

El papel de los convenios en la actividad urbanística

Hacia un nuevo urbanismo colaborativo

José Gavilán López

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS

© José Gavilán López, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Serrano Galvache, 26

28033 Madrid

www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: julio 2026

Depósito Legal: M-15604-2026

ISBN versión impresa: 979-13-991187-6-6

ISBN versión electrónica: 979-13-991187-7-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí



ÍNDICE SISTEMÁTICO

ABREVIATURAS	17
INTRODUCCIÓN	19

CAPÍTULO I RÉGIMEN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

1. LAS RELACIONES ENTRE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y URBANISMO	29
1.1. Notas conceptuales	29
1.2. La aplicación de la LCSP a las juntas de compensación	32
1.3. Las relaciones de la Administración con los agentes urbanizadores	34
1.4. El convenio urbanístico y el contrato público	35
2. EVOLUCIÓN JURÍDICA DEL CONVENIO URBANÍSTICO	38
3. CONCEPTO	42
4. CLASES DE CONVENIOS URBANÍSTICOS	45
4.1. Convenio como instrumento de legalización urbanística	48
4.2. Convenio como instrumento de expropiación	51
4.3. Convenios interadministrativos	54
5. NATURALEZA JURÍDICA	55
5.1. Naturaleza Administrativa	55
5.2. Naturaleza Contractual	56
5.3. Naturaleza Convencional	57
5.4. Naturaleza Independiente	58
6. RÉGIMEN JURÍDICO	59
6.1. Los contratos administrativos especiales	61
6.2. Vinculación con el régimen de los convenios administrativos	67



6.3.	Nueva jurisprudencia y la onerosidad del convenio urbanístico	70
6.4.	Vinculación con el régimen de la terminación convencional	73

CAPÍTULO II

CONVENIOS URBANÍSTICOS Y SU RELACIÓN CON OTRAS FIGURAS JURÍDICAS AFINES

1.	CONVENIO URBANÍSTICO VS CONTRATO DE OBRA PÚBLICA EN EL DERECHO COMUNITARIO	77
1.1.	Sentencia <i>Auroux</i>	78
1.2.	Sentencia C-306/08.	80
1.3.	Sentencia <i>Muller</i>	82
1.4.	Otros asuntos de relevancia en la jurisprudencia europea	85
1.5.	Aspectos conclusivos de la jurisprudencia europea	86
1.6.	Aplicación de los principios comunitarios al convenio urbanístico	87
1.7.	El caso particular del principio de libre concurrencia	93
2.	CONVENIOS URBANÍSTICOS VS PERMUTA	98
2.1.	Enajenación de bienes públicos en el ámbito local	98
2.2.	Procedimiento de la permuta	100
2.3.	Naturaleza de contrato excluido	102
2.4.	El uso urbanístico de la permuta	105
2.5.	Régimen jurídico de la permuta en el convenio urbanístico	110
2.6.	Régimen jurídico de la permuta de obra futura a través del convenio	114
2.6.1.	Criterios interpretativos de la permuta por obra futura.	120
2.6.2.	Criterio interpretativo de la permuta por obra futura en un convenio urbanístico	122
3.	CONVENIO URBANÍSTICO VS. ACUERDO DE CUSTODIA SOBRE EL TERRITORIO	125
3.1.	Régimen Jurídico.	125
3.2.	Tipo de Contraprestación	128
3.3.	Los contratos territoriales.	130
4.	CONVENIOS URBANÍSTICOS INTERADMINISTRATIVOS	131
4.1.	Concepto español de convenio interadministrativo	131
4.2.	Concepto europeo del convenio interadministrativo	137



4.3.	Régimen jurídico de los convenios urbanísticos interadministrativos	140
4.4.	Clases de convenios urbanísticos interadministrativos ..	142
4.5.	El convenio urbanístico interadministrativo en el derecho autonómico	144
4.6.	La compleja identificación práctica	146
4.7.	Uniformidad normativa del convenio urbanístico interadministrativo	152
5.	LA INCONVENIENTE CAPACIDAD MIMETIZADORA DE LOS CONVENIOS	156

CAPÍTULO III INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

1.	INTRODUCCIÓN	161
2.	LA IMPORTANCIA DEL ORDEN CIVIL	162
3.	DERECHO INDEMNIZATORIO	166
3.1.	Daños y perjuicios	167
3.2.	Indemnización sobre el convenio urbanístico de planeamiento	170
3.3.	Enriquecimiento sin causa	174
4.	IMPUGNACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN	176
4.1.	Responsabilidad Patrimonial para el convenio urbanístico	181
4.2.	Experiencias en el conflicto de responsabilidades	186
5.	PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA IMPUGNAR EL INCUMPLIMIENTO	191

CAPÍTULO IV LÍMITES DEL CONVENIO URBANÍSTICO

1.	INTRODUCCIÓN	197
2.	LÍMITES GENERALES	201
2.1.	Indisponibilidad de la potestad administrativa	202
2.1.1.	Potestad reglada	203
2.1.2.	Potestad discrecional	207



2.2.	Interés público, límite de la capacidad dispositiva y del convenio.	212
2.3.	Materias no susceptibles de transacción	215
2.4.	Carácter accesorio, el convenio como instrumento de participación.	217
3.	LA CONFIGURACIÓN Y LOS LÍMITES AL CONVENIO EN LA NORMATIVA SECTORIAL, ESTATAL Y AUTONÓMICA	220
3.1.	Características y límites materiales	220
3.1.1.	Jurídica administrativa	221
3.1.2.	Indisponibilidad de la potestad administrativa	221
3.1.3.	Convenio contra legem	221
3.1.4.	Partes del convenio	222
3.1.5.	Alcance de los Convenios de planeamiento.	223
3.1.6.	Motivación del convenio.	226
3.1.7.	Entrega de bienes antes de la aprobación del instrumento	228
3.1.8.	Patrimonio público de suelo	229
3.1.9.	Sistema de ejecución.	229
3.1.10.	Innovación del planeamiento	230
3.1.11.	Contenido imprescindible sobre la efectividad de un convenio.	231
3.2.	Características y límites formales.	232
3.2.1.	Los principios elementales.	232
3.2.2.	Publicidad y transparencia.	234
3.2.3.	Registro urbanístico.	235
3.2.4.	Publicación tras su aprobación	236
3.2.5.	Competencia para la aprobación.	237
3.2.6.	Integración de la tramitación en el instrumento.	238
3.2.7.	Informe preceptivo de una entidad superior.	239
3.2.8.	Ratificación y perfeccionamiento.	240
3.2.9.	Tasación de las cantidades en metálico	240
3.3.	Reflexiones sobre la regulación urbanística del convenio	241
3.4.	El caso particular del convenio de planeamiento en la legislación madrileña	243



CAPÍTULO V

EL CONVENIO URBANÍSTICO COMO NUEVA HERRAMIENTA URBANÍSTICA

1.	PROBLEMAS DEL PLANEAMIENTO ACTUAL	253
1.1.	Problema de la dilatación del procedimiento	254
1.2.	Problema de la nulidad del planeamiento	257
1.3.	Problema de la planificación previa	259
2.	LOS INSTRUMENTOS DE INTERÉS SUPRAMUNICIPAL	262
3.	ESTRATEGIAS CONCERTADAS EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA DE LOS PEQUEÑOS MUNICIPIOS	266
3.1.	Rentabilidad en la gestión urbanística	269
3.2.	Marco competencial	272
3.3.	La otra función social	277
3.4.	Reducción de cargas en la normativa actual	278
3.5.	Urbanización a través de la obra pública	280
3.6.	Necesidad de promoción pública	282
3.7.	Urbanismo colaborativo	285
3.7.1.	Convenio de gestión pública	286
3.8.	Una visión global del problema	290
4.	NUEVOS USOS DEL CONVENIO SIN CAMBIOS EN SU NATURALEZA.	291
5.	CONVENIO URBANÍSTICO COMO NUEVA FIGURA DE PLANEAMIENTO.	294
5.1.	Experiencia del convenio como instrumento de gestión mixta en España	302
5.1.1.	El ejemplo de Andalucía	302
5.1.2.	El ejemplo de Canarias	303
6.	CONVENIO AUTORIZATORIO	307
	CONSIDERACIONES FINALES	311
	BIBLIOGRAFÍA	323
	ANEXO I. CASOS PRÁCTICOS	339
	ANEXO II. TRAMITACIÓN DEL CONVENIO COMO FIGURA DE PLANEAMIENTO.	349
	ANEXO III. LÍMITES DE LOS CONVENIOS.	353



CAPÍTULO III

INCUMPLIMIENTO DEL CONVENIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. LA IMPORTANCIA DEL ORDEN CIVIL
3. DERECHO INDEMNIZATORIO
 - 3.1. Daños y perjuicios
 - 3.2. Indemnización sobre el convenio urbanístico de planeamiento
 - 3.3. Enriquecimiento sin causa
4. IMPUGNACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN
 - 4.1. Responsabilidad Patrimonial para el convenio urbanístico
 - 4.2. Experiencias en el conflicto de responsabilidades
5. PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA IMPUGNAR EL INCUMPLIMIENTO



1. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico del artículo 25, en su apartado 2 de la LCSP dispone el derecho aplicable para la *preparación, adjudicación, efectos, modificación y extinción*, de los contratos administrativos y así de los convenios urbanísticos. El precepto abarca un derecho prevalente, uno supletorio y otro aplicable por defecto, lo que da lugar a analizar caso por caso para establecer cuál es la normativa aplicable. Así, profundizando en el convenio urbanístico, puede ocurrir que esté regulado en su preparación por el derecho administrativo, su adjudicación por el derecho especial autonómico y su cumplimiento por el derecho privado.

Con el objeto de explorar los límites del régimen jurídico de los convenios, tenemos que prestar atención a las actuaciones relativas al incumplimiento de la contratación, donde hemos podido observar, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia, una postura vacilante en su aplicación.

Lo primero que debemos tener en cuenta en este sentido es que la responsabilidad de la administración derivada de un convenio urbanístico es responsabilidad contractual y no responsabilidad patrimonial, como aclara el Consejo Consultivo de Castilla y León⁽¹⁾. Este Consejo descarta la obligación de emitir dictamen en los supuestos en los que se reclama la responsabilidad extracontractual derivada del incumplimiento de un convenio, entendiendo en todo momento que de los convenios solo puede deducirse responsabilidad contractual. Esto sucede porque es producida en el ámbito de una relación pactada en la que las partes se obligan a través de un convenio, de naturaleza contractual, convenio al que habrá que atender para resolver las consecuencias de su inobservancia.

La Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)⁽²⁾ regula el incumplimiento de la obligación principal del contrato, registrándolo como una de las causas de

(1) Dictámenes 29/2021 y 30/2021, ambos de 25 de febrero. <https://www.cccyl.es/es/extracto-doctrinal/xiii-responsabilidad-contractual-administracion> (última visita el 27/07/2024).

(2) La Legislación aplicable en materia de contratación que podemos trasladar a la resolución de un convenio sería la siguiente:



resolución del mismo. Si el incumplimiento es por parte de la administración, deberá abonar el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al contratista, mientras que si el incumplimiento culpable es del contratista, la normativa nos deriva a la incautación de la garantía y, además, a indemnizar a la administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada. Por supuesto, la aplicación de los preceptos de la LCSP⁽³⁾ tiene un espinoso encaje en el convenio, ya que este no utiliza las garantías que define de propio el citado texto legal para los procedimientos de contratación.

Esto no impide que artículos como el 213.1 LCSP sean perfectamente citables ante una resolución de mutuo acuerdo o el 213.2 de la LCSP ante el incumplimiento del convenio por parte de la administración. También podrá ser aplicable el artículo 196 de la LCSP en los casos en los que el daño o perjuicio se ocasione por una de las partes del convenio a un tercero.

En cualquier caso, resulta difícil la aplicación de la LCSP en la inobservancia de un convenio urbanístico. Esto hace necesario realizar un análisis específico de cuál es el derecho aplicable en esta circunstancia, los problemas que se afrontan y los planteamientos que se pueden abordar en búsqueda de algunas soluciones.

2. LA IMPORTANCIA DEL ORDEN CIVIL

Tal y como explicábamos, el régimen jurídico del convenio urbanístico es el de un contrato especial, en el que las partes se vinculan con un pacto por el que quedan obligadas. Partiendo de la naturaleza de contrato administrativo y su régimen jurídico, podemos dar respuesta al derecho aplicable en caso de falta de eficacia de los convenios.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 10 de diciembre de 2020 (N.º de Recurso 7692/2019) deja constancia de las normas jurídicas que se aplican en el momento de la extinción de los contratos administrativos y de los convenios, disponiendo el siguiente orden:

— Los artículos 211 a 213 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

— El Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

— El Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

— El artículo 114 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

(3) Artículo 110.d) de la LCSP.



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

A esta jurisprudencia hay que añadir lo regulado en el artículo 25.2 de la LCSP⁽⁴⁾, que dispone, en la jerarquía de la normativa aplicable a los convenios urbanísticos, en la cúspide, las normas específicas, por lo que, ante el incumplimiento del convenio, resultará aplicable lo previsto en la normativa urbanística autonómica, posteriormente se acudirá a la LCSP sobre este asunto, después, en su caso, se podrá evaluar la aplicación del derecho administrativo y, subsidiariamente, el derecho privado. También tendremos en cuenta que atendiendo a la naturaleza contractual del convenio y en la búsqueda de la normativa que encaje perfectamente para los supuestos de incumplimiento, será recurrente acudir a los fundamentos jurídicos de nuestro Código Civil⁽⁵⁾. Esto sucede porque, aunque es el último en la jerarquía de fuentes aplicables al convenio urbanístico, cuando hablamos de incumplimientos, en muchos casos se trata de la normativa que mejor puede aportar respuestas y soluciones⁽⁶⁾.

Tenemos que recalcar la esencia del derecho privado que subyace en el convenio, el cual desde que es firmado, nace para el mundo jurídico como un

- (4) Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, artículo 25.2: «Los contratos administrativos se regirán, en cuanto a su preparación, adjudicación, efectos, modificación 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. No obstante, a los contratos administrativos especiales a que se refiere la letra b) del apartado anterior les serán de aplicación, en primer término, sus normas específicas».
- (5) ÁLVAREZ MONTOTO, J., «La responsabilidad de la administración derivada del incumplimiento de los convenios urbanísticos. Especial referencia a la normativa de Cantabria», *El Consultor de los Ayuntamientos*, N.º 6, Sección Opinión / Colaboraciones, Quincena del 30 mar. al 14 abr. 2017, Ref. 761/2017, p. 761, Wolters Kluwer. Sobre el uso del CC en el incumplimiento de los convenios dice el autor: «Como figura negocial que son, la doctrina coincide en considerar que su incumplimiento se incardina en el régimen de responsabilidad contractual, rigiéndose la misma por lo dispuesto en la normativa sobre contratos del sector público, o incluso la contractual recogida en el Código Civil (Sirva de ejemplo la sentencia del TSJ de Cataluña de 20 de julio de 2015 (rec. 151/2012, LA LEY 134753/2015))».
- (6) GÓMEZ MANRESA, M.ª F., «Reflexiones sobre los convenios urbanísticos fallidos», *Revista Práctica Urbanística*, N.º 163, Sección Estudios, marzo-abril 2020, Wolters Kluwer, LA LEY 3129/2020. Sobre la importancia del derecho civil en este ámbito, hace un estudio reflexivo de la jurisprudencia al respecto, la cual ha hecho extensivo el régimen de la validez y del cumplimiento del contrato civil al convenio urbanístico. Para más información leer el apartado II «La extensión del régimen de la validez y del incumplimiento del contrato civil al convenio urbanístico». También interesa consultar las peculiaridades impugnatorias de los convenios urbanísticos y la posibilidad de su enjuiciamiento por el orden civil en OCHOA GÓMEZ, M.P., «Los Convenios urbanísticos....», op. cit. en p. 279.



acuerdo de voluntades, pues se perfecciona por el mero consentimiento, siempre que concurran los requisitos de validez conforme a los artículos 1258 y 1261 del Código Civil y desde entonces tiene fuerza vinculante para las partes (ver STS de 26 de octubre de 2005, N.º de Recurso 2.188/2001). En definitiva, los convenios, aunque tengan una naturaleza administrativa, son auténticos «contratos sujetos a la legislación civil en cuanto a los requisitos de consentimiento, objeto y causa o los demás preceptos y principios que regulan las obligaciones civiles»⁽⁷⁾.

Es sobre todo la jurisprudencia la que nos da parte de la importancia del CC para interpretar el incumplimiento de los convenios. Así se tienen en cuenta los requisitos esenciales del contrato del artículo 1261 del CC, es decir, consentimiento, objeto cierto y causa de la obligación⁽⁸⁾. Como ejemplo la STS de 24 de marzo de 2003 (N.º de Recurso 587/2000) establece la invalidez de un convenio que no se debió celebrar, porque el ayuntamiento no comprobó la concurrencia de los requisitos exigidos en los artículos 1261 y siguientes del Código Civil o la STS de 26 de octubre de 2005 (N.º de Recurso 2188/2001) que nos explica que «el convenio expropiatorio se concibe como acto bilateral o contrato, que se perfecciona por el mero consentimiento siempre que concurran los requisitos para su validez, de conformidad con los arts. 1258 y 1261 del Código Civil (STS 24 de abril de 1997, entre otras), y desde ese momento tienen fuerza vinculante para las partes».

Los convenios llegan a ser reconocidos por la jurisprudencia con una naturaleza dual, civil y administrativa. Desde el punto de vista civil son verdaderos contratos, lo que le permite aplicar, cuando menos por analogía, la normativa contractual del CC⁽⁹⁾.

Sobre este asunto GONZÁLEZ VARAS⁽¹⁰⁾ nos advierte como algunas sentencias «enfatan» la aplicación del Código Civil, correspondiendo en todo caso a esta materia la restitución de las cantidades ingresadas. Tras el análisis de algunas sentencias en este aspecto afirma: «es decir, la base principal material de la reclamación viene a estar en la doctrina general contractual del Código Civil [...]». En el fondo, a mi juicio, se parte de la naturaleza contractual de los con-

(7) SORIA MARTÍNEZ, G., «Influencia de la jurisdicción civil en la gestión urbanística», *Actualidad Civil*, N.º 11, Sección Derecho Inmobiliario, noviembre 2023, LA LEY. El autor hace referencia a la competencia civil para decidir sobre la validez de convenios urbanísticos cuando lo que se discute es la propiedad.

(8) En la STS de 29 de enero de 2020, Rec. 694/2018: «los Convenios Urbanísticos, no son sino verdaderos contratos para los cuales es exigible los requisitos esenciales del art. 1261 del CC de consentimiento, objeto y causa (SSTS 30.04.1979 y 13.07.1984)».

(9) STSJ Andalucía de 29 de septiembre de 2021 (N.º de Recurso 2582/2019).

(10) GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *Los convenios urbanísticos*, Lefebvre, en el Derecho.com, <https://elderecho.com/los-convenios-urbanisticos> (Consulta: 03/08/2024). En su análisis de la naturaleza contractual, jurídico-administrativa del convenio, pero con especial fundamentación jurídico civil de las pretensiones en el marco de los incumplimientos del convenio.



venios, pero se procura considerar su no plena asimilación a los contratos administrativos, razón que explicaría esta conclusión».

También la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2020 (N.º de Recurso 694/2018), estableció que la norma reguladora del plazo de prescripción de las reclamaciones basadas en incumplimientos de convenios urbanísticos es el previsto en el artículo 1964.2 del Código Civil.

No olvidemos que es el contrato civil o privado el origen y la esencia de los contratos administrativos. Lo explica de una manera muy acertada la STS de 10 de febrero de 1997, N.º de Recurso 9920/1991 en su fundamento de derecho tercero cuando indica:

«La contratación administrativa —Sentencias de 10 de octubre de 1979, 26 de marzo de 1980, 13 de junio de 1986— no es otra cosa que una especialidad típicamente superpuesta y sistemáticamente ligada a los principios informantes del régimen general de los contratos establecidos en el Código Civil, es decir, una variedad cualificada o modificada en ciertos aspectos, por su innegable carácter público, participando en todo lo demás de los principios generales que rigen en la materia de contratación, especialidades caracterizadas en función de la predominancia subjetiva de la Administración, por sus características de permanencia e inmutabilidad y los fines públicos a que tiende».

Con esta fuerte influencia del derecho civil es posible que, en el convenio urbanístico, una consecuencia de su incumplimiento sea la resolución. Como expuso el Consejo de Estado en su Dictamen N.º 740, de 25 de mayo de 1995, la resolución supone la extinción del vínculo contractual por cualquier causa distinta de su conclusión y cumplimiento⁽¹¹⁾. La doctrina suele citar como causas de resolución de esta clase de obligaciones recíprocas no solo el incumplimiento establecido en el artículo 1.124 del Código Civil, sino también el especial régimen de constitución en mora regulado en el último párrafo del artículo 1.100 y la incidencia en el reparto de los riesgos por pérdida de la cosa o imposibilidad sobrevenida de la prestación⁽¹²⁾.

La aplicabilidad de los principios contenidos en el Código Civil⁽¹³⁾ implica que la facultad de resolver se entiende implícita a favor de la parte que cumple y en contra de la que incumple sus obligaciones.

Por lo que podemos observar, existe una evidente remisión al derecho privado para entender en esencia lo que es un incumplimiento y su resolución en los convenios urbanísticos, pero el problema sobre el régimen jurídico aplicable se extiende a una serie de circunstancias vinculadas al incumplimiento y que

(11) MORANT VIDAL, J., en <https://sites.google.com/site/megalexec/art%C3%ADculos-ensayos/derecho-administrativo/los-contratos-administrativos-i-introducci%C3%B3n-y-comentarios-generales-sobre-contrataci%C3%B3n-administrativa> (Última consulta 18/09/2023).

(12) Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2017 (N.º de Recurso 1812/2016).

(13) GÓMEZ MANRESA M.ª F., «Reflexiones sobre los convenios...», op. cit.



procederemos a tratar. Siguiendo la línea de trabajo de esta obra, trataremos la casuística que en la práctica ha generado mayor conflicto, por lo que en primer lugar abordaremos la indemnización cuando el incumplimiento de los convenios es por parte de la administración, posteriormente el procedimiento de impugnación aplicable ante su incumplimiento y por último el plazo para interponerlo (prescripción).

3. DERECHO INDEMNIZATORIO

Es muy escasa la normativa autonómica que trata con esmero la indemnización o las consecuencias del incumplimiento de los convenios urbanísticos. La mayoría, como mucho, remiten a lo dispuesto en el propio convenio, por lo que tenemos que acudir en primera instancia a la norma estatal y también subsidiariamente a la legislación civil.

Es el principio indemnizatorio que vemos en la LCSP⁽¹⁴⁾ es una de las principales consecuencias de la resolución por incumplimiento de los contratos administrativos y por ende de los convenios urbanísticos. Viene siendo este un auténtico principio general⁽¹⁵⁾, que la jurisprudencia, por todas, STS de 3 de abril de 2001 N.º de Recurso 8856/1996, formula en los siguientes términos: «la falta de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá las consecuencias indemnizatorias —o de otra índole— dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello (sentencia del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 1997, que cita las de 23 de junio de 1994, 18 de marzo de 1992, 13 de febrero de 1992 y 21 de septiembre de 1991)».

Para entender cómo nace este derecho a la indemnización y siguiendo la condición contractual del convenio, acudimos al artículo 1.101 del CC Este precepto nos explica que quedan sujetos a la indemnización de los daños y perjuicios los acuerdos que en el cumplimiento de sus obligaciones incurrieren en dolo, negligencia o morosidad o de cualquier modo contravinieran el tenor de la obligación. La reparación indemnizatoria requiere no sólo una conducta incumplidora de una parte, sino también y además que concurra un daño o perjuicio causado a la contraparte real y efectivo y que sea derivado de aquel incumplimiento con una relación de causa a efecto. Tal y como nos explica la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en su sentencia de 11 de julio de 2005 (N.º de Resolución: 263/2005) en relación con la STS de 5 de junio de 1985 (STS 1405/1985 - Id Cendoj: 28079110011985100400): «el solo hecho de

(14) Entre otro el artículo 213 de la LCSP sobre los efectos de la resolución: «2. El incumplimiento por parte de la Administración de las obligaciones del contrato determinará para aquella, con carácter general, el pago de los daños y perjuicios que por tal causa se irroguen al contratista».

(15) Tribunal Supremo en su sentencia de fecha 21 de octubre de 2020 (N.º de Recurso 6848/2019): «Este principio indemnizatorio, como consecuencia del incumplimiento de los convenios urbanísticos, viene siendo un auténtico principio general».



que la sentencia de instancia establezca que ha concurrido el incumplimiento contractual del demandado, no permite apreciar generada sin más la obligación de indemnizar, sino que esta nace de la consideración de que además haya existido un perjuicio cierto, aquel que se indemniza, sin el que no puede darse lugar a condena».

Los daños y perjuicios comprenden la pérdida sufrida (daño emergente) y la ganancia dejada de obtener (lucro cesante), siendo preciso demostrar la existencia real y efectiva de aquéllos para que dicha obligación indemnizatoria pueda ser exigible.

También puede suceder que el mero incumplimiento del convenio genere por sí mismo un daño o un perjuicio si así lo prueba la parte reclamante, pero hay que dejar claro que por regla general el simple hecho de que suceda el incumplimiento no genera indemnización. La doctrina que mantiene la posibilidad de apreciar el efecto indemnizatorio por el simple incumplimiento, se refiere a supuestos en que el incumplimiento *per se* genera un daño o perjuicio, una frustración en la economía de la parte, en su interés material o moral, lo que ocurre por su mera existencia o por una consecuencia forzosa, natural o inevitable. A pesar de que deben ser probados normalmente se trata de daños incontrovertibles, evidentes o patentes⁽¹⁶⁾.

Por lo tanto, la indemnización requiere de dos factores: el incumplimiento del convenio y que tal incumplimiento dé lugar a un daño o un perjuicio.

3.1. Daños y perjuicios

El incumplimiento por parte de la administración permite al particular que se deje sin efecto lo acordado y que se le reintegre en la misma situación que tenía a la firma del convenio, pero esto no implica que se produzca la reparación de un daño y un perjuicio. Este, como explicamos anteriormente, está constituido por el daño emergente y el lucro cesante. Pongamos dos patrones:

— El daño emergente se corresponde con el valor o precio de un bien o cosa que ha sufrido daño o perjuicio que, aplicado a las actuaciones urbanísticas frustradas por la no materialización de las determinaciones del convenio, puede referirse a honorarios técnicos de los documentos redactados.

— El lucro cesante son las expectativas de beneficios derivadas del desarrollo posterior de las determinaciones del convenio, no suele darse en los convenios de planeamiento, tal y como explicaremos en el siguiente apartado⁽¹⁷⁾.

(16) Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de marzo de 2001 (N.º de Recurso 828/1996):

(17) Apartado en el que explicaremos que es un problema que ha quedado claro en la normativa autonómica y en una dilatada jurisprudencia.



Tomemos como ejemplo la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2012 (N.º de Recurso 1677/2008), en relación con el lucro cesante y el daño emergente, la cual nos explica que la conclusión es clara para los casos en los que se trata un convenio de planeamiento. La indemnización no cubre el beneficio esperado de la venta de los terrenos o de la hipotética promoción hotelera, lo que sería el lucro cesante. Y tampoco el daño emergente, que serían los honorarios de profesionales por la redacción del proyecto de urbanización. Este gasto no se debía hacer hasta que el plan estuviese aprobado y como se adelantó a esa aprobación, que nunca tuvo lugar, los gastos no son indemnizables. La expectativa de la modificación del planeamiento no justifica el pago del daño emergente que se pueda producir por los gastos de los proyectos *ex tempore*⁽¹⁸⁾.

En estas reclamaciones, nos explica HUERGO LORA⁽¹⁹⁾, se suelen incluir como indemnización de daños y perjuicios en los convenios urbanísticos, por ejemplo, «los derivados de la adquisición de terrenos para urbanizarlos y cederlos en parte a la administración, en cumplimiento de un convenio, cuando a consecuencia de la frustración de éste ven disminuido su valor o cuando, aunque el particular los vuelve a enajenar al hacerse imposible el cumplimiento del convenio, ya ha sufrido un perjuicio al haber mantenido inmovilizado ese capital. También son indemnizables, en su caso, los gastos que el particular haya soportado para preparar la documentación de los planes que debe presentar al ayuntamiento para su aprobación».

Para concluir, además de la restitución del contenido obligacional pactado, podrá requerirse⁽²⁰⁾ en el concepto de daños y perjuicios la restitución del dinero que se haya entregado más los intereses. Esto sucede cuanto una parte se ha visto privada de la disponibilidad de una cantidad económica que ha entregado a la administración, la cual deberá devolver teniendo en cuenta el valor del dinero en función del tiempo transcurrido. Nos referimos a situaciones tan comunes en el urbanismo como puede ser el abono anticipado del importe de la urbanización, los gastos imprescindibles para llevar a cabo el convenio, los relacionados con las figuras de gestión y planeamiento que se hayan pactado y que hayan devenido inútiles.

Dentro del concepto de daños y perjuicios también hay que incluir el pago de la cesión de terrenos cuya restitución es imposible o en las penalidades e indemnizaciones impuestas por las partes expresamente en el convenio.

Existe una gran polémica sobre a partir de cuándo se contabilizan los intereses que generan los bienes entregados a la administración en un convenio y que esta tiene que devolver. Mientras alguna sentencia interpreta que es desde el

(18) Para mayor interés sobre este asunto consultar la Sentencia de 2 de noviembre de 2017 del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (N.º de Recurso 2118/2015).

(19) HUERGO LORA, A., «Los Convenios...» op. cit. p. 181.

(20) CAMPOS DAROCA, J.M., «Los convenios urbanísticos...» op. cit.



momento en que se hayan reclamado a la administración (STS de 16 de junio de 2014, N.º de Recurso 1537/2011 o Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 31 de enero de 2014, N.º de Recurso 198/2013⁽²¹⁾) otras sentencias reconocen los intereses desde la fecha de la firma del convenio urbanístico, o la fecha de entrega de unos bienes, normalmente, terrenos, a la administración.

Podemos ver como en la STS de 18 de marzo de 2014, N.º de Recurso 3395/2011 se calcula los intereses a partir de la escritura de donación de los terrenos. En este asunto la administración autonómica, previo convenio urbanístico, recibió 160.000 m² de suelo, mientras que la entidad mercantil recurrente no obtuvo compensación o contraprestación alguna a cambio de esa cesión. El principio de la interdicción del enriquecimiento injusto impide considerar ajustado a derecho que la cesión de terreno, a cambio de ciertas compensaciones, se convierta en una cesión gratuita o por mera liberalidad, y, en consecuencia, se accede a la pretensión indemnizatoria formulada por la entidad mercantil recurrente a cargo de la Administración autonómica demandada. Se tiene en cuenta para calcular la indemnización, el momento de otorgar la escritura pública de donación el 24 de marzo de 1988, que es cuando se materializó la entrega del suelo a la indicada administración, que deberá actualizarse con aplicación de una cláusula estabilizadora hasta su completo pago, cual es el interés legal del dinero desde aquella fecha hasta el total y efectivo cobro.

Arroja luz aclarando esta cuestión la STS de 4 de julio de 2024 (N.º de Recurso 8526/2022), que trata en profundidad esta disparidad de criterios, en una cuestión contra la desestimación presunta de la solicitud de intereses, formulada ante el Ayuntamiento de Cuenca. Se somete a responsabilidad contractual la resolución de convenio urbanístico en el que se sustituyó la cesión del 10% de aprovechamiento urbanístico por abono en metálico, que se adelantó a la administración. La empresa afectada solicita indemnización que consiste en el consiguiente reintegro del dinero y sus correspondientes intereses desde el ingreso del mismo. La sentencia, tras un análisis exhaustivo de la jurisprudencia sobre esta polémica, diferencia los efectos *ex tunc* de una nulidad o anulabilidad, de los efectos *ex nunc* de una resolución. Ante esto cuando se declare la invalidez de un convenio urbanístico, deberá diferenciarse «si la invalidez lo es por causa de resolución, en cuyo caso los intereses se calcularán desde que se reclama por el perjudicado; o si se trata de una causa de nulidad o anulabilidad del

(21) Sobre la reclamación de intereses atendiendo a la fecha de su solicitud ante la administración, acudir a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia de 31 de enero de 2014 (N.º de Recurso 198/2013), que reconoce el derecho del particular que suscribió un convenio urbanístico a ser reintegrado de las cantidades anticipadas, aun cuando la dilación del plazo para hacer efectivo el convenio haya sido por causas no imputables a la Administración, más los intereses legales desde la fecha en que se hizo la intimación.



convenio, en cuyo supuesto, los intereses se calcularan desde la fecha en que se hizo el pago de la cantidad reclamada».

Continuando con la indemnización de los convenios urbanísticos, se han generado las mayores discrepancias en los relacionados con el planeamiento, por lo que resulta de interés que procedamos a tratar este tema a continuación.

3.2. Indemnización sobre el convenio urbanístico de planeamiento

Sobre los supuestos que son indemnizables es recurrente plantear la indemnización por el planeamiento frustrado, esto es, aquél que se pacta y no llega a ver la luz.

En la STS de 23 de marzo de 2010 (N.º de Recurso 623/2006) se lleva a cabo una recopilación de la doctrina del propio Tribunal Supremo sobre los convenios urbanísticos de planeamiento y su fuerza vinculante, indicando en su fundamento de derecho quinto la aplicación del principio indemnizatorio:

«Y si bien esta actividad concertada que se plasma en el convenio no es únicamente un conjunto de obligaciones recíprocas, sino también comporta la asunción de compromisos por parte de la Administración y de la entidad que lo acuerda, tendentes a materializar una modificación futura del plan, y que su incumplimiento podría comportar, para las partes que lo suscriben, las consecuencias indemnizatorias derivadas del principio de responsabilidad, sin embargo, lo cierto es que por vía convencional no puede verse limitada ni coartada la potestad de planeamiento que ha de ejercerse siempre en defensa del interés general».

En definitiva, la sentencia acepta la posibilidad indemnizatoria en los convenios de planeamiento, pero matiza su alcance debido al efecto modulador del interés público. Se afirma por el Tribunal que las exigencias del interés público que justifican la potestad urbanística, como por ejemplo es la aprobación de un instrumento de planeamiento, implica que su ejercicio no pueda encontrar límite en los convenios urbanísticos que la administración concierte con los administrados. Lo que supone la indisponibilidad de la facultad de planeamiento por vía contractual⁽²²⁾. Por lo tanto, podría ser indemnizable un convenio por no haber llevado a cabo las gestiones necesarias para realizar la modificación del plan, pero no podría ser indemnizable por no haber logrado la misma. El cambio de planeamiento nunca ha sido un objeto disponible para las partes, dado el carác-

(22) En la misma línea, la STS de 23 de marzo de 2010 cita la STS de 26 de enero de 2005, señalando que «No existe en la revisión del planeamiento vinculación por lo convenido previamente entre el ayuntamiento y el recurrente, resultando igualmente inútiles las referencias al convenio suscrito entre el recurrente y la Corporación en fecha de 9 de mayo de 1994 y ratificado por el Pleno de la misma en fecha de 2 de junio siguiente. Con reiteración hemos señalado (por todas, STS de 15 de abril de 1992) que "no resulta posible una «disposición» de la potestad de planeamiento por vía contractual, ya que cualquiera que sea el contenido de los acuerdos a que el ayuntamiento haya llegado con los administrados, aquella potestad ha de actuarse para lograr la mejor ordenación posible, sin perjuicio de las consecuencias jurídicas que ya en otro terreno puede desencadenar"».



ter normativo de la potestad de planeamiento. Así, podrían ser indemnizados la existencia efectiva de derechos patrimonializados, adquiridos o consolidados, pero no aquellos que eran mera expectativa o intereses legítimos⁽²³⁾.

Otro supuesto en el que se reclama indemnización a la administración es cuando, frustrado el planeamiento y el convenio, los terrenos objeto de negociación quedan sin la reclasificación y sin el aprovechamiento que hubieran generado con el cambio de plan. Se ha planteado si es indemnizable el haber perdido el hipotético aumento de valor. En algún caso, incluso en contra de la jurisprudencia predominante, hubo sentencias como la del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2014 (N.º de Recurso 1537/2011) a favor de indemnizar el valor de los terrenos previstos en el planeamiento que se pactó en el convenio y que no se aprobó. La sentencia, en su fundamento de derecho cuarto, analiza si es más adecuado el principio de indemnidad o reparación integral para la determinación del *quantum* indemnizatorio. Así advierte que el enfoque de la cuestión no debe sentar como punto de partida la consideración de que los convenios urbanísticos carecen de virtualidad para comprometer la potestad del planeamiento urbanístico, dado que esto es una cuestión más que corroborada por una reiterada jurisprudencia. Lo importante en este asunto es si a los convenios urbanísticos, por su naturaleza contractual, les son de aplicación las reglas generales sobre el incumplimiento de las obligaciones. Con esta premisa el tribunal concluye:

«Siendo ese el enfoque que debe darse a la reclamación indemnizatoria, la conclusión no puede ser otra que la de discrepar de la indemnización fijada por la Sala de instancia y que se atiene al valor de la superficie cedida al tiempo de la cesión más los intereses legales y reconocer a la recurrente la situación patrimonial que le hubiera correspondido si el ayuntamiento, firmante del convenio y que aceptó la cesión del terreno, hubiera cumplido con aquello a lo que se comprometió, esto es una indemnización por la diferencia entre el aprovechamiento urbanístico reconocido en el convenio, concretado en el Estudio de Detalle, y el que ahora corresponde en aplicación de las Normas Subsidiarias».

Esta sentencia supone una evidente excepción al pago de lucro cesante, el cual no cabe en los convenios de planeamiento dado que en ningún momento se puede indemnizar una expectativa prevista en el plan que se desea aprobar. No se puede indemnizar al interesado que firme el convenio por el valor futuro de unos terrenos ya que nunca ha tenido derecho a esa posibilidad. Afirmar lo contrario sería mermar la potestad urbanística de la administración en favor del particular.

Actualmente, ya existe un claro pronunciamiento de la jurisprudencia sobre la indisponibilidad por vía contractual de la potestad de planeamiento⁽²⁴⁾, que

(23) LÓPEZ RAMÓN, F., *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2005.

(24) Por todas, Tribunal Supremo en su sentencia de 8 de noviembre de 2012 (N.º de Recurso 6469/2010).



incide en su imposibilidad de indemnización. No supone un compromiso posible por las partes, y no se puede resarcir algo que se escapa de las competencias que se pueden comprometer en un convenio. Esta situación que se describe, significa la imposibilidad de resarcir el lucro cesante en los convenios de planeamiento. Esto no impide, sin embargo, que exista el derecho u obligación de restituir determinadas situaciones o el pago de determinadas cantidades, en otros tipos de daños y perjuicios.

Especialmente el legislador autonómico se ha preocupado en normativizar la imposibilidad de comprometer el convenio a un planeamiento de resultado y, por ende, aclara que no cabe la indemnización en estos casos por las expectativas generadas, como puede verse en los siguientes preceptos:

— Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha en su artículo 11.3⁽²⁵⁾ indica que el convenio sólo obligará a las partes en lo relativo a la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos de modificación de planes urbanísticos sin condicionar el ejercicio por la administración pública de la potestad de planeamiento.

— Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias en su artículo 288⁽²⁶⁾ es de los preceptos más expresos a la hora de indicar la imposibilidad de ser indemnizado por el planeamiento no logrado. Señala que nunca será objeto de indemnización la reducción o pérdida de aprovechamiento, sino solo el resarcimiento de los gastos realizados devenidos inútiles.

— Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid es de los textos más tajantes en este asunto, ya que ni siquiera permite los con-

(25) Artículo 11.3: «Este tipo de convenios sólo podrá contener acuerdos o pactos que, afectando exclusivamente a las partes que los suscriban, sean preparatorios y no vinculantes de la resolución que deba recaer en el procedimiento de aprobación de la innovación o modificación del planeamiento en vigor. Sólo obligarán a las partes del convenio en lo relativo a la iniciativa y tramitación de los pertinentes procedimientos para la innovación o modificación del planeamiento sobre la base del acuerdo relativo a la oportunidad, conveniencia y posibilidad de una nueva solución de ordenación y sin condicionamiento del ejercicio por la Administración Pública, incluso la firmante del convenio, de la potestad de planeamiento».

(26) Artículo 288: «Efectos de los convenios en el planeamiento urbanístico. El ayuntamiento estará obligado a tramitar la modificación del planeamiento a la que se haya comprometido. Si, finalmente, no se llegara a aprobar definitivamente la modificación, el convenio se entenderá automáticamente resuelto, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar que, en ningún caso, podrán comprender la indemnización por reducción o pérdida de aprovechamiento, sino solo el resarcimiento de los gastos realizados devenidos inútiles».



venios que puedan tener por objeto la ordenación del futuro plan o que permitan adelantar algún tipo de deber legal de cesión⁽²⁷⁾.

También con el objeto de evitar la indemnización en los convenios urbanísticos de planeamiento, pero esta vez con respecto al daño emergente, nos gustaría reseñar el grado de detalle con el que regula la normativa andaluza⁽²⁸⁾ la percepción a favor de la administración de una cantidad económica, previa a la aprobación del planeamiento. Práctica que ha generado multitud de conflictos y compensaciones en metálico. Esta situación tan común, ha sido regulada de forma exhaustiva, disponiendo una serie de limitaciones regladas para su cumplimiento efectivo. Así el precepto andaluz establece el marco temporal de la aprobación del instrumento para disponer del dinero que se haya entregado en sustitución del aprovechamiento que corresponde a la administración. Se impide la entrega de dinero para gastos de urbanización, antes de que esté aprobado el instrumento que defina la unidad de actuación con la ordenación pormenorizada. Y por último, se advierte de la indisponibilidad del dinero que se entregue antes de los plazos previstos en la norma. Gracias a normativizar con esta precisión, ya no se producirán reclamaciones y expectativas entre las partes, además de obligar a la administración a hacer un uso de las aportaciones económicas acorde a las circunstancias.

(27) Artículo 245: «Nulidad de los convenios urbanísticos de planeamiento. Son nulos de pleno derecho los convenios urbanísticos de planeamiento, así como cualquier convenio o acuerdo, cualquiera que sea su denominación, que tenga por objeto definir los criterios de ordenación del futuro planeamiento urbanístico, o lo condicione de alguna forma mediante estipulaciones que establezcan la obligación de hacer efectivos antes de la aprobación definitiva, los deberes legales de cesión y, en su caso, los convenidos entre las partes que establezcan obligaciones o prestaciones adicionales más gravosas que las que procedan legalmente en perjuicio de los propietarios afectados».

(28) Artículo 9.5 Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía: «Cuando los convenios urbanísticos de planeamiento contemplen entre sus estipulaciones la percepción a favor de la Administración de cantidad económica, se estará a lo dispuesto en las siguientes reglas: 1.ª Si la percepción deriva de la sustitución en metálico de los terrenos donde se localice el aprovechamiento urbanístico que corresponda a la Administración en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas, esta no podrá exigirse ni efectuarse hasta la aprobación del instrumento de planeamiento en el que se justifique dicha sustitución en metálico. 2.ª Cuando las aportaciones económicas que se contemplen tengan por objeto sufragar gastos de urbanización asumidos en virtud de dichos convenios, estas no podrán exigirse ni efectuarse hasta que haya quedado delimitada la correspondiente unidad de ejecución y aprobado el instrumento que contenga la ordenación detallada. 3.ª Cualquier cantidad anticipada que se entregue antes de las aprobaciones referidas tendrán la consideración de depósitos constituidos ante la caja de la Administración actuante. Estos depósitos quedan sujetos al cumplimiento de dichos convenios y no se podrá disponer de los mismos hasta la aprobación del correspondiente instrumento de planeamiento o de la delimitación de la unidad de ejecución».



3.3. Enriquecimiento sin causa

Un daño que suele justificar la indemnización en el convenio es el enriquecimiento sin causa, que consiste en un desplazamiento patrimonial que carece de causa hacia la administración. Sus requisitos en el ámbito administrativo según el Dictamen n.º 267/2018, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias son: «el enriquecimiento patrimonial para una de las partes con el consiguiente empobrecimiento para la otra, relación de causalidad entre ambos, y el más importante de los mismos: la falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento (dictámenes n.º 38/2014, n.º 89/2015, n.º 102/2015)». Los efectos de esta situación sería la restitución por enriquecimiento sin causa, que es un medio de reintegro.

Explica lo que significa el enriquecimiento sin causa el Juzgado de lo contencioso n.º 3 de Málaga en su sentencia de 6 de mayo de 2015 (N.º de Recurso 400/2013). El tribunal analiza el caso en el que se ha hecho una prestación a cambio de una futura previsión del planeamiento y posteriormente la administración cambia de criterio. Esto frustra los objetivos de la parte prestadora y genera a su favor una acción de enriquecimiento sin causa como forma de indemnización. Esta acción se genera porque se ha realizado un desplazamiento patrimonial que carece de causa, se ejecutó en base a una prevista modificación del planeamiento que contemplaba un convenio. Independientemente de que no exista la obligación para la administración de cambiar el planeamiento, y al no producirse el cambio, es claro que la administración se ha enriquecido sin causa y ha de devolver aquello que recibió.

Cuando desaparece la causa que motivó el convenio, por imposibilidad de ejecutar el planeamiento o la urbanización, lo que constituía la contraprestación, deberán las partes restituirse recíprocamente las prestaciones, ya que los contratos sin causa, no producen efecto alguno (artículo 1275 del Código Civil). Quien conviene con la administración y cumple con sus prestaciones, debe tener, al menos, los mismos derechos que en el supuesto de declaración de nulidad del convenio (art. 1303 CC), lo que supondría la restitución recíproca de las cosas que hubiesen sido materia de contrato y el precio con sus intereses. El particular que cumple con la administración como parte de sus obligaciones en el convenio no puede, por tanto, exigir otra indemnización más que la devolución del ingreso indebido o la devolución del bien, las cuales se habrían entregado sin causa. Recordemos que en estos casos el convenio que motivaba el traslado patrimonial ya no existe. En el supuesto de que la administración se quedara con el ingreso o con el bien sin compensar al interesado, estaría cometiendo un enriquecimiento sin motivación alguna o sin causa. En la reclamación de este enriquecimiento se deben restituir los bienes *in natura* con los correspondientes intereses desde la fecha de formulación de la reclamación ante la administración. El daño ocasionado es la posible pérdida económica o de bienes



por parte del particular y los efectos son el enriquecimiento de la administración a su costa, de manera injustificada.

Otro supuesto en el que se produce el enriquecimiento sin causa, también denominado injusto⁽²⁹⁾, es cuando la administración recibe determinados terrenos en base a un convenio y tras la frustración del mismo, deben ser restituidos. Nos referimos a supuestos en los que los interesados, sin que el nuevo plan esté aún aprobado, entregan a la administración el suelo correspondiente a las plusvalías que legalmente le corresponden, e incluso a aquellos casos en que acuerdan con la administración la entrega anticipada de suelo a cambio de un aprovechamiento privado futuro y eventual. Un ejemplo de la entrega anticipada de un bien en un convenio de planeamiento podría ser un supuesto en el que una empresa entrega un edificio de oficinas al ayuntamiento el cual servirá de oficinas para el mismo a partir de la firma del convenio. Se acuerda con la empresa el traspaso futuro de esta propiedad como parte del aprovechamiento que se deberá entregar a la administración en el desarrollo de una unidad de actuación. Esta operación sería viable cuando se modifique el planeamiento objeto del convenio. Si al final no se aprueba el plan, la administración ha estado disponiendo de unos terrenos privados durante un largo período de tiempo, sin que su verdadero propietario haya podido disponer de ellos. Por lo tanto, en estos casos, hay que devolver a los propietarios la disponibilidad de estos terrenos más los intereses del valor de los mismos por el tiempo transcurrido. Si la devolución no fuera posible hay que valorar y comprar los terrenos fijando un justiprecio expropiatorio. Al respecto tomemos como ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 2019 (N.º de Recurso 1224/2017):

«En concreto, en el Convenio aquí concernido —suscrito el 21 de septiembre de 2006— lo que la recurrente pretendía era obtener la clasificación de su finca —cuya propiedad cedía al ayuntamiento—, parte (como máximo 110.000 m²) como suelo urbanizable delimitado con ordenación detallada y uso industrial, y la otra parte (80.000 m²), destinada a sistemas generales de espacios libres y equipamientos en la que se le asignara.... La respuesta a las cuestiones planteadas, tal como ha quedado apuntado, es: 1) Ante la imposibilidad de cumplimiento de un convenio de planeamiento por causa sobrevenida, desaparece la obligación asumida por el ayuntamiento de entregar el aprovechamiento urbanístico o su equivalente económico; 2) La única obligación que subsiste es la de indemnizar al propietario por el valor de los terrenos cedidos, cuando no sea posible su restitución, pudiendo, entre otros criterios valorativos, aplicar las reglas de valoración establecidas para la fijación del justiprecio en expropiaciones».

Tal y como explica la STS de 21 de octubre de 2020 (N.º de Recurso 6848/2019) la consecuencia lógica del enriquecimiento injusto no es la indem-

(29) Sobre el enriquecimiento injusto como causa de obligaciones consultar CANDELA TALAVERO, J. E. (2021). El enriquecimiento injusto en la contratación pública. *Revista CEF Legal*, 242, 93-128. También consultar https://www.garrigues.com/es_ES/noticia/ts-confirmaposibilidad-acudir-doctrina-enriquecimiento-injusto-justificar-pago-servicios (última visita el 28 de julio de 2024).



nización de daños y perjuicios, sino la devolución del bien, en lo que sea posible, lo que la sentencia denomina «reversión»⁽³⁰⁾. No cabría ningún otro tipo de indemnización para esta situación, dado que el particular que pacta con la administración debe ser conocedor de su incapacidad de comprometer al planeamiento y además, es conocedor del acuerdo por el que no dispone de los terrenos que entrega de manera anticipada, por lo que en el marco indemnizatorio no se puede alegar ignorancia.

Para concluir este repaso al derecho indemnizatorio, debemos volver a insistir en la idea de que el incumplimiento de un convenio encuentra su mayor apoyo en el derecho privado. Como cualquier otro contrato, al quedar sin efectos, busca en todo lo que sea posible la restitución dominical de los bienes muebles e inmuebles. Una de las principales consecuencias del incumplimiento es la posibilidad de ser indemnizado por muchos factores, como hemos explicado, entre los que destaca el evitar un enriquecimiento ilícito para cualquiera de las partes. Un conflicto que se acentuó en esta materia fue la interpretación de los derechos generados en los convenios de planeamiento que no han obtenido un resultado. En este asunto la doctrina y la jurisprudencia tienen un pronunciamiento consolidado, el cual ha obtenido un respaldo total desde la normativa especial autonómica, que prohíbe cualquier impugnación sobre la indemnización de las ganancias expectantes del planeamiento convenido que no llega a ser aprobado.

4. IMPUGNACIÓN POR INCUMPLIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN

El convenio puede ser impugnado desde su aprobación, bien por las partes interesadas, bien por cualquier persona por acción pública. La acción pública es el derecho que tiene cualquier ciudadano en hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística. Esta capacidad de impugnación universal emana de la legislación estatal del suelo⁽³¹⁾, legislación especial que, como venimos señalando, desplaza a la contractual, a la administrativa y a la civil, en los convenios urbanísticos. Se exhibe esta amplia legitimación en la acción pública para impugnar un convenio urbanístico en la STS de 11 de junio de 2003 (N.º de Recurso 7547/1999):

«QUINTO.- [...]El artículo 304-1 dispone que "será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas".

(30) GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «Enriquecimiento sin causa. Y causa de los actos», *Fundación Democracia y Gobierno Local, Cuadernos de Derecho Local*. 2021, 56, pp. 225-239.

(31) Atender a la acción pública regulada en el artículo 5.f y 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.





Los convenios urbanísticos han sido siempre un motivo de conflicto dentro de su aplicación en el ordenamiento jurídico. La manifestación de voluntades suscritas en un documento contractual desde su nacimiento ha retado las bases de nuestro sistema legal. Siempre moviéndose en el límite de la falta de regulación, la incapacidad de entendimiento, a la vez que se ha tratado de exprimir al máximo sus efectos.

La burbuja de los convenios urbanísticos que acabó con la crisis del 2008, generó un control de la legalidad de su procedimiento y consecuencias, que se contempló en la mayoría de las legislaciones autonómicas.

Estas legislaciones han venido evolucionando hasta conseguir un uso reducido del convenio, al cual ha contribuido de sobremanera una amplia jurisprudencia.

En este trabajo se **analiza cuál es el contexto jurídico actual en el que se maneja el convenio urbanístico. Disponiendo los principales problemas en los que entra en conflicto su condición contractual especial con los sistemas ordinarios de la contratación pública.** Para ello hacemos un análisis crítico de la relación que mantiene con las principales figuras afines y sus límites, proponiendo una solución conclusiva y práctica.

El presente estudio contextualiza la figura del convenio urbanístico en el ordenamiento jurídico actual, el cual está en proceso de sufrir cambios sustanciales. Cómo pueden formar parte estos convenios del nuevo urbanismo, es una circunstancia que valoramos de forma detallada. Con este objeto, se tienen en cuenta las últimas novedades normativas que pretenden alterar la manera de planificar y gestionar el suelo.

El convenio sigue siendo una figura prometedora para liberar el arcaico sistema de 1956, pero con sus propios límites. Por ello, **se expone una innovadora visión del convenio que desarrolla la eficacia de la actividad urbanística.** Labor que se realiza atendiendo al principio de cautela y autorizados por el alto grado de contención que se ha forjado en el uso experimentado del mismo.



Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



**EL CONSULTOR
DE LOS AYUNTAMIENTOS**