

Expediente Núm. 336/2013
Dictamen Núm. 249/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 31 de octubre de 2013, examina el expediente relativo a la solicitud de cumplimiento del convenio urbanístico celebrado por el Ayuntamiento de Ribadesella y

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de abril de 2003, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Ribadesella y cuatro particulares suscriben un convenio urbanístico en cuyo expositivo segundo se declara como “objetivo prioritario del Ayuntamiento la obtención de terrenos para la implantación de un nuevo centro de salud que repercuta en beneficio de toda la población”. Con tal finalidad, la Administración municipal “se compromete a la inclusión, dentro del documento de aprobación

inicial del Plan General de Ordenación”, de una “unidad de ejecución en suelo urbano no consolidado” en la que se engloben terrenos de propiedad de los particulares firmantes del convenio, con una extensión de 2.739,57 m². La calificación que se atribuirá en el futuro Plan a la citada unidad -para la que se contempla una edificabilidad bruta de 1,3 m²/m²- será la de edificación residencial en una extensión de 2.185,85 m² y de sistema general de equipamientos en una superficie de 553,72 m². A cambio, los propietarios de los terrenos ceden al municipio la titularidad de los destinados al sistema general de equipamientos (553,72 m²), obligándose a formalizar la cesión en el plazo máximo de un mes desde la aprobación del convenio por el Pleno del Ayuntamiento.

Precisan quienes suscriben el acuerdo que se mantienen para los propietarios “las obligaciones propias del desarrollo de una unidad de actuación en suelo urbano no consolidado, y que se fijan en el artículo 14 de la Ley 6/1998, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, así como en el artículo 31 de la Ley 3/2002, del Principado de Asturias sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, con excepción de la cesión al Ayuntamiento del 10% del aprovechamiento urbanístico”.

En la cláusula cuarta del convenio se establece que “la edificabilidad bruta asignada a la unidad de actuación, es decir 3.556,84 m² (aprox. 1,3 m²/m²), deberá ser materializada en la parte de la Unidad que se destina a edificación residencial. Por tanto, los propietarios del terreno tienen derecho a materializar los aprovechamientos urbanísticos que les correspondan por los terrenos de cesión obligatoria en la unidad de actuación en la que queden adscritos dichos terrenos una vez efectuada su transformación según los requisitos regulados en la Ley, sin perjuicio y salvaguardando la potestad de planeamiento de la Administración”.

Determinan las partes en la cláusula séptima que “si el Plan General de Ordenación se aprobase definitivamente con una reducción de los aprovechamientos urbanísticos establecidos en el presente convenio el

Ayuntamiento abonará a los propietarios de los terrenos de la unidad de actuación el valor correspondiente a los aprovechamientos reconocidos en este convenio y no recogidos en el Plan General, fijándose el valor de los mismos en la cantidad de 420,71 €/m²”, y en la cláusula octava se dispone que “si en el plazo de tres años desde la firma del presente convenio el Ayuntamiento no otorgase la aprobación provisional al Plan General de Ordenación (...) se compromete a promover una modificación puntual de las vigentes Normas Subsidiarias de Planeamiento en los términos previstos en el presente convenio”.

En cuanto a la naturaleza y régimen jurídico del convenio, señalan las cláusulas novena y décima, respectivamente, que tendrá carácter urbanístico y “se regirá por las disposiciones contenidas en el mismo”, aplicándose “en defecto de lo anterior (...) la Ley 3/2002 y sus disposiciones de desarrollo, y, de forma supletoria (...), las normas y principios generales del Derecho Administrativo y, en su defecto, del Derecho Civil”.

2. Tras su aprobación por el Pleno del Ayuntamiento, y ser sometido al trámite de información pública, el convenio urbanístico se publica en el Boletín Oficial del Principado de Asturias el día 15 de julio de 2003.

3. Con fecha 17 de enero de 2004, las partes otorgan la escritura notarial de segregación de finca y cesión de terrenos en ejecución del convenio urbanístico.

4. Con la misma fecha, el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Ribadesella y los propietarios de los terrenos suscriben un documento -titulado “Criterios interpretativos del convenio urbanístico suscrito por los comparecientes y aprobado por acuerdo plenario en sesión de fecha 28-04-2003”- en el que, “en orden a una mayor claridad” de lo acordado en el “convenio urbanístico para la cesión de terrenos con destino a la construcción de un centro de salud y la calificación del resto de la finca”, establecen, entre otros extremos, que “la

indemnización prevista en la estipulación séptima derivada de una reducción de aprovechamiento cuando se apruebe definitivamente el Plan General de Ordenación deberá entenderse de aplicación, igualmente, cuando, transcurrido el plazo al que se refiere el artículo 74.4 de la Ley de Régimen del Suelo del Principado de Asturias computado desde la finalización del plazo establecido en la estipulación octava el convenio, no haya recaído la aprobación definitiva del Plan General o de la modificación a la que se refiere dicha estipulación octava./ La indemnización prevista en la estipulación séptima deberá actualizarse en el momento del pago aplicando el IPC correspondiente”.

5. El día 30 de marzo de 2011, uno de los firmantes del convenio urbanístico presenta en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella un escrito en el que manifiesta que “hace ocho años se firmó un convenio urbanístico para la cesión de terrenos para el centro de salud que fue aprobado por unanimidad por la Corporación municipal. No habiendo sido aprobado el Plan urbanístico en este plazo, solicitamos la urgente tramitación de la propuesta de modificación del Plan General que se adjunta”.

6. El día 12 de mayo de 2011, el Arquitecto Municipal libra un informe técnico, en sentido desfavorable, sobre la solicitud presentada.

7. Con fecha 8 de julio de 2013, se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito, dirigido al Ayuntamiento de Ribadesella, que suscribe -en su propio nombre y como mandatario verbal de su madre y hermana- una de las personas en su día firmantes del convenio. En él, tras señalar que “al día de la fecha todavía no ha sido aprobado el Plan General de Ribadesella”, ni “se ha aprobado una modificación puntual de las Normas Subsidiarias vigentes en los términos previstos en el convenio (...)”, a pesar de que los comparecientes llegaron a redactar a su costa y presentar en el Ayuntamiento el proyecto para llevar a cabo dicha modificación”, manifiesta que

“ha transcurrido (...) sobradamente el plazo al que se refiere el artículo 74.4 de la Ley de Régimen del Suelo del Principado de Asturias computado desde la finalización del plazo establecido en la estipulación octava del convenio”, por lo que solicita que se proceda “a dar cumplimiento al convenio suscrito por las partes en fecha (...) 17 de enero de 2004, abonando a los comparecientes la cantidad de 1.496.398,16 € ($3.556,84 \text{ m}^2 \times 420,71 \text{ €/m}^2$) (...), actualizada en el momento del pago con el IPC correspondiente”.

8. Mediante escrito de 17 de septiembre de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Ribadesella requiere al solicitante para que acredite la representación que dice ostentar, concediéndole un plazo de subsanación de diez días.

9. El día 18 de septiembre de 2013, el Secretario General del Ayuntamiento libra un informe en el que analiza, en primer lugar, la naturaleza jurídica del convenio urbanístico celebrado, llegando a la conclusión, a la vista de los pronunciamientos jurisprudenciales y de los distintos órganos consultivos que cita, de que “la naturaleza del convenio urbanístico de planeamiento suscrito es el de una convención de naturaleza administrativa que encuentra acomodo sin dificultad en la categoría de contratos administrativos especiales”.

Examina, asimismo, la cuestión relativa a la patrimonialización de los aprovechamientos urbanísticos a partir de lo señalado en el artículo 31 de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, que se encontraba vigente en el momento de la suscripción del convenio, y el artículo 533 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, actualmente en vigor, concluyendo que “hasta que se complete la urbanización no se patrimonializa el aprovechamiento”; consideración que apoyan los pronunciamientos jurisprudenciales sobre casos similares que en el informe se reproducen.

En lo que a la “vigencia del documento interpretativo” se refiere, destaca que aquel “nunca dispuso de acto administrativo que respaldara su existencia. Ni resolución de aprobación por órgano incompetente (la Alcaldía), ni acuerdo plenario de aprobación con la tramitación que exige un convenio urbanístico”, y que, “visto su contenido, lo debemos calificar como un proyecto de adenda modificativa al convenio urbanístico publicado en el BOPA de 15 de julio de 2013./ Fue un mero documento preparatorio suscrito por el titular de la Alcaldía y que solo hubiera alcanzado su vigencia si hubiera sido aprobado por el Pleno, tramitado como una modificación del convenio urbanístico y como tal finalmente publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias”. Considera que “es prueba de su inexistencia jurídica” el que el Notario “no lo adjunte a la escritura pública de 17 de enero de 2004 en la que los interesados ceden los terrenos en ejecución del convenio urbanístico. Sin embargo, sí que se incorpora a dicha escritura pública el convenio urbanístico publicado el 15 de julio de 2013 en el BOPA y la licencia urbanística de segregación de 23 de diciembre de 2003 que permite a los interesados ceder los terrenos”. Por ello, concluye que el “documento de ‘criterios interpretativos’ no es fuente válida de derechos y obligaciones para las partes en el convenio urbanístico, y como tal no lo podemos tener en cuenta./ Ello sin perjuicio de que el órgano competente considere si procede respecto al mismo el inicio de un procedimiento de revisión de oficio./ La facultad interpretativa del convenio solo la puede hacer el órgano competente para su aprobación, el Pleno, de la misma manera que la interpretación de los contratos administrativos corresponde al órgano de contratación conforme al procedimiento contradictorio establecido en el entonces vigente TRLCAP./ Será ahora cuando en la resolución del procedimiento iniciado por solicitud de 8 de julio de 2013 el órgano competente interprete válidamente el convenio”.

Respecto a la “cláusula penal”, contenida en la estipulación séptima del convenio, significa que la condición de que el Plan General de Ordenación “se aprobase definitivamente con una reducción de los aprovechamientos

urbanísticos establecidos en el presente convenio” no se ha producido, pues “no ha habido aprobación definitiva del Plan General de Ordenación”. Entiende, con fundamento en la jurisprudencia que cita, que los convenios no pueden condicionar el ejercicio de las potestades urbanísticas, dada su indisponibilidad, y que el contenido de la propiedad inmobiliaria será en cada momento el que derive de la ordenación urbanística, de modo que el supuesto de pérdida de las expectativas de aprovechamiento derivadas de un convenio urbanístico no puede ser resarcido, en ausencia de plan, mediante el reconocimiento del derecho a los aprovechamientos comprometidos, pues los particulares aún no los han adquirido.

Señala que “en la solicitud de 8 de julio de 2013 más que el cumplimiento los interesados parecen perseguir la resolución del convenio”, si bien afirma que, “en todo caso, no corresponde a este Secretario la interpretación de la voluntad última de los interesados, que podrá ser objeto de otra solicitud y otro procedimiento./ Dicha resolución tendrá en todo caso que cumplir los límites que, siguiendo la doctrina consultiva y jurisprudencial citada, han sido positivizados en el artículo 533 del Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, que regula los efectos de los convenios relativos al planeamiento”, a cuyo tenor “El Ayuntamiento estará obligado a tramitar la modificación del planeamiento urbanístico a la que se haya comprometido. Si, finalmente, no se llegara a aprobar definitivamente la modificación, el convenio se entenderá automáticamente resuelto, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, que, en ningún caso, podrán comprender la indemnización por reducción o pérdida de aprovechamiento, sino solo el resarcimiento de los gastos realizados devenidos inútiles”. Por ello, concluye que “el procedimiento iniciado por dicha solicitud no deja de ser un procedimiento, como afirma el artículo 59 (del) TRLCAP, para ‘resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento’, por lo que deberá darse audiencia a los

solicitantes sobre la propuesta de resolución y si formularsen oposición será preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo del Principado de Asturias”.

Finalmente, manifiesta que “el órgano competente para resolver la solicitud es el Pleno por mayoría absoluta”, que “procede la desestimación de la solicitud de 8 de julio de 2013” y que “debe darse audiencia por plazo de cinco días hábiles a los solicitantes”, todo ello “sin perjuicio de que el órgano resolutor considere la procedencia de iniciar un procedimiento de revisión de oficio respecto de los documentos y actos incluidos en el procedimiento”.

10. Atendiendo a la solicitud de informe, formulada por la Alcaldesa, respecto de las repercusiones presupuestarias derivadas del cumplimiento del convenio, el Interventor señala, con fecha 19 de septiembre de 2013, que, “si por ‘cumplimiento de convenio’ debe entenderse la estimación de la solicitud de los interesados, debe decirse que el Presupuesto actual no alberga aplicación o bolsa presupuestaria suficiente para atender a la misma”, y que, “considerando las notables repercusiones presupuestarias que una hipotética estimación total o parcial en vía administrativa o judicial pudiera generar, el equipo de gobierno debiera estudiar para próximos presupuestos la consignación del llamado fondo de contingencia”.

11. Con fecha 30 de septiembre de 2013, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Ribadesella un escrito en el que las tres personas que en su día firmaron -junto con el autor de la solicitud de fecha 8 de julio de 2013- el convenio urbanístico declaran que se “adhieren” a la reclamación formulada por aquel, señalando, como domicilio a efectos de notificaciones, el expresado en aquella solicitud.

12. El día 8 de octubre de 2013, el Arquitecto Municipal suscribe un informe en el que explica que en el estado de cosas que se derivaría de la modificación del planeamiento contemplada en el convenio urbanístico “el aprovechamiento de

(los interesados) pasa de los 1.232,80 m² que posibilita el Plan Especial con 0,5 m²/m² (deducido el 10%) a convertirse en 3.566,84 m² con el convenio, con un incremento neto de 2.334,04 m², que además está exento del 10% de cesión", de modo que el "aprovechamiento original de su propiedad" se vería incrementado en un "289%". Afirma el autor del informe que, "a cambio de que el Ayuntamiento gana unos meses de tiempo, que es lo que se tardaría en llevar a cabo la expropiación de los terrenos, y se ahorra la expropiación de 553,72 m² de suelo, (los interesados) no solo ven casi triplicado el aprovechamiento de su propiedad original", sino que además el "incremento del valor del terreno" es "varias veces superior al del trozo de terreno que se cede", cuyo precio expropiatorio calcula en 110.147,36 euros.

Entiende que "el principio de igualdad constitucional, en el ámbito urbanístico, prohíbe las diferencias de trato en los derechos y expectativas urbanísticas, por lo que, si tenemos en cuenta el valor de expropiación del suelo cedido en 2003, calculado con arreglo a la LS/98 (...), difícilmente se entiende una reclamación de 1.496.398,16 euros (...), que equivale a más de trece veces el valor del terreno cedido. Una reclamación que no obedece a ningún equilibrio económico entre el valor de los terrenos cedidos por parte de la propiedad y lo que se reclama".

Finalmente, concluye que "el Ayuntamiento en ningún momento renunció al cumplimiento del convenio ni a incluir en el PGO la unidad de actuación prevista en el convenio urbanístico, y así se le transmitió a la propiedad de los terrenos en diversas reuniones habidas a lo largo de este tiempo, siempre en la creencia de que la tramitación y aprobación del PGO era la solución idónea para dar cumplimiento a los compromisos del convenio./ Tampoco consta que el Ayuntamiento haya descartado ni renunciado a promover una modificación puntual de planeamiento./ El abono de 420,71 euros por reducción de aprovechamiento previsto en la cláusula séptima solo opera en caso de aprobación definitiva del PGO con alguna reducción de aprovechamiento sobre el previsto en el convenio aprobado por el Pleno y publicado en BOPA, por lo

que, a falta de aprobación definitiva, no cabe dicho abono, operando la cláusula octava, en la que el Ayuntamiento debe promover una modificación de planeamiento que no está sujeta a plazos para su aprobación definitiva”.

13. Con fecha 11 de octubre de 2013, la Primera Teniente de Alcalde, actuando por delegación de la Alcaldesa, suscribe una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En la citada propuesta, notificada a quien suscribe la solicitud presentada el 8 de julio de 2013, se reproducen las consideraciones contenidas en el informe de la Secretaría General que obra en el expediente.

14. El día 19 de octubre de 2013, se presenta en una oficina de correos un escrito, que firma el solicitante inicial, actuando en nombre propio y en representación de otras dos interesadas, en el que “formula su total y absoluto rechazo a los argumentos que en ella se contienen y su desacuerdo con el procedimiento seguido por ese Ayuntamiento en el asunto que aquí nos ocupa”.

15. El Pleno del Ayuntamiento, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2013, acuerda, por mayoría, aprobar la “propuesta de acuerdo” relativa a la desestimación de la solicitud formulada por los interesados, así como solicitar al Consejo Consultivo la emisión de dictamen y suspender el plazo máximo legal para resolver y notificar la resolución de la solicitud presentada, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

16. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de octubre de 2013, registrado de entrada el día 4 del mes siguiente, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que, “de conformidad con lo establecido en el artículo 59.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las

Administraciones Públicas”, emita dictamen “respecto de los expedientes de solicitud de cumplimiento del convenio urbanístico suscrito con fecha 29 de abril de 2003 entre el Ayuntamiento de Ribadesella y”, adjuntando a tal fin una copia del expediente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- Los términos en los que está planteada la consulta determinan la necesidad de analizar, en primer lugar, nuestra propia competencia para la emisión del dictamen solicitado, pues, dado que no nos corresponde -de acuerdo con la ley- la evacuación preceptiva de consultas sobre el cumplimiento de convenios urbanísticos, ni se ha planteado aquella con carácter facultativo, no podríamos dictaminar sobre el asunto sin infringir nuestra Ley reguladora, a falta de su encaje en alguna de las materias enunciadas en el artículo 13 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo.

La base jurídica de la solicitud es, según consta en el oficio de remisión, el artículo 59.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (en adelante TRLCAP), sin más precisión. Establecía este precepto que “será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva en los casos de:/ a) Interpretación, nulidad y resolución, cuando se formule oposición por parte del contratista./ b) Modificaciones del contrato, cuando la cuantía de las mismas, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20% del precio primitivo del contrato y éste sea igual o superior a 1.000.000.000 de pesetas”.

Sentado que nuestro dictamen se solicita con carácter preceptivo, debemos dilucidar si se nos plantea -descartada la modificación, a la vista de lo

actuado en el procedimiento- un asunto relativo a la interpretación, nulidad o resolución de un contrato administrativo. La cuestión no es baladí, pues en el informe de Secretaría cuyo contenido se incorpora a la propuesta de acuerdo que analizamos se expresa, en primer término, que el acuerdo interpretativo “nunca dispuso de acto administrativo que respaldara su existencia. Ni resolución de aprobación por órgano incompetente (la Alcaldía), ni acuerdo plenario de aprobación con la tramitación que exige un convenio urbanístico”, por lo que “no es fuente válida de derechos y obligaciones (...), sin perjuicio de que el órgano competente considere si procede respecto al mismo el inicio de un procedimiento de revisión de oficio”. Por otra parte, en el citado informe también se plantea si la pretensión de los interesados que origina la cuestión analizada tiene como objeto la resolución del acuerdo, al señalar que “más que el cumplimiento los interesados parecen perseguir la resolución del convenio”, aunque al final acaba concluyendo que, “en todo caso, el procedimiento iniciado por dicha solicitud no deja de ser un procedimiento, como afirma el artículo 59 (del) TRLCAP, para ‘resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento’”.

Del sentido final de la propuesta de acuerdo que examinamos -que se limita a la desestimación de la solicitud indemnizatoria formulada por los interesados, sin entrar en la declaración de nulidad o resolución del acuerdo del que aquella trae causa- hemos de extraer que se nos consulta sobre la interpretación de un contrato administrativo, en el entendimiento de que el convenio urbanístico celebrado por las partes el día 29 de abril de 2003 participa de aquella naturaleza jurídica y encaja, según se expresa en el informe de Secretaría, “en la categoría de contratos administrativos especiales”. Tal consideración justificaría el ejercicio por parte de la Administración municipal de la prerrogativa de interpretación al amparo de lo establecido en el artículo 59 del TRLCAP, que constituiría la legislación aplicable por ser la vigente al tiempo de celebrarse el convenio.

Nuestra legislación no contiene un pronunciamiento expreso acerca de cuál haya de ser la naturaleza concreta de los convenios urbanísticos, aunque

su carácter jurídico-público no ofrece duda, al amparo de lo señalado tanto en el artículo 160 de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, en vigor a la fecha de celebración del convenio en cuestión, como en el artículo 214 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril, actualmente vigente. La jurisprudencia y un amplio sector doctrinal coinciden en reconocer carácter contractual a estos convenios en la medida en que, atendido su contenido sustantivo particular, se encuentren vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una Ley. Esta es también, a nuestro juicio, la naturaleza jurídica propia del convenio urbanístico que analizamos, en el que la relación jurídica trabada entre las partes tiene como causa la satisfacción del interés general, pues se articula como instrumento dirigido a la obtención de los terrenos precisos para la construcción de un centro de salud, e integra, por tanto, un contrato administrativo de los llamados especiales.

De conformidad con lo anteriormente señalado, este Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra n), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra n), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Ribadesella, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Como ya hemos adelantado, la consideración de que el convenio urbanístico que analizamos integra un auténtico contrato administrativo faculta a la Administración para el ejercicio de la prerrogativa de “interpretar” lo convenido, a la que se refieren los artículos 59.1 del TRLCAP -equivalente al

artículo 210 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público actualmente en vigor, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre- y 114 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril (en adelante TRRL).

Según constante jurisprudencia, la prerrogativa de interpretación unilateral de los contratos es una manifestación de la potestad de autotutela de la Administración, en virtud del interés público que preside su actividad, impidiendo que esta se vea paralizada o afectada por diferencias en el entendimiento de las cláusulas objeto de acuerdo. Ahora bien, dicha facultad debe ejercitarse de conformidad con los requisitos, límites y procedimiento establecidos al efecto en el ordenamiento jurídico, y con la preceptiva audiencia del contratista, en los términos de lo dispuesto en el mismo precepto legal.

El artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante RGLCAP), dispone que la tramitación de “cuantas incidencias surjan entre la Administración y el contratista en la ejecución de un contrato por diferencias en la interpretación de lo convenido (...) se tramitarán mediante expediente contradictorio, que comprenderá preceptivamente las actuaciones siguientes:/ 1. Propuesta de la Administración o petición del contratista./ 2. Audiencia del contratista e informe del servicio competente a evacuar en ambos casos en un plazo de cinco días hábiles./ 3. Informe, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención, a evacuar en el mismo plazo anterior./ 4. Resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato y subsiguiente notificación al contratista”.

Además de lo anterior, con carácter previo a la resolución del procedimiento relativo a la interpretación contractual, y siempre que se formule oposición del contratista, que en este caso ha sido manifestada por tres de los cuatro particulares interesados, el artículo 59.3 del TRLCAP impone a la Administración la obligación de solicitar, con carácter preceptivo, “el informe del

Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva”.

Finalmente, en cuanto a la competencia para dictar la resolución interpretativa, el repetido artículo 59 del TRLCAP la atribuye al órgano de contratación, el artículo 114 del TRRL la refiere al “órgano de la Entidad local competente para contratar” y el artículo 97 del RGLCAP al “órgano que haya celebrado el contrato”. La propuesta remitida hace referencia a la adopción del correspondiente acuerdo por el Pleno de la entidad local, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 22.2, letra c), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, por ser este el órgano al que corresponde “la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos”.

De la documentación que obra en el expediente se deduce que la tramitación del procedimiento sometido a consulta ha sido correcta y acorde en lo esencial con lo establecido en el TRLCAP y en su Reglamento de desarrollo.

TERCERA.- Entiende el Ayuntamiento de Ribadesella que la adenda al convenio urbanístico suscrita por su Alcalde y los propietarios de los terrenos, el día 17 de enero de 2004 -de cuya interpretación se trata-, resulta inválida, y, partiendo de tal consideración, propone la desestimación de la solicitud de cumplimiento formulada por la otra parte, que manifiesta su total oposición a la pretensión municipal y exige la ejecución de lo convenido.

La legislación reguladora de la contratación pública ha reconocido tradicionalmente como una de las prerrogativas de la Administración la de interpretar los contratos administrativos que celebre, pero nunca ha establecido reglas específicas de interpretación. En ausencia de aquellas reglas, tanto la doctrina como la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de febrero y 8 de octubre de 1999 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección

7.ª-) vienen declarando la aplicación supletoria del sistema hermenéutico contenido en los artículos 1281 a 1289, ambos inclusive, del Código Civil, que, como ha llegado a señalar el Consejo de Estado en su Dictamen 4337/1997, integra las reglas aplicables a la interpretación de “todo negocio jurídico”.

En este sentido, el artículo 1281 del Código Civil establece que “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes se estará al sentido literal de sus cláusulas”. La proyección de este principio a la interpretación del convenio urbanístico que analizamos arroja un resultado evidente, pues, dado que no se cuestiona el sentido de las cláusulas del contrato, ha de estarse a su tenor literal.

No impide alcanzar esta conclusión el hecho de que en el informe de Secretaría se apunte que el convenio fue celebrado por un órgano carente de competencia material y adoptado en ausencia total del procedimiento establecido, o que, según informa el Arquitecto Municipal, exista un importante desequilibrio entre el valor económico del terreno cedido al Ayuntamiento y la indemnización que los particulares reclaman en ejecución del acuerdo, ya que las consecuencias jurídicas que, relativas a la validez del acto, pudieran deducirse de tales indicios no pueden depurarse en vía interpretativa, ni nos corresponde a nosotros prejuzgarlas en el curso de una consulta acerca de la interpretación de sus cláusulas.

En el ordenamiento español -a diferencia de lo que sucede en otros países de nuestro entorno próximo, en los que la presunción de legitimidad de la actuación jurídica cede ante vicios graves- los actos y contratos administrativos, incluso los que no reúnen las condiciones formales y materiales indispensables para ser válidos, son eficaces, es decir, gozan de la capacidad de producir los efectos que persiguen mientras su disconformidad al ordenamiento jurídico no sea declarada en un procedimiento con todas las garantías. La técnica de la suspensión de la eficacia en tanto se sustancia el procedimiento correspondiente, administrativo o jurisdiccional, es el único mecanismo corrector de tan drástica consecuencia; si bien su declaración requiere una

previa ponderación de los perjuicios causados con la continuidad de la ejecución que ha de encajar en los márgenes legal y jurisprudencialmente establecidos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que, puesto que los términos del convenio urbanístico son claros, debe estarse al tenor literal de sus cláusulas, sin perjuicio del resto de consideraciones expresadas en el cuerpo de este dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE RIBADESELLA.