

ACTUALIDAD JURÍDICA: RECOPIACIÓN DE JURISPRUDENCIA

TRIBUNAL SUPREMO

CONSULTAS POPULARES MUNICIPALES. CONSTRUCCIÓN DE NUEVA ESTACIÓN DEPURADORA. DESESTIMACIÓN DE LA CONSULTA

Sentencia número 1661/2019 de 3 de diciembre de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso ordinario 197/2018.

Ponente: Francisco Javier Borrego Borrego

El Pleno Ayuntamiento de Santa Margalida (Mallorca) acordó solicitar a través del Gobierno de la Islas Baleares, autorización del Gobierno del Estado para que el Ayuntamiento de Santa Margalida celebrara una consulta Popular sometiendo la siguiente pregunta: ¿Apoya que el Ayuntamiento se oponga por todas las vías legales a su alcance, incluida la vía Jurisdiccional, a la aprobación del proyecto de nueva estación depuradora de aguas residuales en Can Picafort y su emisario submarino que vierte en la bahía de Alcudia delante de la playa de Son Bauló?

El Consejo de Ministros acordó el 23 de febrero de 2018 no autorizarla celebración de la referida consulta, puesto que el referido proyecto fue declarado de interés general por la Ley 26/2009, obras de interés general que el artículo 124.1 del Texto Refundido de la Ley de Aguas, (TRLA), aprobado por Real Decreto Legislativo.

El artículo 71 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, Ley 7/1985 de 2 de abril, (LRBRL), establece: "De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la Hacienda local". Cuatro requisitos son precisos, por tanto, para dicha autorización del Gobierno:

- a) Que el objeto de la consulta sea un asunto de la competencia propia municipal.
- b) Que el objeto de la consulta sea un asunto de carácter local.
- c) Que se trate de temas de especial relevancia para los intereses de los vecinos.
- d) Que no se trate de asuntos relativos a la Hacienda Local.

Estos cuatro requisitos deben ser concurrentes, como la Sala tiene declarado.

A la vista del texto concreto de la pregunta, objeto de la solicitada consulta popular, la Sala entiende que estamos ante una consulta directamente dirigida a conocer si los vecinos apoyan que el Ayuntamiento se oponga, "por todas las vías legales, incluida la jurisdiccional", a la aprobación del proyecto de la nueva estación depuradora; y ante la pregunta que se propuso como objeto de la consulta popular, en su demanda ante el TS el Ayuntamiento recurrente pretende que se entienda la pregunta como dirigida directamente a conocer si los vecinos están de acuerdo en destinar importantes recursos económicos del "ajustado presupuesto local". Si bien, y como mera hipótesis, el Ayuntamiento extiende indirectamente la finalidad de la pregunta a la instalación de la nueva estación depuradora.

La Sala expone que, si atendemos que la pregunta indirectamente afecta al fondo, es decir, a la estación depuradora, la desestimación del recurso es forzosa.

La Corporación Local justifica la pregunta por razones de presupuesto local, pues si la respuesta a la pregunta fuera positiva, "supone destinar importantes recursos municipales para ejercitar todas las acciones legales", "teniendo en cuenta el ajustado presupuesto local". Y al respecto dice la Sala que la vigente legislación de régimen local exige un dictamen o informe jurídico previo en los Ayuntamientos para ejercer acciones: artículo 54.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, así como el artículo 221 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

Por ello, el Ayuntamiento de Santa Margalida, para ejercitar el presente recurso, solicitó el "dictamen previo emitido por el Asesor Jurídico y confirmado por la Secretaria actal de la corporación", según refleja la certificación del acta de 4 de mayo de 2018 de la Secretaria, aportado por el Ayuntamiento al interponer este recurso ante la Sala.

El ejercicio de acciones por los Ayuntamientos no es un asunto de "competencia" municipal, sino que se refiere a la "capacidad procesal" de los entes locales para interponer los recursos establecidos y ejercitar las acciones previstas en las leyes.

Y, en segundo lugar, si el Ayuntamiento pretende aquí y ahora justificar la pregunta de la consulta popular en el ajustado presupuesto local, que se vería afectado a tener que destinar importantes recursos económicos al ejercicio de las acciones, debe recordarse entonces que una consulta al amparo del artículo 71 TRLBRL no puede tener por objeto asuntos relativos a la Hacienda Local, cuarto requisito, en este caso negativo, para la autorización de una consulta popular.

En resumen, y tras todo lo expuesto, la pregunta de la consulta popular cuya no autorización se impugna, afecta a una cuestión de competencia estatal, sobre un proyecto que trasciende el ámbito local del Ayuntamiento recurrente, y que, además ahora se pretende justificar en razón de la Hacienda Local, cuestión que no puede ser tampoco objeto de una consulta popular.

RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. COMPLEMENTO DE PRODUCTIVIDAD. MINORACIÓN POR BAJO RENDIMIENTO

Sentencia número 1674/2019 de 4 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso ordinario 1674/2019.

Ponente: Celsa Picó Lorenzo.

El Pleno del Tribunal de Cuentas dictó Resolución inadmitiendo el recurso de una funcionaria de dicho órgano contra minoración del complemento de productividad por bajo rendimiento.

El TS declara que de regulación del complemento de productividad queda claro que lo asignado en un determinado período de tiempo no significa idéntica asignación en otro, sino que se realizará según las apreciaciones que correspondan.

La merma en la asignación en el semestre controvertido encuentra su justificación en la motivación expresada en la comunicación informativa de 17 de enero de 2017, respondiendo a las quejas de la recurrente.

La merma en la asignación en el semestre controvertido encuentra su justificación en la motivación expresada en la comunicación informativa de 17 de enero de 2017, respondiendo a las quejas de la recurrente. Y también en lo consignado en el informe de la Consejera de Cuentas de 17 de agosto de 2017 en el sentido de que "a raíz de la reorganización del Departamento que afectó a la estructura de la Unidad de Contratos llevada a efecto el 20 de abril de 2017, se apreció una mejora sustancial en el rendimiento y el interés con el que la funcionaria desempeñaba su trabajo, lo que llevó a esta Consejera a considerar pertinente un incremento, con respecto a la del anterior semestre, en la propuesta del complemento de productividad elevada por la nueva responsable dicha Unidad, y como tal fue aprobado por la Comisión de gobierno y publicado el 24 de mayo de 2017."

Tales justificaciones no han sido desvirtuadas en el seno del proceso por lo que entran en el margen de discrecionalidad de la administración que conduce a la desestimación de la pretensión, sin que la mera referencia al cese de la subdirectora de la Unidad y a los cambios en el Departamento sirvan como nexo causal para entender incorrecta la asignación en un concreto semestre.

ZONAS DE GRAN AFLUENCIA TURÍSTICA A EFECTOS DE HORARIOS COMERCIALES. OBLIGACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS DE TRAMITAR LAS PETICIONES DE LOS INTERESADOS. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1678/2019 de 5 de diciembre de la Sección 3ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1962/2018. Ponente: José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzart

La cuestión sobre la que el Tribunal Supremo debe pronunciarse, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se centra en dilucidar si resulta pertinente la aplicación de la causa de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo prevista en el artículo 69.1 c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en relación con lo dispuesto en el artículo 25 de la citada Ley procesal, en aquellos supuestos en que se impugna la resolución adoptada por el Pleno de un Ayuntamiento que rechaza la solicitud formulada por unos particulares con el objeto de que se declare zona de gran afluencia turística a un municipio, o en aquellos supuestos en que se deniega por la Corporación local la petición de ampliación del ámbito espacial de la declaración de zona de gran afluencia turística, de acuerdo con la regulación establecida en el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, en la medida que cabe entender que sólo son recurribles las decisiones adoptadas por la autoridad competente en materia de comercio de la Comunidad Autónoma.

La controversia jurídica que se suscita, que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, consiste en determinar si las resoluciones municipales dictadas en relación con procedimientos de declaración de ZGAT (o su ampliación) a iniciativa de terceros pueden considerarse, o no, como resoluciones directamente recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, así como aclarar en qué circunstancias los Ayuntamientos se encuentran obligados, en su caso, a tramitar las propuestas de declaración de ZGAT (o de ampliación de la ya existente) instadas por terceros.

Para determinar la naturaleza del procedimiento regulado en el artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, y precisar el carácter sustancial de la intervención de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas correspondientes en la declaración de un concreto ámbito territorial como "zona de gran afluencia turística", la Sala deja constancia de la doctrina fijada por TS al resolver los recursos de casación 2858/2017 y 3221/2017, tal como ya advirtió la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en la sentencia recurrida en este recurso de casación. En la primera de estas sentencias, el TS concluyó que el apartado 4 del artículo 5 de la Ley de Horarios Comerciales ha de interpretarse en el sentido de que la concurrencia de alguna de las circunstancias que se enumeran en las letras del apartado son suficientes por sí mismas para la declaración de zona de gran afluencia turística cuando lo solicite un ayuntamiento, según dispone el párrafo primero de dicho apartado. Asimismo, el precepto debe entenderse en el sentido de que una vez efectuada la declaración de un municipio o parte del mismo como zona de gran afluencia turística, dicha declaración sólo puede ser revocada en caso de que tal circunstancia desaparezca o de que así lo solicite el Ayuntamiento.

En aplicación de la citada doctrina legal, que se reitera en las sentencias de esta Sala de 18 de julio de 2018 y de 19 de julio de 2019, podemos inferir que los Ayuntamientos se encuentran obligados a formular propuestas de declaración de zona de gran afluencia turística (y/o a promover su modificación respecto de aquellas zonas

ya existentes) frente a solicitudes instadas por terceros, cuando concurren las circunstancias enumeradas en el párrafo primero del apartado 4 del artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, debiendo tener en cuenta, a estos efectos, que algunas de las circunstancias no requieren ser acreditadas (debido a la naturaleza del presupuesto de hecho en aquellos casos en que resulte incontrovertido: ad exemplum, que una localidad haya sido declarada patrimonio de la humanidad), a diferencia de otras, que, por su carácter y especificidad deberán justificarse al exigir una valoración de los hechos determinantes de la declaración.

También de la referida doctrina jurisprudencial formulada por esta Sala en relación con el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, se desprende el marcado carácter sustantivo de la intervención de los Ayuntamientos en el procedimiento de declaración de zona de gran afluencia turística, puesto que, de acuerdo con dicha doctrina, la Comunidad Autónoma no dispone de un margen de apreciación respecto de declarar a un municipio o a un área determinada del mismo zona de gran afluencia turística, al ejercer, en su ámbito de decisión, potestades regladas y no, por tanto, discrecionales, lo que veda que pueda ignorar, eludir o contravenir la propuesta efectuada por el Ayuntamiento correspondiente.

Debe subrayarse que la regulación del ejercicio de la actividad comercial, en relación a la determinación de los horarios de apertura y cierre de los establecimientos y a la delimitación de las concretas zonas o áreas territoriales que pueden considerarse zonas de gran afluencia turística, que permite flexibilizar la fijación de los días y las horas en que pueden permanecer abiertos dichos establecimientos, constituye una materia en que confluyen intereses locales e intereses supramunicipales de carácter social y económico, que deben conciliarse, respetando el marco de distribución de competencias en el ámbito del comercio y del turismo, teniendo en cuenta la funcionalidad de la intervención municipal, en cuanto tiene atribuida específicamente la competencia de promoción de la actividad turística de interés y ámbito local corresponde a los municipios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25.2 h) de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

En base a lo anterior el TS declara que:

1.- Los acuerdos adoptados por los Ayuntamientos en el marco del procedimiento de declaración de zona de gran afluencia turística, regulado en el artículo 5.4 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, en aquellos supuestos en que, en razón del contenido de la resolución, se infiera que la decisión municipal pone fin al procedimiento para los interesados que promovieron dicho expediente y puede producir perjuicios irreparables a sus derechos e intereses legítimos.

La sentencia que declare la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo formulado contra este tipo de resoluciones administrativas, es contraria a los artículos 25 y 69 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en cuanto supone una interpretación excesivamente

rigorista de estas disposiciones legales de carácter procesal, lesiva del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24.1 de la Constitución española.

2.- El apartado 4 del artículo 5 de la Ley 1/2004, de 21 de diciembre, de Horarios Comerciales, ha de interpretarse en el sentido de que los Ayuntamientos están obligados a tramitar y a formular las propuestas de declaración de zona de gran afluencia turística cuando concurren las circunstancias previstas en dicha disposición legal, teniendo en cuenta que dichas circunstancias son de diversa naturaleza, pues mientras algunas, por basarse en presupuestos de hecho que resultan incontrovertidos, la apreciación de si concurren no puede ser cuestionada, otras requieren de una valoración tendente a su justificación.

RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. LA PERCEPCIÓN DE COMPLEMENTOS ESPECÍFICOS O CONCEPTO EQUIPARABLE QUE INCLUYA EXPRESAMENTE EL FACTOR DE INCOMPATIBILIDAD, IMPIDE, CON INDEPENDENCIA DE SU CUANTÍA, RECONOCERLES LA COMPATIBILIDAD PARA EL EJERCICIO DE ACTIVIDADES PRIVADAS. PERSONAL LABORAL. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1684/2019 de 5 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2454/2017.

Ponente: Celsa Pico Lorenzo.

Declara el TS que los distintos factores que retribuyen el concepto de complemento específico no son exactamente homogéneos entre sí. No es lo mismo "especial dificultad técnica" que "incompatibilidad exigible para el desempeño de determinado puesto de trabajo" o "las condiciones en el que se desarrolla el trabajo" o "nivel de representatividad". La asignación de un complemento específico por un motivo concreto ha de identificar su razón de ser en la correspondiente Relación de Puestos de Trabajo para poder ser calificado como factor de incompatibilidad.

El artículo 74 del texto refundido de la ley del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos.

Por su parte el art. 15 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas de reforma de la Función Pública dice que las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño; el nivel de complemento de destino y, en su caso, el

complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

La Ley 6/1985, ordenación de la función pública de la Junta de Andalucía, veta en su art. 46.3.b) la asignación de más de un complemento específico, tal cual hacia la Ley 30/1984, en su art. 23.3. b). Y al no constar que la retribución lo fuere expresamente por incompatibilidad y ser incuestionable que la retribución por puesto de trabajo no supera el umbral del 30 por 100 de las retribuciones básicas procede anular la sentencia de la Sala de Andalucía y por ende el acto impugnado en el recurso contencioso administrativo condenando a la administración a autorizar la compatibilidad solicitada para ejercer actividades propias de Ingeniera Agraria y Forestal fuera de la jornada laboral y en el tiempo libre del solicitante.

A la vista de lo establecido en la Ley 53/1984 la percepción por parte de los empleados públicos de complementos específicos, o concepto equiparable, que incluyan expresamente entre los componentes que remuneran, el factor de incompatibilidad impide, en todo caso y con independencia de la cuantía de aquellas retribuciones complementarias, reconocerles la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas,

Puede otorgarse el derecho a la compatibilidad cuando la cuantía de las retribuciones complementarias no supere el 30 por 100 de las retribuciones básicas, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad y de superarse debe estarse a lo establecido en el Real Decreto Ley 20/2012 de 13 de julio y el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011 en el ámbito de la Administración General del Estado y lo que puedan establecer leyes de función pública autonómica.

ORDENANZAS MUNICIPALES DE MOVILIDAD. COMPETENCIA MUNICIPAL PARA ESTABLECER SEÑALIZACIÓN CORRESPONDIENTE ESPECÍFICA. AUTONOMÍA LOCAL

Sentencia número 1727/2019 de 13 de diciembre de la Sección 5ª de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2234/2016.

Ponente: Octavio Juan Herrero Pina.

Se impugna en la sentencia de instancia la modificación de la Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, Madrid, reflejándose en la sentencia recurrida los siguientes motivos de impugnación: El primero se refiere al procedimiento seguido para la aprobación de la modificación de la Ordenanza, nulidad de pleno derecho por carecer del preceptivo informe técnico económico. El segundo se refiere a la nulidad de pleno derecho de la modificación operada por cuanto al ampliar el tiempo de estacionamiento,

se altera la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado (art. 7, apartado d) Ley sobre Tráfico Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). El tercero se refiere a la nulidad de pleno derecho de la delimitación de plazas de estacionamiento efectuada en los artículos 68, 69, 70, 70 bis y 70 ter, de la Ordenanza impugnada, por infracción del artículo 8 de la propia Ordenanza de Movilidad para la Ciudad de Madrid, así como del art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. El cuarto y último motivo se refiere a la nulidad del nº 1 del artículo 64 de la Ordenanza impugnada por cuanto el requisito de estar dado de alta en el Padrón del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica (IVTM) del Ayuntamiento de Madrid y figurar al corriente de pago para obtener la condición de residente, no garantiza el principio de igualdad (art. 14 CE) y un trato no discriminatorio (art. 18 TUE) en relación con los titulares de vehículos matriculados en el Ayuntamiento de Madrid respecto de los que lo están en otros municipios.

La Sala declara que la Memoria señala que el proyecto de modificación de la ordenanza de movilidad no afecta a las aplicaciones presupuestarias de gasto o a las previsiones de ingresos del presupuesto municipal, sin perjuicio de que con posterioridad se puedan proponer modificaciones en la ordenanza fiscal correspondiente, en cuyo caso se realizarán los trámites formales que fueran pertinentes.

La alegación sobre la alteración de la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado, como motivo de nulidad de la Ordenanza, constituye una opinión subjetiva de la parte, pues en ningún momento se acredita que la distribución entre los usuarios e incidencia en el tráfico, derivada de la modificación operada, resulte arbitraria, contraria a la naturaleza, finalidad y objetivos de la norma, que se indican en la Memoria, y queden fuera del ámbito de la discrecionalidad propia del ejercicio de la potestad normativa por el titular de la misma. Sin que ello resulte, tampoco, de las sentencias de este Tribunal Supremo de 26-12-1996 y 15-7-2002, invocadas por la parte, las cuales reconocen y justifican la competencia de las Corporaciones locales para regular la materia mediante las correspondientes ordenanzas, ejerciendo la función normativa de acuerdo con las exigencias sustantivas y formales a las que ha de sujetarse y en el ámbito de discrecionalidad propio de dicha función.

En cuanto al tercer motivo, la doctrina del TS viene declarando que de los artículos 25 a 28 LRBR, interpretados de acuerdo con la cláusula de subsidiariedad que contiene la Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985, resulta una atribución genérica de potestades a los Ayuntamientos para intervenir en todo el conjunto de materias relacionadas en el artículo 25.2 de aquella disposición y que representan el contenido competencial en que se hace reconocible el principio de autonomía municipal garantizado en los artículos 137 y 140 de la Constitución. Además, el TS ha declarado también que la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino

incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del demanio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia. La disponibilidad de espacios físicos en zonas de dominio público para el estacionamiento de vehículos, su ocupación temporal de un modo limitado y rotativo, de manera que sea posible su reparto entre los eventuales usuarios a las diferentes horas del día, forma parte de ese conjunto de medidas que sirven para paliar los aspectos negativos de una realidad social -la del incremento constante de vehículos que circulan por las ciudades- que afecta a intereses que, por ser de todos, adquieren la condición de intereses colectivos. La competencia del Ayuntamiento para establecer medidas de estacionamiento limitado, resulta del art. 7.b) de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que atribuye a los Municipios competencia para: "La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social". De todo esto se desprende que la existencia de habilitación legal del Ayuntamiento para establecer mediante la correspondiente Ordenanza un sistema de estacionamiento regulado, que incluye la señalización correspondiente, señalización que, como se indica en la citada sentencia de 26 de diciembre de 1996, es un instrumento para la ejecución o efectividad de la regulación establecida, en este caso el estacionamiento, lo que significa que es la señalización la que sirve a la regulación establecida y, por ello, es la regulación la que condiciona la necesidad y alcance de la señalización y no a la inversa. Por otra parte, dados los términos en los que se produce la regulación, se observa que el ejercicio de la potestad normativa por el Ayuntamiento, en el aspecto cuestionado, se desenvuelve en el marco de respeto a los principios de razonabilidad, proporcionalidad y congruencia, a que se refería la citada sentencia de 15 de julio de 2002, manteniendo con carácter general la señalización azul respecto de las áreas de limitación horaria y contemplando la utilización de otro color en lo imprescindible para la adecuada señalización de otras limitaciones (residentes) que responden, además, a otras razones que justifican el establecimiento del sistema de estacionamiento regulado, a las que se refieren la sentencia que acabamos de citar y la de 16 de diciembre de 1996, que se han reproducido antes. Todo ello lleva a concluir que la Ordenanza de Movilidad impugnada, al establecer la señalización vial correspondiente al régimen de

estacionamiento contemplado en la misma, no invade competencias ni contradice la normativa sectorial invocada por la recurrente, por lo que no son de apreciar en la sentencia recurrida las infracciones que se denuncian en este motivo de casación, que, en consecuencia, debe ser desestimado.

En cuanto al quinto motivo se ha producido la pérdida del objeto del recurso interpuesto, respecto del art. 64.1 de la Ordenanza por haberse modificado esta por acuerdo del Ayuntamiento Pleno posteriormente.

FUNCIÓN PÚBLICA LOCAL. PERSONAL DIRECTIVO. LOS ENTES LOCALES CARECEN DE COMPETENCIA PARA REGULAR EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SU PERSONAL DIRECTIVO. INTERÉS CASACIONAL

Sentencia número 1829/2019 de 17 de diciembre, de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2145/2017.

Ponente: Pablo Lucas Murillo de la Cueva.

La Diputación Provincial de Cáceres aprobó su Reglamento Orgánico, que regula el personal directivo.

El artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público dispone que el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los principios que establece.

La Sala reconoce que no hay en este artículo una reserva de Ley del Estado ni de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, es igualmente, manifiesto que tampoco se encuentra en él ninguna atribución a los entes locales y sí al Estado, concretamente al Gobierno, y a las Comunidades Autónomas para regular el régimen jurídico específico de este personal directivo y los criterios para determinar su condición dentro del respeto a los principios enunciados por el propio precepto.

Por otro lado, la existencia en el Estatuto Básico de previsiones expresas sobre el personal directivo y esa habilitación normativa al Gobierno y a las Comunidades Autónomas, ponen de relieve la importancia que el legislador estatal otorga a que ese régimen esté dotado de suficiente homogeneidad. De ahí que tenga su sentido que limite la atribución de dicha facultad al Gobierno y a las Comunidades Autónomas. No sólo no es irrazonable esa decisión legislativa sino plenamente coherente con el objetivo de dotar a la regulación del personal directivo de las Administraciones Públicas, también del de las corporaciones locales, de la homogeneidad precisa a partir de los criterios sentados expresamente por el artículo 13.

No se debe ocultar que este personal es una figura que la experiencia ha revelado necesaria pero, al mismo tiempo, es ajena al esquema típico del empleo público. Ni se debe pasar por alto que este artículo no lo define en realidad porque su apartado 1, después de decir que personal directivo es el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, o sea que directivo es el que dirige, se viene a remitir a las normas específicas de cada Administración. Y tampoco se ha de ignorar que el Estatuto Básico no trata de la duración del ejercicio de sus funciones, ni de las causas por las que cesará. Falta, además, en él toda referencia a sus condiciones de empleo, derechos y deberes fuera de someterle a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia. El propio legislador estatal ha confirmado que esta es la interpretación correcta. Así resulta del artículo 32 bis de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que establece cuanto sigue:

"Artículo 32 bis. Personal Directivo de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares.

El nombramiento del personal directivo que, en su caso, hubiera en las Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares deberá efectuarse de acuerdo a criterios de competencia profesional y experiencia, entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Entidades Locales o con habilitación de carácter nacional que pertenezcan a cuerpos o escalas clasificados en el subgrupo A1, salvo que el correspondiente Reglamento Orgánico permita que, en atención a las características específicas de las funciones de tales órganos directivos, su titular no reúna dicha condición de funcionario".

Precisamente, porque no ha habilitado a las corporaciones locales para regular a partir del Estatuto Básico del Empleado Público, el régimen de su personal directivo, ha dicho el legislador en este precepto qué facultades le corresponden al respecto. Entiende la Sala que, de estar habilitadas por otros títulos no habría sido necesario que dijera aquí que su Reglamento Orgánico puede permitir que el nombramiento de este personal recaiga en quienes no sean funcionarios ya que se trata de un aspecto sumamente parcial de su régimen jurídico. Por tanto, el silencio de aquél artículo 13 y la manifestación de este artículo 32 bis que expresamente les apodera para tomar esa concreta determinación, permiten afirmar que no se ha habilitado a las corporaciones locales para completar el régimen jurídico del personal directivo.

Las conclusiones que pueden extraerse de los anteriores preceptos son las siguientes: (i) ninguno de ellos confiere atribución alguna a las entidades locales para regular el personal directivo; (ii) el artículo 13 del Estatuto Básico no las apodera para adentrarse en esta materia: sólo habilita al Gobierno y a las Comunidades Autónomas; (iii) del artículo 85 bis solamente resultan las facultades de decidir si los puestos directivos los desempeñan funcionarios, laborales o profesionales del sector privado, o sea, prácticamente lo mismo que el artículo 32 bis, y de fijar sus retribuciones; (iv) la disposición adicional décimo quinta se refiere a las directrices generales que dicte el ente local, no sobre el régimen del personal directivo, sino sobre las funciones de

gestión o ejecución de carácter superior de las que se encargue y en materia de incompatibilidades.

Así, pues, vemos que las concretas y muy específicas atribuciones a los entes locales sobre el personal directivo conducen a la misma conclusión a la que apunta el artículo 32 bis: se prevén porque no tienen competencia para dictar regulaciones generales de desarrollo del artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público ya que, si la tuvieran serían innecesarias.

Por otro lado, hay que decir que la autonomía garantizada constitucionalmente, al igual que las potestades del artículo 4.1 a) --reglamentaria y de autoorganización-- no son, por sí solas, título suficiente para ejercer cualquier tipo de competencia regulatoria, pues no pueden utilizarse en contra de previsiones legales específicas ya que la Ley delimita una y otra. Y, en este caso, al igual que en otros extremos del régimen de los empleados públicos, el legislador ha confiado, con un criterio que no es irrazonable y, por tanto, no puede considerarse contrario a la autonomía local ni a sus corolarios de autonormación y autoorganización, que sean el Gobierno o las Comunidades Autónomas los que se encarguen de desarrollar el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. LA DETERMINACIÓN DE SI UNA OFERTA INCLUYE VALORES ANORMALES O DESPROPORCIONADOS HA DE EFECTUARSE EN RELACIÓN CON LA OFERTA GLOBAL Y COMPLETA PRESENTADA POR EL LICITADOR Y NO RESPECTO DE CADA UNO DE LOS PRECIOS UNITARIOS

Sentencia número 1828/2019 de 17 de diciembre de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 862/2017.

Ponente: Pablo María Lucas Murillo de la Cueva.

Declara la Sala del TS que la demanda se basa sustancialmente en que el precio del contrato es único. Por eso, viene sosteniendo ante la Administración primero y en este proceso, después, que la determinación de si su oferta incurre o no en desviación anormal o desproporcionada debe efectuarse considerándola globalmente y no a partir únicamente de la relativa a una sola de las prestaciones a que obliga el contrato.

Vemos, por otra parte, que, en los preceptos aplicados, en particular en el artículo 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y en el artículo 85 del Reglamento, no se dice cómo se debe proceder para llegar a esa conclusión cuando el sistema de determinación de precios es, conforme al artículo 302 del primero, el de precios referidos a componentes de la prestación. No obstante, en esos preceptos encontramos algunas indicaciones útiles. El artículo 152 habla del precio, en singular, y lo mismo hace el artículo 302, si bien precisa que puede estar referido a los componentes de la prestación. Antes el artículo 87.2, siempre del texto refundido, ha

dicho que "el precio" del contrato puede formularse tanto en términos de precios unitarios referidos a los distintos componentes de la prestación o a las unidades de la misma". Y el artículo 85 del Reglamento habla de la oferta de cada licitador.

Si se tiene presente, además, que, según el Pliego, el valor estimado del contrato es de 180.000€ y su importe de 90.000€, no parece difícil concluir que los precios referidos a componentes a que se refiere su cláusula 6.4 suman el precio total del contrato. Al fin y al cabo, es un contrato único por lo que también ha de serlo el precio con independencia de la forma en pueda descomponerse y es única la oferta económica de los licitadores, aunque se divida en la correspondiente a cada una de las tarifas contempladas en la cláusula 9, la puntuación de las cuales, por cierto, no es un elemento aislado, sino parte de la total que decide la adjudicación.

Debe repararse, en este sentido, en que la cláusula 11.3.1 habla del precio total de la oferta mientras que la cláusula 15.11 refiere el posible valor anormal o desproporcionado susceptible de impedir el cumplimiento de "la proposición" a "la oferta", no a parte de ella.

En consecuencia, en las circunstancias del caso, en los contratos del sector público con precios referidos a componentes de la prestación, la determinación de si una oferta incluye valores anormales o desproporcionados, a efectos de la aplicación de los artículos 152 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y 85 del Reglamento de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha de efectuarse en relación con la oferta global y completa presentada por el licitador. requieren de una valoración tendente a su justificación.

**PERSONAL. ACCESO A LA FUNCIÓN PÚBLICA. PRUEBAS SELECTIVAS.
VALORACIÓN DE LOS MÉRITOS. INDEBIDA EXCLUSIÓN DEL CÓMPUTO
COMO TIEMPO EFECTIVO DE TRABAJO EL PERIODO QUE LA
INTERESADA DISFRUTÓ DEL PERMISO DE MATERNIDAD.
DISCRIMINACIÓN POR RAZON DE SEXO INTERÉS CASACIONAL**

Sentencia número 4/2020 de 14 de enero de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 4816/42017.

Ponente: Segundo Menéndez Pérez.

La doctrina fijada por el TS es la siguiente:

Salvo circunstancias excepcionales, de las que resulte acreditada y fundada la apreciación de que la relación de causalidad entre la conducta inicial de la Administración y el resultado del proceso selectivo quedó rota por actitudes sólo achacables al aspirante, la exclusión como mérito en esos procesos del período de

disfrute de permisos derivados de la maternidad, sí constituye discriminación por razón de sexo.

CONTRATACIÓN PÚBLICA. VALIDEZ DE LA LICITACIÓN, AUNQUE LA INFORMACIÓN DEL SOBRE 2, RELATIVO A LA OFERTA TÉCNICA, SE HAYA INCLUIDO EN EL 1, DOCUMENTACIÓN ADMINISTRATIVA. REPROCHE DEL TS POR HABER ADOPTADO LA ADMINISTRACIÓN LA POSICIÓN DE DEMANDADO ANTE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DESFAVORABLE PARA DICHA ADMINISTRACIÓN.

Sentencia número 20/2020 de 15 de enero de la Sección 4ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 1428/42016.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

La sentencia del TS resume los hechos y actuaciones producidas de la siguiente manera:

a) La Mancomunidad de Municipios del Sur de Madrid adjudicó el contrato de "Gestión de servicios públicos de explotación de las instalaciones de transferencia y eliminación de residuos urbanos", a la UTE SUR de MADRID.

b) Una de las otras cuatro licitadoras, que no resultaron adjudicatarias (Urbaser, S. A.), recurrió, mediante un recurso especial en materia de contratación, al Tribunal Administrativo de Contratación de Madrid (TACM).

c) El TACM procedió a la estimación del mismo, anulando el procedimiento de licitación:

1. La causa para ello fue la nulidad de pleno derecho de los pliegos de la contratación, por la circunstancia de contener disposiciones contra legem (vulneración de los principios de publicidad e igualdad).

2. Debe significarse que tal decisión fue adoptada por el TACM de oficio, esto es, sin ser planteada por las partes personadas, y sin proceder a la audiencia previa respecto de la misma.

d) La sentencia de instancia, sin embargo, llega a la conclusión de la inexistencia de la nulidad de pleno, acordada por el TACM, y, para ello, sigue, a partir de su Fundamento Jurídico Sexto, el siguiente hilo conductor:

1. En primer término se plantea la viabilidad de la decisión administrativa de proceder a la declaración de nulidad, de oficio, esto es, sin su planteamiento a las partes y sin otorgar audiencia previa a las mismas; pese a ser ello así, la Sala de instancia considera que las partes tuvieron la posibilidad de alegación sobre la nulidad de los pliegos y que no había concurrido indefensión material alguna.

2. Pues bien, admitida tal posibilidad de anulación de oficio, sin embargo, la sentencia de instancia llega, a continuación, a la conclusión de no existir fundamento suficiente para la declaración de la nulidad de pleno derecho de los pliegos (nulidad que el TACM fundamentaba en la infracción de los principios de igualdad de trato y no discriminación, por el conocimiento anticipado de determinados aspectos de la proposición de la UTE SUR de MADRID, debido a la inclusión en el sobre 1 --- Documentación administrativa--- de la misma, determinada información, que debía contenerse en el sobre 2 ---Oferta técnica---). Y ello porque se ha de tener en cuenta que, dentro de la doctrina general sobre la invalidez de los actos administrativos, la regla general es la anulabilidad, de forma que solo cabe calificar como nulos de pleno derecho la serie tasada de actos previstos en la Ley, debiendo administrarse con moderación la teoría de las nulidades y debiendo proceder siempre con criterios restrictivos a la hora de declarar la concurrencia de una efectiva causa de nulidad absoluta, y en el presente caso debe destacarse que ya la propia Resolución impugnada no se pronuncia en términos categóricos o rotundos, sino meramente posibles o probables

3. Pero, no obstante lo anterior, esto es, aceptando la alteración de la documentación en los sobres de referencia, la sentencia reconoce que tal alteración se llevó a cabo de conformidad con lo previsto, al respecto, en los pliegos de la licitación, no impugnados por las partes.

4. Partiendo de ello, la sentencia señala que la recurrente ajustó su comportamiento tanto a los propios pliegos contractuales como a las indicaciones de la Administración, y, en consecuencia, no resultaba procedente excluir la oferta por la inclusión de determinada información en el sobre 1, pues tal inclusión no lo había sido por su propia iniciativa, sino debida a las circunstancias expresadas y constatadas. Y, además, la sentencia destaca que tal información no había resultado decisiva en la adjudicación del contrato a favor de la oferta de la UTE.

5. Por ello, la sentencia procede a la anulación de la resolución del TACM impugnada en el recurso, en cuanto la misma ---a su vez--- había procedido a la anulación del procedimiento de licitación por contener los pliegos disposiciones contra legem que vulneraban el principio de igualdad.

6. Sin embargo, tras anular judicialmente, la anterior anulación administrativa del TACM, la sentencia destaca que ello no podía implicar la adjudicación a la UTE, por cuanto la resolución del citado Tribunal contenía otra serie de razonamientos entre los que destacaba el de la solvencia técnica de la UTE recurrente, que había sido denunciada por Urbaser, S. A., en el recurso especial de contratación, y tal circunstancia ---esto es, la acreditación de la solvencia técnica--- no fue requerida de subsanación en los términos del artículo 81.2 del Reglamento de la Ley de Contratos de la Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2011, de 12 de octubre, que impone tal obligación a la Mesa de Contratación.

7. Pero, como quiera que tal denuncia de Urbaser, S. A. no fue cuestionada por la UTE, resulta procedente la retroacción de actuaciones "pero no al momento de la adjudicación, como se viene a solicitar, sino al momento oportuno para requerir la subsanación de los defectos padecidos en orden a la acreditación de la solvencia". En concreto, se dice, con la estimación parcial decidida, que lo procedente es "retrotraer el procedimiento al momento oportuno para requerir a la UTE adjudicataria al objeto de que subsane los defectos padecidos en orden a la acreditación de la solvencia exigida de conformidad con los concretos términos que se plasman en el punto 6 del fundamento de derecho segundo de esta Sentencia, y que reflejan lo estimado al respecto por el Tribunal Administrativo, debiendo continuar posteriormente el proceso de licitación por sus correspondientes trámites, lo que posibilitará a Urbaser, S. A., o a los demás interesados, ejercitar los medios de impugnación que, en su caso, pudieran estimar pertinentes".

TERCERO. - Contra esta sentencia ha interpuesto la Mancomunidad del Sur el presente recurso de casación.

Declara el TS que no deja de ser sorprendente, desde una perspectiva procesal, que quien formula la anterior revisión casacional ---en su condición de recurrente--- sea, justamente, la propia entidad administrativa (Mancomunidad del Sur de Madrid) que, en la instancia, adoptó la posición de demandada cuando, lo allí impugnado, era una decisión ajena a su autoría, por cuanto el autor de la resolución impugnada en la instancia, era el TACPM, que había anulado el procedimiento de licitación tramitado por la recurrente, por contener sus pliegos cláusulas contrarias a derecho, y que en consecuencia, no le favorecía. Todo ello, de conformidad con lo establecido en el artículo 101 de la Ley 34/2010, de 5 de agosto ---de modificación de las Leyes 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras---. Y, más en concreto, en relación con los apartados introducidos, por la citada norma, en los artículos 19 (apartado 4) y 21 (apartado 3), de la citada LRJCA, que limita la condición de demandada a las "Administraciones favorecidas por el acto objeto del recurso", condición que, obviamente, no concurría en la Mancomunidad, que no resultaba favorecida con la anulación de los pliegos de la licitación. No resulta, procesalmente, de recibo que la entidad administrativa tramitadora del procedimiento de contratación y autora de los pliegos que articulan el misma pretenda dejar sin efecto la decisión de la sentencia de instancia (que ordenó la retroacción procedimental para proceder a la subsanación), "recuperando", así, la nulidad de todo el procedimiento, decretada por el Tribunal Administrativo, como consecuencia de la nulidad de los pliegos, que la misma entidad administrativa había aprobado.

Efectivamente, la sentencia de instancia ha llegado a la conclusión de que, en el supuesto de autos, la incorrecta tramitación ---dando lugar a la introducción del sobre número 2, en el número 1--- no ha contado con entidad suficiente para incidir o influir en la adjudicación. Si bien se observa, el adelanto al momento de la comprobación de la

solvencia técnica de alguna de las licitadoras, de datos destinados a la posterior valoración técnica de las propuestas no ha contado con incidencia alguna en la adjudicación, y así ha sido considerado por la sentencia impugnada tras su correspondiente valoración probatoria, teniendo en cuenta el carácter objetivo y técnico de los expresados datos; aspecto que, por otra parte, ni siquiera fue cuestionado por la entidad recurrente ante el TACPM, que se limitó a solicitar la exclusión de la entidad adjudicataria por los expresados motivos de su solvencia técnica, y, aspecto que, por otra parte, tampoco fue cuestionado en sede jurisdiccional.

En consecuencia, el TS declara no haber lugar a la casación.

CONVENIOS URBANÍSTICOS. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN DE LAS RECLAMACIONES BASADO EN SUS INCUMPLIMIENTOS: PLAZO DEL ARTÍCULO 1964.2 DEL CÓDIGO CIVIL.

Sentencia número 172/2020 de 11 de febrero de la Sección 5ª de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

Recurso de Casación 2377/42019.

Ponente: Rafael Fernández Valverde.

El TS reitera sentencias anteriores que declaran que el plazo de prescripción en estos supuestos es el establecido en el artículo 1964.2 del Código Civil.

Así, declara que el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria, prescripción de las obligaciones dispone:

"1. Salvo lo establecido por leyes especiales, prescribirán a los cuatro años:

a) El derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos. El plazo se contará desde la fecha en que se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación o desde el día en que el derecho pudo ejercitarse.

b) El derecho a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes. El plazo se contará desde la fecha de notificación, del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación".

Por su parte el artículo 1964.2 del Código Civil (CC) señala:

"Las acciones personales que no tengan plazo especial prescriben a los cinco años desde que pueda exigirse el cumplimiento de la obligación. En las obligaciones continuadas de hacer o no hacer, el plazo comenzará cada vez que se incumplan".

La citada redacción del artículo 1964.2 CC fue establecida por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil, que se publicó en el BOE del día 6 de octubre, entrando en vigor el siguiente día 7 de octubre de 2015 siguiente. Hasta dicha fecha, el plazo de prescripción que se establecía en el precepto era el de quince años.

Por su parte, la disposición transitoria quinta de la misma Ley 42/2015, de 5 de octubre, bajo la rúbrica de "Régimen de prescripción aplicable a las relaciones ya existentes", se remite a otro precepto del Código Civil:

"El tiempo de prescripción de las acciones personales que no tengan señalado término especial de prescripción, nacidas antes de la fecha de entrada en vigor de esta Ley, se regirá por lo dispuesto en el artículo 1939 del Código Civil".

Precepto que, por su parte, establece:

"La prescripción comenzada antes de la publicación de este código se regirá por las leyes anteriores al mismo; pero si desde que fuere puesto en observancia transcurriese todo el tiempo en él exigido para la prescripción, surtirá ésta su efecto, aunque por dichas leyes anteriores se requiriese mayor lapso de tiempo."

Por tanto, el plazo que debemos tomar en consideración, en el supuesto de autos es el de quince años.

Conocemos, pues, la naturaleza contractual de los convenios, desde la doble y reiterada perspectiva jurisprudencial y normativa ---según hemos expuesto---, e, igualmente, conocemos las consecuencias derivadas de su incumplimiento, así como la posibilidad de exigencia de la correspondiente indemnización derivada del mismo.

Por otra parte, hemos dejado constancia de las normas jurídicas que se aplican en el momento de la extinción de los contratos administrativos ---y de los convenios---, según de forma reiterada señalan los sucesivos textos legales contractuales a los que antes hemos hecho referencia:

- a) La normativa de contratación pública y sus normas de desarrollo.
- b) Supletoriamente, las restantes normas del derecho administrativo.
- c) Y, en defecto de las anteriores, las normas de derecho privado.

Pues bien, ante la ausencia de norma en materia contractual o convencional pública resultarían de aplicación supletoria las restantes normas de derecho administrativo. Pero ello solo sería así si la norma administrativa cubriera con plenitud el vacío dejado en la legislación contractual. Y esto es lo que se pretende al tratar de aplicar, ante el silencio contractual público, el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), con carácter preferente al artículo 1964.2 del Código Civil (CC).

Dicho establece un plazo de prescripción de cuatro años para el "derecho al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos".

Pues bien, no parece que tal supuesto resulte de aplicación al que ahora nos ocupa, relativo a la exigencia, por parte de quien ha suscrito un convenio urbanístico con una Administración local ---y entiende que ha sido incumplido por esta---, dirigida al cumplimiento del convenio suscrito. Dicho de otra forma, no parece que el supuesto que, en el precepto de la LGP que nos ocupa ---y a la vista de su ámbito objetivo---, se pueda incluir, la acción dirigida al cumplimiento de un convenio urbanístico.

En la sentencia de instancia, que sirve de base al presente recurso de casación, el hilo conductor es el siguiente, en su búsqueda del plazo de prescripción aplicable a la exigencia de cumplimiento del convenio urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de Marbella:

1. Ausencia de norma concreta "para intentar resarcir estos daños"; esto es, de los daños derivados del incumplimiento de los convenios suscritos.

2. Por ello, según señala la sentencia de instancia, debería aplicarse "el plazo general de prescripción de las obligaciones personales que se rigen por el artículo 1964 del Código Civil".

3. No obstante, y pese a ello, la Sala de instancia no sigue tal criterio pues, según sigue expresándose la sentencia "tratándose de un supuesto de litis de obligaciones dinerarias ha de regir el de 4 años previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria".

La Sala de instancia, reconoce, pues, la laguna legal en relación con el mencionado plazo de prescripción, aplicable a los contratos públicos y a los convenios urbanísticos, pero, en lugar de proceder a la aplicación de la norma de derecho privado (Código Civil), considera de aplicación la norma de derecho administrativo (LGP), por cuanto ---según expresa la sentencia--- la que se reclama por la recurrente es una "obligación dineraria".

Del análisis del citado artículo 25.1.a) de la Ley General Presupuestaria se deduce, que el plazo establecido se refiere al ejercicio por los acreedores del derecho a hacer efectivas, mediante su reconocimiento o liquidación por la Administración, las obligaciones de carácter económico asumidas por la misma, a cargo de la Hacienda Pública, de retribuir los servicios o prestaciones realizados a su favor. Así se desprende del propio artículo 25.1.b) cuando establece el mismo plazo de prescripción una vez reconocidas o liquidadas las deudas, utilizando términos como "pago de las obligaciones" o "reclamación por los acreedores", con lo que se está haciendo referencia, en todo caso, al cumplimiento y satisfacción de las concretas deudas asumidas y derivadas de la relación de servicio o prestacional establecida con los acreedores.

Frente a ello, cuando se trata del cumplimiento de las prestaciones de distinta naturaleza derivadas de una relación de carácter contractual, ha de estarse a sus propios términos y atender a la naturaleza de las mismas o, como señala el artículo 1258 del Código Civil, los contratos una vez perfeccionados, obligan, no sólo al cumplimiento de

lo expresamente pactado, sino también a todas las consecuencias que, según su naturaleza, sean conformes a la buena fe, al uso y a la ley.

Por todo ello, entendida la naturaleza de los convenios urbanísticos en los términos que ampliamente hemos expuesto, parece claro que el plazo de prescripción establecido en el citado artículo 25.1.a) LGP no colma, no llena, no integra el vacío normativo dejado por la legislación contractual pública que antes hemos reseñado, que se refiere a la exigencia de las obligaciones o prestaciones derivadas del contrato o convenio suscrito con la Administración, es decir, al cumplimiento del contrato en los términos que son propios de su naturaleza y alcance (artículo 1258 CC). En otro caso se estaría exonerando a la Administración del cumplimiento del convenio en sus propios términos, desconociendo las prestaciones de distinta naturaleza que conforman su contenido obligacional, a las que ha de referirse y acomodarse el plazo de prescripción, transformándolo y reduciéndolo a una obligación económica o deuda a cargo de la hacienda Pública que es lo que contempla el artículo 25.1.a) LGP.

Todo ello implica la inexistencia de norma de derecho administrativo que fije el plazo de prescripción que nos ocupa y la necesidad de proceder a la aplicación de la norma de derecho privado, que no es otra que el artículo 1964.2 CC.