

D. DERECHO ADMINISTRATIVO	CONVENIO URBANÍSTICO	Núm. 133/2002
------------------------------	----------------------	------------------

Julio GALÁN CÁCERES
Profesor del CEF

• **ENUNCIADO:**

El día 1 de abril de 1996 el Ayuntamiento de X y una entidad mercantil acuerdan un pacto, que se documenta en acta administrativa, consistente, sustancialmente, en que el Ayuntamiento se compromete a gestionar ante el órgano competente de la Comunidad Autónoma que la Revisión del PGOU, que había sido aprobado inicialmente, sea modificada con la asignación de una franja de 50 m de longitud y 20 m de profundidad como zona de Densificación Urbana de Intensidad II y por ello edificable a planta baja y dos pisos, dando frente a la calle del Altozano; y, por su parte, la entidad mercantil cedería gratuita y libre de cargas una superficie de 3.750 m² para dotaciones públicas, como consecuencia de deducir los 2.000 m² que resultarían edificables; cesión que tendría lugar 30 días después de la aprobación definitiva en el sentido indicado. El pacto no tendría validez alguna hasta su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento. El día 16 de febrero de 1997 el alcalde del Ayuntamiento comunica a la citada entidad, en contestación a su instancia del 7 del mismo mes, referente a las condiciones de edificabilidad de los terrenos sitos en varias calles de la localidad afectadas por el contenido de lo pactado que, según los Servicios Técnicos Municipales, en el PGOU que había sido aprobado definitivamente el día 14 de julio de 1996, los terrenos grafiados en color rojo en el plano que adjunta a escala 1:2000, se califican en zona de Densificación Urbana Intensidad II y, por ello, edificables a planta baja y dos pisos.

Lo cierto era que en el Plan General aprobado no se contenía referencia alguna a lo afirmado por el Ayuntamiento en las calles referidas.

El día 30 de junio de 1997 el Pleno del Ayuntamiento acuerda aprobar el acta administrativa firmada el día 1 de abril a los efectos pactados, quedando así tal acta incorporada al acuerdo aprobatorio; y el día 15 de septiembre de 1997 la entidad mercantil en acta notarial, en la que está presente el Ayuntamiento, otorga la escritura pública de cesión gratuita y libre de cargas de los 3.750 m², mientras que el Ayuntamiento se compromete al cumplimiento de las obligaciones dimanantes del acta administrativa mencionada.

Con posterioridad, a la petición por parte de la entidad mercantil de licencia de obras para construir edificio de locales de negocio y vivienda en una de las citadas calles afectadas por el pacto, el Ayuntamiento le deniega tal licencia el día 6 de febrero de 2001, denegación que se repite ante otra petición de licencia para instalar un garaje aparcamiento en la misma calle, en 20 de marzo del mismo año.

Tales denegaciones fueron objeto de sendos recursos jurisdiccionales que, tramitados acumuladamente, terminaron por sentencia que confirmaron los actos municipales impugnados de fecha 14 de julio de 2003. Apelada la sentencia, al no comparecer el apelante se declara desierto el recurso el 23 de enero de 2004.

La entidad mercantil, posteriormente, el día 30 de enero de 2004, solicita del Ayuntamiento la retrocesión del terreno de 3.750 m² que le había cedido el día 15 de septiembre de 1997, y ante la denegación de su solicitud lleva su pretensión a la vía jurisdiccional, basado en el error a que fue inducido por la corporación cuando le informó de la viabilidad legal de la edificación cuando en realidad no era así, por lo que estimaba que había existido un vicio de nulidad del contrato celebrado. Subsidiariamente, solicita se le indemnice por el valor de los terrenos en cuestión.

El Ayuntamiento se opone a esta pretensión alegando:

1. Que ese error pudo salvarlo, muy fácilmente, consultando el PGOU.
2. Prescripción de la acción de nulidad del contrato celebrado.

• CUESTIONES PLANTEADAS:

1. Naturaleza jurídica del pacto celebrado.
2. Ajuste a derecho de la denegación de las licencias por parte del Ayuntamiento.
3. Analizar la procedencia o no de las razones esgrimidas por la entidad mercantil en el recurso interpuesto por la denegación de la retrocesión, así como la indemnización solicitada y las alegadas por el Ayuntamiento en su defensa.
4. ¿Resulta conforme a derecho que la entidad mercantil haya recurrido a la jurisdicción contencioso-administrativa en todas las ocasiones, en lugar de a la jurisdicción ordinaria?

• SOLUCIÓN:

1. Respecto a la primera de las cuestiones planteadas en torno a la naturaleza jurídica del pacto celebrado hay que señalar que el pacto documentado en acta administrativa de 1 de abril de 1996, y que alcanzó plena validez a partir del 30 de junio de 1997 entre la entidad mercantil y el Ayuntamiento es, lisa y llanamente, un contrato en que la primera se obliga a ceder determinado terreno al Ayuntamiento, siempre que la gestión de éste tenga el resultado de hacer posible la edificación que deseaba la entidad mercantil.

Es un contrato válidamente celebrado por los órganos competentes de la Administración Local, cuyo cumplimiento por parte de la cedente pende de una condición, cual era que las gestiones de la corporación ante el órgano competente para la aprobación definitiva del Plan General de Ordenación Urbana dieran resultado en el sentido de permitir en unas determinadas calles la edificación deseada por la entidad mercantil y aceptada por el Ayuntamiento como lo demuestra que en la aprobación provisional del citado Plan así lo hizo constar.

Otra cuestión es si dicha condición se cumplió o no y, por tanto, la posible responsabilidad del Ayuntamiento si no fue así.

Finalmente, hay que señalar que se trata de un contrato administrativo especial, a tenor de lo previsto en el artículo 5.º 2 b) del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones

Públicas (TRLCAP) aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, pues parece fuera de toda duda que el mismo resulta vinculado al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer una necesidad pública de la específica competencia de la Administración Local.

2. Respecto al ajuste a derecho de la denegación de las licencias solicitadas por la entidad está fuera de toda duda.

El no derogado ni declarado inconstitucional artículo 134.1 del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo dispone la obligatoriedad de los Planes de Ordenación Urbana y normas similares tanto para los particulares como para las propias Administraciones Públicas, por un lado, y, por otro, es indiscutible el valor de normas reglamentarias que tienen las contenidas en dichos Planes, por tanto, no tenía otra opción el Ayuntamiento que la de denegar dichas licencias por ser contrarias al ordenamiento jurídico, sin que en ningún caso actos administrativos puedan contrariar lo dispuesto en normas reglamentarias.

Otra cuestión será, por un lado, la responsabilidad que el Ayuntamiento contrae frente a la entidad mercantil con la que se comprometió en el contrato ya señalado por no haber tenido éxito sus gestiones ante el órgano competente para la aprobación definitiva del Plan General, incumpléndose de este modo la condición impuesta en dicho contrato, que más tarde abordaremos; y, por otro lado, las posibles acciones que pudiera entablar la propia Entidad Local contra la decisión del órgano de la Comunidad Autónoma que, discrepando del contenido de la aprobación provisional del referido Plan aprobado por el Ayuntamiento, no recogió la edificabilidad, en el sentido indicado, de los terrenos pertenecientes a la entidad mercantil.

El caso no nos especifica las razones de por qué la Comunidad Autónoma no respetó la voluntad municipal al aprobar definitivamente el Plan. Es cierto que en caso de existir razones de interés supramunicipal la Comunidad puede introducir variaciones que, de ser esenciales, deberían originar un nuevo trámite de información pública del Plan. Pero, en este caso, de los datos aportados en el relato fáctico no podemos deducir si esa actuación autonómica supuso o no una vulneración de la autonomía local.

En conclusión, las cuestiones apuntadas afectarán al régimen de relaciones entre la Administración Municipal y la Autonómica, y a la indudable responsabilidad de aquella frente a la entidad mercantil, pero, en ningún caso, afecta a la legalidad de la denegación de las licencias solicitadas.

3. Con relación a los argumentos esgrimidos por la entidad recurrente en su recurso jurisdiccional ante la denegación de la retrocesión de terreno y, en su caso, de la indemnización solicitada, adelantemos que creemos que le asiste la razón y que, por tanto, no son atendibles las razones mantenidas en su defensa por el Ayuntamiento.

A) Que hubo error inducido por el Ayuntamiento está fuera de toda duda. Ante la solicitud de información por parte de la entidad en el sentido de si, en resumidas cuentas, en el Plan definitivamente aprobado contiene o no la calificación deseada de su terreno, es decir, si se ha cumplido o no la condición de la que pendía el contrato, la respuesta por parte del Ayuntamiento es afirmativa cuando, en realidad, en ese Plan no se contenía tal calificación. Y no sólo eso, sino que el Ayuntamiento, suponemos que a sabiendas de que aquello no es cierto, meses después aprueba y ratifica en sesión plenaria el Acuerdo de 1 de abril de 1996. Cumpliendo la entidad mercantil, a continuación, con su obligación de entregar los metros cuadrados del terreno en cuestión.

Realmente, el comportamiento del Ayuntamiento es rayano a una responsabilidad penal, exigible respecto a sus responsables, cuando, a sabiendas de su ilegalidad, consume un contrato respecto al que sabía que se había incumplido la condición impuesta. Por tanto, esta conducta excede de la mera ilegalidad administrativa o civil para entrar en la penal.

Defenderse éste afirmando que la entidad mercantil pudo conocer la verdad de su situación consultando el Plan General y asunto resuelto no es sino una muestra de cinismo y de desconocimiento de los principios a que ha de ajustarse la actuación administrativa que merecen un reproche más allá del meramente administrativo.

Los principios de buena fe y de confianza legítima deben presidir la actuación de las Administraciones Públicas. Y si los mismos han de regir en las relaciones de carácter general entre aquéllas y los ciudadanos, con más razón deben presidir las relaciones jurídicas concretas que se entablen entre ellos como es el caso que analizamos, donde existe una relación contractual con unos derechos y obligaciones concretas de las partes. Por tanto, apelando a aquellos principios, así como a los que deben presidir todo tipo de contratación, no puede admitirse el peregrino argumento mantenido por el Ayuntamiento.

B) Como consecuencia de ello, podemos afirmar que, efectivamente, el cumplimiento del contrato mediante la cesión del terreno ofrecido, documentado en el acto de 15 de septiembre de 1997, estaba viciado por el error de creer la cedente que la condición había sido cumplida, cuando en realidad no era así. Error al que llegó por la propia comunicación inexacta del Ayuntamiento en cuestión.

Ahora bien, estamos en presencia de un error de vicio del consentimiento que produce como efecto la anulación de tal contrato, pero no la nulidad absoluta puesto que en el mismo concurren los elementos esenciales contemplados en el artículo 1.261 del Código Civil (CC): consentimiento, objeto y causa.

C) Respecto a la prescripción de la acción de nulidad alegada por el Ayuntamiento, al amparo de lo dispuesto en el artículo 1.301 del CC, por haber transcurrido el plazo de cuatro años que en dicho precepto se establece, a partir del día 15 de enero de 1997 hasta que el día 30 de enero de 2004 solicita la retrocesión del terreno cedido, no es cierto.

La alegación olvida una circunstancia que incide en el cómputo de dicho plazo y que paraliza el mismo, como es la denegación por parte del Ayuntamiento el día 6 de febrero de 2001 de las licencias que había solicitado en la creencia errónea -en el error- de que el Plan General amparaba tal petición. Ante ello, acude a la jurisdicción contencioso-administrativa, hasta que el día 23 de enero de 2004 se declara desierto el recurso que daba la razón al Ayuntamiento.

En concreto, el plazo de cuatro años del artículo 1.301 del CC terminaba el día 15 de septiembre de 2001, pero estuvo interrumpido desde el día 6 de febrero de 2001 hasta el día 23 de enero de 2004. Por tanto la pretensión estaba dentro del plazo de los cuatro años que fija el citado artículo 1.301.

D) Respecto a la petición de la indemnización, en base a lo que ya hemos comentado, hay que señalar que, aunque tiene razón respecto a la retrocesión de los terrenos cedidos, es lo cierto que si en éstos se ha procedido a la ubicación de viales o zonas verdes o a cualquier otra construcción, lo que procede será la indemnización correspondiente conforme al valor actual del mismo, a tenor de lo previsto en los artículos 1.303 y 1.307 del CC.

4. Finalmente, respecto a si resulta procedente que la entidad mercantil haya recurrido a la jurisdicción contencioso-administrativa ante los incidentes y problemas surgidos en relación al contrato analizado, la respuesta debe ser afirmativa.

Ya apuntamos al principio de las soluciones que se trataba de un contrato administrativo especial a tenor del artículo 5.º 2 b) del TRLCAP de 2000. Pues bien, el artículo 7.º 2 del mismo texto

legal señala que dicho orden jurisdiccional es el competente para resolver las controversias que surjan entre las partes en los contratos administrativos.

• **SENTENCIAS, AUTOS Y DISPOSICIONES CONSULTADAS:**

- **Código Civil, arts. 1.261, 1.301, 1.303 y 1.307.**
- **RDLeg. 1/1992 (Régimen del Suelo y Ordenación Urbana), art. 143.**
- **RDLeg. 2/2000 (TRLCAP), arts. 5.º 2 b) y 7.º 2.**