Roj: **STS 3755/2024** - **ECLI:ES:TS:2024:3755**

Id Cendoj: **28079130052024100235**
Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**
Sede: **Madrid**
Sección: **5**
Fecha: **24/06/2024**
Nº de Recurso: **7145/2022**
Nº de Resolución: **1108/2024**
Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**
Ponente: **WENCESLAO FRANCISCO OLEA GODOY**
Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **SJCA, Cuenca, núm. 1, 02-03-2020 (proc. 344/2019),**
**STSJ CLM 1709/2022,**
**ATS 2023/2023,**
**STS 3755/2024**

FONDO DOCUMENTAL

**T R I B U N A L S U P R E M O**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

**Sentencia núm. 1.108/2024**

Fecha de sentencia: 24/06/2024

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7145/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 11/06/2024

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

Procedencia: T.S.J.CAST.LA MANCHA CON/AD SEC.1

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7145/2022

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

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Sinforiano Rodriguez Herrero

**TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Quinta**

***Sentencia núm. 1108/2024***

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Carlos Lesmes Serrano, presidente

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

D.ª Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 24 de junio de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7145/2022 interpuesto por el Ayuntamiento de Cuenta, representado por la procuradora doña Mercedes Carrasco Parilla y dirigido por el letrado don Francisco Javier Jiménez de Cisneros Cid contra la sentencia núm. 165/2022, de 19 de mayo, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha (Secc. 1ª), recaída en el recurso de apelación núm. 176/2020, que a su vez procede del Procedimiento Ordinario núm. 344/2019, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cuenca.

Se han personado como parte recurrida D. Juan Alberto , D. Pedro Enrique y D. Agapito , representados por la procuradora doña Yolanda Segovia Rubio, bajo la dirección letrada de don Fernando Castellanos López.

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

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.- Objeto del proceso en la instancia.-**

La representación procesal de D. Juan Alberto , D. Pedro Enrique y D. Agapito interpuso recurso contencioso-administrativo (nº 344/2019) contra la desestimación presunta de su solicitud, formulada ante el Ayuntamiento de Cuenca, de resolución de los convenios urbanísticos suscritos en fecha de 12 de junio de 2008 y de 5 de diciembre de 2008, habiendo recaído sentencia estimatoria parcial del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cuenca, de 2 de marzo de 2020, cuyo fallo fue del siguiente tenor: " *Que estimando parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Juan Alberto , D. Pedro Enrique y D. Agapito , contra el Ayuntamiento de Cuenca, debo declarar y declaro procedente la resolución de los Convenios Urbanísticos suscritos entre las partes litigantes, con el reintegro a la parte actora de la cantidad satisfecha al Ayuntamiento demandado en cumplimiento de dichos Convenios, más los intereses legales procedentes, en los términos establecidos en el F.D. 4º de la presente resolución judicial; todo ello sin costas.* "

Respecto del abono de intereses, la sentencia establecía en su Fundamento Cuarto que el mismo debía efectuarse " *(...) no desde la fecha de su efectivo ingreso hasta el pago de la misma, como solicita la parte actora, pues durante todo este tiempo el Convenio ha desplegado sus efectos jurídicos, sino desde el momento en que la parte actora formula su reclamación contractual al Ayuntamiento demandado, solicitando la resolución de dichos Convenios y la restitución de las cantidades ingresadas (...)*".

Frente a la referida sentencia interpusieron recurso de apelación las respectivas representaciones procesales del Ayuntamiento de Cuenca y de D. Juan Alberto , D. Pedro Enrique y D. Agapito (vía adhesión), seguido con el nº 176/2020 ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha.

Dicha Sala dictó sentencia el 19 de mayo de 2022, desestimando el recurso de apelación interpuesto por el referido Ayuntamiento y estimando parcialmente el recurso de apelación formulado por D. Juan Alberto , D. Pedro Enrique y D. Agapito , y revocando la sentencia del Juzgado en el único aspecto relativo a la delimitación del plazo inicial de abono de intereses, que fijó desde la fecha de los ingresos de las sumas cuya devolución impuso la sentencia del Juzgado, confirmando el resto de los pronunciamientos.

La sentencia de la Sala, a los efectos que ahora interesan, razona así en relación con la delimitación de la fecha desde la que han de abonarse los intereses:

"[...] **OCTAVO. -** Resultando procedente desestimar el recurso de apelación del ayuntamiento, debemos examinar ahora la pretensión que se formula en la adhesión, por cuanto los iniciales recurrentes entiende que la delimitación de los intereses debidos por parte de la sentencia no resulta conforme a Derecho, en la medida en que la obligación de abono de los mismos debe computarse desde la fecha hizo la entrega de las cantidades en cumplimiento de los convenios urbanísticos litigiosos.

*Ciertamente en apoyo de la pretensión ejercitada por la parte actora existen pronunciamientos dictados por varios Tribunales Superiores de Justicia donde acogen esta tesis, pudiendo citar, a título de ejemplo la Sentencia del TSJ de Andalucía, Sede Sevilla, de fecha 19 de octubre de 2017 en la que indica:*

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ

*Sentado, como ya ha quedado expuesto, el carácter contractual del convenio suscrito entre las partes, es de aplicación a los efectos que nos ocupa lo dispuesto en el primer inciso del párrafo segundo del artículo 1124 CC , en cuya virtud "El perjudicado podrá escoger entre exigir el cumplimiento o la resolución de la obligación, con el resarcimiento de daños y abono de intereses en ambos casos."*

*Como ha dicho esta Sala (sede Granada) en reciente Sentencia núm. 268/2017 de 31 enero, dictada en Recurso de Apelación núm. 889/2015 , " La resolución del contrato conduce a que las partes deban restituirse las prestaciones desde el mismo momento de su celebración, concediéndole efectos retroactivos o "ex tunc", así la sentencia del T.S. 26 de marzo de 2012 , siempre en sede civil, reiterando la doctrina fijada por la sentencia de 17 de junio de 1986 , citada en las de 5 de febrero de 2002 y 27 de octubre de 2005, que "es opinión comúnmente aceptada, tanto por la doctrina científica como por la jurisprudencia, que la resolución contractual produce sus efectos, no desde el momento de la extinción de la relación obligatoria, sino retroactivamente desde su celebración, es decir, no con efectos "ex nunc" sino "ex tunc", lo que supone volver al estado jurídico preexistente como si el negocio no se hubiera concluido, con la secuela de que las partes contratantes deben entregarse las cosas o las prestaciones que hubieran recibido en cuanto la consecuencia principal de la resolución es destruir los efectos ya producidos, tal como se ha establecido para los casos de rescisión en el art. 1295 del Código Civil al que expresamente se remite el art. 1124 del mismo Cuerpo legal , efectos que sustancialmente coinciden con los previstos para el caso de nulidad en el art. 1303 y para los supuestos de condición resolutoria expresa en el art. 1123".*

*Por tanto, si tras la resolución contractual se pretende volver al estado jurídico preexistente, retornando al estado anterior, con reintegro por cada parte contratante de las cosas y valor de las prestaciones que aportaron por razón del contrato, debemos aceptar que las cantidades a las que se condena al Ayuntamiento a devolver a la parte recurrente devenguen intereses desde la fecha en que se produjo el ingreso de aquéllas (en este sentido, Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sección 1ª, núm. 280/2016 de 8 abril, dictada en Recurso de Apelación núm. 1643/2015 ); más si tenemos en cuenta que el incumplimiento municipal aquí apreciado lo es ya desde el inicio de la relación contractual con las recurrentes, al no aprobarse o ratificarse el convenio por el órgano competente (pese a lo que en él se preveía expresamente), privándole así de validez y eficacia.*

*Frente a este criterio se opone por el Ayuntamiento la existencia de varios pronunciamientos donde se ha analizado esta misma cuestión, entre los que se cita las sentencias del TSJ de Murcia de fecha 7 de febrero de 2020 y la del TSJ de Cataluña de 29 de noviembre de 2009 . Ahora bien en la primera sentencia se fija el abono de intereses desde la fecha de la reclamación, pero es lo cierto es que no consta que la parte actora reclamara una cantidad superior en concepto de intereses, mientras que la segunda concurre una singularidad como es la conformidad de los contratantes ante una inicial desestimación de la solicitud de devolución.*

*También se alega la existencia de novedosa doctrina elaborada por la Sala Primera del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 13 de junio de 2019 , pero es lo cierto que este pronunciamiento aborda la cuestión relativa a la fecha del inicio del cobro de intereses en el caso de que prospere una pretensión de abono de daños y perjuicios vinculados a un incumplimiento contractual, siendo por ello que especifica " De forma equivocada, como si se tratara del efecto propio de la nulidad del negocio, la sentencia recurrida aplica los intereses legales a la cantidad invertida desde la fecha de la inversión".*

*No obstante, en el supuesto que examinamos, tal como refleja la doctrina antes citada, existe una doctrina asentada que equipara estos supuestos a los de nulidad en base a la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo que no se ve corregida por el precedente citado por el Ayuntamiento que afecta a un supuesto diferente, siendo lo cierto que en este caso nos acercamos en mayor medida al supuesto de perdida sobrevenida de la base del contrato.*

*Teniendo en cuenta tales precedentes, este Tribunal se decanta por asumir la posición de los apelantes y con ello la pertinencia de revocar la sentencia de la instancia en este punto, reconociendo el deber de abono de los intereses desde las fechas de ingreso de las sumas cuya restitución ya había acordado el pronunciamiento de instancia.*

Ahora bien, esta estimación no puede conllevar que se modifique el pronunciamiento de costas de la primera instancia y ello por entender que la cuestión puede suscitar dudas jurídicas, no solamente en base a la existencia de sentencias donde se haya podido fijar un criterio distinto, a las que nos hemos referido, sino también a la posible trascendencia que pueda tener el criterio fijado por el Tribunal Supremo en orden a la prelación de normas aplicables a estos supuestos y en particular la preferencia que debe otorgarse a la normativa de contratación pública y sus normas de desarrollo, aspecto que se menciona en su sentencia de fecha 29 de enero de 2020, antes citada, si bien con ocasión de la delimitación de la normativa aplicable a la prescripción. [...]"

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

La representación procesal del Ayuntamiento de Cuenca preparó recurso de casación contra dicha sentencia, denunciando la infracción de los artículos 1.256 y 1.258 del Código Civil, así como de los artículos 1.101, 1.108 y 1.124 del Código Civil y de la jurisprudencia civil, con cita de la STS de 13 de junio de 2019 ( ECLI:ES:TS:2019:1943). Alega, en esencia, en lo que a este auto de admisión interesa, que la resolución por incumplimiento del convenio (a diferencia de la nulidad) sólo tiene efectos *ex nunc*, puesto que hasta ese momento el contrato ha venido desarrollándose normalmente, de forma que los intereses en concepto de daño, como consecuencia de la declaración de resolución del convenio urbanístico de gestión, sólo deben fijarse desde la fecha de la resolución del convenio declarada judicialmente.

Por lo que concierne al interés casacional objetivo del recurso, la parte recurrente invocó los supuestos contemplados en los apartados 2.a), b) y c) del artículo 88 de la LJCA.

**TERCERO.- Admisión del recurso.-**

Mediante auto de 20 de septiembre 2022, 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 1 de marzo de 2023, acordando:

"1º) Admitir el recurso de casación n.º 7145/2022, preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Cuenca contra la sentencia de 19 de mayo de 2022 dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso de apelación nº 176/2020.

**2º)** Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en determinar el momento desde el que se devengan los intereses de demora en el supuesto de resolución de un convenio urbanístico de monetarización por incumplimiento de la Administración local.

**3º)** Identificar como normas que, en principio, serán objeto de interpretación, sin perjuicio de que la sentencia pudiera extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, las mencionadas en el Fundamento Segundo, apartado III, de este auto.

**4º)** Ordenar la publicación de este auto en la página web del Tribunal Supremo, haciendo referencia al mismo, con sucinta mención de las normas que serán objeto de interpretación.

**5º)** Comunicar inmediatamente a la Sala de instancia la decisión adoptada en este auto.

**6º)** Remitir las actuaciones a la Sección Quinta de esta Sala Tercera, a la que corresponde la sustanciación y decisión de este recurso con arreglo a las normas sobre reparto de asuntos.

Contra la presente resolución no cabe recurso alguno."

**CUARTO.- Interposición del recurso.-**

Abierto el trámite de interposición del recurso, se presentó escrito por la representación procesal del Ayuntamiento de Cuenca con exposición razonada de las infracciones normativas y/o jurisprudenciales, precisando el sentido de las pretensiones que deduce y los pronunciamientos que solicita y termina suplicando a la Sala: "que admita este escrito y tenga por formulada la interposición del recurso de casación contra la sentencia indicada en el encabezamiento de este escrito, procediendo a su tramitación legal correspondiente y, con estimación del mismo, case la Sentencia de instancia en el sentido expuesto."

**QUINTO.- Oposición al recurso.-**

Dado traslado para oposición, la representación procesal de D. Juan Alberto , D. Pedro Enrique y D. Agapito , presentó escrito argumentando en contra del planteamiento del recurso, suplicando a la Sala: "que tenga por presentado, en tiempo y forma, este escrito de OPOSICIÓN AL RECURSO DE CASACIÓN formulado por la representación procesal del AYUNTAMIENTO DE CUENCA contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de 17 de junio, recaída en el recurso de apelación núm. 189/2022, que a su vez procede del Procedimiento Ordinario núm. 344/2019, del Juzgado de lo Contencioso- Administrativo de Cuenca, se sirva admitirlo y, en su virtud, previos trámites procesales oportunos, dicte en su día sentencia por la que, previa desestimación del recurso de casación formulado de contrario, se confirme íntegramente la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, ya citada, con expresa imposición de costas a la parte recurrente."

**SEXTO.-** Ninguna de las partes solicitó la celebración de vista y la Sala no la consideró necesaria, señalándose para votación y fallo la audiencia del día 11 de junio de 2024, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento **.**

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO. Objeto del recurso y fundamentos.**

Se interpone el presente recurso de casación 7145/2022 por el Ayuntamiento de Cuenca, contra la sentencia 165/2022, de 19 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, en el rollo de apelación 176/2020, interpuesto por el referido Ayuntamiento, al que se adhirieron los recurrentes en la instancia, contra la sentencia 54/2020, de 2 de marzo, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de la mencionada ciudad, que puso fin al recurso contencioso-administrativo 344/2019, que había sido instado por don Juan Alberto y otros, en impugnación de la desestimación presunta de la reclamación de devolución por la mencionada Corporación municipal de las cantidades pagadas en ejecución del convenio urbanístico en virtud del cual los recurrentes, en su condición de propietarios de terrenos afectados por la actuación urbanizadora del PAU del Sector Único, denominado Villa-Román IV, del planeamiento municipal, asumían la obligación del pago en metálico de la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento a Promociones González, en su condición de agente urbanizador, patrimonializando dicha cesión de terreno en la adjudicación de sus respectivas fincas.

La sentencia de primera instancia estimó parcialmente el recurso declarando la resolución del mencionado convenio urbanístico, con obligación de reintegro a los originarios recurrentes de las cantidades pagadas al Ayuntamiento en cumplimiento de las obligaciones asumidas en el mismo, más los intereses legales, computados desde el momento en que los interesados " *formularon su reclamación contractual al Ayuntamiento demandado, solicitando la resolución de dicho convenio y la restitución de las cantidades ingresadas*."

La sentencia de la Sala territorial que pone fin al recurso de apelación estima parcialmente el recurso y revoca la sentencia de primera instancia, exclusivamente en cuanto al cómputo del plazo de los intereses, que se consideran son debidos " *desde las fechas de los ingresos de las sumas cuya devolución impone la sentencia*" del Juzgado. La decisión adoptada en la sentencia que se revisa se motiva, en lo que trasciende al presente recurso, en el fundamento octavo en el que se declara:

" Resultando procedente desestimar el recurso de apelación del ayuntamiento, debemos examinar ahora la pretensión que se formula en la adhesión, por cuanto los iniciales recurrentes entiende que la delimitación de los intereses debidos por parte de la sentencia no resulta conforme a Derecho, en la medida en que la obligación de abono de los mismos debe computarse desde la fecha hizo la entrega de las cantidades en cumplimiento de los convenios urbanísticos litigiosos.

" Ciertamente en apoyo de la pretensión ejercitada por la parte actora existen pronunciamientos dictados por varios Tribunales Superiores de Justicia donde acogen esta tesis, pudiendo citar, a título de ejemplo la Sentencia del TSJ de Andalucía, Sede Sevilla, de fecha 19 de octubre de 2017 en la que indica:...

" Frente a este criterio se opone por el Ayuntamiento la existencia de varios pronunciamientos donde se ha analizado esta misma cuestión, entre los que se cita las sentencias del TSJ de Murcia de fecha 7 de febrero de 2020 y la del TSJ de Cataluña de 29 de noviembre de 2009. Ahora bien en la primera sentencia se fija el abono de intereses desde la fecha de la reclamación, pero es lo cierto es que no consta que la parte actora reclamara una cantidad superior en concepto de intereses, mientras que la segunda concurre una singularidad como es la conformidad de los contratantes ante una inicial desestimación de la solicitud de devolución.

"También se alega la existencia de novedosa doctrina elaborada por la Sala Primera del Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 13 de junio de 2019, pero es lo cierto que este pronunciamiento aborda la cuestión relativa a la fecha del inicio del cobro de intereses en el caso de que prospere una pretensión de abono de daños y perjuicios vinculados a un incumplimiento contractual, siendo por ello que especifica "[D]de forma equivocada, como si se tratara del efecto propio de la nulidad del negocio, la sentencia recurrida aplica los intereses legales a la cantidad invertida desde la fecha de la inversión".

" No obstante, en el supuesto que examinamos, tal como refleja la doctrina antes citada, existe una doctrina asentada que equipara estos supuestos a los de nulidad en base a la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo que no se ve corregida por el precedente citado por el Ayuntamiento que afecta a un

supuesto diferente, siendo lo cierto que en este caso nos acercamos en mayor medida al supuesto de perdida sobrevenida de la base del contrato.

" Teniendo en cuenta tales precedentes, este Tribunal se decanta por asumir la posición de los apelantes y con ello la pertinencia de revocar la sentencia de la instancia en este punto, reconociendo el deber de abono de los intereses desde las fechas de ingreso de las sumas cuya restitución ya había acordado el pronunciamiento de instancia."

A la vista de la decisión y fundamentación de la Sala territorial se prepara el recurso de casación por la Corporación municipal, que fue admitido a trámite, estimándose que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia es determinar desde qué momento son debidos los intereses de demora cuando la Administración incumple un convenio urbanístico de monetarización del 10 por 100 de aprovechamientos que los propietarios deben ceder a la Administración actuante en la ejecución del planeamiento urbanístico. A tales efectos se consideran que deben ser objeto de interpretación, entre otros que se consideren procedentes, los artículos 1.101, 1.108 y 1.124 del Código Civil (CC).

Se suplica por el Ayuntamiento recurrente que se declare haber lugar al recurso, se case la sentencia de instancia y, dictando otra en sustitución, se confirme la sentencia de primera instancia en cuanto al cómputo del plazo del devengo de los intereses de las cantidades debidas.

Han comparecido en el recurso, para oponerse al mismo, los originarios recurrentes y propietarios afectados por el mencionado convenido, que suplican la declaración de no haber lugar al recurso y se confirme la desestimación del recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia.

**SEGUNDO. Los convenios urbanísticos y las peculiaridades del caso de autos.**

Suscitado el debate de autos conforme a lo expuesto, debe señalarse que en la base de ese debate subyace una cuestión ciertamente confusa desde el punto de vista conceptual, sin clara regulación en nuestro Derecho y, por tanto, con una jurisprudencia sin un criterio definido por atender a cuestiones coyunturales de los respectivos procesos de lo que es buen ejemplo los mismos razonamientos que se hacen en la sentencia que se revisa y los que se esgrimen por ambas partes en sus respectivos escritos.

Como se hace constar por los recurrentes, la premisa de la que debemos partir es que los denominados convenios urbanísticos, como se ha puesto de manifiesto por la doctrina, tienen una compleja naturaleza jurídica. Así, tienen un pleno reconocimiento en nuestro Derecho pero sin una regulación detallada en ninguna de nuestras leyes urbanísticas tradicionales, menos ahora encomendada esa labor a una normativa autonómica, no siempre coincidente incluso en el mismo reconocimiento de esta institución. Con todo, la jurisprudencia de este Tribunal Supremo ha venido dando carta de naturaleza a estos convenios, estimando que constituye un mecanismo más en virtud del cual se articula la participación de los ciudadanos en la ejecución del planeamiento urbanístico, dando intervención a la iniciativa privada en dicha ejecución, máxime en una época en que esa normativa sectorial daba primacía a esa participación de los mismos propietarios afectados por las determinaciones del planeamiento, ahora mitigada, cuando no excluida.

Precisamente por esa vinculación de los propietarios en la ejecución del planeamiento por esta vía convencional, es decir, mediante un acuerdo celebrado con la Administración actuante, la jurisprudencia de esta Sala ha venido declarando que dichos convenios son auténticos contratos, porque participan de todos los elementos de esas clásicas instituciones jurídicas. Y en la medida que dicho contrato no solo se celebra con una Administración pública, sino que se hace en el ejercicio de sus potestades administrativas (las de ejecución del planeamiento) que es su objeto y causa, se ha concluido que nos encontramos con un contrato administrativo. Baste con remitirnos a lo que hemos declarado, con abundante cita, en nuestra sentencia 169/2021, de 10 de febrero, dictada en el recurso 7251/2019 ( ECLI:ES:TS:2021:541), de la que se deja oportuna referencia por las partes en sus respectivos escritos. En ese sentido debe señalarse que estos convenios se deben estimar incluidos en la regla residual que de los mismos se establece en el párrafo segundo del artículo 25 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP). Y siendo ello así, el régimen a que se someten dichos convenios es a su normativa específica, establecida en la mencionada Ley. Conforme al párrafo segundo del mencionado precepto, estos contratos se regirán por dicha Ley, entre otras materias, en cuanto a su "extinción"y supletoriamente por " *las normas de derecho privado*", normas representadas en principio y como consta en las sentencias de instancia y en el mismo auto de admisión, por el Código Civil.

Sentado lo anterior debemos señalar que, a grandes rasgos porque constan los detalles en la sentencia de primera instancia, en el caso de autos, los originarios recurrentes, propietarios de terrenos afectados por la transformación urbanística de una unidad de ejecución del Plan General Municipal, celebraron un convenio urbanísticos con el Ayuntamiento, en cuanto que Administración actuante, en virtud del cual el 10 por 100 de las fincas que en ejecución del planeamiento estaban obligados legalmente a ceder obligatoria y gratuitamente

a dicha Administración, en vez de hacer la cesión en terrenos, se haría mediante la valoración a metálico de dicho porcentaje, entregando los propietarios la cantidad resultante de dicha valoración, a cambio de mantener la propiedad total de las fincas a efectos de su transformación, consumándose dichas cesiones mediante dicha percepción del precio fijado e incorporando el terreno en la reparcelación que se realizó del suelo, que adquirió firmeza.

Como quiera que la ejecución de la urbanización se había acordado ejecutar por un agente urbanizador, en el curso de dicha ejecución se declaró la suspensión de pagos del mismo, quedando paralizada dicha actuación hasta desistir de la misma el Ayuntamiento --"... la cancelación de la programación establecida... proceso de desreparcelación o parcelación inversa..."--, quedando las fincas en su situación anterior a las previsiones del planeamiento, esto es, dejando sin efecto la reparcelación urbanística, pero recuperando los recurrentes sus fincas originales, algo que no parece haberse reparado. Dada la frustración de las previsiones establecidas en el convenio y habiendo realizado los propietarios el pago de las cesiones, reclaman el importe abonado.

La sentencia de primera instancia declara la extinción del convenio y el derecho de los propietarios --que recuperaron las fincas a su situación anterior a la reparcelación urbanística-- a percibir las cantidades abonadas en su ejecución, más los intereses, computados desde la fecha en que solicitaron la declaración de extinción. Como ya se dijo, es ese cómputo de los intereses el que se modifica por la sentencia dictada en el recurso de apelación, al estimar el Tribunal territorial que debían computarse desde que se pagó al Ayuntamiento la cantidad establecida en el convenio.

**TERCERO. Los supuestos de ineficacia de los contratos.**

Como ya se adelantó, el debate que se suscita en este recurso tiene una premisa ciertamente teórica pero que sirve para examinar los argumentos que se hacen en las sentencias que se revisan y las alegaciones de las partes.

En ese sentido hemos de recordar que la teoría general del derecho establece que con relación a los supuestos de ineficacia de los negocios jurídicos, en general y, por tanto, también para los contratos, se ha de partir del presupuesto de que estos negocios requieren la concurrencia de voluntades contrapuestas y unas finalidades compatibles, que se somete a una serie de requisitos establecidos por la propia legislación para que produzca sus plenos efectos, de tal forma que si se ejecutan las obligaciones y compromisos asumidos por cada una de ellas y se llega a una completa ejecución de sus fines, el contrato, en palabras del artículo 209 de la LCSP, se extingue, porque con su cumplimiento se agotan sus efectos.

Ahora bien, durante la vigencia del contrato pueden producirse situaciones patológicas por el incumplimiento de algunas de los presupuestos y condiciones que la ley impone para que produzca sus efectos, haciendo perder su eficacia al contrato, que sería la alternativa a su cumplimiento como se declara en el precepto mencionado. Pues bien, esos supuestos de ineficacia, sin pretender un examen exhaustivo, puede producirse, bien porque ya en el momento de realizar el concierto de voluntades se incurra en vicios esenciales que impidan producir los efectos previstos por la norma, supuesto que comporta la declaración de nulidad o anulabilidad que, en la medida que vicio del negocio se sitúa en su génesis, comporta que, en puridad de principios, el negocio nunca ha debido surgir al mundo jurídico y no debe producir efecto alguno y, si los ha producido, deben desaparecer del mundo jurídico, aun cuando dicha declaración se realice una vez que el negocio ya ha surtido todos o algunos de sus efectos. Es decir, la declaración de nulidad o anulabilidad tiene efectos ex tunc.

Diferente del supuesto de nulidad o anulabilidad es el de la resolución del negocio jurídico, porque en este supuesto el negocio se ha celebrado válidamente y, en consecuencia, despliega sus efectos iniciales o incluso ulteriores, aunque no todos; no obstante, por alguna circunstancia surgida durante la vigencia del negocio se ocasiona su pérdida de eficacia porque se ha contravenido las condiciones que en él se impusieron y la ley impone que el negocio deja de producir los efectos que con él se habían pretendido. Es por ello por lo que, en tales supuestos, en la medida que el negocio había sido eficaz hasta un determinado momento, los efectos de esa declaración de resolución son ex nunc, porque solo tienen relevancia desde el momento en que se hace tal declaración, sin que sus efectos se retrotraigan al momento de la celebración del negocio.

Ese esquema, que se ha elaborado por la doctrina, está implícito en la LCSP y, con mayor confusión, en nuestro viejo CC, como se ha encargado de poner de manifiesto la jurisprudencia. Y así, nuestro primer texto de derecho privado establece una regulación, no sin cierta confusión, de teoría general de las obligaciones que más bien cabe aplicar a todo negocio jurídico, haciendo referencia a la nulidad en el artículo 1.303, aunque propiamente se refiere a la anulabilidad; y a la resolución en el artículo 1.124. En el primer caso, el efecto es que, acorde con la ineficacia absoluta del contrato, "los contratantes deben restituirse recíprocamente las cosas que hubiesen sido materia del contrato, con sus frutos, y el precio con los intereses." Con relación a la resolución, se dispone en el segundo de los mencionados preceptos que el efecto es el "resarcimiento de daños y abono de intereses."

Con mayor rigor técnico se regula la ineficacia de los contratos en la LCSP que contempla esa tipología de supuestos de ineficacia. Así en los artículos 38 a 40 se refiere el Legislador a los supuestos de nulidad o anulabilidad, en sintonía con lo que se establece, con carácter general para toda la actividad administrativa, en los artículos 47 y 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a los que termina remitiéndose. Acorde con lo antes señalado, a las causas de nulidad de pleno derecho se refiere el artículo 39, además de la remisión a los supuestos del artículo 47 de la Ley de procedimiento, en el que se recoge una serie de supuestos en los que cabe apreciar que están referidos al momento inicial de celebración del contrato. Otro tanto cabe concluir de los supuestos de anulabilidad que se regulan en el artículo 40 de la LCSP.

Como ya se adelantó, la LCSP contempla también los supuestos de ineficacia sobrevenida de los contratos, esto es, la resolución, y a ella se refiere en el artículo 209 como uno de los supuestos de extinción, una vez el contrato se ha perfeccionado y ha comenzado a producir los efectos queridos por las partes. Pues bien, las causas previstas para la resolución se describen en el artículo 213 y todas ellas, conforme se corresponde con la naturaleza de este supuesto de ineficacia, están referidas a un supuesto posterior al inicio del contrato, es decir, el contrato ha surtido plenos efectos hasta un momento determinado en su devenir y, por la concurrencia de algunas de las causas legales referidas, deja de producirlos. En lógica consecuencia con dicha circunstancia, los efectos de esa invalidez no pueden retrotraerse al momento inicial del contrato, porque el contrato legítimamente fue eficaz, por ello los efectos de la invalidez han de ser desde el momento en que concurre la causa de resolución, esto es, tiene efectos ex nunc.

En cuanto a los efectos de uno y otro supuesto de invalidez, se regulan en la LCSP con cierta claridad. Así, con relación a los supuestos de nulidad o anulabilidad, el artículo 42 dispone que procederá "restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor", sin perjuicio de que, si existe culpa de alguna de las partes, deberá además " *indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido*". Por lo que se refiere a los efectos de la resolución por alguna de las causas establecidas en la Ley, se dispone en el artículo 213 que procederá "el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen".

Esos efectos difieren sensiblemente y comportan mayor complejidad cuando las cosas, en el caso de la nulidad, anulabilidad o resolución, se trata de una cantidad de dinero. En efecto, en tales supuestos el mecanismo para el restablecimiento del equilibrio financiero que ha de buscarse en uno y otro supuesto de invalidez ha de articularse por la vía de los intereses. Pues bien, cuando se trata de reintegrar una cantidad de dinero que se había percibido y ha de ser restituido, que es el caso de los supuestos de nulidad o anulabilidad, los intereses tienen naturaleza compensatoria, esto es, tratan de compensar la cantidad que debe percibir el afectado por la ineficacia a la fecha a que se retrotraen los efectos de la nulidad o anulabilidad, de ahí que el cómputo de esos intereses deban diferirse al momento en que se hizo el pago; porque si los efectos de esa declaración de nulidad o anulabilidad comporta la restitución de las cosas al momento en que se celebró el contrato, y la cosa es, en estos supuestos, la cantidad de dinero entregada en su momento, pero actualizada a cuando se haga la declaración. Por el contrario, cuando la cantidad de dinero que debe percibir cualquiera de las partes del contrato sea consecuencia de su resolución, en cuanto que pretende resarcir los daños y perjuicios ocasionados, los intereses tienen un efecto indemnizatorio y, por tanto, su cómputo ha de referirse al momento en que se declara.

**CUARTO. Examen de la jurisprudencia invocada en el recurso y respuesta a la cuestión.**

Se aduce por cada una de las partes recurrentes en sus respectivos escritos de interposición y oposición una jurisprudencia que se considera es acorde a sus pretensiones contrapuestas y, en ese mismo sentido, la sentencia de instancia cita varios pronunciamientos, entre ellas de Salas territoriales, que se considera son proclives a la decisión que se adopta en la sentencia recurrida. Procede un examen de esa jurisprudencia.

Si nos atenemos a los datos que cabe apreciar en las sentencias invocadas hemos de llegar a la conclusión de que en los diferentes pronunciamientos, si se llega a decisión contrarias en cuanto a la fecha para el cómputo de los intereses, es en aplicación de los criterios antes señalado.

En efecto, en relación a la sentencia de la Sala de Sevilla (1049/2017, de 19 de octubre, dictada en el recurso 572/2017; ECLI:ES:TSJAND:2017:12523) frente a la decisión del Juzgado de que los intereses deben calcularse desde la reclamación en vía administrativa, la Sala considera que deben serlo desde el ingreso de las cantidades que debían reintegrarse. Pues bien, pese a que en la sentencia se hace referencia a la resolución del contrato, en realidad se refiere propiamente a un supuesto de nulidad, porque estaba basada en que el originario convenio no fue sometido, para su validez, " *a la aprobación definitiva por el órgano competente*", que era el pleno municipal y siendo esa aprobación presupuesto de eficacia ab initio del convenio, éste no desplegó efecto alguno, por más que la sentencia se remite al artículo 1.124 del CC.

Por lo que se refiere a la sentencia, también citada en la que aquí se revisa, de la Sala territorial de Murcia, 45/2020, de 7 de febrero, dictada en el recurso 324/2019 ( ECLI:ES:TSJMU:2020:401), el cálculo de los intereses en la extinción del convenio urbanístico a que se refiere se fija desde la fecha en que se solicitó la extinción por los interesados y no desde que se realizó el pago. Pero lo fue porque no se trataba de un supuesto de nulidad o anulabilidad del convenio, sino de resolución en cuanto el Ayuntamiento, si bien aprobó inicialmente el Plan que hacía posible las obligaciones asumidas en el convenio, finalmente no fue aprobado definitivamente. A un supuesto similar y con idéntica doctrina, se refiere la sentencia de la Sala de Madrid 587/2017, de 28 de julio, dictada en el recurso 438/2017 ( ECLI:ES:TSJM:2017:10132).

La sentencia 587/2020 de 6 de noviembre, dictada por la Sala territorial de Galicia en el recurso 4361/2018 ( ECLI:ES:TSJGAL:2020:6580), también refiere el cálculo de los intereses a la fecha de la reclamación, pero porque las obligaciones del convenio que asumió la Administración (el Concejo), que fue válido, fueron cumplidas con demora.

Especial referencia requiere la referencia que se hace por el Tribunal de instancia a la reciente jurisprudencia de la Sala Primera de este Tribunal Supremo que es la que, en definitiva, termina por justificar la decisión que se adopta en la sentencia recurrida, como cabe concluir de la transcripción antes expuesta. La cita es de la sentencia 342/2019, de 13 de junio, dictada en el recurso de casación 510/2017 ( ECLI:ES:TS:2019:1943). No se acierta a comprender como puede razonarse en la sentencia recurrida que deben asimilarse los supuestos de resolución a los de nulidad --"... existe una doctrina asentada que equipara estos supuestos a los de nulidad en base a la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo..."-- cuando se razona en la mencionada sentencia (por cierto, referida a un supuesto muy peculiar --participaciones preferentes--, en relación con el caso que aquí nos ocupa) "... *El daño causado viene determinado por el valor de la inversión menos el valor a que ha quedado reducido el producto y los intereses que fueron cobrados por los demandantes. De tal forma que la indemnización deberá alcanzar la cifra resultante de esta operación y los intereses legales devengados por esta suma desde la interpelación judicial.*

" El pago de intereses de demora que procede en caso de incumplimiento de la obligación de entrega de una cantidad de dinero tiene un carácter indemnizatorio y por ello se deben desde que se reclaman ( art. 1108 CC ).

" Así lo ha entendido sin fisuras y con normalidad la jurisprudencia al aplicar los arts. 1101 y 1108 CC (de manera expresa, la sentencia, 1201/1994, de 30 de diciembre, destaca que uno de los principales efectos de derecho material de la presentación de la demanda es la constitución en mora del deudor conforme al art. 1100 CC). De manera específica, en supuestos de contratos semejantes al litigioso, las sentencias 754/2014, de 30 de diciembre, 549/2018, de 5 de octubre, 143/2019, de 6 de marzo, 228/2019, de 11 de abril, y 249/2019, de 6 de mayo, cifran el daño en lo pagado menos lo recuperado con el interés legal de esa suma desde que se intima la mora ( art. 1108 CC ).

" De forma equivocada, como si se tratara del efecto propio de la nulidad del negocio, la sentencia recurrida aplica los intereses legales a la cantidad invertida desde la fecha de la inversión. En consecuencia, la sentencia infringe los arts. 1101 y 1108 CC y debe ser casada en el sentido de modificar su fallo en el único sentido de declarar que la parte actora debe indemnizar en la cantidad de 19.123,49 euros más los intereses legales devengados por esta suma desde la interpelación judicial."

A la vista de lo expuesto debe darse respuesta a la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia en el sentido de que cuando se declare la invalidez de un convenio urbanístico de monetarización por las cesiones de terrenos gratuitas que deban realizar los propietarios a la Administración actuante, deberá discriminarse si la invalidez lo es por causa de resolución, en cuyo caso los intereses se calcularan 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 calcularan desde la fecha en que se hizo el pago de la cantidad reclamada.

**QUINTO. Examen de la pretensión accionada en la demanda.**

El orden de los pronunciamientos que nos impone el artículo 93 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa exige que, tras fijar la interpretación que comporta la cuestión casacional y de conformidad con lo declarado, nos pronunciemos sobre las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso que, en el caso de autos, se centran en determinar si los intereses de la cantidad que debe restituir el Ayuntamiento a los propietarios --originarios recurrentes-- en cumplimiento del convenio de monetarización que ya se había ordenado en la sentencia de primera instancia, deben computarse desde la fecha del convenio, como se declaró por la sentencia del Tribunal territorial, o desde que los acreedores presentaron la reclamación, en realidad desde que instaron la resolución del convenio, que fue lo que se decidió en la primera instancia.

Centrado el debate en la forma expuesta y conforme a la interpretación que hemos dado de la cuestión casacional, debemos partir de que en el caso de autos nos encontramos con un supuesto de resolución de un convenio cuya invalidez fue declarada precisamente por la sentencia del Juzgado y en base a un incumplimiento municipal, en concreto y como se deja constancia en la mencionada sentencia, por la declaración de concurso del agente urbanizador que debía ejecutar el proyecto de urbanización que, a su vez, constituía el presupuesto de la edificación de los terrenos. Fue esa declaración de concurso la que, a la postre, comportó la revocación de las previsiones del planeamiento para el desarrollo urbanístico de los terrenos. Es decir, como con clara expresividad se declara por el juez de instancia al examinar el cálculo de los intereses de las cantidades abonadas por los propietarios, los intereses son debidos "no desde la fecha de su efectivo ingreso hasta el pago de la misma, como solicita la parte actora, pues durante todo este tiempo el Convenio ha desplegado sus efectos jurídicos, sino desde el momento en que la parte actora formula su reclamación contractual al Ayuntamiento demandado, solicitando la resolución de dichos Convenios y la restitución de las cantidades ingresadas."

No puede silenciarse que en la sentencia que se revisa se hace una referencia no exenta de confusión al reseñar la jurisprudencia de la Sala Primera de este Tribunal, que en el caso de autos, en contra de lo declarado expresamente por el juzgador de primera instancia, se trataría de un supuesto de nulidad y no de resolución del convenio. Hemos de detenernos en esa posibilidad porque, a juicio de este Tribunal ni puede llegarse a esa conclusión ni se corresponde con lo actuado en el caso de autos.

En efecto, en primer lugar hay ya un reparo procesal para alterar aquella decisión adoptada por el juzgado de lo contencioso, cuya conclusión queda clara, conforme se ha expuesto, de que se trata de un supuesto de resolución, la sentencia que se dicta en apelación se limita al mero cómputo de intereses sin mayores concreciones ni rectificaciones de las conclusiones que se hicieron en la sentencia de primera instancia, por lo que dicha referencia, en su caso, se trataría de un mero obiter dicta sobre el que ninguna de las partes suscita polémica alguna en esta casación.

Sin perjuicio de lo anterior y como ya antes se dijo, nos encontramos en el caso de autos de un supuesto de resolución del convenio y no de nulidad. Así, el convenio no solo se celebró sin tacha alguna sobre las condiciones para su suscripción, sino que podría decirse que incluso produjo la casi totalidad de sus efectos, porque si se trataba de la sustitución de las cesiones de terreno con el pago en efectivo, es lo cierto que realizado el pago, por lo que se refiere a su contraprestación, es decir, la entrega del terreno que debiera haberse cedido, se consumó con la formalización de la reparcelación --presupuesto para ejecutar la urbanización--, en virtud de la cual los propietarios cedentes adquirían sus fincas tras la reparcelación incorporando las cesiones que habían abonado. Es más, en puridad de principio, el convenio se había agotado en sus efectos porque se entregó el precio y el terreno, con la contradictoria situación de que los originarios propietarios han terminado recuperando sus finca originarias (sin perjuicio de los daños que se les hubiese ocasionado por la efectividad de ejecución el planeamiento que resultó frustrado), en una actuación no exenta de confusión, porque se dejaron sin efecto actos administrativos firmes y ejecutados, cuestiones que no son objeto de decisión en este recurso pero que si debe dejarse constancia a los solos efectos del debate que se ha suscitado; es decir, el convenio no fue declarado nulo o anulable sino que se decretó su resolución por la causa ya mencionada. Por tanto, si en el caso de autos se trata de un supuesto de resolución del convenio, los intereses son debidos desde el momento de la reclamación y procede casar la sentencia recurrida y desestimar el recurso de apelación que en la misma se estima.

**SEXTO. Costas procesales.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 93.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, las costas ocasionadas en el recurso de casación de casación deberán ser abonadas por cada una de las partes las causadas a su instancia y la comunes por mitad. Por lo que se refiere a las costas ocasionadas en las dos instancias previas, debe regir el mismo criterio de su no imposición a ninguna de las partes, dado que de conformidad con lo establecido en el artículo 139 de la Ley procesal, este recurso de casación pone de manifiesto que concurren en el proceso serias dudas de derecho.

## F A L L O

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

**Primero.** La respuesta a la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia es la que se reseña en el último párrafo del fundamento cuarto.

**Segundo.** Ha lugar al presente recurso de casación 7145/2022 interpuesto por el Ayuntamiento de Cuenca, contra la sentencia 165/2022, de 19 de mayo, dictada por la Sección Primera de la Sala de esta Jurisdicción del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, mencionada en el primer fundamento.

**Tercero.** Se declara sin valor ni efecto alguno la mencionada sentencia.

**Cuarto.** En su consecuencia, se desestima el recurso de apelación 176/2020 del Tribunal territorial, interpuesto por el referido Ayuntamiento, al que se adhirieron los recurrentes en la instancia, contra la sentencia 54/2020, de 2 de marzo, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de los de la mencionada ciudad, en el recurso contencioso-administrativo 344/2019, que había sido instado por don Juan Alberto y otros, contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la mencionada Corporación municipal por resolución el convenio urbanístico de sustitución en metálico de la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento urbanístico a Promociones González, en su condición de agente urbanizador, como consecuencia de la ejecución del PAU el Sector Único denominado Villa-Román IV, del planeamiento municipal; confirmándose la mencionada sentencia.

**Quinto.** No procede hacer expresa condena de las costas procesales ocasionadas en el recurso de casación ni en las dos instancias previas.

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.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ