



Roj: **STS 2972/2025 - ECLI:ES:TS:2025:2972**

Id Cendoj: **28079130032025100108**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **28/05/2025**

Nº de Recurso: **2543/2022**

Nº de Resolución: **646/2025**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **BERTA MARIA SANTILLAN PEDROSA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ, Sala de lo Contencioso Administrativo, Andalucía, Málaga, 15-10-2021 (rec 2387/2021),
[ATS 8754/2023](#),
STS 2972/2025**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 646/2025

Fecha de sentencia: 28/05/2025

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2543/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 20/05/2025

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Procedencia: T.S.J.ANDALUCIA SALA CON/AD

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

Transcrito por: FCA

Nota:

R. CASACION núm.: 2543/2022

Ponente: Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa

Letrada de la Administración de Justicia: Sección 003

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Tercera

Sentencia núm. 646/2025

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D. José Luis Gil Ibáñez

D.^a Berta María Santillán Pedrosa

D. Juan Pedro Quintana Carretero

D.^a Pilar Cancer Minchot

En Madrid, a 28 de mayo de 2025.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 2543/2022 interpuesto por el EXCMO. AYUNTAMIENTO DE MARBELLA, representado por el Procurador D. Antonio Ortega Fuentes y defendido por el Letrado D. Juan Diego Miranda Perles, contra la sentencia dictada en fecha 25 de octubre de 2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga (Sección Segunda), que estima el recurso de apelación tramitado con el nº 3696/2020.

Se ha personado como parte recurrida la mercantil MARVISIÓN 2000, S.A., representada por el Procurador D. Felipe Torres Chaneta y con la asistencia del Letrado D. Miguel Ángel Nieves Carrascosa.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Berta María Santillán Pedrosa.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.-Por la representación procesal de la entidad Marvisión 2000, S.A. se interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación por silencio administrativo de la solicitud presentada en fecha 1 de julio de 2015 ante el Excmo. Ayuntamiento de Marbella para que se le abonara la cantidad correspondiente por la resolución de la concesión de Televisión por Ondas y Radio otorgada en virtud de contrato suscrito el 12 de diciembre de 1994.

Recurso contencioso-administrativo en el que, tras la tramitación correspondiente, se dicta sentencia desestimatoria en fecha 30 de septiembre de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Málaga, cuyo fallo dispone:

"Que DESESTIMO el recurso interpuesto por el procurador de los Tribunales Sr. Felipe Torres Chaneta, en nombre y representación de MARVISION 2000, contra el Ayuntamiento de Marbella por la desestimación por silencio administrativo de la solicitud de fecha 1 de julio de 2015 con imposición de las costas causadas en el presente recurso a la parte recurrente con el límite de 3.000 euros".

Contra la referida sentencia se interpuso recurso de apelación por la representación de la entidad Marvisión 2000, S.A. que, tras los oportunos trámites, finaliza con sentencia dictada el 25 de octubre de 2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga (Sección Segunda), cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

"Que estimamos el recurso de apelación interpuesto el procurador D. Felipe Torres Chaneta, en nombre y representación indicados, contra la sentencia dictada el 30 de septiembre de 2020, por el Juzgado de lo contencioso-administrativo nº 1 de Málaga, en autos nº 677/2016, la revocamos, y en consecuencia, estimando el recurso interpuesto por dicha parte condenamos al Ayuntamiento de Marbella a que abone a la recurrente la cantidad de un millón novecientos noventa y nueve mil veinticinco euros (1.999.025 euros) con intereses legales a partir de la fecha en que se presentó la demanda, condenado a la parte recurrida al pago de las costas causadas en la instancia y sin hacer especial pronunciamiento en cuanto a las causadas en la apelación".

SEGUNDO.-Notificada a las partes la referida sentencia, por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Marbella se presentó escrito manifestando su intención de interponer recurso de casación. La Sala mediante Auto de 26 de enero de 2022 tuvo por preparado el recurso de casación, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, la Sección Primera (Sección de Admisión) dicta Auto en fecha 29 de junio de 2023 por el que se acuerda:

"Primero.- Admitir a trámite el recurso de casación preparado por la representación procesal del Ayuntamiento de Marbella contra la sentencia 2387/2021 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Andalucía, Ceuta y Melilla, dictada el 25 de octubre de 2021 en los Autos de Recurso de Apelación nº 3696/2020.

Segundo.-Precisar que, en principio, la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es la atinente a:

Si para exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato de concesión de prestación de servicios públicos, el plazo prescriptivo de aplicación es el previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria o el establecido en el artículo 1964 del Código Civil .

Tercero.- Identificar como normas jurídicas que en principio serán objeto de interpretación, el artículo 5.2 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas , en vigor cuando se acuerda la rescisión del contrato de prestación del servicio de televisión por ondas, el artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público ,RD Legislativo 2/2000, de 16 de junio y el artículo 19 del Texto Refundido RD legislativo 3/2011 . Así como el artículo 25 de la ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria sobre la prescripción de las obligaciones de la Hacienda Pública y el artículo 1964 del Código Civil .

Lo indicado sin perjuicio de que la sentencia pueda extenderse a otras cuestiones y normas jurídicas si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex artículo 90.4 de la LJCA .

Cuarto.- Publicar este auto en la página web del Tribunal Supremo.

Quinto.- Comunicar inmediatamente a la Sala de Instancia la decisión adoptada en este auto.

Sexto.-Para su tramitación y decisión, remitir las actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala, competente de conformidad con las normas de reparto.

El presente auto, contra el que no cabe recurso alguno, es firme.

Así lo acuerdan y firman."

TERCERO.-Mediante providencia de 5 de julio de 2023 de la Sección Cuarta de esta Sala se acuerda que, de conformidad con el acuerdo de la Presidencia de la Sala de 30 de mayo de 2022 prorrogado durante el año 2023 mediante acuerdo de 17 de enero de 2023, pasen las actuaciones a la Sección Tercera para que continúe en esta la sustanciación del recurso de casación.

CUARTO.-La representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Marbella presenta en fecha 14 de septiembre de 2023 escrito de interposición del recurso de casación en el que, tras exponer los antecedentes del caso y los argumentos de impugnación, solicita que se dicte sentencia por la que:

"...de conformidad con el artículo 93.1 de la LJCA , declare:

a) La estimación del recurso de casación.

b) La anulación total de la sentencia impugnada y, entrando a conocer el fondo del asunto, conforme al suplico de la contestación a la demanda y su fundamentación jurídica, con aplicación preferente del artículo 25 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria , declare prescrito el derecho de la actora y, con ello, dicte sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo; todo ello, con expresa imposición de costas".

QUINTO.-Mediante providencia de 19 de septiembre de 2023 se tuvo por interpuesto el recurso de casación formulado por la representación procesal del Ayuntamiento de Marbella y se dio traslado a la parte recurrida y personada para que pudiese formular oposición en el plazo de 30 días.

SEXTO.-La representación de la entidad Marvisión 2000, S.A. formaliza oposición al recurso de casación mediante escrito de fecha 3 de noviembre de 2023 en el que describe los antecedentes del caso, relaciona la normativa que debe tenerse en cuenta y articula su oposición en base a diferentes razonamientos jurídicos que le llevan a solicitar *"que se desestime el recurso y se impongán a la recurrente las costas causadas"*.

SÉPTIMO.-Mediante providencia de 4 de diciembre de 2023 se declara el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo cuando por turno corresponda.

OCTAVO.-Por providencia de 28 de febrero de 2025 se designa nueva Magistrada Ponente a la Excm. Sra. Dña. Berta María Santillán Pedrosa y se señala para votación y fallo para el día 20 de mayo de 2025, fecha en que tuvo lugar la deliberación y votación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del recurso de casación

1. Sentencia impugnada en casación

El recurso de casación que enjuiciamos se ha interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Marbella contra la sentencia dictada en fecha 25 de octubre de 2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, que acuerda la estimación del recurso de apelación nº 3696/2020 interpuesto por la entidad Marvisión 2000,

S.A. contra la sentencia dictada en fecha 30 de septiembre de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Málaga.

Por consiguiente, el Tribunal de instancia estima el recurso contencioso-administrativo que se había interpuesto contra la desestimación presunta de la solicitud presentada en fecha 1 de julio de 2015 por la entidad Marvisión 2000, S.A. para que el Excmo. Ayuntamiento de Marbella le abonase la cantidad correspondiente por la resolución de la concesión de Televisión por Ondas y Radio otorgada en virtud de contrato de 12 de diciembre de 1994 y, en consecuencia, condena al citado Ayuntamiento para que abone a la referida mercantil la cantidad de 1.999.025 euros junto con los intereses legales a contar desde la fecha en que se presentó la demanda.

La única razón que ha tenido en cuenta la Sala de instancia para acordar la estimación del recurso de apelación es que ha entendido que la acción de reclamación ejercida por la mercantil y dirigida al Ayuntamiento no había prescrito. En este sentido, concluye que el plazo de prescripción que debía aplicarse era el plazo de 15 años previsto en el artículo 1964 del Código Civil para las obligaciones personales remitiéndose para ello a la jurisprudencia fijada por el Tribunal Supremo en relación con los convenios urbanísticos que se califican como contratos administrativos de naturaleza especial.

La ratio decidendi de la sentencia impugnada, en lo que interesa a este debate casacional, se recoge en su fundamento de derecho segundo en el que se indican las razones por las que entiende que debe aplicarse el plazo de prescripción previsto en el artículo 1964 del Código Civil. Y en este sentido señala que:

"Las acciones de reclamación por motivo del incumplimiento de convenios urbanísticos se entenderán sujetas al plazo de prescripción de las acciones personales que no tienen plazo específico previsto en el art. 1964 del Código Civil, en la versión de vigencia que en cada caso proceda en función del momento del nacimiento de la acción por lo que, computando el plazo de quince años desde el 10 de febrero de 2001, el mismo finalizaría el 10 de febrero de 2016, siendo así que al contar que, por un lado consta al folio 292 del expediente administrativo escrito del Ayuntamiento en el que reconoce que con fecha 20 de abril de 2004 la entidad apelante presentó un escrito reclamando la cantidad de 11.091.500 euros, y con fecha 1 de julio de 2015, otro escrito en el que dicha parte requería al Ayuntamiento para que le abonase la cantidad que le correspondía como consecuencia del acuerdo resolutorio, y teniendo en cuenta que a dicha fecha no había entrado en vigor la reforma del art. 1964 del Código Civil por la que se reducía el plazo de prescripción a cinco años, la cual entro en vigor el 7 de octubre de 2015, es por lo que procede estimar el motivo".

2. Auto de admisión

El Ayuntamiento de Marbella interpuso recurso de casación contra la sentencia anteriormente referida que, como ya hemos indicado en el antecedente de hecho segundo, se ha admitido a trámite por la Sección Primera del Tribunal Supremo (Sección de Admisión) mediante auto dictado en fecha 29 de junio de 2023 en el que se indica que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia es *"Si para exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato de concesión de prestación de servicios públicos, el plazo prescriptivo de aplicación es el previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria o el establecido en el artículo 1964 del Código Civil"*.

SEGUNDO.- Alegaciones de la entidad recurrente

El Excmo. Ayuntamiento de Marbella interpone recurso de casación solicitando que se dicte sentencia por la que se acuerde:

"a) La estimación del recurso de casación.

b) La anulación total de la sentencia impugnada y, entrando a conocer el fondo del asunto, conforme al suplico de la contestación a la demanda y su fundamentación jurídica, con aplicación preferente del artículo 25 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, declare prescrito el derecho de la actora y, con ello, dicte sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo; todo ello con expresa imposición de costas".

En apoyo de su pretensión casacional expone los siguientes razonamientos.

Refiere que los contratos que pueden celebrar las Administraciones Públicas se pueden catalogar en contratos administrativos o en contratos privados, regulándose por normativas específicas diferentes.

En este sentido destaca que, el artículo 5 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, bajo la rúbrica "Carácter administrativo y privado de los contratos" establece la distinción entre contratos administrativos y contratos privados celebrados por una Administración Pública indicando, en el apartado segundo, que: *"Son contratos administrativos aquellos cuyo objeto directo, conjunto o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los*

de consultoría y asistencia o de servicios y los que se celebren excepcionalmente con personas físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales".

Para la determinación del régimen jurídico que debe aplicarse a los contratos administrativos acude a la regulación establecida en el artículo 7 de la misma norma legal en el que se dice que: *"Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por esta ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado"*. Preceptos que, según señala la recurrente, son coincidentes con la regulación recogida en los artículos 5 y 7 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y con el artículo 19 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Y, precisamente, atendiendo a la regulación expuesta, la recurrente concluye que los contratos administrativos se rigen de forma preferente por la regulación específica existente en materia de contratación pública; en segundo lugar y supletoriamente por las restantes normas del derecho administrativo y en último lugar, en defecto de todas las anteriores, se aplican las normas de derecho privado.

La recurrente reconoce que en la normativa que regula los contratos de la Administración Pública no se establece un plazo concreto relativo a la prescripción para el ejercicio de la acción por parte del contratista frente a la Administración contratante para reclamar el pago o el abono resultante de la liquidación del contrato. No obstante, atendiendo a la prelación establecida por la legislación contractual, aduce que ante esa laguna se debe acudir a las normas de derecho administrativo y, entre ellas, a la regulación contenida en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en cuyo artículo 25 se establece un plazo de prescripción de 4 años, que es el plazo que estaba vigente en la fecha en que se presentó la reclamación. Plazo que, según refiere, se había superado cuando la mercantil Marvisión 2000, S.A. reclama a la Administración el abono de unas cantidades que considera que le eran debidas como consecuencia de la resolución contractual de un contrato administrativo.

Finaliza su exposición aduciendo que, aunque la reclamación se formula ante una entidad local, no existe ninguna objeción para que pueda aplicarse la Ley General Presupuestaria. Remitiéndose para ello a la sentencia dictada por el Tribunal Supremo en fecha 23 de noviembre de 1996.

TERCERO.- Oposición al recurso de casación

La entidad Marvisión 2000, S.A. se opone al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Marbella y solicita que se dicte sentencia por la que se desestime el referido recurso de casación.

Inicia su exposición refiriendo que no puede calificarse como contrato administrativo la relación jurídica existente entre el Ayuntamiento de Marbella y la mercantil en virtud del llamado "Protocolo de Ejecución del Servicio Multimedia. Televisión por Ondas, Televisión por Cable, Radiodifusión" que firman en fecha 12 de diciembre de 1994. Y ello porque, según expone, no tiene encaje en ninguna de las modalidades de contratación administrativa previstas en el artículo 18 del Decreto 923/1965, de 8 de abril, por el que se aprobó el texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, normativa esta que estaba vigente en la fecha de celebración del contrato.

Argumenta que las partes no formalizaron un contrato de concesión administrativa para la gestión de un servicio público y, por tanto, no pudo producirse ni su rescate ni su resolución por parte del Ayuntamiento de Marbella conforme a la normativa reguladora de la contratación pública; al contrario, fueron ambas partes quienes de común acuerdo firmaron en fecha 16 de enero de 1997 lo que denominaron "contrato de resolución del protocolo de concesión de televisión por cable, de televisión por ondas hertzianas y de radiodifusión".

La mercantil, en sus alegaciones de oposición al recurso de casación, apoya su tesis destacando que, en el citado contrato de resolución se especificaba que las partes deberían acudir al arbitraje de equidad para solucionar los conflictos que pudieran surgir entre ellas en la interpretación del contrato de resolución del protocolo de ejecución.

Por consiguiente, finaliza su oposición señalando que se está ante acuerdos celebrados entre el Ayuntamiento de Marbella y la mercantil Marvisión 2000, S.A. al amparo del principio de libre contratación recogido en el artículo 1255 del Código Civil y sin sujeción a ninguna norma administrativa y, por tanto, en la fijación del plazo de prescripción de acciones debe aplicarse el artículo 1964 del Código Civil. Afirmación que apoya remitiéndose a la jurisprudencia fijada por el Tribunal Supremo en relación con los convenios urbanísticos que se han calificado como contratos administrativos de naturaleza especial a los que, sin embargo, se les aplica el plazo de prescripción fijado en el artículo 1964 de Código Civil.

CUARTO.- Marco Jurídico

En el auto de admisión de 15 de junio de 2023 se recogen las normas jurídicas que, en un principio, deben ser objeto de interpretación por esta Sala del Tribunal Supremo y son:

Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas

Artículo 5. Carácter administrativo y privado de los contratos

"2. Son contratos administrativos:

a) Aquellos cuyo objeto directo, conjunto o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de consultoría y asistencia o de servicios y los que se celebren excepcionalmente con personas físicas para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales".

Artículo 7. Régimen jurídico de los contratos administrativos

"1. Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por esta ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicarán las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado".

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria

Artículo 25

"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.

2. Con la expresada salvedad en favor de leyes especiales, la prescripción se interrumpirá conforme a las disposiciones del Código Civil".

Artículo 1964 del Código Civil

"2. 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 se estableció 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 el día 6 de octubre en el Boletín Oficial del Estado, 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.

En el supuesto analizado, debemos tomar en consideración el plazo de 15 años atendiendo a la fecha en que se presentó la reclamación ante el Ayuntamiento de Marbella.

QUINTO.- Criterio de la Sala

Una vez expuestos los razonamientos de las partes en apoyo de sus respectivas pretensiones, corresponde a esta Sala analizar la cuestión que reviste interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia tal como establecía el auto de admisión consistente en determinar *"si para exigir el cumplimiento de obligaciones derivadas de un contrato de concesión de prestaciones de servicios públicos, el plazo prescriptivo de aplicación es el previsto en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria o el establecido en el artículo 1964 del Código Civil"*.

Como ya hemos expuesto en el primer fundamento de derecho, el Tribunal de instancia considera que debía aplicarse el plazo de prescripción de 15 años previsto en el artículo 1964 del Código Civil para las obligaciones personales. Conclusión que obtiene acudiendo a la jurisprudencia fijada por el Tribunal Supremo en relación con los convenios urbanísticos a los que, aunque se les califica como contratos administrativos de naturaleza especial, sin embargo, se les aplica el plazo de prescripción previsto en el artículo 1964 del Código Civil.

La determinación del plazo de prescripción aplicable a la reclamación dirigida por la mercantil Marvisión 2000, S.A. al Ayuntamiento de Marbella tiene su origen en la relación jurídica existente entre ambas partes cuando en fecha 12 de diciembre de 1994 firman lo que denominan "Protocolo de Ejecución. Servicio Multimedia.

Televisión por Ondas, Televisión por Cable, Radiodifusión" para la instalación, puesta en funcionamiento y explotación de la Televisión Local por Cable, la Televisión Local por Ondas Hertzianas y la Radiodifusión en el municipio de Marbella con la finalidad según refiere la base 2 de *"posibilitar la puesta en marcha de una televisión local, cualesquiera que sean los términos en que se pronuncie, en definitiva, el Parlamento de la Nación sobre la Ley de Televisión Local por Ondas y de Televisión Local por Cable"*. Relación jurídica que finalizó en fecha 16 de enero de 1997 cuando ambas partes de común acuerdo firman el llamado "Contrato de resolución del protocolo de concesión de televisión por cable, de televisión por ondas hertzianas y de radiodifusión".

En el análisis del presente debate casacional, debemos destacar que la sentencia que enjuiciamos ha entendido que la relación jurídica en litigio era equiparable a la de los convenios urbanísticos que se han calificado como contratos administrativos de naturaleza especial. Es decir, en ningún momento, la Sala de instancia ha justificado la aplicación del plazo de prescripción previsto en el Código Civil considerando que la relación jurídica existente entre ambas partes pudiera calificarse como un contrato privado de la Administración sujeto en su integridad a normas del derecho privado.

Y esta Sala en este análisis comparte con el Tribunal de instancia la calificación jurídica de contrato administrativo que se ha otorgado a la relación jurídica existente entre la mercantil Marvisión 2000, S.A. y el Ayuntamiento de Marbella atendiendo para ello tanto al elemento subjetivo, puesto que una de las partes es una Administración Pública, como a la naturaleza de la finalidad del contrato formalizado en el que las propias partes intervinientes calificaron de gestión de la concesión de televisión por cable, de televisión por ondas hertzianas y de radiodifusión con el que se pretendía dar satisfacción a un interés público y, por tanto, su objeto estaba vinculado al giro o tráfico específico de la Administración. Asimismo, esta Sala entiende que, en este caso, esa calificación como contrato administrativo no se ve afectada a pesar de que algunas de las cláusulas en el Protocolo de ejecución y en la Resolución de la concesión pudieran ser contrarias a la regulación del Derecho Administrativo, como es aquella cláusula por la que las partes asumen el compromiso de acudir al arbitraje de equidad para solucionar los conflictos derivados de la interpretación de esos contratos.

Partiendo, por tanto, de que estamos ante un contrato administrativo, debemos tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, en el que se indican las normas por las que debe regirse al decir que: *"Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos y extinción por esta ley y sus disposiciones de desarrollo; supletoriamente se aplicaran las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las normas de derecho privado"*.

En definitiva, atendiendo a esa prelación de normas, la regulación prevista en el derecho privado solo será aplicable cuando, respecto de alguna cuestión, no exista ninguna previsión en las normas reguladoras de la contratación administrativa, ni en las restantes normas de derecho administrativo.

Es cierto que en la normativa que regula los contratos públicos no existe ninguna mención respecto de los plazos de prescripción; sin embargo, esa previsión si existe en otras normas de derecho administrativo, como es la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que en el artículo 25 fija el plazo de prescripción de 4 años para:

"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".

El Tribunal de instancia no ha aplicado ese plazo de prescripción porque ha considerado que la relación jurídica existente entre la empresa Marvisión 2000, S.A. y el Ayuntamiento de Marbella era similar a la de los convenios urbanísticos a los que el Tribunal Supremo ha aplicado el plazo de prescripción de 15 años previsto en el artículo 1964 del Código Civil para las reclamaciones relativas al incumplimiento de las obligaciones recogidas en los convenios urbanísticos.

En definitiva, planteado de este modo el debate casacional corresponde a esta Sala examinar si, como indica la Sala de instancia, es aplicable en el supuesto analizado el plazo de prescripción regulado en el Código Civil por su similitud con los convenios urbanísticos.

Es cierto que esta Sala ha dictado numerosas sentencias en las que se han analizado las peculiaridades de los convenios urbanísticos que permiten concluir que son contratos administrativos de naturaleza especial. En este sentido, destacamos las sentencias dictadas en fechas 20 de enero de 2020 (rec. casación nº 694/2018),

2 de marzo de 2020 (rec. casación nº 2782/2019), 15 de junio de 2020 (rec. casación nº 2968/2019), 21 de octubre de 2020 (rec. casación nº 6848/2019) y 1 de diciembre de 2020 (rec. casación nº 7692/2019).

En dichas sentencias, el Tribunal Supremo ha referido que los convenios urbanísticos responden a la capacidad negocial de la Administración Pública en materia urbanística y tienden a garantizar la participación de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, titulares de derechos o intereses urbanísticos. Añade que los convenios urbanísticos implican un instrumento de acción concertada entre la Administración y los particulares que asegura a los entes públicos una actuación urbanística eficaz para la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general con la finalidad de complementar las determinaciones legales en materia de urbanismo. Y que facilitan el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y los obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística. Concretamente, la sentencia dictada en fecha 1 de diciembre de 2020, antes referida, sostiene que: *"Desde la perspectiva de la actuación administrativa, fundamentalmente municipal, constituyen un instrumento contingente de acción concertada que permite a la Administración, titular de la potestad de planeamiento, ejercitar, de forma consensuada, sus potestades urbanísticas, como alternativa –previa– al ejercicio unilateral de las mismas; como se ha expresado, implica y supone el acuerdo de la Administración con otras personas físicas o jurídicas, al objeto de conseguir la colaboración de las mismas y así facilitar la eficacia de la actuación urbanística, pudiendo adoptar esos negocios diversas formas jurídicas. Se trata, como decíamos, de una técnica contingente por cuanto la Administración siempre podrá ejercitar las citadas potestades urbanísticas a través de actos unilaterales e imperativos. Sin embargo, con su proliferación, se ha demostrado, al mismo tiempo, que los instrumentos unilaterales de planeamiento han sido ineficaces para cumplir los objetivos de la función pública urbanística, poniendo de manifiesto la crisis del principal protagonista urbanístico, el Plan, caracterizado tradicionalmente por ser un instrumento normativo jerarquizado, reglamentario y vinculante hasta en sus últimos detalles. Pese a ello, es cierto que tal actuación urbanística concertada entre la Administración y los particulares podía asegurar a los entes públicos una actuación urbanística eficaz, la consecución de objetivos concretos y la ejecución efectiva de actuaciones beneficiosas para el interés general, por cuanto su finalidad no sería otra que complementar las finalidades legales en materia de urbanismo, posibilitando el acuerdo de las partes afectadas por el planeamiento, eliminando puntos de fricción y obstáculos que pueda ocasionar una determinada actuación urbanística"*.

Asimismo, se afirma por el Tribunal Supremo que los convenios urbanísticos tienen naturaleza contractual y por ello las partes deben asumir, por reciprocidad, las obligaciones inherentes a dichas actuaciones urbanísticas porque no se trata de una mera declaración de intenciones, sino de un auténtico contrato que crea obligaciones para las partes contratantes.

Una vez que se han definido por el Tribunal Supremo las características y la naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos ha concluido que, debe aplicarse el plazo de prescripción previsto en el artículo 1964 del Código Civil y no el plazo de cuatro años regulado en el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que afecta al derecho de *"reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de los documentos justificativos"*. En este sentido, el Tribunal Supremo en la sentencia dictada en fecha 1 de diciembre de 2020, antes referida, razona porque no puede aplicarse el citado artículo 25.1.a) en las reclamaciones para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios urbanísticos al decir que: *"Pues bien, como hemos adelantado, 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"*.

Continúa el Tribunal Supremo indicando en esa misma sentencia respecto de los convenios urbanísticos que: *"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 art. 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 estarse a sus propios términos y atender a la naturaleza de las mismas o, como señala el art. 1258 del Código, 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"*.

Y finaliza el Tribunal Supremo destacando que: *"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 (art. 1258 Código Civil). 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 art. 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 Código Civil "*

Sin embargo, esta Sala, a diferencia del Tribunal de instancia, no aprecia similitud entre los convenios urbanísticos y la relación contractual existente entre el Ayuntamiento de Marbella y la mercantil Marvisión 2000, S.A. atendiendo para ello tanto a la naturaleza jurídica y a la finalidad de los convenios urbanísticos, como a las características de las reclamaciones dirigidas a la Administración respecto del cumplimiento de las obligaciones que se habían acordado en los convenios urbanísticos.

Al contrario, en este caso, la mercantil Marvisión 2000, S.A. dirige al Ayuntamiento de Marbella una reclamación para que le abone la cantidad correspondiente por la resolución del protocolo de concesión de televisión por cable, de televisión por ondas hertzianas y de radiodifusión adoptado en fecha 16 de enero de 1997. Reclamación que tiene su origen en el cumplimiento de la base tercera recogida en el citado contrato de resolución que con el título "Sobre la adquisición de la inversión" señala que: *"En los términos señalados en la Base 7 del Protocolo que se resuelve, el Ayuntamiento está obligado a adquirir el dominio de los bienes muebles, maquinarias e instalaciones y asumir los costos de acondicionamiento del local donde está instalado el Gestor del Servicio, en los términos que figuran en la referida Base 7. Para ello, las partes practicarán, en término de 30 días, una auditoría de valoración de la totalidad de las inversiones realizadas por el actual Gestor del Servicio y, una vez conformada la cifra por ambas partes, el Ayuntamiento procederá a su pago en los términos acordados en el protocolo que se resuelve, atendiendo, según lo pactado, al valor actual de la Empresa, incluido su Fondo de Comercio"*.

Y en la base 7 a la que se refiere con el título "De la imposibilidad de ejecución del protocolo" se dice que:

"Si por imposibilidad legal o por resolución judicial o administrativa firme, no pudiera ejecutarse los convenido en el presente protocolo, para ese supuesto las partes acuerdan lo siguiente:

7.1 Adquisición de acciones

El Ayuntamiento de Marbella se compromete a adquirir el 100% del capital social de la sociedad Gestor del Servicio por el precio que resulte del acuerdo entre las partes (...).

7.2 Adquisición de activos

En la adquisición del 100% del capital social de la sociedad Gestor del Servicio, señalados en el párrafo anterior, deberá quedar comprendida la adquisición de la totalidad del dominio de los bienes muebles, maquinaria e instalaciones, el acondicionamiento del local en que se ubique la empresa, así como los que el titular del capital hubiese cedido o aportado al Gestor del Servicio hasta esa fecha.

7.3 Formula de pago de la adquisición

En este supuesto de imposibilidad de ejecución del protocolo, el valor del 100% de la sociedad del Gestor del Servicio, que ha de adquirir obligatoriamente el Ayuntamiento, será abonado a elección de la Corporación Municipal en efectivo o mediante dación en pago de bienes inmuebles de su propiedad".

En este contexto, la reclamación que la mercantil dirige al Ayuntamiento encaja perfectamente en el supuesto del artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que se refiere al plazo de prescripción que debe aplicarse en las reclamaciones del derecho *"al reconocimiento o liquidación por la Hacienda Pública estatal de toda obligación que no se hubiese solicitado con la presentación de documentos justificativos"* y que el Tribunal Supremo en la sentencia de 1 de diciembre de 2020, tantas veces aludida, ha identificado con *"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 art. 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". Situación está que no concurre en las reclamaciones efectuadas para obtener el cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de un convenio urbanístico y, por ello, el Tribunal Supremo en las sentencias referidas anteriormente ha declarado que, como la naturaleza de esas reclamaciones no encuentran acomodo en los supuestos previstos en el artículo 25 de la Ley General Presupuestaria, debe aplicarse el plazo de prescripción previsto para las obligaciones personales referido en el artículo 1964 del Código Civil.

Sin embargo, la reclamación efectuada por Marvisión 2000, S.A. al Ayuntamiento de Marbella sí puede incluirse en las situaciones a las que se refiere el artículo 25 toda vez que, se trata de una reclamación que es perfectamente reconducible al cumplimiento de una obligación contractual de carácter económico derivada del contrato denominado "Protocolo de ejecución. Servicio Multimedia" firmado en fecha 12 de diciembre de 1994 y del contrato de resolución de 16 de enero de 1997 en el que en la estipulación tercera relativa a la adquisición de la inversión se dice que: *"En los términos señalados en la Base 7 del Protocolo que se resuelve, el Ayuntamiento está obligado a adquirir el dominio de los bienes muebles, maquinarias e instalaciones y asumir los costos de acondicionamiento del local donde esté instalado el Gestor del Servicio, en los términos en la referida base 7. Para ello, las partes practicarán, en término de 30 días, una auditoría de valoración de la totalidad de las inversiones realizadas por el actual Gestor del Servicio y, una vez conformada la cifra por ambas partes, el Ayuntamiento procederá a su pago en los términos acordados en el protocolo que se resuelve atendiendo, según lo pactado, al valor actual de la empresa, incluido su Fondo de Comercio"*.

Realizadas las anteriores consideraciones, esta Sala acoge las alegaciones efectuadas por la recurrente y, en consecuencia, consideramos que la sentencia de instancia impugnada en casación ha efectuado una interpretación errónea del artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en relación con la determinación del plazo de prescripción que debe aplicarse a las reclamaciones relativas al cumplimiento de obligaciones económicas derivadas de los contratos administrativos.

Por consiguiente, esta Sala no puede acoger el razonamiento del Tribunal de instancia cuando indica que debía aplicarse el plazo de prescripción previsto en el Código Civil por su equiparación con los convenios urbanísticos. Al contrario, entendemos que los elementos determinantes de la acción ejercitada por la entidad Marvisión 2000, S.A. encajan en el ámbito de aplicación del plazo de prescripción recogido en el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria porque supone el ejercicio de la acción para que se le reconozca el derecho que le permita hacer efectiva, mediante su reconocimiento y liquidación por la Administración local, la obligación de carácter económico asumida por el Ayuntamiento de Marbella en la Base 3 del Contrato de resolución del protocolo de concesión de televisión por cable, de televisión por ondas hertzianas y de radiodifusión de 16 de enero de 1997 y en la Base 7 del protocolo de ejecución de 12 de diciembre de 1994.

En definitiva, atendiendo a la naturaleza administrativa de la relación contractual existente entre la mercantil Marvisión 2000, S.A. y el Ayuntamiento de Marbella, esta Sala del Tribunal Supremo concluye que debe aplicarse el plazo de prescripción previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria como así ha declarado esta Sala en las sentencias dictadas en fecha 22 de mayo de 2019 (recurso de casación nº 904/2015), 16 de julio de 2019 (recurso de casación nº 1312/2016) y 21 de mayo de 2024 (recurso de casación nº 2524/2021).

SEXTO.- Fijación de doctrina jurisprudencial en relación con la cuestión planteada en el auto de 29 de junio de 2023 como de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia

Conforme a los razonamientos señalados en el fundamento de derecho quinto de esta sentencia, esta Sala, dando respuesta a la cuestión planteada en este recurso de casación que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia declara que:

El plazo de prescripción previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria es el que debe aplicarse para el ejercicio de acciones que impliquen la reclamación del cumplimiento de obligaciones derivadas de los contratos administrativos de concesión de prestación de servicios públicos.

SÉPTIMO.- Resolución del recurso de casación

Por las razones expuestas, y de conformidad con la doctrina expuesta en el apartado anterior, esta Sala declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Marbella contra la sentencia dictada en fecha 25 de octubre de 2021 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga, que revocamos en su integridad porque sus razonamientos jurídicos no se adecuan a la interpretación efectuada por esta Sala.

Asimismo, esta Sala al amparo de lo dispuesto en el artículo 93.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa acuerda la desestimación del recurso contencioso-administrativo porque entendemos que la reclamación efectuada por la mercantil Marvisión 2000, S.A. en fecha 1 de julio de 2015 ha prescrito ya que se ha presentado ante el Ayuntamiento de Marbella habiéndose superado el plazo de prescripción de cuatro años previsto en el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. En consecuencia, declaramos que son conformes con la doctrina anteriormente expuesta los razonamientos jurídicos recogidos en la sentencia dictada en fecha 30 de septiembre de 2020 por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Málaga que había acordado la desestimación del recurso contencioso-administrativo nº 677/2016.

OCTAVO.- Costas procesales

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 93.4 y 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, esta Sala acuerda que no procede imponer a ninguna de las partes las costas procesales causadas en este recurso de casación. Asimismo, acordamos que no procede imponer las costas procesales ocasionadas en la instancia al existir en el debate importantes dudas de derecho en cuanto que se ha interpuesto el presente recurso de casación.

FALLO

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

PRIMERO:Declarar haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación procesal del Excmo. Ayuntamiento de Marbella contra la sentencia de 25 de octubre de 2021 dictada en el recurso de apelación nº 3696/2020 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, con sede en Málaga. Sentencia que ahora se revoca y queda sin efecto.

SEGUNDO:Declarar la desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil Marvisión 2000, S.A. contra la desestimación presunta de la solicitud presentada en fecha 1 de julio de 2015 ante el Ayuntamiento de Marbella para que se le abonara la cantidad correspondiente por la resolución consensuada de la concesión de televisión por ondas y radio en virtud del contrato suscrito en fecha 12 de diciembre de 1994.

TERCERO:No imponer las costas procesales causadas a ninguna de las partes tanto en el presente recurso de casación como en la instancia.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.