp, o de que variasen las condiciones de desenvolvimiento de dicho sector, el suelo cedido afectado sería igualmente indemnizado por el Ayuntamiento, en las condiciones que se pactaran, a razón del aprovechamiento atribuido.

b) El 22/12/2.010 el Pleno del Ayuntamiento aprueba inicialmente una modificación de los convenios antedichos, debido a que, tras los estudios pertinentes, resultó que las superficies de las fincas de los propietarios firmantes de los convenios eran superiores a las previstas en un principio, (incremento del 34,53%), confiere audiencia a los afectados y procede a la publicación edictal.

c) Con fecha 20/05/2.013, se emite informe por el Arquitecto Municipal, que reconoce expresamente que debido al incremento de la extensión superficiaria afectada para la construcción de la Ronda Ponent, y atendiendo a las condiciones de ordenación y parámetros urbanísticos establecidos en la ficha del POUM vigente por aquel entonces para el sector SUD-1, resulta muy difícil y poco viable el desenvolvimiento del sector, en las condiciones establecidas en dicho instrumento urbanístico.

d) El 28/09/2.016 se contratan servicios jurídicos externos para que presentaran al Ayuntamiento un informe-propuesta de modificación del planeamiento a fin de adaptarlo al nuevo ámbito afectado tras la ejecución de las obras de la Ronda Ponent, las nuevas necesidades del mercado, la coyuntura económica actual, y así dar cumplimiento a los convenios urbanísticos.

e)El 08/01/2.017 se adopta acuerdo por la Junta de Gobierno Municipal y contratan los servicios de arquitectura para redactar una propuesta de modificación del POUM. En el citado acuerdo se hace constar que es necesario dar respuesta a los propietarios por lo que respecta a sus peticiones de dar cumplimiento a los convenios firmados.

f)Con fechas 25/01 y 01/02/2.017 se presentan solicitudes idénticas por parte de los recurrentes en las que interesan como petición principal el cumplimiento del convenio suscrito y, con carácter subsidiario, la resolución del mismo, conjuntamente con la petición de indemnización que correspondería a cada propietario, según la superficie afectada. Se avala con el informe pericial del Arquitecto [REDACTED] fechado el 15/09/2.016.

g)Durante el mes de febrero, abril, mayo y junio del año 2.017 se mantienen diversas reuniones con el equipo jurídico y técnico contratados con los servicios técnicos y representantes municipales, a los efectos de avanzar en la propuesta de modificación. El 22/06/2.017 se mantiene una reunión informativa con los propietarios afectados para explicarles la propuesta de modificación de la planificación municipal.

h)Con fecha 30/06/2.017 se mantiene reunión con el Jefe del Servicio Territorial de Urbanismo de Tarragona para exponer la propuesta de modificación que se plantearía ante la Comisión de Urbanismo de Tarragona.

i)El 30/10/2.017 se interpone recurso contencioso-administrativo por los aquí recurrentes por entender desestimadas por silencio administrativo sus peticiones, que se tramitó ante el Juzgado Contencioso-administrativo núm. 1 de Tarragona.

j)La propuesta mencionada antes tuvo entrada formal en el Ayuntamiento el 05/02/2.018. Con fecha 07/02/2.018 se remite a la Oficina de Evaluación Ambiental de Tarragona para informe de evaluación ambiental estratégica. Con el resultado de este trámite, se han obtenido dos informes: (1)El informe de la Oficina Ambiental Estratégica (OTAATA) de fecha 06/06/2.018. (2)El informe de la Comisión Territorial de Urbanismo de 13/07/2.018.

### **TERCERO.- Solución de la Sala.**

Visto el contenido de los dos expedientes administrativos y más de las presentes actuaciones, se adelanta, que procede desestimar el recurso de apelación, por lo que sigue:

1º)De conformidad con el art. 111 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, (RD-Leg. 781/86, de 18 de abril), y el art. 86 de la LPAC vigente (Ley 39/15) -que tiene contenido similar-, las Administraciones Públicas

podrán celebrar acuerdos, pactos, **convenios** o contratos con personas tanto de derecho público como privado, siempre que no sean contrarios al ordenamiento jurídico ni versen sobre materias no susceptibles de transacción y tengan por objeto satisfacer el interés público que tienen encomendado, con el alcance, efectos y régimen jurídico específico que en cada caso prevea la disposición que lo regule.

2º) Los convenios urbanísticos son instrumentos de acción concertada que en la práctica pueden asegurar una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general (SSTS de 15/03/1.997, EDJ 1636; 28/09/1.998 EDJ 22480).

3º) Se ha sostenido que, con independencia de algunas particularidades propias, sobre todo en los de planeamiento, los convenios urbanísticos son verdaderos contratos para los cuales son exigibles los requisitos esenciales del Código Civil, esto es, consentimiento, objeto y causa (STSJ Baleares de 14/07/2.003, EDJ 199325). Es más, su naturaleza contractual -con las matizaciones propias del derecho público en la materia-, determina que se sometan a los principios y normas rectoras del derecho de obligaciones (STS de 13/06/2.011, EDJ 120702, entre otras muchas), por lo que procede su **resolución** en caso de incumplimiento de una de las partes, con indemnización de los daños y perjuicios causados -art. 1.101 y 1.124 del Código Civil-, (STSJ Cataluña de 28/09/2.015, EDJ 215153 y de 16/11/2.015, EDJ 240816).

4º) Más o menos recientemente, hay que resaltar la importantísima STS en interés casacional núm. 1138/2.019 que fija la doctrina siguiente: *“1) Ante la imposibilidad de cumplimiento de un convenio de planeamiento por causa sobrevenida, desaparece la obligación asumida por el Ayuntamiento de entregar el aprovechamiento urbanístico o su equivalente económico. 2) La única obligación que subsiste es la de indemnizar al propietario por el valor de los terrenos cedidos, cuando no sea posible su restitución, pudiendo entre otros criterios valorativos, aplicar las reglas de valoración establecidas para la fijación del justiprecio en expropiaciones.”*

5º) En el presente caso, sin embargo, la prueba revela que no puede considerarse de forma evidente y palmaria, que el Ayuntamiento incumpliera el convenio, ni aún siquiera que concurriera una supuesta imposibilidad material de ejecución del mismo, y ello por falta de concurrencia de una nutrida y cumplida actividad probatoria, para su posible aceptación, de conformidad con el art. 217.2 de la LEC aplicable supletoriamente.

La anterior afirmación obedece, en primer lugar, al hecho no controvertido y por lo tanto no precisado de prueba plena, consistente en que no se ha fijado efectivamente un plazo cierto

para que el Ente Local le dé cumplimiento. Y es que, si no se ha establecido un plazo determinado, por muchos años que pasen, no puede considerarse que el Ayuntamiento sencillamente incumplió.

A falta de pacto entre las partes al respecto del término, existía la posibilidad de acudir por los apelantes al art. 1.128 del Código Civil para que el Juzgado fijara un plazo, pero decidieron acudir en esta apelación al ejercicio directo de una acción de resolución del convenio, dando por hecho que había incumplimiento porque habían transcurrido una serie de años sin materializarse el aprovechamiento urbanístico a que se obligó la Administración.

Entendemos que no es así.

El artículo mencionado reza que: *“Si la obligación no señalare plazo, pero de su naturaleza y circunstancias se dedujere que ha querido concederse al deudor, los Tribunales fijarán la duración de aquél. También fijarán los Tribunales la duración del plazo cuando éste haya quedado a voluntad del deudor”*.

En segundo lugar, no se percatan de que, aunque se diera por válido como sostienen en el recurso, que la fijación judicial del plazo no procedía, por lo supuestamente taxativo y clarividente de la cláusula 4ª (en casi todos lleva esta numeración), lo cierto es que la actuación del Ayuntamiento puesta de manifiesto en los antecedentes fácticos del FD anterior, tratando de llevar a cabo el cumplimiento de lo pactado, a través de una multiplicidad de actuaciones desarrolladas a lo largo de todos estos años, demuestra que pese a las contingencias urbanísticas y de coyuntura económica con las que se encontró, no tiene una voluntad incumplidora.

Todo convenio urbanístico tiene que respetar las normas imperativas, entre las que se encuentran las de naturaleza reglamentaria, como sería el POUM, y dado que, el POUM del 2.007, vigente a la fecha de aprobación de los convenios iniciales no había previsto el aumento de superficie que tuvieron después las parcelas, faltaba adaptar el planeamiento a los nuevos terrenos, que, en ese exceso superficiario, no quedarían incluidos en el Sector de Les Femades.

Por ello resultaba necesaria una modificación del POUM, que se está tramitando actualmente a fecha del escrito de apelación, a través de un procedimiento que tiene unos trámites que duran años.



Debe tenerse en cuenta por lo apelantes que, Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en Sentencias como la de 08/11/2.012, señala que, a pesar de la existencia de un convenio, no puede obviarse el denominado principio de indisponibilidad de las potestades de planeamiento, que es un límite de todo convenio, siempre que actúe en aras del interés general y según el principio de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, lo que en este caso se cumple, pues la modificación del convenio urbanístico pretende, conforme a lo explicado, dar cumplimiento a lo pactado y entregar a la parte apelante el aprovechamiento urbanístico a que se obligó.

Las parcelas antes del convenio ya inicial carecían de carácter urbanizable, naturaleza que se cambia ya con el perfeccionamiento del convenio inicial.

Por consiguiente, hasta el momento y mientras no se produzca la aprobación definitiva de la modificación del planeamiento, en la que sin lugar a dudas se reflejara la imposibilidad de cumplimiento de la obligación municipal, no puede considerarse como incumplido el convenio que obligó a las partes, ya que consta argumentado en todo momento (Antecedentes fácticos de interés) los motivos ajenos a la demandada que han influido obstaculizando el planeamiento conveniado, (ampliación de las fincas, cambio de la coyuntura económica y falta de viabilidad del POUM del 2.007), a lo que debe añadirse que los afectados estuvieron informados del devenir de los acontecimientos, por lo que no se observa indefensión al respecto.

Por todo ello, no cabe más que, -como se anticipó-, desestimar el recurso de apelación.

#### **CUARTO.- Costas procesales.**

Al haber sido desestimado el recurso de apelación, en virtud del principio del vencimiento objetivo, las costas procesales se imponen a la parte apelante, en la cantidad máxima de 1.500 €, por todos los conceptos, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.2 y 4 de la LRJCA (Ley 29/98).

Vistos los preceptos legales citados y demás de general y pertinente aplicación,

**FALLAMOS**

**1º)DESESTIMAR** el recurso contencioso-administrativo de apelación promovido por la representación procesal [REDACTED], contra la Sentencia de fecha 07/05/2.020 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-administrativo núm. 1 de Tarragona, -que desestima el recurso contencioso promovido por los anteriormente mencionados contra la actuación administrativa descrita en el FD PRIMERO-, cuyo contenido se mantiene.

**2º)IMPONER** las costas procesales a la parte apelante, en la cantidad máxima de 1.500 €, por todos los conceptos.

Notifíquese a las partes la presente Sentencia, que no es firme. Contra la misma cabe deducir, en su caso, recurso de casación ante esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en la Sección 3ª, Capítulo III, Título IV de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA). El recurso deberá prepararse en el plazo previsto en el art. 89.1 LJCA.

Y adviértase que en el BOE nº 162, de 6 de julio de 2016, aparece publicado el Acuerdo de 20 de abril de 2016, de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, sobre la extensión máxima y otras condiciones extrínsecas de los escritos procesales referidos al recurso de casación.

Conforme a lo dispuesto en el Reglamento (EU) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, a la que remite el art. 236 bis de la ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en el real Decreto 1720/2007 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la LOPD, hago saber a las partes que sus datos personales han sido incorporados al fichero de asuntos de esta Oficina judicial, donde se conservarán con carácter confidencial y únicamente para el cumplimiento de la labor que tiene encomendada y bajo la salvaguarda y la responsabilidad de la misma y en donde serán tratados con la máxima diligencia

Así por esta nuestra Sentencia, de la que se unirá certificación al presente procedimiento, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Ponente, La Ilma. Sra. María de los Ángeles Braña López, estando la Sala celebrando audiencia pública, de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.