



**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA  
COMUNIDAD VALENCIANA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA**

**SENTENCIA N 680**

Ilmos. Sres.:

Presidente

D. Edilberto Narbón Laínez

Magistrados:

D. Carlos Altarriba Cano

D. Francisco Sospedra Navas

Dña. Desamparados Iruela Jiménez

D. Josep Ochoa Monzó



En la ciudad de Valencia, a 25 de mayo de 2010

Visto por la Sección PRIMERA de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, el recurso de apelación nº 1/1132/2008, interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Monforte del Cid, representado por D. Carlos Javier AZNAR GÓMEZ y defendido por D. Lucio RIVAS CLEMONT" contra "Sentencia nº 118 de fecha 12-2-2008 dimanante del PO nº 1017/06 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Alicante, estimatoria parcial del recurso interpuesto contra la resolución de la Alcaldía de MONFORTE DEL Cid de 23-



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

5-06 por la se declaró resuelto el convenio de 4-1-90". Siendo parte demandada la ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL DE SUELO (SEPES) representada y defendida por el ABOGADO DEL ESTADO Y siendo ponente el Magistrado Ilmo. Sr. D. Josep OCHOA MONZÓ.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** Interpuesto recurso de apelación ante el Juzgado correspondiente, se personó la ABOGACÍA DEL ESTADO, como parte apelada.

**SEGUNDO.-** No habiéndose solicitado el recibimiento a prueba ni, solicitado por las partes la celebración de vista o la presentación de conclusiones, quedaron los autos conclusos para sentencia.

**TERCERO.-** Se señala la votación y fallo para el día 16 de abril de 2010, teniendo así lugar.

**CUARTO.-** Vistos los preceptos legales citados por las partes, concordantes y de general aplicación.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** En el presente proceso la parte demandante interpone recurso de apelación contra "Sentencia 118/2008 de fecha 12 de febrero de 2008 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Alicante, estimatoria parcial del recurso interpuesto contra la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Monforte del Cid de fecha 23 de mayo de 2006 por la que se declaró resuelto el Convenio de fecha 4 de enero de 1990 firmado por el Ayuntamiento y la Entidad Estatal SEPES. Siendo que el argumento fuerte de dicha sentencia para estimar en parte el recurso de la ABOGACÍA DEL ESTADO, hoy apelada, era *"no acreditar que la causa directa de la resolución del Convenio fuese la demora en la ejecución de la actuación urbanística por causa imputable –en el momento en que se acordó– a la Sociedad estatal demandante"*.

**SEGUNDO.-** En primer lugar procede decir que el objeto del proceso principal del recurso es ese acto municipal de fecha 23 de mayo de 2006 por la que se resuelve unilateralmente el citado urbanístico entre el Ayuntamiento de Monforte del Cid y la Entidad Pública Empresarial SEPES, de



GENERALITAT  
VALENCIANA



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

4 de enero de 1990, para el desarrollo de la actuación urbanística industrial denominada "Walaig". Y para entender un tanto el asunto, y al margen otras derivaciones que no son procedentes analizar en esta alzada (como las referidas a la sentencia del JCA nº 3 de Alicante 457/2007 de 10 de diciembre de 2007 por la que se declara nula la Resolución del Ayuntamiento de Monforte del Cid, de 15 de noviembre de 2006, por la que se acuerda la aprobación y adjudicación a la mercantil INTERSA LEVANTE SA del PAI de la UE nº 1 del Sector UBZ-1 "Walaig"; confirmada por la Sala en la Sentencia 528/2010, de 26 de abril de 2010), lo relevante es ver los argumentos de las partes en este recurso.

Desde ahí, es procedente decir que, dando por probados los hechos de la sentencia apelada, respecto de las vicisitudes del asunto, la parte apelante alega ante la Sala incongruencia por omisión de la sentencia apela pues aunque no se dijera expresamente en su momento, la rescisión del Convenio lo es también en base a razones de interés general que en apelación se cifran *"en que es imposible la ejecución del Convenio al haberse producido un cambio normativo"*, siendo este motivo nuevo el que impugna o cuestiona la Abogacía del Estado. En efecto, dice la parte apelante que *"la Sentencia de 18 de febrero es incongruente por omisión, ya que no ha valorado todos los hechos acaecidos en autos y tampoco los incumplimientos del convenio por parte de SEPES, los cuales no pueden encuadrarse en una única causa de resolución que no es otra que el excesivo transcurso del tiempo que indefectiblemente han producido que las estipulaciones del Convenio no puedan cumplirse por ambas partes"*. Y por ello alega como motivo, derivado y no valorado en la instancia correctamente, según este argumento, y que justifica la rescisión del convenio, "el imposible cumplimiento" debido al retraso culposo en las actuaciones y obligaciones de SEPES.

Procede decir *prima facie* que para analizar la cuestión partiremos del concepto de incongruencia que nos da el Tribunal Supremo Sala Tercera-Sección Séptima 31.05.2004 ó 23.2.2004 de la misma Sala y Sección Cuarta donde se nos dice:

*"... Se incurre en incongruencia, tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda "incongruencia omisiva o por defecto" como cuando resuelve ultra petita partium (más allá de las peticiones de las partes) sobre pretensiones no formuladas "incongruencia positiva o por exceso"; y, en fin, cuando se pronuncia extra petita partium (fuera de las peticiones de las partes) sobre cuestiones diferentes a las planteadas "incongruencia mixta o por desviación" (entre otras muchas, sentencia del Tribunal Supremo 18 de noviembre de 1998)...añadiendo... pero es cierto, sin embargo, que esta doctrina fue matizada e, incluso superada, por otra línea jurisprudencial más reciente de esta misma Sala que viene proclamando la necesidad de examinar la incongruencia a la luz de los arts. 24.1 y 120.3 de la CE; de aquí que para definirla no baste comparar el "suplico" de la demanda y de la contestación con el "fallo" de la sentencia, sino que ha que atenderse también a la "causa petendi de aquéllas" y a la motivación de ésta (Sentencias de 25 de marzo de 1992, 18 de julio del mismo año y 27 de marzo de 1993, entre otras)..."*



GENERALITAT  
VALENCIANA

Y a mayor abundamiento cabe añadir que la STSJCV 581/2009, de 29 de mayo asume que:

*“la sentencia de fecha 5 de noviembre de 1992, dictada por la Sala Tercera del TS , señaló los criterios para apreciar la congruencia de las sentencias, advirtiendo que en la demanda contencioso-administrativa se albergan pretensiones de índole varia, de anulación, de condena etc., que las pretensiones se fundamentan a través de concretos motivos de impugnación o cuestiones, y que las cuestiones o motivos de invalidez aducidos se hacen patentes al Tribunal mediante la indispensable argumentación jurídica. Argumentos, cuestiones y pretensiones son, por tanto, discernibles en el proceso administrativo, y la congruencia exige del Tribunal que éste no solamente se pronuncie sobre las pretensiones, sino que requiere un análisis de los diversos motivos de impugnación y de las correlativas excepciones u oposición que se han planteado ante el órgano jurisdiccional.*

*No así sucede con los argumentos jurídicos, que no integran la pretensión ni constituyen, en rigor, cuestiones, sino el discurrir lógico-jurídico de las partes, que el Tribunal no viene imperativamente obligado a seguir en un iter paralelo a aquel discurso.*

*El Tribunal Constitucional, desde su sentencia 20/1982, ha considerado que el vicio de incongruencia, en sus distintas modalidades, entendido como desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones, concediendo más o menos, o cosa distinta de lo pedido, puede entrañar una vulneración del principio de contradicción constitutiva de una denegación del derecho a la tutela judicial efectiva, siempre y cuando la desviación en que consista la incongruencia sea de tal naturaleza que suponga una completa modificación de los términos en que discurrió la controversia procesal (SSTC 211/1988, 144/1991, 43/1992, 88/1992 y 122/1994 ).*

*El rechazo de la incongruencia ultra petita, por exceso cuando la sentencia da más de lo pedido, o extra petita, cuando el fallo cambia lo pedido, se encuentra también en la necesidad de respetar los principios dispositivo y de contradicción. Asimismo, la sentencia que silencia la respuesta a concretas peticiones de las partes o cuando su parte dispositiva se remite a lo expuesto en alguno de los fundamentos jurídicos, del que no se puede deducir claramente lo que determina o establece, al dejar imprejuzgada una cuestión objeto del litigio, incurre en incongruencia omisiva”.*

**TERCERO.-** Desde ahí es evidente que si la incongruencia reprochada – omisiva- parte de que la sentencia a la hora de resolver no lo hace sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteada por las partes, procede decir que la Sala lo rechaza, y con ello se debe desestimar el recurso pues esa es la única causa. En efecto, procede ver sucintamente cuales fueron las pretensiones y/o razones de la parte hoy apelante y ver si se dio correcta respuesta por parte del juzgador a quo, rechazando de plano la falta de motivación de la sentencia apela pues basta una lectura de la misma para admitir el cumplimiento escrupuloso de este deber constitucional por el juez de instancia. Y desde ahí caber decir que:





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

- a) la pretensión era la de declarar ajustado a Derecho el acto recurrido, es decir, mantener la legalidad de la rescisión del Convenio de fecha 23 de mayo de 2006
- b) y las cuestiones alegadas para ello como motivos eran entre otras: "el absoluto inmovilismo de SEPES"; "la pasividad absoluta de SEPES" y reitera algunos de esos incumplimientos (de plazos, de no comprar de fincas...).

O dicho de otra manera según de dice en la demanda, insistentemente, (Motivo VIII) titulado precisamente "la causa de la resolución", se basa en el incumplimiento por parte de SEPES, hasta decir que *"la causa única es la cadena de incumplimientos culpables por parte de SEPES a lo largo de dieciséis años de vigencia del Convenio". "Y que el fundamento jurídico de la resolución del Convenio por parte del Ayuntamiento ... se encuentra en lo dispuesto en el art. 111 del TRLCAP, que en su apartado g) establece como causa de resolución el incumplimiento de las restantes obligaciones contractuales esenciales".* Y frente a este motivo, sibilinaamente, pero en cualquier caso como un motivo nuevo que, por definición no cabe introducir en apelación, se sitúa ya el argumento de la parte hoy apelante de que *"la sentencia recurrida adolece de vicios invalidantes porque el órgano juzgador debería haber valorado todas las circunstancias que rodeaban la resolución del Convenio..., expresadas en nuestro escrito de contestación a la demanda y declarar dicha resolución conforme a Derecho, ya que el convenio suscrito entre SEPES y el Ayuntamiento de Monforte del Cid es de imposible cumplimiento debido al retraso culposo en las actuaciones y obligaciones de SEPES".*

**CUARTO.-** Los términos del debate los fijaron las partes ex. art. 33.1 LJCA que marca el deber de congruencia procesal y en ningún momento en la instancia, directa o indirectamente se dijo que la causa de la resolución del Convenio la situara el Ayuntamiento en "la imposibilidad de cumplimiento debido al retraso culposo de SEPES" como hace ahora y a la imposibilidad legal. Basta leer el expediente y el acto impugnado de 23 de mayo de 2006 para comprobar que la causa de resolución es únicamente *"la tardanza excesiva en el desarrollo del citado Sector"*. Y por ello, al margen la postura de la Sala respecto de sí, junto con parte de la doctrina se entiende que en ocasiones en apelación se plantean unas limitaciones desproporcionadas o no a la hora de permitir la introducción de alegaciones o cuestiones directamente relacionadas con el objeto del proceso que aún siendo motivos nuevos no haya reproducido en primera instancia, es innegable que desde la firma del Convenio en 1990, bajo la vigencia del TRLS de 1976, ha habido diversas reformas normativas que lo han afectado sustancialmente hasta el punto de poder cuestionar su mayor o menor complejidad de cumplimiento (al prever el mismo ejecución mediante el sistema de expropiación forzosa, correspondiendo a SEPES la adquisición amistosa de los terrenos o, en su caso, mediante expropiación) lo que no es el objeto de esta apelación. Y no es menos cierto que, al margen esos y otros incumplimientos, en esa misma demanda de una parte se concretaron bien las razones de interés público que motivaban esa rescisión pues el Convenio se firmaba para "la obtención de suelo industrial, siendo evidente que tanto de la demanda como de la contestación se deduce que "hay un cambio en



GENERALITAT  
VALENCIANA

el sistema de gestión" desde que se aprobó el Convenio en 1990 hasta el momento en que se rescinde; pues de hecho el Ayuntamiento de Monforte del Cid tramitó un PAI para seleccionar al agente urbanizador para el desarrollo de la UE-1 del Sector controvertido cuya ejecución, según Convenio correspondería a la SEPES pero en ningún momento se dice directamente que ese cambio se vincula o se pretende vincular a la aparición tanto de la LRAU como de la LUV. Y no hay duda de que ello es así. De una parte se tramita un Plan Parcial y expediente de homologación del Sector UBZ-1 con arreglo a las Normas de Planeamiento del Municipio que se aprueba provisionalmente en fecha 26 de octubre de 2000 y aprobación inicial el 10 de septiembre de 2003, según consta en el expediente siguiendo la Instrucción 1/1996, de 23 de enero exigible por entonces sobre la homologación de los Planes de Urbanismo a la LRAU; y también la Orden de 29 de marzo de 1996. Todo lo cual culmina con la aprobación definitiva de la Modificación puntual de la Homologación modificativa del Plan Parcial del Sector citado por la Comisión Territorial de Urbanismo de Alicante de fecha 3 de agosto de 2005, en donde se dice entre otros que: *"la propuesta se justifica en la memoria en virtud del Convenio suscrito entre el Ayuntamiento y SEPES"*, por lo que aún en ese momento el Ayuntamiento no cuestiona el papel de SEPES. Pero es que, según consta en el expediente se preveía en esa aprobación *"que la gestión y ejecución sería por cuenta de SEPES por lo que se realizaría mediante gestión directa de conformidad con lo señalado en el art. 7.2 LRAU"*.

Efectivamente, el motivo fuerte para desestimar el recurso no es tanto el hecho, como dice la Abogacía el Estado de que en apelación se introduzcan *"motivos que no fueron aducidos en la instancia ya que ello produciría indefensión"* (lo que es razonablemente cierto y se debe acoger) sino, ligado a ello indefectiblemente, la endeble seriedad o escasa congruencia de la argumentación del Ayuntamiento que sigue insistiendo en que *"el Convenio suscrito entre SEPES y el Ayuntamiento de Monforte del Cid es de imposible cumplimiento debido al retraso culposo en las actuaciones y obligaciones de SEPES"*, pero no dice expresamente nada del cambio legal en instancia (sí en apelación), sencillamente por qué esto no era en su día ningún impedimento para entender por la Administración que era posible cumplir con lo convenido, pues es un hecho que se deriva del expediente, en donde se preveía *prima facie* la gestión directa del Sector a cargo de SEPES ya en el momento de vigencia de la LRAU con apoyo en el art. 7.2 de dicha norma, y en ningún momento en el escrito de contestación a la demanda se introdujo esta cuestión. Y tampoco esta imposibilidad se establece en el escrito de contestación a la demanda ni se deriva del mismo y solo se introduce en apelación y se dice que *".... el Convenio suscrito por SEPES y el Ayuntamiento de Monforte del Cid carece del marco normativo adecuado y que facilite el cumplimiento de las previsiones contenidos en él, y el hecho de que ya no exista un marco normativo que ampare el mismo se debe exclusivamente a la dejación por parte de SEPES de las obligaciones a las que se comprometió en el año 1990...."*.

Pero la Sala no entra en la cuestión de que la causa de rescisión sea o no dicha imposibilidad, pues la misma no se introdujo en el debate procesal por las partes en la instancia, sobre todo por qué nunca la planteo el Ayuntamiento hasta ahora ni está de fondo en el acto administrativo cuya legalidad se enjuicia. Incluso





ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

cabe admitir que esa demora no es imputable a SEPES tampoco, pues no es responsable ni de la Modificación de las Normas Subsidiarias, ni de la entrada en vigor de la LRAU, ni de la necesidad de homologación, ni de las vicisitudes ante la Comisión Territorial de Urbanismo. Es más, recuérdese que bajo la LRAU y la homologación prevista el Ayuntamiento seguía apostando por "la gestión directa ex. art. 7.2 LRAU" lo que demuestra que ese cambio normativo no era para quine ahora la alega una imposibilidad de cumplir con lo pactado en su día. Lo relevante, pues, es que en ningún momento la Administración alega, cuando pudo hacerlo, como causa para resolver el Convenio esa imposibilidad por un cambio de normativa, si bien es cierto que la entrada en vigor de la LRAU obligó a la adaptación de los instrumentos de planeamiento, lo que así se hizo, y por la misma lógica del procedimiento (informes varios, algunos de ellos desfavorables, suspensión por la Comisión Territorial de Urbanismo de la aprobación definitiva el 13 de septiembre de 2001, etc.) se demora la efectiva conclusión del procedimiento de aprobación del Plan Parcial hasta el 3 de agosto de 2005, publicándose la misma en el DOGV de 22 de junio de 2006.

Es más, el Ayuntamiento en las conclusiones del proceso de instancia nada dice de esa imposibilidad legal de ejecución del Convenio cuando la representación de SEPES arguye como parte del retraso la entrada en vigor de la LRAU y la Modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento en 1992, cuando sí en cambio inicia otro tipo de actuaciones tendentes sacar a trámite una alternativa técnica de programación integrada para el mismo Sector y para seleccionar al agente urbanizador. Y ello, en fin, por más que al momento de la sentencia de instancia, y al del acto administrativo impugnado y anulado en la misma, no siquiera estaba ya vigente la LRAU que, como se sabe, alteró los tradicionales sistemas de gestión, pero en cambio acogió la Disposición Transitoria Segunda que daba un margen de adaptación; por lo que no puede insistir el Ayuntamiento de Monforte del Cid en este motivo nuevo de rescisión ligado a la imposibilidad legal de ejecutar dicho Convenio cuando nada de ello dijo en vía administrativa o en la instancia, cuando pudo hacerlo. No debiendo olvidarse tampoco que si se alega siempre como justificación de dicha rescisión "*los reiterados incumplimientos de SEPES*", aquí par no admitirlo es bastante el argumento de la sentencia apelada de que en cierta medida, de haberlos, es el Ayuntamiento el que no reacciona ante los mismos -y hasta tácitamente los asume- en la medida en que firmado el Convenio en 1990, en el año 2004 aun se firma una Addenda a dicho Convenio y ya antes SEPES en julio de ese mismo año "actúa" mediante la presentación de los necesarios instrumentos de programación. A pesar de que la misma sentencia admite en su Fundamento de Derecho Tercero, lo que no desvirtúa la apelante, que "*... ni la actuación de la Administración actuante ni las modificaciones legislativas -básicamente la entrada en vigor de la LRAU- justifican en retraso de SEPES en el cumplimiento del Convenio...*"; pues todo ello fue consentido por la Administración.

En suma, procede desestimar el recurso de apelación.

**QUINTO.-** Es obligada la imposición de las costas procesales a la parte apelante, en base al art. 139.2 LJCA.



GENERALITAT  
VALENCIANA



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

## FALLAMOS

**Desestimar** el recurso de apelación nº 1132/2008 interpuesto por el Excmo. Ayuntamiento de Monforte del Cid, representado por D. Carlos Javier AZNAR GÓMEZ y defendido por D. Lucio RIVAS CLEMONT" contra "Sentencia nº 118 de fecha 12-2-2008 dimanante del PO nº 1017/06 dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Alicante, estimatoria parcial del recurso interpuesto contra la resolución de la Alcaldía de MONFORTE DEL Cid de 23-5-06 por la se declaró resuelto el convenio de 4-1-90". **Se confirma la sentencia apelada. Con costas para la parte apelante.**

A su tiempo y con certificación literal de la presente, devuélvase los autos al Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 3 de Alicante, para el cumplimiento y ejecución de la presente sentencia.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

**PUBLICACION.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado ponente del presente recurso, estando celebrando Audiencia Pública esta Sala, de la que, como Secretaria de la misma, certifico,



GENERALITAT  
VALENCIANA



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA  
COMUNIDAD VALENCIANA  
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO  
SECCION 1

Recurso de Apelación nº: 1 /001132/2008-S

Sentencia 000680/2010

N.I.G: 46250-33-3-2008-0005777

**NOTIFICACION:** En VALENCIA a \_\_\_\_\_, notifiqué, leí íntegramente y di copia literal de la anterior resolución al **ABOGADO DEL ESTADO**, en la representación que ostenta de **ENTIDAD PUBLICA EMPRESARIAL DE SUELO**, con indicación de que es firme, y contra ella **NO CABE RECURSO ORDINARIO ALGUNO**.

Quedó enterado, se da por notificado y firma conmigo en prueba de todo ello.



GENERALITAT  
VALENCIANA

