

LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS EN LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO Y DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE GALICIA

José María Arrojo Martínez

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia
de Galicia

La doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo es clara en el reconocimiento de la naturaleza contractual y del carácter administrativo de los convenios urbanísticos, fundamentalmente en atención al fin perseguido con los mismos, el cual a su vez viene a configurar el ámbito posible de actuación y los límites de tales convenios. Así, en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 1997, se indica lo siguiente:

«El urbanismo constituye una competencia jurídico-pública, siendo cierto que esta naturaleza reduce y condiciona necesariamente la intervención de los administrados en el mismo, pero sin que ello excluya su participación y colaboración (*«ad exemplum»*, artículos 4, 52, ó 119 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976). Existen aspectos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general. Los reparos que oponen los recurrentes pierden relieve a la luz de la doctrina de esta Sala, ya que los convenios urbanísticos son admisibles en la

medida en que no inciden sobre competencias de las que la Administración no puede disponer por vía contractual o de pacto. Se ha venido así precisando, en forma reiterada, que la exigencias de interés público que justifican la potestad de planeamiento urbanístico implican que su ejercicio no pueda encontrar límite en estos convenios que la Administración concierte con los administrados. Las competencias jurídico-públicas son irrenunciables y se ejercen por los órganos que las tienen atribuidas como propias (artículo 4 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958) por lo que no resulta admisible una «disposición» de la potestad de planeamiento por vía contractual. Cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el Ayuntamiento llegue con los administrados la potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible, sin perjuicio de las consecuencias indemnizatorias que, ya en otro terreno, pueda desencadenar, en su caso, el apartamiento por parte de la Administración o de los administrados de convenios urbanísticos previos o preparatorios de un cambio de planeamiento (Sentencias de 23 de junio 1994, 18 de marzo y 13 de febrero 1992, y 21 de septiembre 1991)».

Inmediatas consecuencias de la naturaleza contractual y administrativa de los convenios urbanísticos son las relativas al sometimiento a la Jurisdicción contencioso-administrativa, de los litigios que pudieran surgir en la relación con los mismos, así como cierto grado de aplicabilidad de los principios y normativa en materia contractual si bien con las restricciones y limitaciones procedentes en atención a las irrenunciables competencias jurídico-públicas y al necesariamente prevaleciente interés público en el ámbito urbanístico, bien se trate del planeamiento o bien se trate de su ejecución, indicándose por la Sentencia del Tribunal Supremo, de 15 de febrero de 1994, lo siguiente:

«Tiende a complementar las determinaciones legales en la materia, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas, contribuyendo a facilitar la gestión, eliminando *«ab initio»* los puntos de fricción y los obstáculos que una determinada actuación urbanística puede originar; y sin que sea dable atribuir a los mismos la constitución de un sistema de ejecución del planeamiento, sin que puedan sustituir en ningún caso el sistema en cada caso elegido; de esta forma el convenio viene a ser un instrumento facilitador de la actuación urbanística que en modo alguno puede implicar derogación ni en beneficio de la Administración ni en favor de los particulares, de las reglamentaciones de carácter imperativo, ni puede condicionar el ejercicio de las potestades urbanísticas, por ser el urbanismo una auténtica función pública indisponible e irrenunciable».

En relación con lo expuesto, destaca el relevante aspecto sobre la naturaleza de los convenios urbanísticos como actos susceptibles de impugnación. En las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 1997 y 24 de junio de 2000, se rechaza el criterio de que los convenios urbanísticos sean actos de trámite no susceptibles de revisión jurisdiccional, indicándose en la última sentencia mencionada los siguiente:

«En los supuestos de convenios de planeamiento el convenio o acto convencional es un acto sustantivo que resulta independiente del procedimiento de modificación o revisión del Plan en sentido estricto, pudiendo ser impugnado en forma independiente y separada de éste, aunque se dirigiese a preparar y poner en marcha la alteración del planeamiento. Tampoco puede acogerse, en base a la misma doctrina, la objeción que también formula el motivo de que el convenio sea irrelevante para terceros. La distinción doctrinal entre contrato y convención resulta ilustrativa al respecto, participando el convenio urbanístico de la naturaleza de la segunda figura, en cuanto no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entre cruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura que puede tener relieve para terceros, lo que favorece la tesis de impugnabilidad del convenio. El convenio concluido constituye, en fin, el acto de determinación de un procedimiento enjuiciable en este orden contencioso-administrativo (artículo 234 de la Ley del Suelo de 1976), sin perjuicio de que, en los casos de convenios de planeamiento, sea asimismo enjuiciable la modificación o revisión del planeamiento que, en su caso, se adopte, sin que sea oponible en tal momento la excepción de cosa juzgada por el enjuiciamiento del convenio preparatorio anterior».

En la misma línea, la mencionada Sentencia de 15 de marzo de 1997 recuerda que:

«La categoría de los actos de trámite debe ser interpretada con un criterio limitado y restrictivo, en forma favorable a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE) y a la posibilidad de enjuiciamiento de toda cuestión esencial o de fondo que suscite una actuación administrativa (artículo 106.1 CE). No existe dicho impedimento procesal cuando el acto en cuestión resulta ajeno a la normativa del procedimiento de modificación del Plan, por no estar contemplada la práctica de la conclusión de convenios urbanísticos como el que se enjuicia en la legislación

específica aplicable al caso, y cuando el convenio previo y la modificación posterior del Plan aparecen como realidades autónomas e independientes, con vicios o motivos de impugnación también distintos, por no ser la potestad de planeamiento, de la que es expresión la modificación o revisión del mismo, susceptible de disposición contractual».

En la Sentencia del Tribunal Supremo, de 9 de marzo de 2001 se expresa los siguiente:

«Conviene precisar la naturaleza de los convenios urbanísticos. En la sentencia de 15 de marzo de 1997 diferenciamos los convenios de gestión urbanística, para la gestión o ejecución de un planeamiento ya aprobado, de los convenios de planeamiento, que tienen por objeto la preparación de una modificación o revisión del planeamiento en vigor. Aunque el convenio de planeamiento tenga dicha finalidad no se subsume entre las figuras de las disposiciones de carácter general, de la que participan en cambio las normas de planeamiento que, en su caso, deriven de él. El convenio de planeamiento es, y permanece, en la esfera de los simples convenios, por lo que no cabe su impugnación indirecta por la vía del artículo 39.2 de la LJCA de 1956.

Lo que acontece es que, como también dijimos en la sentencia expresada, la figura de los convenios urbanísticos aconseja tener presente la distinción doctrinal efectuada en la teoría general del Derecho entre el contrato y la convención. La convención no contiene sólo un juego de obligaciones recíprocas o entre cruzadas (contraprestaciones) sino también compromisos paralelos de la Administración y de la Entidad mercantil que lo concierta, dirigidos a un fin coincidente y común, que tiende al aseguramiento futuro de la ejecución de la modificación del Plan cuando, en su caso, se llegue a aprobar el mismo. Tales compromisos, paralelos o convencionales, tratan de fijar el régimen de una situación futura por lo que podrían asemejarse en su estructura a las disposiciones generales. El convenio de planeamiento es un acuerdo preparatorio de la modificación de un Plan, y como tal resulta enjuiciable en este orden contencioso-administrativo (artículo 234 de la Ley del Suelo de 1976), sin perjuicio de que en el futuro lo sea asimismo la modificación o revisión del planeamiento que, en su caso, se adopte, sin que se pueda poner en tal momento la excepción de cosa juzgada por el enjuiciamiento del convenio preparatorio anterior.

La misma suerte desestimatoria corre el motivo primero de la entidad mercantil «E.S.A.». Transcribe en parte de su escrito de contestación a la demanda en la instancia para sostener la falta de legitimación de los demandantes en ella, al no ser aplicable, dice, el régimen de acción pública del art. 235 del TRLS de 1976, insiste en que el convenio impugnado constituía una actuación meramente contractual del Ayuntamiento, a la

que sería de aplicación la legislación de contratos o, como mucho, la de expropiación forzosa. Tal planteamiento no es acogible; no es admisible reproducir en casación los argumentos esgrimidos en instancia sin hacer una crítica adecuada de la sentencia que se recurre. La impugnación formulada contra esta última se limita a negar sus afirmaciones con un razonamiento que no puede prosperar. Es obvio que se impugna un proyecto urbanístico y una actuación municipal que ostenta inequívocamente tal carácter, siendo también evidente el interés legitimador que adorna a titulares de propiedades limítrofes con la actuación de que se trata».

En la mencionada Sentencia de 30 de octubre de 1997 se insiste en que tampoco puede negarse la legitimación a cualquier persona para impugnar un Convenio urbanístico, ya que el artículo 235 del Texto Refundido de 1976 otorga acción pública en materia de urbanismo, que es la materia de la que trata el Convenio, y cualquier persona, en consecuencia, puede impugnar el contrato en los aspectos urbanísticos que contiene.

Ahora bien, si son impugnables tanto el acto de aprobación del Convenio urbanístico como el de aprobación definitiva del planeamiento urbanístico, cabe preguntarse sobre el verdadero alcance del examen a realizar por el Tribunal ante la impugnación en uno y otro supuesto, y ello desde una perspectiva sustancial o material, cuestión a la que se pretende dar respuesta en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 6 de julio de 2000, en la que se significó lo siguiente:

«En el supuesto aquí examinado el Concello de X asumo unos determinados compromisos, pero con expresa mención de que los mismos se refieren al ámbito de sus propias competencias, y con sujeción a la legislación vigente, especificándose en la estipulación Sexta del Convenio que la aprobación de la modificación del P.G.O.U. y de las actuaciones posteriores se alcanzaría «siempre que los informes preceptivos seas favorables», de manera que como no podría ser de otra forma, la ejecución de los compromisos asumidos por el Concello sólo será viable en plena acomodación a la normativa de aplicación, incluida la necesaria intervención de las restantes Administraciones competentes con la tramitación que sea obligada en cada caso. Desde este punto de vista, y desde la perspectiva de orden formal, no se aprecia que el acto impugnado suponga una previsión de inadmisión preterición de las exigencias procedimentales que en su día hayan de ser de aplicación.

Expuesto lo anterior procede ya entrar en el aspecto propiamente sustancial del tema litigioso, en cuanto que opera aquí una legitimación activa fundamentalmente residenciable en las posibles consecuencias urbanísticas derivables del acto impugnado. Se trata en el caso de un

convenio de planeamiento cuya finalidad es la de lograr una modificación futura del P.G.O.U., por lo que obviamente su impugnación no puede apoyarse en la mera circunstancia sobre contradicción con el P.G.O.U., siendo distinta cuestión el debate sobre la inaceptabilidad material de la alteración pretendida y en este punto cabe significar que ciertamente el alcance del estudio a realizar con ocasión del presente recurso no puede identificarse con el que propiamente corresponde en sede de impugnación del Acuerdo de modificación del P.G.O.U., viéndose necesariamente limitado el examen en este proceso a lo comentado en el anterior Fundamento del Derecho sobre previsiones de orden procedimental, y ya en el aspecto sustancial, a una primera aproximación respecto a si la previsión material contenida sobre establecimiento del Centro Comercial constituye una tan manifiesta y evidente violación de la normativa de aplicación que justificara un pronunciamiento anulatorio en evitación de lo que de modo palmario se presentara, ya anticipadamente, como una admisible «disposición» de la potestad de planeamiento por vía contractual en perjuicio del interés general. Centrada así la cuestión, el acto convencional del Concello no se manifiesta en el grado suficiente de evidencia como voluntad de una ilegítima disposición de la potestad de planeamiento, sino como previa toma de postura que abrirá el trámite en el que precisamente todos los interesados, y necesariamente las diversas Administraciones con competencia en el ámbito afectado, intervendrán y manifestarán las posturas, informes y decisiones correspondientes en un tema que para su definitiva decisión en lo que se refiere a los temas urbanísticos, (incluidos los relativos a modificaciones de uso e inclusión de determinados terrenos), demanda la plena participación y aportación propias del desarrollo y decisión de la tramitación propuesta, de lo que deriva por tanto la improsperabilidad del presente recurso en cuanto que exclusivamente dirigido contra el Acuerdo aquí impugnado del que según lo expuesto no cabe anticipadamente derivar en esta fase una inaceptable voluntad municipal de ilegítima e indebida aplicación de sus potestades en materia de planeamiento, siendo en los procesos dirigidos contra los Acuerdos de aprobación de modificación del P.G.O.U. y subsiguientes actuaciones donde se desarrollarán y decidirán las cuestiones procedimentales y sustanciales que puedan surgir en relación con la debida acomodación a la normativa urbanística y correspondientes previsiones de ordenación, todo ello sin perjuicio de recordar por último, que el conocimiento del debate sobre titularidades de terrenos está atribuido al Orden Jurisdiccional Civil».

En aquellos casos en los que el convenio urbanístico haya llegado finalmente a integrarse formalmente en las previsiones de ordenación urbanística mediante la oportuna tramitación siguiendo el procedimiento

establecido, ha de tenerse en cuenta que ya no cabe seguir hablando propiamente de «convenio urbanístico», sino de planeamiento urbanístico con lo que ello supone; así, en sentencia de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 15 de febrero de 2001, estimatoria de recurso dirigida contra acuerdo del Pleno del Concello de X, sobre «denuncia del convenio urbanístico suscrito con...», se recoge lo siguiente:

«De lo anteriormente apuntado resulta la inequívoca conclusión de que un caso como el de ahora se trata en el que al Convenio urbanístico en su día suscrito ha seguido la correspondiente modificación del Planeamiento Urbanístico, este último integra ya una realidad autónoma que como tal despliega toda su validez y eficacia, de manera que ya no se presenta como correcta en el acuerdo ahora impugnado la exclusividad en la referencia al Convenio urbanístico, sino más bien habría de atenderse en dicho acuerdo al instrumento urbanístico ya aprobado de modo definitivo, aprobación de la que dicho Convenio vino a ser un acto preparatorio; en todo caso, la incorrección sustancial del acuerdo recurrido radica en la circunstancia de que el mismo viene a constituir la expresión de una clara manifestación de voluntad de incumplimiento, en el ámbito que a este recurso afecta, de la NN. SS. vigentes, voluntad que inequívocamente resulta del contenido de tal acuerdo y de la propia parte dispositiva del mismo en la que el Concello afirma su desvinculación de la obligaciones derivadas del Convenio urbanístico aprobado en fecha 10 de marzo de 1993, y «obligaciones» que en realidad no se derivan de dicho Convenio sino de la ejecutividad de las NN. SS. de aplicación. En este punto y sin mayor dilación es preciso significar que en el Acuerdo impugnado no se hace la menor mención respecto a una supuesta intención de tramitar una nueva modificación del planeamiento, y ni siquiera consta en la fecha de esta sentencia la realidad de tal tramitación, de manera que no existe base para acoger la alegación relativa a la pretendida consideración del Acuerdo recurrido como un mero acto iniciador del expediente de modificación del planeamiento, de lo que necesariamente resulta la inviabilidad de la invocación de inadmisibilidad formulada al respecto, y la anulación del repetido Acuerdo al suponer este último una inaceptable preterición de las NN. SS. vigentes cuya aplicación pretende evitar dicho Acuerdo con absoluta omisión del procesamiento legalmente establecido».

En la potestad del planeamiento existe un margen para la discrecionalidad de la Administración competente, y al mismo tiempo, la naturaleza normativa de los planes y la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes del interés público, justifican el «*ius variandi*» de la Administración frente al que no se pueden oponer los derechos de los propietarios, con independencia de las procedentes indemnizaciones, criterio

mantenido en doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo plasmada, entre otras, en sentencias de 20 de enero de 1992, 5 de febrero de 1992, 11 de febrero de 1992 y 8 de julio de 1992.

Como ya se apuntaba anteriormente, la alteración del planeamiento que se considere plenamente acomodada a Derecho, puede generar no obstante un derecho de indemnización a favor del afectado por aquella. Así se recogía en el artículo 87 del T.R.L.S. -1976-, en cuyo número 2 se disponía que la modificación o revisión de la ordenación de los terrenos y construcciones establecidas por los Planes Parciales, por los Planes especiales y por Programas de Actuación urbanística sólo podrá dar lugar a indemnización si se produce antes de transcurrir los plazos previstos para la ejecución de los respectivos Planes o Programas, o transcurridos aquellos, si la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración, mientras que en el número 3 del propio artículo 87 se indicaba que las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización. La doctrina jurisprudencial vino interpretando de modo restrictivo el referido artículo 87-2, atribuyendo a este precepto un carácter de excepcionalidad derivado este último, no solo del régimen estatuario de la propiedad inmobiliaria cuyo contenido será, en cada momento, el que surja de la ordenación urbanística aplicable, sino también de la inserción de dicho artículo en el marco general de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, lo que supone que para que proceda este tipo de indemnización será necesario acreditar cumplidamente una lesión patrimonial en los bienes o derechos de quien la reclame, a tenor de lo dispuesto en el artículo 106-2 de la Constitución y artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957 -este último derogado por la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, texto normativo que regula en su Título X la responsabilidad de las Administraciones Públicas-. El Tribunal Supremo -Sentencias de 12 de mayo de 1987, 14 de abril de 1992 y 26 de enero de 1993, exigía además, para que la indemnización fuera procedente, la justificación del cumplimiento de los deberes y actuaciones que impone a los propietarios el ordenamiento urbanístico, de tal manera que solamente cuando el Plan ha llegado a su fase final de realización se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos, salvo incumplimiento por causas imputables a la Administración.

En la misma línea la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, de 15 de octubre de 1994, señala que en el suelo urbano y en el urbanizable se incorporan al derecho de propiedad

contenidos urbanísticos artificiales que no están en la naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística; y que este derecho derivado del destino urbanístico del suelo, previsto en el plan, sólo se patrimonializa cuando el propietario, cumpliendo los deberes que le imponen los artículos 83.3 y 84.3 del precitado Texto Refundido, ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio, y ello mediante la realización de las actuaciones materiales que requiere la ejecución del planeamiento, puesto que solamente cuando el plan ha llegado a su fase final de realización se adquiere el derecho a dichos aprovechamientos urbanísticos previstas en la ordenación; y sólo, por tanto, entonces, la modificación del planeamiento implica lesión de un derecho ya adquiridos, procediendo así la indemnización del segundo párrafo del artículo 87, precepto que viene enmarcado en el marco general de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ahora bien, distinto enfoque cabe efectuar desde la consideración de la responsabilidad contractual estrictamente entendida, significándose en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 24 de abril de 1989, que no es necesario recurrir al párrafo segundo del artículo 87 de la Ley de Régimen del Suelo, sino que la indemnización a satisfacer, aunque remotamente tiene una motivación urbanística, su razón inmediata se halla, cual se ha señalado, en el incumplimiento de una obligación contractual. Además, a tenor de la misma sentencia citada, se trata de un derecho que existe «siempre», y añadiendo la última sentencia citada que «aunque del contenido del artículo 1124 Cc parece deducirse que para las obligaciones recíprocas, sólo puede optarse entre el cumplimiento total de la obligación contraída o la resolución del contrato del que ella dimana, nada se opone a que tal obligación, en los aspectos en que no sea factible su cumplimiento sea sustituida por a pertinente indemnización de daños y perjuicios, si a ello, cual en el caso de autos sucede, se aviene el acuerdo que cumplió sus obligaciones», mientras que en la Sentencia del Alto Tribunal de 7 de noviembre de 1990 se destacó que declarada la anulación solicitada, procede la devolución de las cosas objeto del contrato o de la indemnización correspondiente en caso de imposibilidad de que tal devolución tenga lugar, por aplicación de los artículo 1303 y 1307 Cc.

En Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 27 de marzo de 2002, se acoge la petición dirigida al cumplimiento de convenio en los términos siguientes:

«En cuanto al fondo del asunto, y aunque la contestación lo niegue, no estamos en presencia de una simple oferta de la titular del terreno, sino de una expresa aceptación por unanimidad de la misma por parte del Pleno del Ayuntamiento en sesión del 4 de enero de 1985; se trataba en principio de un supuesto tendente a una expropiación por razones

urbanísticas conforme a los artículos 55 y 197 del Reglamento de Gestión, lo que conduce a la legislación de expropiación forzosa y al artículo 24 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, por no hablar de reglas generales sobre la obligatoriedad de los contratos válidamente celebrados, que vinculan a las partes a tenor de sus propios términos; en el presente caso se trató de una cesión voluntaria de terreno para la construcción de una carretera que comunicara la viviendas social con la Avenida de Buenos Aires, convenio con varios apartados del que en la presente demanda solo se reclama el cumplimiento del apartado b), redactado en estos términos: «Para el caso de que el desarrollo del Plan Parcial de polígono en que se halla ubicada la deslindada finca (según las Normas Subsidiarias del Planeamiento del Ayuntamiento de X) no se lleve a cabo en el plazo de dos años, el Ayuntamiento le abonará en metálico el importe del valor real del terreno que le fuere ocupado para realizar la obra en cuestión con arreglo a los precios que rijan por aquel entonces en el mercado de solares en X, teniendo en cuenta la situación y emplazamiento de la finca», pacto cuyo cumplimiento procede pues se han dado las condiciones previstas para su aplicación sin que obsten a ellos las protestas del Ayuntamiento demandado apelando a los beneficios que la recurrente ha obtenido al verse exenta de la obligación de urbanizar que le imponía el artículo 40 del Reglamento de Gestión, tema ajeno al convenio, que el Ayuntamiento pudo introducir pero no introdujo en el mismo y que no puede operar como elemento enervante de la obligación de cumplir aquél a su propio tener; de hecho, la razón de la denegación de la solicitud de la actora no estuvo en la inexistencia de convenio, en su falta de vinculación o en su compensación con otros beneficios, sino en una situación meramente coyuntural como era que la reclamante no figuraba como acreedora en el presupuesto de 1996 por el concepto a que hacía mención en su escrito, ya que la consignación presupuestaria a que se refería se destinó a economías propias del presupuesto».

En la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 13 de diciembre de 2000 se indica lo siguiente:

«La cuestión de fondo se limita a determinar si el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Ayuntamiento de Murcia debe considerarse imputable a éste y a señalar las bases de resarcimiento debido a los recurrentes. En cuanto al primer punto, hemos de confirmar las apreciaciones de la sentencia de instancia. Es cierto que la efectividad del convenio exigía una modificación de la sentencia de instancia. Es cierto que la efectividad del convenio exigía una modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Murcia, pero la Corporación demandada no puede considerarse ajena a él puesto que aunque su aprobación definitiva se produjo por Orden Ministerial, en dicho trámite no se alteró la

edificabilidad concedida a la finca de los hoy recurrentes en los acuerdos de aprobación inicial y provisional, actos de competencia exclusivamente municipal, en los que se desconocía lo pactado con anterioridad. El incumplimiento imputable al Ayuntamiento de Murcia excluye la aplicación de la citada cláusula cuarta y somete la determinación del resarcimiento a las reglas generales aplicables al incumplimiento de las obligaciones que, en este caso ha de conducir al reconocimiento a favor de los recurrentes de la situación patrimonial que les había correspondido si el Ayuntamiento hubiera cumplido con lo que se comprometió. Respecto a los servicios urbanísticos no proporcionados procede, conforme ha decidido la sentencia de instancia y no ha sido cuestionado por el Ayuntamiento de Murcia, condenar a éste a la devolución de las cantidades exigidas por contribuciones especiales por las obras para el establecimiento de los servicios de agua, alcantarillado, alumbrado y pavimentación afectantes a la finca de los recurrentes con los intereses legales correspondientes, y en cuanto al volumen de edificabilidad no concedido, ha de declararse el derecho de los actores a obtener una indemnización calculada en función de la diferencia entre el volumen de edificabilidad concedido por el Plan General de Ordenación urbana de 1977 y el reconocido por el convenio de 30 de abril de 1977. En este punto no podemos compartir la tesis de los recurrentes, que entienden que ese volumen de edificabilidad era de 4 m^3 por m^2 en la finca matriz, al que había de acumularse 30.000 m^3 de edificabilidad que sería el aprovechamiento de los 10.000 m^3 cedidos según el plan vigente en la fecha del convenio, el Ayuntamiento se comprometería a revisar aquél y conceder a la finca matriz una edificabilidad de 4 m^3 por m^2 . Así pues, ha de condenarse a la Corporación demandada a satisfacer a los recurrentes el importe actualizado de la diferencia entre el valor del volumen de edificabilidad concedido por el Plan General de Ordenación Urbana del Municipio a los terrenos recurrentes y el valor de una edificabilidad del 4 m^3 por m^2 ». 