

Potestades urbanísticas y convenios urbanísticos desde el derecho urbanístico de Cataluña

MANUEL TÁBOAS BENTANACHS

*Magistrado Presidente de la Sección 3.^a
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Tribunal Superior de Justicia de Cataluña*

1. **La problemática urbanística subyacente: La complejidad del ordenamiento jurídico urbanístico en su aplicación**
2. **El urbanismo “a medida”**
3. **Los convenios urbanísticos de primera y de ulteriores generaciones**
4. **La tensión entre el urbanismo concertado y el urbanismo reglamentado**
5. **El convenio urbanístico típico y el convenio urbanístico atípico**
6. **Los convenios urbanísticos atípicos**
7. **La unidad o pluralidad de los negocios jurídicos públicos y privados urbanísticos**
8. **La superación del convenio urbanístico y su deriva a los convenios de naturaleza territorial y medioambiental**
9. **La naturaleza de los convenios urbanísticos**
10. **Los elementos personales, reales y formales de los convenios urbanísticos atípicos**
11. **Los elementos accidentales del convenio urbanístico atípico. La ausencia de previsión de garantías de su cumplimiento y de las consecuencias de su incumplimiento**
12. **El reconocimiento jurisdiccional de los convenios urbanísticos atípicos**
13. **El convenio urbanístico en sí y los instrumentos jurídicos que deben operarse en su desarrollo**
14. **Límites en los convenios urbanísticos**

Artículo recibido el 25/04/2017; aceptado el 04/07/2017.

15. **Efectos jurídicos de los convenios urbanísticos: efectos internos y efectos externos**
16. **La modificación de los convenios urbanísticos. En especial, la novación modificativa y la novación extintiva de los mismos**
17. **Cumplimiento voluntario e incumplimiento de los convenios urbanísticos**
18. **Problemática general en el ejercicio de acciones en materia de convenios urbanísticos: la acción pública urbanística y el plazo de ejercicio de las acciones**
19. **La problemática del cumplimiento forzoso de los convenios urbanísticos**
20. **La problemática de cumplimiento en atención a la cláusula *rebus sic stantibus***
21. **Los daños y perjuicios indemnizables**
22. **Sentencias de la Sección 3.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña**

Resumen

Los convenios urbanísticos que tienen la mirada puesta en la satisfacción de las necesidades y los intereses urbanísticos, concurren con aquellos que tratan simplemente de hacer prevalecer los intereses y derechos las más de las veces patrimoniales, bien de los sujetos privados o bien de los sujetos públicos que en los mismos intervienen. La complejidad, la falta de estabilidad del ordenamiento estatal de suelo y valoraciones y del ordenamiento autonómico urbanístico, junto con la duración de los procedimientos urbanísticos y en definitiva la crisis económica que nos sigue y persigue, dan alicientes añadidos para conseguir convenios urbanísticos a modo de “atajo” y de seguro resultado. Resulta trascendente defender que el derecho urbanístico, con la relevante función que le compete, no queda apartado, postergado o gravado con un mero equilibrio de intereses entre contratantes y de una naturaleza todo lo respetable que se quiera, pero simplemente económica o patrimonial de los mismos.

Palabras clave: *urbanismo; planeamiento urbanístico; gestión urbanística; intervención administrativa urbanística; protección de la legalidad urbanística; convenios urbanísticos; convenios urbanísticos típicos y atípicos; nulidad y anulación de convenios urbanísticos; cumplimiento de los convenios urbanísticos; incumplimiento de los convenios urbanísticos; cláusula rebus sic stantibus en los convenios urbanísticos.*

Town planning powers and planning agreements from the perspective of Catalan town planning law

Abstract

Planning agreements sometimes satisfy the town planning needs and interests, but also in other occasions prevail the patrimonial interests of either private subjects or public entities. The complexity, the unstable regulatory framework, the delay of town planning proceedings and the economic and financial crisis, all of them are factors which stimulate planning agreements as a shortcut and safe avenue. It should be arguing that town planning law serves the general interest and this relevant aim should not be relegated, postponed or overloaded by the mere balance between the interests of the parties, albeit respectful, which are economic and patrimonial interests by nature.

Keywords: town planning law; town plan; town planning management; town planning administrative intervention; protection of town planning law; planning agreements; conventional and unconventional planning agreements; nullity and annullability of planning agreements; compliance with planning agreements; rebus sic stantibus clause in planning agreements.

1

La problemática urbanística subyacente: La complejidad del ordenamiento jurídico urbanístico en su aplicación

Ciertamente no va a ser objeto de este trabajo un estudio académico y sistematizado de la materia relativa a los convenios urbanísticos en relación a la conocida gama de posiciones doctrinales que pudieran sustentarse. Por contra, sí que me ha parecido oportuno partir de un buen número de experiencias prácticas desde el ordenamiento jurídico urbanístico de Cataluña que han accedido al enjuiciamiento jurisdiccional contencioso-administrativo, y que quizá solo sean episódicas o sintomáticas, pero que en su relativo valor pueden dar alguna muestra sobre el tratamiento que los convenios urbanísticos van teniendo en sede jurisdiccional contencioso-administrativa.

A tales efectos, se relacionan finalmente y se ofrecen las sentencias de la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que se destacan sobre esa materia, en línea con la cuidada doctrina del Tribunal Supremo, Sala 3.^a, sobre la misma materia, que

se considera que debe darse por conocida, por resultar de más fácil localización y consulta.

Ya de entrada y a las presentes alturas temporales una primera precisión debe efectuarse y no debe olvidarse ya que, fuera ya de los tiempos **de la mejor bonanza en la proliferación de los convenios urbanísticos al albur de lo que se ha dado en llamar el boom inmobiliario, se ha pasado a una prolongada etapa de crisis o crack inmobiliario** en que, de un lado, los tan despreocupados convenios urbanísticos “optimistas” anteriores tienen una operatividad acentuadamente compleja, y, de otro lado, los convenios urbanísticos “inevitadamente más realistas” posteriores tienen una estructura quizá más cuidadosa.

A su vez y en segundo lugar, a salvo otras perspectivas fácticas, desde la perspectiva jurídica, interesa dejar sentada la **gran complejidad que ha tenido y ha ido teniendo el derecho urbanístico en su aplicación**. Baste dar por conocido el devenir en el ámbito estatal de sus leyes y reglamentos, como en el ámbito autonómico urbanístico de Cataluña de sus disposiciones legales y reglamentarias, al punto que inclusive la mera calificación jurídica de un supuesto y la búsqueda de la normativa aplicable no dejaba de ser una labor digna de una especialización muy acentuada y, a no dudarlo, sembrada de profundas dudas, **más todavía si se tienen en cuenta los reiterados derechos transitorios** que, bien en el derecho estatal, bien en el derecho urbanístico autonómico de Cataluña, se iban ofreciendo. Obsérvese que la última modificación en materia del derecho urbanístico de Cataluña se ofrece en la *Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radiotóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono* –DOGC de 30 de marzo de 2017–.

En esa tesitura no está de más no olvidar la tentación que siempre se produce ante actuaciones urbanísticas a partir de una entidad o relevancia, o ante las prisas que siempre parecen concurrir, **de traspasar los límites de la convención urbanística para alcanzar una órbita que podría sintetizarse en tratar de dotarse de la cobertura de la Ley “ad hoc” para el caso**, y que pudiese dar cobertura en todas las vertientes y facetas de lo que interesa, a no dudarlo salvando las angosturas y los temidos tiempos a emplear urbanísticamente en sede de planeamiento, gestión y titulaciones habilitantes. Esa órbita, una vez anotada, debe quedar fuera de examen en este trabajo.

En todo caso, y en tercer lugar, **la materia de los convenios urbanísticos ha resultado afectada por la resituación del ordenamiento urbanístico, en la medida en que le han dejado otros ordenamientos sectoriales**

con especial mención del Planeamiento Territorial, al hilo de lo que se ha ido llamando “crisis del planeamiento urbanístico general municipal” —que ya se iba observando con las figuras de los planes directores urbanísticos, pero que alcanza altas cotas de incidencia sustancial con los planes directores territoriales, los planes territoriales sectoriales y los planes territoriales parciales—.

En definitiva, si se detiene la atención en la ubicación temporal de esas perspectivas, resulta notorio que la situación jurídica del planeamiento urbanístico municipal y sus otras perspectivas, clásicamente entendido como resultado del ejercicio de competencias locales y autonómicas urbanísticas, ha recibido un envite y desafío trascendente y relevante desde la vertiente urbanística:

a) Primero, a partir de 2002-2003, con la generación de las figuras de planeamiento urbanístico constituidas por el originario Plan Director Territorial.

b) Segundo, a partir de 2007-2009, con la generación de las figuras de planeamiento urbanístico constituidas por la modalidad especial del Plan Director Territorial para con las denominadas “áreas residenciales estratégicas”.

Pero es que a todo ello se le une y yuxtapone, temporalmente y de forma muy especial, la incidencia verdaderamente sustancial de la vertiente territorial, ya que, dejando de lado por el momento la vía del planeamiento director territorial o el planeamiento territorial sectorial, lo verdaderamente innegable es la radical y primordial consideración que debe efectuarse a partir de 2006, y sobre todo en 2010, de las figuras de planeamiento territorial parcial que vertebran una ordenación territorial a la que no cabe hacer mirada ciega, oídos sordos y ningún comentario.

Dicho de otra manera y en sentido positivo, cuando se impugna o se defiende un planeamiento urbanístico, la presencia expresa en las alegaciones de las partes de ese planeamiento urbanístico superior, y mucho más la presencia expresa de ese planeamiento territorial, no es ociosa ni mucho menos baladí.

Y, en sentido negativo, si resulta que en un supuesto a considerar se constata que existe una falta de presencia de esas alegaciones a fundar en el planeamiento territorial o en el planeamiento urbanístico superior, bien se puede comprender el manifiesto riesgo que existe de no apreciar debidamente la real entidad jurídica de lo que procede no perder de vista, desde las alturas, del régimen superior territorial o/y urbanístico.

En todo caso las presentes notas se centrarán en el ámbito del ordenamiento urbanístico de Cataluña, a la luz de los supuestos que han ido accediendo al enjuiciamiento jurisdiccional contencioso-administrativo, para centrar de la mejor manera que se entiende aceptable y posible, por la hete-

rogeneidad de casos existentes, sin perjuicio de atender a vertientes inclusive ajenas a ese ordenamiento, pero conectadas con el mismo —especialmente por su reiteración para con **la materia de los espacios de interés natural, de la implantación de la energía eólica y de la protección, gestión y ordenación del paisaje**—.

Y todo ello sin perjuicio de no olvidar la tan trascendente relevancia e importancia de la componente ambiental, en especial en materia de evaluación ambiental de planes y programas, y de declaración de impacto ambiental de proyectos, de tal suerte que, a no dudarlo, conforma una nueva forma de ejercicio de las competencias y potestades urbanísticas junto con otras, deja el urbanismo en un espacio mucho más acotado que con anterioridad, y en ese espacio resultante es donde cabe estimar el discurso de lo convenido urbanísticamente.

Ante esa constelación de elementos, no debe sorprender que una gran cantidad de convenios urbanísticos tratase de hacer frente a esa situación de la mejor manera que las partes intuían para la más adecuada defensa de los intereses latentes.

Sin desdeñar otras causas, en una situación caracterizada por una deficiente operatividad de principios tan sentidos como los de certeza jurídica, estabilidad jurídica, seguridad jurídica o cualquier principio garantista para el buen fin de la ordenación urbanística establecida tanto para la Administración como para cualquier operador jurídico en materia urbanística, **no es de extrañar que las más de las veces ante esa situación hayan proliferado evidentemente los convenios urbanísticos, pero la tozuda realidad igualmente impone que tampoco cabe desdeñar la complejidad de situaciones de los convenios urbanísticos anteriores, que quizá habían pasado por alto que pudieran verse afectados por todo ello, incluida la perspectiva económica tan desfavorable.**

2

El urbanismo “a medida”

En este punto no estará de más resaltar que, a poco que se detenga la atención, en una primera aproximación a la fenomenología de los convenios urbanísticos, la conflictividad que finalmente aflora ante la jurisdicción contencioso-administrativa va mostrando unos ámbitos, una frecuencia y una tal proliferación de figuras negociables urbanísticas tan notable en su variedad que es casi inaprehensible, sobre todo si se tienen en cuenta los supuestos que se incluyen y se pactan por las partes. No resulta ocioso destacar que tal varie-

dad de supuestos francamente interesados ha dado lugar a lo que se ha dado en llamar, en frases singularmente significativas, **urbanismo “a medida”, “ad hoc” o “prêt a porter”**.

La disculpa a un mayor y mejor ajuste metodológico se impone en este trabajo, ya que los tradicionales convenios urbanísticos “en materia de planeamiento urbanístico”, o “en materia de gestión urbanística”, se hallan francamente superados desde hace ya bastante tiempo, y no es que se detecte tan solo que **“cuantitativamente” cada vez resulta un mayor número de supuestos urbanísticos con convenio urbanístico, mostrado debidamente o no, sino que “cualitativamente” su ámbito objetivo no solo penetra en cualquier vertiente del derecho urbanístico –planeamiento urbanístico, gestión urbanística, intervención administrativa urbanística, disciplina urbanística, régimen de suelo, etc.–, sino que pasa a alcanzar otros ordenamientos sectoriales y otros supuestos**, como se irá viendo.

Con la imperfección que ello supone o puede suponer, la tentación está en llegar a afirmar que **se pacta y se concierta prácticamente “de todo”**.

3

Los convenios urbanísticos de primera y de ulteriores generaciones

A este respecto, y como se ha ido indicando, de los **convenios urbanísticos de primera generación**, relativos a planeamiento urbanístico o de interpretación interesada del planeamiento urbanístico presente, entre otras posibilidades, se ha ido pasando a **convenios urbanísticos de segunda generación** en materia de gestión urbanística, para cualesquiera supuestos de esta naturaleza, y a **convenios urbanísticos de tercera y ulteriores generaciones**, en el sentido de irse abordando prácticamente todas las vertientes y perspectivas del ordenamiento jurídico urbanístico, y así pasar a otras órbitas como las medioambientales, fiscales y de subvenciones, y más y más supuestos.

En todo caso no está de más reconocer que buen número de **convenios urbanísticos**, seguramente y quizá las más de las veces los que no acceden a enjuiciamiento jurisdiccional contencioso-administrativo por resultar pacíficos entre las partes, tienen una relevancia importante y trascendente y obedecen a una realidad social y jurídica preexistente, y **tratan de agilizar y facilitar la ordenación urbanística y la debida gestión urbanística, en su caso, superando situaciones jurídicas y de otro orden francamente complejas, rayando a veces en la más alta proximidad a complejidades insolubles**.

No obstante, y por contra, dando por efectuado el reconocimiento expuesto, como el ámbito de análisis de este trabajo obedece a la conflictividad

contencioso-administrativa en materia de convenios urbanísticos, igualmente debe disculparse el acento de patología jurídica que irá resultando del mismo, máxime cuando debe darse por conocida la **acentuada proliferación de casos judicialmente estimatorios de la ilegalidad de los mismos**.

A su vez, también interesa resaltar que en la integral consideración de los convenios urbanísticos **el factor temporal es determinante, y las más de las veces es sustancial**. Así, en tanta cantidad de convenios urbanísticos, tan importante es el resultado y objetivo que se trata de lograr como que los mismos vean la luz en el tiempo que sea de interés para las partes, bien en el sentido de conseguir una figura de planeamiento urbanístico, bien en el de conseguir una delimitación de un ámbito de ejecución urbanística, bien en el de conseguir un sistema de actuación urbanístico, bien en el de cualquier otro supuesto que interese. A no dudarlo **se trata de conseguir un resultado final en tiempo adecuado a los intereses de las partes**.

Finalmente, este apartado no puede terminar sino puntualizando que el **verdadero poder de influencia para iniciar y conseguir en su momento un convenio urbanístico no está sujeto a reglas inamovibles**, siendo particularmente destacable que, en buena serie de supuestos, son las Administraciones con competencias en materia de urbanismo las que tienen el verdadero poder al respecto, pero en otra buena serie de supuestos no puede desconocerse que son los sujetos privados los que muestran efectivamente un innegable poder de influencia a esos fines.

4

La tensión entre el urbanismo concertado y el urbanismo reglamentado

Trayendo a colación la mejor doctrina en la materia, debe reconocerse que **la problemática que se centra en los convenios urbanísticos no es sino reflejo, cuando menos, de lo que se ha dado en llamar el necesario equilibrio entre el urbanismo concertado y el urbanismo reglamentado**.

Equilibrio siempre frágil, habida cuenta de la gran movilidad de la realidad social, que siempre excede o trata de exceder las quizá no suficientemente flexibles prescripciones legales o reglamentarias en materia urbanística.

Desde ese punto de vista, bien se puede comprender que ni todo puede ser abandonado al denominado urbanismo concertado, ni todo puede estar absoluta y radicalmente incluido en un urbanismo reglamentado inamovible, como, por lo demás, cualquier legislación urbanística histórica y la doctrina jurisprudencial urbanística ponen de manifiesto.

Ahora bien, ante la consideración del urbanismo concertado, tampoco cabe desconocer la necesaria operatividad de todos aquellos principios cardinales en materia urbanística que en forma alguna pueden quedar apartados o desconocidos –así, los relativos a la función social de la propiedad, a la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la actuación urbanística, a la distribución equitativa de las cargas y beneficios urbanísticos y a la participación ciudadana en materia urbanística, entre otros–.

No obstante lo anterior, y como ya se ha resaltado, la simple consideración de un marco solo urbanístico ya debe considerarse un marco demasiado limitado e imperfecto, ya que, como se ha razonado, el urbanismo no opera en el vacío jurídico, sino que a su vez el mismo se halla sujeto y afectado por otras órbitas en las que debe “encajar” (y, como tan habitualmente se hace valer en las controversias contencioso-administrativas, no procede estimar que ello sea en forma accidental o accesorio), como la materia territorial a la que debe sujetarse al principio de coherencia, la materia de los espacios de interés natural, de la protección, gestión y ordenación del paisaje, y en general en materia medioambiental.

5

El convenio urbanístico típico y el convenio urbanístico atípico

Expuesto todo lo anterior, y llegados a este punto, debe resaltarse que el reconocimiento de los convenios urbanísticos va dando lugar a lo que se ha llamado la **diferenciación entre convenios urbanísticos típicos y convenios urbanísticos atípicos**, sobre todo desde la perspectiva y adecuada diferenciación entre el régimen jurídico y los efectos jurídicos que cabe predicar de cada uno de tales supuestos.

Los convenios urbanísticos típicos, jurídicamente, son los previstos expresamente por el ordenamiento jurídico urbanístico, y en esa consideración así se regulan especialmente en su régimen jurídico y efectos jurídicos.

Por contra, los convenios urbanísticos atípicos son los que no se hallan expresamente previstos y regulados en la legislación urbanística, pero gozan, como se irá viendo, de un expreso y prudente reconocimiento jurisdiccional contencioso-administrativo.

Para los convenios urbanísticos típicos procede efectuar la oportuna remisión a su régimen jurídico aplicable, y las líneas e ideas que seguirán se centrarán en desarrollarse en el ámbito de los convenios urbanísticos atípicos.

No obstante, en apresurada cita de los **principios y características de los convenios urbanísticos típicos que pueden resultar útiles para examinar**

los convenios urbanísticos atípicos, interesa dejar constancia de que en los típicos, y en su regulación y aplicación jurisprudencial, no se pasan por alto temas tan relevantes como los relativos a la garantía procedimental a que deben estar sujetos –así, tanto a los efectos de su debida transparencia, información pública y publicidad, como a los efectos de la debida constancia de informes técnicos y jurídicos–, y a la evidente necesidad de pronunciarse tanto, por un lado, de las correspondientes garantías para asegurar su cumplimiento, como, por otro lado, de las consecuencias en caso de incumplimiento total o parcial.

Dirigiendo la atención al Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, que aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, resultan de obligada cita los artículos 8, 38 y 104, y la Disposición Transitoria Duodécima, del siguiente tenor:

Artículo 8. Publicidad y participación en los procesos de planeamiento y de gestión urbanísticos.

1. Se garantizan y se tienen que fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión.

2. Los ayuntamientos pueden constituir voluntariamente consejos asesores urbanísticos, como órganos locales de carácter informativo y deliberativo, a los efectos establecidos por el apartado 1.

3. Los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión, y el contenido de las figuras del planeamiento y de los instrumentos de gestión, incluidos los convenios, están sometidos al principio de publicidad.

4. Todo el mundo tiene derecho a obtener de los organismos de la Administración competente los datos certificados que les permitan asumir sus obligaciones y el ejercicio de la actividad urbanística.

5. La ciudadanía tiene derecho a consultar y ser informada sobre el contenido de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanísticos y, a estos efectos:

a) En la información pública de los instrumentos de planeamiento urbanístico, conjuntamente con el plan, se ha de exponer un documento comprensivo de los extremos siguientes:

Primero. Plano de delimitación de los ámbitos sujetos a suspensión de licencias y de tramitación de procedimientos, y concreción del plazo de suspensión y del alcance de las licencias y tramitaciones que se suspenden.

Segundo. Un resumen del alcance de sus determinaciones y, en caso de que se trate de la revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico, plano de identificación de los ámbitos en los que la

ordenación propuesta altera la vigente y resumen del alcance de esta alteración.

b) Hay que garantizar el acceso telemático al contenido íntegro de los instrumentos de planeamiento urbanístico vigentes.

c) Hay que dar publicidad por medios telemáticos de la convocatoria de información pública en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanísticos y de los acuerdos de aprobación que se adopten en su tramitación.

d) Se desarrollan por reglamento las formas de consulta y divulgación de los instrumentos urbanísticos y los medios de acceso de la ciudadanía a estos instrumentos y la prestación de asistencia técnica para que puedan comprenderlos correctamente.

6. Los organismos públicos, los concesionarios de servicios públicos y los y las particulares tienen que facilitar la documentación y la información necesarias para la redacción de los planes urbanísticos.

7. En materia de planeamiento y de gestión urbanísticos, los poderes públicos tienen que respetar la iniciativa privada, promoverla en la medida más amplia posible y sustituirla en los casos de insuficiencia o de incumplimiento, sin perjuicio de los supuestos de actuación pública directa.

8. La gestión urbanística se puede encomendar tanto a la iniciativa privada como a organismos de carácter público y a entidades, sociedades o empresas mixtas.

[...]

Artículo 38. Disposiciones generales.

1. Los derechos y los deberes de las personas propietarias de suelo son los que establece esta Ley, en el marco de la legislación aplicable en materia de suelo, y se deben ejercer y cumplir, respectivamente, de acuerdo con las determinaciones de esta Ley en cuanto al planeamiento, la gestión y la ejecución en materia urbanística. A tales efectos, los propietarios o propietarias de suelo tienen la obligación de destinarlo al uso previsto por la ordenación urbanística, habiendo cumplido las cargas que esta impone.

2. Los requisitos para la enajenación de fincas y para la subrogación de las nuevas personas titulares en los derechos y los deberes urbanísticos de las personas propietarias anteriores deben ajustarse a lo que establece la legislación aplicable en materia de suelo.

[...]

Artículo 104. Publicidad y obligaciones de los convenios urbanísticos.

1. Los convenios urbanísticos tienen que integrar la documentación del planeamiento o del instrumento de gestión al cual se refieren, se

tienen que someter a la información pública correspondiente y pueden ser objeto de consulta una vez aprobados.

2. Las Administraciones Públicas con competencias urbanísticas y las entidades urbanísticas especiales tienen que garantizar la consulta presencial y por medios telemáticos de los convenios urbanísticos que suscriben y tienen que enviar una copia al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas en el plazo de un mes desde su aprobación, para que sean insertados en la sección de convenios urbanísticos del instrumento de divulgación telemática del planeamiento urbanístico de la Administración de la Generalidad. En los municipios de menos de cinco mil habitantes que no disponen de los medios técnicos necesarios, el acceso telemático al contenido de los convenios urbanísticos se puede hacer mediante la conexión con el instrumento de divulgación telemática del planeamiento urbanístico de la Administración de la Generalidad.

3. Los convenios urbanísticos tienen que especificar en una cláusula las obligaciones de publicidad a que están sometidos para el conocimiento de las partes signatarias.

4. Los convenios urbanísticos obligan exclusivamente a las partes que los han firmado, y en ningún caso condicionan las competencias públicas en materia de planeamiento urbanístico, las cuales no pueden ser objeto de transacción, y no pueden comportar para las personas propietarias obligaciones o cargas adicionales o más costosas que las establecidas por la legislación aplicable.

[...]

Disposición Transitoria Duodécima. Convenios urbanísticos

Los convenios urbanísticos se rigen por la normativa aplicable en el momento de su aprobación.

Igualmente procede dejar debida constancia de los artículos 25, 26 y 27 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo, del siguiente modo:

CAPÍTULO IV

Convenios urbanísticos

Artículo 25. Disposiciones generales.

1. Los convenios urbanísticos tienen naturaleza jurídico administrativa y las cuestiones relativas a su cumplimiento, interpretación, efectos y extinción son competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

2. La aprobación, formalización y ejecución de los convenios urbanísticos se sujeta a la normativa reguladora de las entidades públicas que los suscriban.

3. Los convenios urbanísticos se perfeccionan y obligan exclusivamente a las partes, de acuerdo con su contenido, desde su aprobación por el órgano competente de la Administración o entidad pública que los suscribe.

Artículo 26. Publicidad de los convenios urbanísticos.

1. El acuerdo de aprobación de los convenios urbanísticos debe ser publicado en el boletín o diario oficial correspondiente dentro del mes siguiente a su aprobación.

2. Las entidades públicas que suscriban convenios urbanísticos deben garantizar su consulta pública y tienen que facilitar copias a quien las solicite.

3. Los convenios urbanísticos que se refieran a instrumentos de planeamiento o gestión que tienen que ser objeto de aprobación, modificación o revisión, tienen que formar parte de la documentación que integra la respectiva figura de planeamiento o gestión desde el inicio del procedimiento correspondiente o desde su formalización, si esta se produce una vez iniciado el procedimiento. En el caso de que la formalización del convenio tenga lugar después de la aprobación inicial del instrumento de planeamiento o gestión, el convenio hay que someterlo a información pública, bien sea conjuntamente con el instrumento de que se trate, si de acuerdo con el artículo 112 de este Reglamento procede sujetarlo a un nuevo trámite de información pública, bien sea con un trámite específico de información pública por un plazo de un mes, y se tiene que incorporar al instrumento de planeamiento o de gestión que sea objeto del siguiente acuerdo de aprobación que corresponda.

[...]

Artículo 27. Principios generales del régimen urbanístico del suelo.

1. Las personas propietarias de suelo y de otros bienes inmuebles tienen derecho a utilizar, disfrutar y disponer de ellos dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos en la legislación y el planeamiento urbanísticos y en el resto de normas aplicables, los cuales delimitan el contenido urbanístico del derecho de propiedad y definen su función social.

2. La ordenación urbanística del uso de los terrenos y de las construcciones, en tanto que delimita el contenido urbanístico de la propiedad del suelo de acuerdo con su función social, no confiere a las personas propietarias el derecho a exigir indemnización, excepto en los supuestos

expresamente establecidos por la Ley de urbanismo y por la legislación aplicable en materia de régimen de suelo y de valoraciones.

3. En caso de transmisión de fincas por cualquier causa o título, la nueva persona titular se subroga en los derechos y deberes urbanísticos de los propietarios o propietarias anteriores, y también en los compromisos que estos hubiesen acordado con la Administración urbanística si han sido objeto de inscripción en el Registro de la propiedad o bien de publicidad por razón de la aprobación de un convenio o por formar parte de un instrumento de planeamiento o gestión urbanística.

Y si de la perspectiva del ordenamiento urbanístico de Cataluña se pasa a la perspectiva del ordenamiento estatal de suelo, cuando menos, procede la cita de los artículos 9 y 27 del Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en cuanto disponen:

Artículo 9. Participación pública y privada en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias.

1. Las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución de las actuaciones, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación de las Administraciones Públicas, de régimen local y de ordenación territorial y urbanística.

2. En los supuestos de ejecución de las actuaciones a que se refiere este capítulo mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones dispuestas por la legislación aplicable. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

3. En las actuaciones de iniciativa pública en el medio urbano, la Administración resolverá si ejecuta las obras directamente o si procede a su adjudicación por medio de la convocatoria de un concurso público, en cuyo caso, las bases determinarán los criterios aplicables para su adjudicación y el porcentaje mínimo de techo edificado que se atribuirá a los propietarios del inmueble objeto de la sustitución forzosa, en régimen de propiedad horizontal. En dichos concursos podrán presentar ofertas cualesquiera personas físicas o jurídicas, interesadas en asumir la gestión de la actuación, incluyendo los propietarios que formen parte del correspondiente ámbito. A tales efectos, estos deberán constituir previa-

mente una asociación administrativa que se regirá por lo dispuesto en la legislación de ordenación territorial y urbanística, en relación con las Entidades Urbanísticas de Conservación. La adjudicación del concurso tendrá en cuenta, con carácter preferente, aquellas alternativas u ofertas que propongan términos adecuadamente ventajosos para los propietarios afectados, salvo en el caso de incumplimiento de la función social de la propiedad o de los plazos establecidos para su ejecución, estableciendo incentivos, atrayendo inversión y ofreciendo garantías o posibilidades de colaboración con los mismos; y aquellas que produzcan un mayor beneficio para la colectividad en su conjunto y propongan obras de eliminación de las situaciones de infravivienda, de cumplimiento del deber legal de conservación, de garantía de la accesibilidad universal, o de mejora de la eficiencia energética.

Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento.

4. En la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, además de las Administraciones Públicas competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar:

- a) las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios,*
- b) las cooperativas de viviendas,*
- c) los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas y los titulares de derechos reales o de aprovechamiento,*
- d) las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dichas operaciones y*
- e) las asociaciones administrativas que se constituyan de acuerdo con lo previsto en la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, en su defecto, por el artículo siguiente.*

5. Todos los sujetos referidos en el apartado anterior, podrán, de acuerdo con su propia naturaleza:

- a) Actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, incluidas las crediticias, relacionadas con el cumplimiento del deber de conservación, así como con la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación y en las de regeneración y renovación urbanas que correspondan. A tal efecto podrán elaborar,*

por propia iniciativa o por encargo del responsable de la gestión de la actuación de que se trate, los correspondientes planes o proyectos de gestión correspondientes a la actuación.

b) Constituirse en asociaciones administrativas para participar en los concursos públicos que la Administración convoque a los efectos de adjudicar la ejecución de las obras correspondientes, como fiduciarias con pleno poder dispositivo sobre los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros de aquellas, sin más limitaciones que las establecidas en sus correspondientes estatutos.

c) Asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, intervinientes, la gestión de las obras.

d) Constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, que se nutrirá con aportaciones específicas de los propietarios a tal fin y con el que podrán cubrirse impagos de las cuotas de contribución a las obras correspondientes.

e) Ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos, así como receptoras y gestoras de las ayudas otorgadas a los propietarios de fincas.

f) Otorgar escrituras públicas de modificación del régimen de propiedad horizontal, tanto en lo relativo a los elementos comunes como a las fincas de uso privativo, a fin de acomodar este régimen a los resultados de las obras de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas en cuya gestión participen o que directamente lleven a cabo.

g) Ser beneficiarios de la expropiación de aquellas partes de pisos o locales de edificios, destinados predominantemente a uso de vivienda y constituidos en régimen de propiedad horizontal, que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración en planes, delimitación de ámbitos y órdenes de ejecución, por resultar inviable, técnica o económicamente cualquier otra solución y siempre que quede garantizado el respeto de la superficie mínima y los estándares exigidos para locales, viviendas y espacios comunes de los edificios.

h) Solicitar créditos con el objeto de obtener financiación para las obras de conservación y las actuaciones reguladas por esta Ley.

6. La participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano se producirá, siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios.

7. Tanto los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria

del ámbito de que se trate, como los particulares, sean o no propietarios, en los casos de iniciativa pública en los que se haya adjudicado formalmente la participación privada, podrán redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. A tal efecto, previa autorización de la Administración urbanística competente, tendrán derecho a que se les faciliten, por parte de los organismos públicos, cuantos elementos informativos precisen para llevar a cabo su redacción, y a efectuar en fincas particulares las ocupaciones necesarias para la redacción del instrumento con arreglo a la Ley de Expropiación Forzosa.

8. Los convenios o negocios jurídicos que el promotor de la actuación celebre con la Administración correspondiente, no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho.

[...]

Artículo 27. Transmisión de fincas y deberes urbanísticos.

1. La transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes del propietario conforme a esta Ley y los establecidos por la legislación de la ordenación territorial y urbanística aplicable o exigibles por los actos de ejecución de la misma. El nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior propietario, así como en las obligaciones por este asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real.

2. En las enajenaciones de terrenos, debe hacerse constar en el correspondiente título:

a) La situación urbanística de los terrenos, cuando no sean susceptibles de uso privado o edificación, cuenten con edificaciones fuera de ordenación o estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda.

b) Los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, cuando los terrenos estén sujetos a una de las actuaciones a que se refiere el apartado 1 del artículo 7.

3. La infracción de cualquiera de las disposiciones del apartado anterior faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil.

4. Con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la

Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas. Los notarios remitirán a la Administración competente, para su debido conocimiento, copia simple en papel o en soporte digital de las escrituras para las que hubieran solicitado y obtenido información urbanística, dentro de los diez días siguientes a su otorgamiento. Esta copia no devengará arancel.

5. En los títulos por los que se transmitan terrenos a la Administración deberá especificarse, a efectos de su inscripción en el Registro de la Propiedad, el carácter demanial o patrimonial de los bienes y, en su caso, su incorporación al patrimonio público de suelo.

En su **consideración, todo conduce a pensar que no se establece una regulación sistemática, ni mucho menos precisa, de los convenios urbanísticos** en cuanto tales.

Tampoco se llega a detectar que, más allá de los **convenios urbanísticos en materia de planeamiento urbanístico y en materia de gestión urbanística**, se haya tratado de abordar una regulación de las complejas materias que acceden a los convenios urbanísticos.

Es más, tampoco se aborda con la más escrupulosa claridad qué es lo que ocurre con los **convenios urbanísticos de planeamiento urbanístico y de gestión urbanística que no se acomoden a las disposiciones relacionadas**.

Parece que lo que se ha tratado de establecer, para algunos convenios de planeamiento y de gestión urbanística, es una **garantía procedimental en el trámite** de los convenios urbanísticos que se señalan –información pública– **y una garantía procedimental, una vez adoptados** –su publicidad–.

En todo caso, de la misma forma procede relacionar que **para el sucinto régimen establecido de fondo se prescribe lo siguiente:**

- En cuanto a **su naturaleza**, la de los convenios urbanísticos es jurídico-administrativa, y las cuestiones relativas a su cumplimiento, interpretación, efectos y extinción son competencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo.
- En cuanto a **la normativa aplicable**, los convenios urbanísticos se rigen por la normativa aplicable en el momento de su aprobación. Lo que, desde luego, no les hace inmunes a la nueva legislación o normativa futura.
- **Subjetivamente**, los convenios urbanísticos solo obligan a las partes que los han firmado desde su aprobación, y no condicionan el ejercicio de las competencias urbanísticas.

- **Objetivamente**, no pueden comportar a las personas propietarias obligaciones, prestaciones o cargas adicionales o más costosas que las establecidas por la legislación aplicable, al punto que la cláusula que contravenga estas reglas será nula de pleno derecho.
- No obstante lo anterior, **en caso de transmisión de fincas por cualquier causa o título**, la nueva persona titular se subroga en los derechos y deberes urbanísticos de los propietarios o propietarias anteriores, y también en los compromisos que estos hubiesen acordado con la Administración urbanística si han sido objeto de inscripción en el Registro de la propiedad, o bien de publicidad, por razón de la aprobación de un convenio o por formar parte de un instrumento de planeamiento o gestión urbanística, siguiendo los términos de la reglamentación autonómica de Cataluña o subrogación que alcanza a las obligaciones asumidas por el anterior propietario frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real en los términos de la legislación estatal ya citada.

En cambio, pero más allá de eso, **han quedado fuera de regulación específica otros supuestos y otros contenidos.**

6

Los convenios urbanísticos atípicos

Pues bien, tratando de ofrecer una definición, a modo de aproximación conceptual y sin mayores pretensiones, de los **convenios urbanísticos atípicos**, útil y en la forma que se seguirá desarrollando, podría decirse que estos **son acuerdos de voluntades, bilaterales o multilaterales, cuando menos entre una Administración competente en materia de los mismos y un particular, en su caso, con otros sujetos, en virtud de los cuales se trata de conseguir un objetivo o finalidad urbanística, y sin perjuicio de otros objetivos o finalidades no necesariamente urbanísticas.**

Ya en este punto procede advertir el singular riesgo en que se incurre cuando se dirige la actividad a esa atipicidad, cuando, ya de entrada, con ello, desde luego, y por más flexibilidad que se sostenga en sede de procedimiento –para la información pública o la debida publicidad–, no se alcanza la bondad o procedencia de evitar el régimen de fondo a que se ha hecho referencia.

Y es que a las presentes alturas se ha ido sentando la apreciación, que puede ser francamente útil, de distinguir lo que son **los convenios urbanís-**

tics de resultado de lo que son los meros **convenios urbanísticos de actividad**.

Es decir, con los primeros se trataba en su momento de garantizar por una Administración un resultado concreto, urbanística e inclusive económicamente, haciéndose responsable en definitiva esa Administración de la falta de cumplimiento de ese resultado, en los términos establecidos en el correspondiente convenio urbanístico.

En cambio, con los segundos, la Administración solo se obligaba a desarrollar una actividad de tramitación, impulso, informes y otras, para que en su caso se pudiese lograr ese resultado concreto, urbanística e inclusive económicamente, pero sin asegurar el mismo, y por tanto no haciéndose responsable de la falta de cumplimiento de ese resultado en los términos establecidos en el correspondiente convenio urbanístico.

Como resulta con notoriedad de los pronunciamientos jurisdiccionales al respecto, el objeto para cada uno de esos supuestos es nítidamente diferenciado, como igualmente lo es el alcance de la responsabilidad que se puede asumir con cada uno de ellos, y quizá solo procede añadir que los primeros se hallan en franca y decidida decadencia, y su lugar se ha ocupado por los segundos, a no dudarlo, cuando subjetivamente una Administración local que se halla en el convenio no tiene a su disposición la aprobación definitiva de la correspondiente figura urbanística, y no acepta hacerse responsable de un resultado que pende de la Administración autonómica o de otra Administración que dispone de informes vinculantes, o cuando objetivamente la final actuación de una potestad administrativa urbanística pende o depende del ejercicio de otras competencias o potestades de otro ordenamiento sectorial que constriñe el ejercicio de las potestades urbanísticas, y corresponde a un órgano o Administración que no se halla en la actuación de convención urbanística.

7

La unidad o pluralidad de los negocios jurídicos públicos y privados urbanísticos

La evolución de los convenios urbanísticos es patente y hasta inaprehensible, al obedecer a los supuestos concretos en los que se presenta, pero en este punto se debe hacer especial referencia a que, junto a los **casos en que solo concurre un documento suscrito por las partes**, denominado o no convenio urbanístico, pero en el que se trata de involucrar el ejercicio de las potestades urbanísticas –inclusive son otras de diferenciada naturaleza–, pues bien, de la misma forma se dan **casos en que concurren una pluralidad de docu-**

mentos de la misma naturaleza, objetivos y finalidades, suscritos por las mismas partes, o por algunas partes en unos y otras en otros.

Con ello se quiere llamar la atención sobre la complejidad en que se puede incurrir para el logro de los fines y objetivos queridos por las partes, y la difícil localización de todos esos documentos o negocios jurídicos por terceros, en su caso, para su impugnación, cuando, a poco que se detenga la atención, bien se puede comprender que la integridad de lo querido solo puede resultar del descubrimiento del contenido de todos ellos.

Problemática que **se debe destacar cuando esa pluralidad, igualmente, alcanza a negocios jurídicos suscritos entre privados ajenos al derecho público, en su caso urbanístico, e interesadamente buscados como extraños al enjuiciamiento ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, para ubicarlos en el enjuiciamiento ante la Jurisdicción Civil.** Temática la expuesta que puede sintetizarse en toda aquella serie de casos que en los negocios de derecho urbanístico solo se constituyen cuando menos con una Administración y otros sujetos privados, pero con estipulaciones a favor o/y a cargo de tercero, que pueden diluir y hasta apartar los intereses públicos para centrarlos tan solo en los intereses privados que se operan con esos negocios subsiguientes, dejando de lado la Administración o/y los intereses públicos para sustituirlos solo en el perímetro y atmósfera de los simples intereses privados.

8

La superación del convenio urbanístico y su deriva a los convenios de naturaleza territorial y medioambiental

En sintonía con lo que se ha ido razonando, sí se observa que para conseguir una resultancia final urbanística que pende y depende, no es libre sino constreñida, por lo normado por otros ordenamientos sectoriales –así como se ha destacado especialmente para la materia territorial, que debe sujetarse al principio de coherencia, para la materia de los espacios de interés natural, para la protección, gestión y ordenación del paisaje, y en general en materia medioambiental–, ya no resulta sorprendente que esas temáticas hayan dejado de ser episódicas, eventuales u ocasionales, sino que empezaron, siguen siendo y han pasado a ser temática central y hasta estructural de lo que se trata de convenir.

Dicho en forma sintética, anteriormente, en gran pluralidad de convenios urbanísticos, su objeto se desplegaba no solo en materia de planeamiento urbanístico, gestión urbanística e intervención administrativa urbanística para

finalmente asegurar la obtención de una titulación habilitante urbanística de lo querido –sin perjuicio de otras finalidades–, y en esos casos se pasaba a incorporar igualmente el aseguramiento, en su momento, de la licencia de actividades clasificadas, y posteriormente de la titulación habilitante medioambiental de rigor.

Pues bien, a las presentes alturas no puede desconocerse que si se trata de asegurar un concreto resultado urbanístico resulta manifiestamente de interés atender no solo a la evaluación ambiental estratégica de planes y programas –territoriales, urbanísticos o de otra naturaleza–, sino también a la modificación de los planeamientos que deben prevalecer sobre los urbanísticos, y tomando en cuenta la componente ambiental de todo ello hasta, si así se prefiere, la evaluación en sede de declaración de impacto ambiental que proceda, y con la concurrencia de los informes positivos necesarios para la realización de las correspondientes obras y la habilitación para las correspondientes actividades.

Todo ello se señala para mostrar que **quizá ya cabe hablar de que se está desbordando ostensiblemente lo que se ha llamado el convenio urbanístico, para mostrar una nueva entidad sustantiva por su objeto, habida cuenta de su alcance superior a partir de todas esas materias sectoriales.**

9

La naturaleza de los convenios urbanísticos

En una primera aproximación, bien parece que procede **descartar su naturaleza extracontractual** y el sometimiento a su régimen.

Demasiado genérica parece ser su consideración desde la única perspectiva de **la naturaleza contractual general**, en el halo del principio de *pacta sunt servanda*.

Más específica es su consideración como de **naturaleza contractual general, pero de derecho público**, si bien con relevantes y trascendentes derivas a lo que pudiera entenderse como materia propia y exclusiva, y en general a lo establecido en el 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 –baste la cita, por todos, de lo establecido en sus artículos 2 para su ámbito de aplicación, 107 para las modificaciones no previstas en la documentación que rige la licitación, 128 para el estudio de viabilidad, y demás preceptos concordantes–.

Y es que quizá la mejor tendencia es la que va entendiendo que por sus características, objeto y finalidades nos debemos hallar ante una **naturaleza**

negocial o contractual que, cuando menos, se dirige a incidir en el ejercicio de las potestades urbanísticas que en su ordenación se han establecido por el derecho urbanístico, al punto que innegablemente tiene su acomodo y verdadero sentido precisamente en esa legislación urbanística, con sus principios, y sin perjuicio de alcanzar a otros ordenamientos sectoriales y otras materias.

10

Los elementos personales, reales y formales de los convenios urbanísticos atípicos

Puestos a destacar el tan **proliferado ámbito de convenios urbanísticos atípicos** que acceden a la jurisdicción contencioso-administrativa con fundamento en su patología jurídica, se considera oportuno seguir el apoyo que representa abordar sus elementos personales, reales, formales, así como sus elementos accidentales y algunas precisiones en materia procedimental.

En relación con sus **elementos personales**, debe reconocerse que la mayoría de los convenios urbanísticos que acceden al enjuiciamiento jurisdiccional se hallan suscritos, bien por entes locales con sujetos privados, bien por la Administración autonómica con sujetos privados. Trasciende en su relevancia y obviedad la constatación de que, al estar en liza las competencias urbanísticas, además de los sujetos privados se hallan involucradas bien la Administración local bien la Administración autonómica.

También existen, como resulta notorio, convenios bilaterales entre las Administraciones locales y autonómicas, o entre otras Administraciones, en el ejercicio de potestades administrativas sectoriales que en su caso se vehiculizan por la vía de informes preceptivos y vinculantes.

Pero es que no cabe desconocer tampoco la proliferada realidad existente en sede de convenios plurilaterales o multilaterales suscritos entre la/s Administración/ones y otras entidades con competencia urbanística, y gran variedad de sujetos.

En este punto pueden destacarse y concretarse los siguientes supuestos:

Convenios bilaterales a destacar:

- Convenios urbanísticos suscritos por la alcaldía de un ayuntamiento y un sujeto privado, condicionados suspensivamente a su ratificación por el pleno del ayuntamiento posteriormente.
- Convenios urbanísticos suscritos por la Administración autonómica y un sujeto privado.

- Convenios urbanísticos suscritos por un ente local y la Administración autonómica.

Convenios multilaterales a resaltar:

- Convenios urbanísticos suscritos entre la Administración local, la Administración autonómica y un sujeto o varios sujetos privados.
- Convenios urbanísticos suscritos entre la Administración local, la Administración autonómica, otras entidades públicas urbanísticas con competencia en materia de gestión urbanística o no, y/o otras entidades u organismos públicos y/o un sujeto o varios sujetos privados.
- Inclusive de la misma manera es fácil detectar que en diversos convenios urbanísticos, desde el punto de vista objetivo, se establecen buen número de supuestos a considerar en su caso por la vía de las estipulaciones en favor de tercero y estipulaciones a cargo de tercero.

Pasando a los **elementos reales** de los convenios urbanísticos, como la práctica demuestra, vuelve a ser necesario destacar que es limitada y fragmentaria la apreciación de que solo procede la contemplación de los convenios urbanísticos desde la perspectiva del planeamiento urbanístico y de la gestión urbanística.

La conflictividad jurisdiccional contencioso-administrativa va dando tan buena muestra de la **acentuada proliferación de objetos y contenidos de los convenios urbanísticos, que solo cabe reiterar que el ámbito de la convención no únicamente penetra en todas las perspectivas y vertientes del ordenamiento jurídico urbanístico, sino que, desbordando ese ámbito, alcanza otros ámbitos sectoriales** de interés para las partes, **si bien, a nuestros efectos, la trascendencia y relevancia urbanística que en los mismos se contiene es radical y sustancialmente esencial.**

Así, merecen ser destacados, entre otros, los siguientes supuestos:

En materia urbanística:

- En el ámbito del planeamiento urbanístico.
- En el ámbito de la gestión urbanística.
- En el ámbito de la protección de la legalidad urbanística.
- En el ámbito del derecho sancionador urbanístico.
- En el ámbito de la intervención administrativa en materia urbanística.

En otras materias sectoriales:

- En materia medioambiental en su órbita propia.
- En materia medioambiental en la órbita conectada con la materia territorial, urbanística u otra sectorial.
- En materia territorial, del paisaje, de espacios naturales, de vivienda, de movilidad u otras sectoriales.

- En materia de licencias o autorizaciones o titulaciones habilitantes no urbanísticas.
- En materia de obras públicas.
- En materia de contratación administrativa.
- En materia tributaria.
- En materia de subvenciones y ayudas para los particulares o/y para las Administraciones.
- En materia de régimen presupuestario.
- En materia de medidas sociales.
- En materia de régimen de bienes públicos y privados.
- En materia de responsabilidad patrimonial.
- En materia de régimen de recursos administrativos, inclusive de terceros.
- En materia de impugnaciones jurisdiccionales contencioso-administrativas.

En cuanto a sus **elementos formales**, los convenios urbanísticos aparecen caracterizados por una libertad de forma acentuada, y a estos efectos procede distinguir los siguientes casos:

- Ineludiblemente debe sentarse que jurisprudencialmente **no se admiten convenios urbanísticos verbales**. Ciertamente, y cuando menos por elementales cautelas de seguridad jurídica, por más relajación en su régimen jurídico que se defienda, cuando está en trance el ejercicio de potestades administrativas tan relevantes son como las que se han ido relacionando, no se acepta la existencia de convenios urbanísticos verbales.
- Son muy frecuentes los convenios urbanísticos suscritos, como se ha expuesto, por la Administración o las Administraciones o entes u órganos públicos con sujetos privados.
- Inclusive son igualmente de constante aparición convenios urbanísticos otorgados en escritura pública notarial, a la mayor seguridad, para operaciones jurídicas con acceso al registro de la propiedad.

En todo caso resulta patente la **relajación de los trámites procedimentales** a los que se trata de atender para los convenios urbanísticos, en el sentido de que, si se detiene la atención en el expediente administrativo que se remite a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, normalmente no constan informes técnicos ni jurídicos, y si constan o concurre la intervención de fedatarios de la Administración bien parece que se trata de arropar y hasta resguardar una voluntad de quien los suscribe, en una relación más apegada a los intereses de las partes suscribientes que a la mayor órbita de los inalienables intereses jurídico-públicos urbanísticos o los sectoriales de su razón.

11

Los elementos accidentales del convenio urbanístico atípico. La ausencia de previsión de garantías de su cumplimiento y de las consecuencias de su incumplimiento

Como **elementos accidentales** del negocio jurídico que se realiza, interesa destacar que es francamente común y habitual el establecimiento de **condiciones suspensivas y resolutorias**, como igualmente de **términos suspensivos y resolutorios**, tanto en favor de unos intereses públicos como de unos intereses privados –así, se condiciona la perfección del convenio urbanístico suscrito por una alcaldía de un ayuntamiento a su ratificación por el pleno del mismo; se establece una fecha en la que debe haber entrado en vigor una figura de planeamiento futura y debe haberse notificado la concesión de una licencia urbanística, puesto que, caso contrario, el convenio urbanístico dejará de producir efectos o producirá aquellos que se prevén, entre otros supuestos–.

Especialmente hay que hacer referencia a que **solo de forma extraordinaria y excepcional se muestran convenios urbanísticos en los que, precisa y puntualmente, se abordan temáticas tan sensibles como la de establecer garantías de cumplimiento o bien responsabilidad de ese caso de incumplimiento.**

Dicho de otra manera, a diferencia de la materia negocial privada en que tan habitualmente y de ordinario se prevén garantías de cumplimiento o se establecen reglas específicas para caso de incumplimiento, total o parcial, resulta hasta paradójico que, cuando menos ante la importancia económica de cualquier convenio urbanístico, no se atiende debidamente a esas perspectivas, y, así, se abandone el caso al ejercicio de acciones por cumplimiento del convenio o por incumplimiento del mismo, con unas indemnizaciones por daños y perjuicios que jurisdiccionalmente nunca bajan de millones de euros, con lo que ello representa.

12

El reconocimiento jurisdiccional de los convenios urbanísticos atípicos

Con todo ello, y expuesto lo anterior, debe irse significando la poco sospechosa doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa en materia de **reconocimiento jurisdiccional contencioso-administrativo de los convenios urbanísticos atípicos.**

Y ello es así ya que, en un apresurado examen sobre la materia, siempre podrían estar latentes posibles calificaciones de inexistencia o de nulidad, basamentadas en términos y calificaciones jurídicas tales como la falta de competencia de las Administraciones suscribientes para poder lograr y obtener los resultados que se interesan, como la falta total y absoluta del procedimiento administrativo a seguir desde la perspectiva urbanística o de contratación pública, como que tienen un objeto imposible, o adolecen de falta de causa o con causa ilícita, entre otros tantos supuestos análogos.

No puede negarse que **la doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa ha sido –y sigue siendo– particularmente sensible a admitir jurídicamente los convenios urbanísticos atípicos, siempre con las adecuadas cautelas, desde luego, para con el ejercicio de las potestades de rigor, y sin olvidar, no obstante, la tan acentuada necesidad de anular o de declarar nulos aquellos convenios urbanísticos contrarios al ordenamiento jurídico urbanístico que el mismo no permite.**

13

El convenio urbanístico en sí y los instrumentos jurídicos que deben operarse en su desarrollo

Efectivamente debe distinguirse que una **cosa es el convenio urbanístico en sí y otra cosa son los instrumentos jurídicos, en su caso, urbanísticos que deben operarse en su desarrollo** –así, las figuras de planeamiento urbanístico, las figuras de gestión urbanística, las licencias urbanísticas o de otro orden, etc.–.

Centrando el análisis en sí en el **convenio urbanístico**, debe señalarse **que no se considera el mismo como una mera declaración de intenciones, o programática, o política, u otros supuestos similares carentes en todo caso de efectos jurídicos**, al extremo de constituirse como meros actos inimpugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ya que todo lo más serían considerados como actos de trámite.

También es frecuente en vía contencioso-administrativa hacer valer, por parte de las Administraciones Públicas, que los convenios urbanísticos no son sino **convenios meramente privados sometidos al ordenamiento civil, y así se trata de cuestionar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa** en su análisis, para relegar su examen, con las demoras que ello supone, planteando en su caso una posible vía de peregrinaje de jurisdicciones, a la jurisdicción ordinaria civil. Tampoco se considera acer-

tado ese posicionamiento, cuando menos desde la óptica de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Efectivamente, la tesis jurisprudencial contencioso-administrativa que se considera más acertada es la que califica los convenios urbanísticos como **efectivos e innegables contratos administrativos o negocios jurídicos de derecho urbanístico, habida cuenta de su finalidad innegable de incidir en el ejercicio de potestades administrativas, en definitiva, tratando de incidir, claro está, en finalidades públicas urbanísticas.**

Ahora bien, sentado lo anterior, lógico es reconocer que en modo alguno se ajustan a los estrictos términos del derecho urbanístico ni del derecho contractual de las Administraciones Públicas, lo que plantea o puede plantear ciertas dudas sobre algunos extremos de su naturaleza jurídica. No obstante, **la doctrina mejor sentada va centrando el análisis de los convenios urbanísticos en sede del derecho urbanístico**, y no necesariamente en el derecho contractual de las Administraciones Públicas.

Como se ha expuesto anteriormente, las características de los convenios urbanísticos atípicos exigen reconocer que no se ajustan ni amoldan al régimen propio de los convenios urbanísticos típicos, ni tampoco a los estrictos términos de las figuras contractuales expresa y expresivamente previstas en los cauces del derecho contractual de las Administraciones Públicas.

Se ha dicho con anterioridad y procede reiterar que, pese a ello, la doctrina jurisprudencial reconoce los convenios urbanísticos atípicos habida cuenta de su funcionalidad, especialmente en cuanto facilitan o bien tratan de facilitar objetivos y finalidades urbanísticos acordes con el ordenamiento jurídico urbanístico; por ello, **el peso decisivo de esos convenios urbanísticos debe recaer especialmente en el ámbito urbanístico**, e innegablemente, por tanto, en el derecho público urbanístico, siendo siempre enjuiciables ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No resulta ocioso añadir a este respecto la tan frecuente aceptación de normas de reparto ante ese orden jurisdiccional que reconoce la competencia a los órganos jurisdiccionales competentes por razón de urbanismo.

Si de los convenios urbanísticos pasamos a los instrumentos en su caso urbanísticos de desarrollo de los mismos, no debe existir ningún inconveniente en aceptar que nos vamos a ir encontrando bien con instrumentos de planeamiento urbanístico, bien con instrumentos de gestión urbanística del más variado género, bien con otros supuestos cuya naturaleza obedece a su específica generación.

No está de más tampoco insistir a este respecto en que, si se desborda la órbita del ordenamiento jurídico urbanístico para penetrar en otros ordenamientos, la sustancial relevancia de los instrumentos jurídico-urbanísticos y

la de los que se añaden es la que preside y debe destacarse, ya que –no dudarlo– se halla en liza. Y ello es así de tal suerte que sin ese contenido el resto de su contenido no tiene sentido.

Con todo ello, procede advertir lo siguiente:

- De un lado, tan impugnables son en sí los convenios urbanísticos estrictamente considerados sometidos a su concreto régimen jurídico como los instrumentos jurídicos, en su caso, urbanísticos que deben operarse en su desarrollo, a su vez sometidos a su régimen jurídico, que no debe confundirse con el de los meros convenios urbanísticos.
- Y, de otro lado, todo conduce a pensar que, a salvo excepciones cualificadas por lo pactado, lo verdaderamente querido es el conjunto integral de lo pactado, sea de la naturaleza que sea, al punto que la teoría de las nulidades parciales no cabe apreciarla como de posible aplicación en todo caso. Se quiere el todo integral –así incluida la materia fiscal o de fomento, etc.–, y si se excluye cualquier materia que se entiende como innegablemente sustancial no se quiere la parte restante, que resulta trascendentemente desvirtuada.

14

Límites en los convenios urbanísticos

Siguiendo la mejor doctrina, y tratando de resumir y formular una serie de líneas que pueden facilitar el análisis de los convenios urbanísticos cuando se hallan en sede de enjuiciamiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa, interesa señalar las siguientes:

1.- Límites legales fundados en la sustancial prevalencia del principio de legalidad y del principio de coherencia o/y de jerarquía normativa, de tal suerte que a los convenios urbanísticos debe estarles vedada cualquier disposición contraria a preceptos imperativos.

A ese respecto, puestos a destacar algunos supuestos depurados ante la jurisdicción contencioso-administrativa, deben señalarse los siguientes:

En sede de planeamiento urbanístico:

- Improcedencia de disponer de la potestad de planeamiento, así en favor de terceros sin competencia.
- Improcedencia de tratar de vulnerar las determinaciones materiales de ordenación consistentes en estándares urbanísticos.
- Improcedencia de vulnerar el principio de equidistribución o el de participación en las plusvalías, en planeamiento urbanístico.

En sede de gestión urbanística:

- Improcedencia de previsiones de delimitaciones de unidades de actuación o de polígonos *ad hoc* o a finca única.
- No procedencia en la previsión de determinaciones de gestión urbanística que puedan poner en cuestión el principio de justa distribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento y de su ejecución.
- No procedencia de todos aquellos supuestos que traten de desvirtuar el régimen de las cesiones obligatorias y gratuitas, con especial mención de tratar de incidir improcedentemente en las cesiones legales o de tratar de excluir el régimen de obligaciones o cargas urbanísticas, bien para la Administración bien para particulares.

En sede de intervención administrativa urbanística:

- Improcedencia de todos aquellos supuestos que traten de desvirtuar el principio de otorgamiento reglado de las licencias u otras titulaciones habilitantes.
- Improcedencia también de tratar de atentar al régimen jurídico específico de determinados tipos de licencias, posibilitando obras o usos disconformes con las previsiones establecidas por el ordenamiento jurídico urbanístico –así especialmente en los regímenes de fuera de ordenación o volumen disconforme, en los regímenes de usos u obras de carácter provisional, en las tan sentidas licencias en suelos no urbanizables, etc.–.

Y en sede de otros ordenamientos sectoriales:

- Improcedencia de vulnerar disposiciones de rigurosa observancia de derecho comunitario, estatal o autonómico.
- Improcedencia de tratar de vulnerar regímenes jurídicos medioambientales de rigurosa observancia, inclusive tratando de dulcificar normas procedimentales de necesaria concurrencia.
- Improcedencia de vulnerar el principio de coherencia con el planeamiento territorial.
- Improcedencia de tratar de vulnerar el régimen jurídico establecido en materia de aprobación y contratación administrativa de obras.
- Improcedencia, en especial, de tratar de vulnerar principios tan sentidos como los de licitación pública, pública concurrencia, audiencia pública, etc.
- Improcedencia de todos aquellos supuestos en materia tributaria que tengan su mirada puesta en conseguir exenciones, condonaciones o bonificaciones improcedentes.

2.- Límites derivados del planeamiento urbanístico, en cuanto de lo que se trata es de evitar que por la vía de un convenio urbanístico se pueda

alterar, precarizar, obstaculizar o negar la coherencia y razonabilidad que en todo caso debe existir entre el planeamiento y ordenación urbanísticos y, en su caso, un convenio urbanístico.

Ya de entrada en este punto procede destacar, como es sabido, que es reiteradísima la doctrina jurisprudencial que insiste incesantemente en mantener que la potestad discrecional de planeamiento urbanístico no puede quedar en forma alguna condicionada por lo pactado en un convenio urbanístico. Tampoco que la interpretación del planeamiento urbanístico deba hacerse ceñida a la del convenio urbanístico que corresponda.

Es más, si de lo que se trata es de abordar en un convenio urbanístico alguna previsión en materia de planeamiento urbanístico, debe resaltarse que en forma alguna puede el mismo alterar improcedentemente los hechos determinantes, ni puede sujetar la elección calificadora más allá de lo que determinen los principios generales del derecho.

Desde esa perspectiva, bien se puede comprender que un convenio urbanístico que tenga su mirada puesta ante una modificación o revisión de un planeamiento general en forma alguna puede poner en cuestión la coherencia y razonabilidad del total instrumento de planeamiento urbanístico general. Y si la mirada se dirige a una figura de planeamiento urbanístico no general, tampoco pueden las previsiones del convenio urbanístico poner en cuestión, por esa vía, el principio de jerarquía normativa predicable respecto al planeamiento urbanístico de superior jerarquía.

3.- Límites teleológicos efectivamente dirigidos a mantener la ineludible dirección de la actuación urbanística que se persigue a los intereses públicos con interdicción de la arbitrariedad de las Administraciones Públicas.

Evidentemente, cualquier veleidad en orden a que se trate de renunciar a derechos y potestades administrativas de la Administración Pública competente en materia de urbanismo encuentra adecuada respuesta en ese límite.

Pero es que, especialmente en materia urbanística, ese límite igualmente despliega efectos en materia del régimen general de la desviación de poder –artículo 70.2, párrafo 2, LJCA–, como igualmente en el régimen de nulidad de pleno derecho de las reservas de dispensación –artículo 11 del Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña–.

4.- Límites estructurales en relación con la jurisdicción contencioso-administrativa. En este punto no se deben ocultar las grandes cautelas que presiden buen número de convenios urbanísticos, cuyo riesgo está en tratar de desvirtuar el contenido de pronunciamientos jurisdiccionales contencioso-administrativos, bien sea firmes, bien sea ante la expectativa de que finalmente puedan llegar a ser firmes.

En esa tesitura bien se puede comprender el tan acentuado riesgo en el que se incurre, ya que ese supuesto está especialmente previsto con la calificación jurídica de nulidad de pleno derecho, con lo que supone desde el punto de vista material, y además desde el punto de vista procesal en la vía, si es que procede, del incidente de ejecución de sentencia previsto en el artículo 103. 4 y 5 LJCA para los casos en que se trate de eludir el cumplimiento de las sentencias.

15

Efectos jurídicos de los convenios urbanísticos: efectos internos y efectos externos

Para examinar la trascendencia de los convenios urbanísticos interesa distinguir sus efectos internos de sus efectos externos.

De por sí y en sí resulta evidente que los convenios urbanísticos tan solo pueden producir efectos entre las partes que los suscriben y, en principio, en forma alguna los pueden producir con terceros.

Y como se ha expuesto, no obstante lo anterior, **en caso de transmisión de fincas por cualquier causa o título**, la nueva persona titular se subroga en los derechos y deberes urbanísticos de los propietarios o propietarias anteriores, y también en los compromisos que estos hubiesen acordado con la Administración urbanística si han sido objeto de inscripción en el Registro de la propiedad o bien de publicidad por razón de la aprobación de un convenio o por formar parte de un instrumento de planeamiento o gestión urbanística, siguiendo los términos de la reglamentación autonómica de Cataluña (sic) –artículo 27 del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo–; subrogación que alcanza a las obligaciones asumidas por el anterior propietario frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real, en los términos de la legislación estatal ya citada (sic) –artículo 27 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–.

Se dice en principio ya que, como se ha expuesto con anterioridad, buen número de convenios urbanísticos se conciertan con determinadas **prescripciones o compromisos en favor o a cargo de terceros**, y en esos casos, si se cuenta con la aceptación del tercero, nada habría que objetar a la producción de efectos en ese tercero en aplicación del régimen general común.

En todo caso, esos efectos internos se van a producir no necesariamente en razón a los efectos queridos por las partes, sino tan solo en la medida en que los permita el ordenamiento jurídico urbanístico. Dicho en otras palabras, deberá estarse a los límites anteriormente expuestos y, en definitiva, a la preceptiva observancia del régimen jurídico urbanístico de rigor. Todo ello a patentizar en las vías de desarrollo del convenio urbanístico y en atención a los ámbitos elegidos en el mismo.

Por lo que se refiere **a los efectos externos del convenio urbanístico, vuelve a ser necesario destacar que una cosa es el convenio urbanístico y otra cosa son los instrumentos de desarrollo para tratar de llevarlo a buen fin.**

Es en esa perspectiva donde se hace necesario notar que habrá que estar al régimen jurídico resultante de cada uno de los instrumentos de desarrollo, de tal suerte que a efectos impugnatorios interesa no olvidar tanto la impugnación del convenio urbanístico en sí como la impugnación de los instrumentos de desarrollo del mismo.

Y así, procede reiterar que cabe perfectamente impugnar el convenio urbanístico en sí y en las determinaciones que se ha tenido a bien suscribir.

Igualmente **cabe la impugnación de los instrumentos de desarrollo del mismo** en aplicación de las reglas generales correspondientes, y especialmente cuando nos hallemos ante figuras de planeamiento urbanístico habrá que estar a su naturaleza de disposiciones generales.

Ahora bien, en este punto debe reconocerse que **no cabe la impugnación indirecta del convenio urbanístico**, ya que, como es conocido, el convenio urbanístico no alcanza la naturaleza de disposición general reglamentaria susceptible de ello.

16

La modificación de los convenios urbanísticos. En especial, la novación modificativa y la novación extintiva de los mismos

El discurso temporal que va desde la suscripción de un convenio urbanístico hasta el agotamiento de los instrumentos jurídicos que deben operarse en su desarrollo viene siendo acentuado, sobre todo si tienen en cuenta el factor temporal y el/los procedimiento/s a que sujetar esos instrumentos de desarrollo.

Como la tozuda realidad va dispensando modificaciones legales y reglamentarias del más variado orden y de relevancia sustancial, inclusive en más de una ocasión en cada año de ese discurso, no cabe sorprenderse de una

nutrida actividad de modificación de lo convenido por parte de aquellos que ya en su momento tenían y mantenían viva la atmósfera convencional.

Nada que objetar a ese interés modificador si de lo que se trata es de alcanzar el debido interés público y de certeza en las relaciones jurídicas, apartando de toda consideración discusiones, las más de las veces estériles, cuando el ordenamiento ha mutado hacia un nuevo régimen que resulta inexorable tener en cuenta y aplicar.

Pero, en este punto, vuelve a ser necesario destacar la veleidad en que se incurre cuando la realidad solo muestra una secuencia de nuevos convenios urbanísticos sin la debida motivación al respecto, en los que, técnicamente, en forma alguna se precisa ni se concreta si nos hallamos ante una figura de extinción del convenio anterior, que se sustituye por uno nuevo –novación extintiva–, o de simple modificación de determinados particulares, con mantenimiento de lo convenido anteriormente –mera novación modificativa–.

Se trae a colación esa veleidad ya que, como tantas veces se reconoce, “el pleito está servido” habida cuenta de que, para los discursos temporales en liza –que discurren a veces en varios años–, no va a ser lo mismo el examen del cumplimiento o del incumplimiento en la medida en que las obligaciones pendan o dependan del primer convenio o del último, en razón a su contenido respectivo, a tal punto que, si se trata de descubrir la verdadera intención de las partes, la temática aparezca notablemente complicada, al poder concurrir que por alguna parte se sostenga, ni más ni menos, el cumplimiento de todos los convenios que se entienden existentes y vigentes desde el primero, o el incumplimiento de todos ellos con sus consecuencias jurídicas, y, por el contrario, la/s otra/s parte/s interesen solo el cumplimiento o el incumplimiento del último, igualmente con sus consecuencias jurídicas.

17

Cumplimiento voluntario e incumplimiento de los convenios urbanísticos

Desde la óptica de la conflictividad que accede a la jurisdicción contencioso-administrativa, debe sentarse que, si los convenios urbanísticos se cumplen, especialmente dando lugar a los instrumentos jurídicos correspondientes, y todo ello es pacífico, ya que nada se impugna, ningún elemento trascendente procede destacar.

Ahora bien, ante la posibilidad y efectiva realidad de un cumplimiento no ajustado a lo convenido, o ante un incumplimiento de las determinaciones y convenciones de un convenio urbanístico, una primera constatación pro-

cede destacar. Resulta notable, como ya se ha dicho, la falta de previsión de garantías previstas en el convenio urbanístico para asegurar su cumplimiento, y además es igualmente destacable la falta de previsión de las consecuencias jurídicas que las partes pacten respecto al incumplimiento del convenio urbanístico.

Y se destaca esa doble perspectiva en un doble orden de consideraciones. En primer lugar, ya se ha dicho que no resulta ocioso destacar que puede llegar a sorprender que ante materias cuantitativa y cualitativamente mucho más ambiciosas que un negocio jurídico de derecho privado, de importe económico francamente menor, no se prevean las más mínimas y elementales garantías personales o reales de cumplimiento; inclusive, si así se prefiere, lo mismo cabe afirmar en materia de consecuencias jurídicas caso de incumplimiento del convenio urbanístico. Pero es que ello es singularmente relevante en la medida en que, como se irá viendo, va a precarizar y complicar innecesariamente la conflictividad en materia de cumplimiento *in natura* o por sustitución de lo pactado en convenio urbanístico.

18

Problemática general en el ejercicio de acciones en materia de convenios urbanísticos: la acción pública urbanística y el plazo de ejercicio de las acciones

Si centramos el caso del enjuiciamiento de los concretos convenios urbanísticos atípicos debe resaltarse su acentuada gravedad, tanto desde la perspectiva de los sujetos legitimados para impugnar los mismos como desde la de los plazos de que gozan esos legitimados para atender a su impugnación.

Puestos a **destacar los supuestos de legitimación para la impugnación de los convenios urbanísticos**, en los supuestos que van accediendo al enjuiciamiento en la jurisdicción contencioso-administrativa, procede ir señalando los siguientes:

1.– Incuestionablemente a **las partes de un convenio urbanístico** les cabe atender a su impugnación ya desde su suscripción, o bien les cabe impugnar los actos de desarrollo –así, para atender a la interpretación de los mismos en la forma que corresponda–, e igualmente les cabe impugnar los actos de modificación de los convenios urbanísticos inclusive por actos unilaterales (sic) producidos con posterioridad, como supuestos más frecuentes.

2.– También le cabe a **la propia Administración** ejercitar acciones contra los convenios urbanísticos suscritos, siendo el caso más paradigmático el que se va produciendo cuando tiene lugar un cambio de consistorio municipal

o bien un cambio en la Administración que los ha suscrito. Las manifestaciones a ese respecto van desde la resolución expresa de recursos administrativos formulados contra el convenio urbanístico y hasta ese momento no resueltos, hasta iniciativas bien conocidas de revisión de oficio, dirigidas tanto al convenio urbanístico como también a todos los actos o figuras de planeamiento urbanístico de desarrollo del mismo.

3.– No tan esporádico ni mucho menos residual en el mundo local es el ejercicio de acciones por **miembros de la entidad local que hayan votado en contra de la suscripción del convenio urbanístico.**

4.– Sí, en cambio, puede afirmarse que es muy episódica la vía de ejercicio de acciones por la **acción vecinal** en el mundo local.

5.– No debe pasarse por alto igualmente la posibilidad de impugnación por parte de **otras Administraciones.** Así, de la Administración autonómica respecto a convenios urbanísticos suscritos por la Administración local, o de la Administración General del Estado respecto a los convenios urbanísticos de la Administración autonómica o/y local.

6.– Pero es que lo verdaderamente relevante en sede de ejercicio de acciones en materia de convenios urbanísticos es la tan reiterada necesidad de irse pronunciando sobre la perfecta aceptación del ejercicio de la **acción pública urbanística** precisamente ante materia urbanística cual es la constitutiva y esencial en los convenios urbanísticos. El juego de la acción pública en materia de convenios urbanísticos y precisamente para su impugnación es de necesaria cita, y procede dejar la oportuna constancia al respecto.

Finalmente, este apartado no puede terminar sino destacando la no menos importante trascendencia de la **perspectiva temporal en la impugnación de los convenios urbanísticos.**

Como la hipótesis que se contempla es la relativa a convenios urbanísticos atípicos no sujetos a procedimiento administrativo regular, y que por tanto mucho menos se acomodan a parámetros de información pública ni de publicidad, la cuestión fundamental radica en que ante esos convenios urbanísticos que adolecen de esas características no cabe detectar ningún *dies a quo* a que anudar un plazo para ejercitar las correspondientes acciones.

En esa tesitura no puede sino reconocerse que ante convenios urbanísticos opacos, ocultos o no sujetos a ninguna evidencia real de conocimiento por terceros, y especialmente por titulares de la acción pública, solo y en la medida en que estos se den por notificados, o manifiesten su concreto conocimiento sobre el convenio urbanístico, se puede dar lugar a un posible plazo de ejercicio de acción, lo que conlleva seguramente como reacción a la naturaleza de los mismos una práctica dificultad –rayando en imposibilidad– de poder apreciar un ejercicio de acciones que no sea extemporáneo.

Por lo demás no se va descubrir la obviedad que representa que, por lo general, la impugnación de los convenios por causas originarias se presenta bien por la vía de los recursos administrativos bien por la vía de la revisión de oficio –en este último caso bien por nulidad o bien por anulación–.

Y para la impugnación de los convenios por causas sobrevenidas, igualmente debe destacarse que la mayor relevancia de los casos que se presentan obedece a toda una línea de asuntos presididos por la consideración de que se han incumplido y se pretende su cumplimiento (sic), con la correspondiente indemnización de daños y perjuicios.

O bien puede haber supuestos en que, incumplidos sustancialmente los convenios (sic), se pretende su resolución, ya que lo convenido no interesa ni siquiera económicamente con el mercado existente, eso sí, con la correspondiente indemnización de daños y perjuicios, como si el mercado inmobiliario estuviese saludable en su valoración, y con el manifiesto problema de que si de lo que se trata es de dejar sin efecto las prestaciones en liza, caso de haberse operado una reclasificación o recalificación urbanística por la vía del planeamiento urbanístico, no se alcanza a manifestar ni pretender cómo se puede alcanzar ese efecto con plenitud de efectos.

19

La problemática del cumplimiento forzoso de los convenios urbanísticos

En aplicación de las reglas generales, nada procede matizar ni añadir a la perfecta posibilidad de que los convenios urbanísticos se incumplan total o parcialmente, debiendo estarse, en su caso, al ejercicio de las acciones de cumplimiento de los mismos –con indemnización de daños y perjuicios–, y, en los supuestos más graves, al régimen de resolución contractual que proceda –también con la indemnización de daños y perjuicios precedente–. Si acaso añadir, como ya se ha hecho patente, que **el incumplimiento de los convenios urbanísticos va resultando ser defendido como total y sustancial, sin que sea la regla la del incumplimiento parcial**, en razón a que todas y cada una de sus previsiones suelen ser efectiva y radicalmente estructurales, de tal suerte que sin alguna de ellas se afecta concluyentemente al buen y querido fin del todo.

Para los casos de incumplimiento resulta ser de tan reiterada cita que solo cabe dar por reproducido el posicionamiento categórico, elevado a la consideración de no tener excepciones, que consiste en que ante un incumplimiento de los convenios urbanísticos solo cabe la ejecución *in natura* cuando

del incumplimiento de los sujetos privados se trata, y, en cambio, en forma alguna cabe la ejecución *in natura* cuando del incumplimiento de la Administración Pública se trata.

Como anteriormente se ha expuesto, **la problemática de la ejecución *in natura* o por sustitución** quedaría francamente aligerada en la medida en que precisamente el supuesto de hecho del incumplimiento hubiera quedado previsto en el convenio urbanístico, y anudado a unas consecuencias jurídicas específicamente previstas.

Pues bien, tratando de destacar los supuestos francamente conflictivos en esta sede, interesa señalar los siguientes:

1.– Cuando se producen incumplimientos por parte de la Administración Pública que ha suscrito los convenios urbanísticos, efectivamente es reiteradísima la doctrina jurisprudencial que establece que no cabe la ejecución *in natura* de lo convenido, y, con absoluta independencia de otros regímenes jurídicos, todo lo más que cabe reconocer si así se insta debidamente es la indemnización de daños y perjuicios producidos por la ejecución. Por tanto, habrá de estarse a esa concreta pretensión debidamente ejercitada en forma.

2.– No obstante, en materia de planeamiento urbanístico y en otras materias en las que juegan no solo las competencias de las Administraciones Públicas locales, sino también las de otras Administraciones Públicas, singularmente las autonómicas, cuando el convenio urbanístico se ha suscrito tan solo por alguna de ellas resulta de interés destacar la complejidad en que se incurre, ya que, a la mayor seguridad, va a resultar oponible que el daño resarcible no se ha causado por la concreta Administración Pública que ha suscrito el convenio y sobre la que tratan las actuaciones jurisdiccionales correspondientes, sino por otra Administración Pública. La complejidad deriva normalmente en la promoción de las correspondientes acciones fuera del proceso contencioso-administrativo existente, primero en vía administrativa y después en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, con las demoras temporales que fácilmente resulta dable intuir.

3.– Pero es que tampoco está exento de complejidad y de relativa insatisfacción el supuesto de incumplimiento por parte de los sujetos privados, ya que, a pesar de la afirmación de que precisamente en esos supuestos cabría la ejecución *in natura*, no resulta ocioso destacar que ello no se produce en todos los casos.

Con carácter previo, y en atención todavía a la concurrencia de supuestos de esa materia, interesa resaltar que el incumplimiento de un mero convenio urbanístico no puede ser tratado como infracción urbanística merecedora de la aplicación del derecho sancionador urbanístico.

Pero es que, puestos a observar los casos que se presentan desde la vertiente de la vía administrativa o de la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, no resulta ocioso citar casos como los de incumplimiento de la obligación asumida por un sujeto privado relativa a conceder préstamos, otorgar ayudas, contratar personal del municipio, arrendar terrenos, pisos o edificios, constituir en régimen de propiedad horizontal un edificio, constituir una sociedad, etc., cuya ejecución forzosa en vía administrativa o, si así se prefiere, en vía jurisdiccional contencioso-administrativa no se llega a alcanzar cuando menos fácilmente, y ante su imposibilidad no resulta descartable igualmente, en supuestos imputables a la Administración, una ejecución por sustitución.

20

La problemática de cumplimiento en atención a la cláusula *rebus sic stantibus*

Debe destacarse esa perspectiva habida cuenta de que, por un lado, se está haciendo valer que, con las modificaciones legales y reglamentarias posteriores a la suscripción del correspondiente convenio urbanístico, el régimen jurídico se va alterando y modificando, resultando ser mucho más exigente que el tenido en cuenta en la convención urbanística, al punto que por la iniciativa privada se manifiesta que se desequilibra lo convenido. Y si a ello se une el hundimiento de los precios del mercado del producto inmobiliario, vuelve a acentuarse por la carencia de beneficios en la actuación el desequilibrio para la iniciativa privada.

Razones de normativa aplicable y de mercado que tratan de sustentar una moderación en las prestaciones con fundamento en la figura de la cláusula *rebus sic stantibus*.

A las presentes alturas solo procede dejar debidamente anotado el supuesto que se presenta y que, a no dudarlo, va a exigir una nutrida y cumplida actividad probatoria para su posible aceptación.

21

Los daños y perjuicios indemnizables

Finalmente interesa señalar para los casos de responsabilidad, tanto por la vía del cumplimiento como por la del incumplimiento, que parece ser la regla de los que la pretenden de la Administración –bien autonómica o bien local, y sin perjuicio de otras–, que se defiende que los aprovechamientos urbanísticos se

deben ubicar temporalmente a la fecha del convenio urbanístico y en la forma pactada.

Esa tesis se halla profundamente discutida en el momento presente por los pronunciamientos jurisdiccionales, ya que, por la naturaleza de los convenios, el aprovechamiento no se adquiere por los mismos sino a resultas de lo que finalmente acontezca por el/los instrumento/s urbanístico/s adecuado/s y procedente/s –no resultando baladí constatar que quizá en el supuesto concreto debiera operarse una modificación de planeamiento que los estableciese debidamente–.

A la mayor seguridad debería tenerse presente que, establecida la exigencia de aprovechamientos materializados para las correspondientes vías indemnizatorias por modificación de planeamiento urbanístico, quizá resulta ocioso tratar de burlar ese régimen en sede o por la vía de los meros convenios urbanísticos.

En todo caso, y por más relevancia que se quiera buscar en el establecimiento de obligaciones en el convenio urbanístico, igualmente también resulta oportuno indicar que la situación jurídica de los terrenos en el momento de la convención urbanística es la que es, y si se trataba de lograr una reclasificación o recalificación urbanística futura por la vía del planeamiento urbanístico ello solo cabe entenderlo al final del discurso temporal preciso para lograrlo, de tal suerte que, si se pretende un efecto retroactivo en las correspondientes valoraciones a la fecha de la convención urbanística –en su caso en fecha anterior al derrumbe del mercado inmobiliario–, bien parece que se opera en el vacío económico y jurídico.

En todo caso, sigue planteada la dificultad de proceder a la fijación de un atendible y proporcionado importe indemnizatorio en todos aquellos supuestos que se lo merezcan, al resultar procedentes en la debida acreditación de sus exigencias legales y jurisprudenciales.

22

Sentencias de la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña

Sentencia n.º 134, de 17 de febrero de 2005. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 135, de 17 de febrero de 2005. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 251, de 1 de abril de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 261, de 1 de abril de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 263, de 1 de abril de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 343, de 22 de abril de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 441, de 27 de mayo de 2005. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 457, de 1 de junio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 482, de 9 de junio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 511, de 23 de junio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 513, de 23 de junio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 524, de 29 de junio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 529, de 30 de junio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 560, de 4 de julio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 562, de 4 de julio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 577, de 13 de julio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 581, de 14 de julio de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 689, de 16 de septiembre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 739, de 6 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 750, de 10 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 753, de 13 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 763, de 13 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 766, de 13 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 791, de 20 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 800, de 24 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 811, de 26 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 849, de 7 de octubre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 856, de 9 de noviembre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 861, de 11 de noviembre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 866, de 11 de noviembre de 2005. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 951, de 7 de diciembre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 979, de 15 de diciembre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 1032, de 28 de diciembre de 2005. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 16, de 16 de enero de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 20, de 16 de enero de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 34, de 18 de enero de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 80, de 26 de enero de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 94, de 1 de febrero de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 153, de 16 de febrero de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 197, de 1 de marzo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 220, de 9 de marzo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 227, de 10 de marzo de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 244, de 15 de marzo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 247, de 15 de marzo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 332, de 6 de abril de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 340, de 7 de abril de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 358, de 19 de abril de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 403, de 3 de mayo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 412, de 4 de mayo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 465, de 24 de mayo de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 517, de 8 de junio de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 580, de 23 de junio de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 632, de 7 de julio de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 1003, de 29 de noviembre de 2006. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 1057, de 14 de diciembre de 2006. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 240, de 12 de marzo de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 480, de 11 de junio de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 767, de 7 de septiembre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 814, de 25 de septiembre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 816, de 25 de septiembre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 867, de 10 de octubre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 899, de 12 de noviembre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 992, de 22 de noviembre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 1043, de 30 de diciembre de 2007. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 42, de 21 de enero de 2008 Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 62, de 27 de enero de 2008. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 787, de 9 de septiembre de 2008. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 9, de 8 de enero de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 33, de 16 de enero de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 62, de 27 de enero de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 94, de 6 de febrero de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 194, de 3 de marzo de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 253, de 20 de marzo de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 297, de 31 de marzo de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 366, de 24 de abril de 2009. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 477, de 15 de mayo de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 501, de 26 de mayo de 2009. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 520, de 29 de mayo de 2009. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 633, de 26 de junio de 2009. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 704, de 14 de julio de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 709, de 14 de julio de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 735, de 21 de julio de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 741, de 22 de julio de 2009. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 787, de 9 de septiembre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 833, de 22 de septiembre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 840, de 25 de septiembre de 2009. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 939, de 20 de octubre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Quiroga Vázquez.

Sentencia n.º 948, de 22 de octubre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 1065, de 17 de noviembre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 1125, de 1 de diciembre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 1131, de 3 de diciembre de 2009. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 40, de 19 de enero de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 56, de 27 de enero de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 123, de 12 de febrero de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 140, de 18 de febrero de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 254, de 23 de marzo de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 260, de 25 de marzo de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 338, de 22 de abril de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 473, de 1 de junio de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 507, de 11 de junio de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 511, de 15 de junio de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 551, de 23 de junio de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 552, de 23 de junio de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 556, de 29 de junio de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 557, de 29 de junio de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 593, de 8 de julio de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 654, de 23 de julio de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 668, de 29 de julio de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Pilar Martín Coscolla.

Sentencia n.º 703, de 16 de septiembre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 717, de 23 de septiembre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 723, de 23 de septiembre de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 748, de 1 de octubre de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 790, de 19 de octubre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 809, de 26 de octubre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 845, de 5 de noviembre de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 855, de 9 de noviembre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 891, de 24 de noviembre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 905, de 26 de noviembre de 2010. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 952, de 16 de diciembre de 2010. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 54, de 1 de febrero de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 76, de 8 de febrero de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 79, de 9 de febrero de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 119, de 22 de febrero de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 253, de 29 de marzo de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 274, de 8 de abril de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 286, de 8 de abril de 2011. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 292, de 8 de abril de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 459, de 3 de junio de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 463, de 3 de junio de 2011. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 592, de 12 de julio de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 593, de 12 de julio de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 704, de 22 de septiembre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 775, de 14 de octubre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 822, de 2 de noviembre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 826, de 2 de noviembre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 868, de 15 de noviembre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 872, de 17 de noviembre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 941, de 13 de diciembre de 2011. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 996, de 23 de diciembre de 2011. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 13, de 13 de enero de 2012. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 15, de 17 de enero de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 16, de 17 de enero de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 26, de 17 de enero de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 70, de 2 de febrero de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 72, de 3 de febrero de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 73, de 3 de febrero de 2012. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 105, de 10 de febrero de 2012. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 128, de 17 de febrero de 2012. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 253, de 3 de abril de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 267, de 17 de abril de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 292, de 24 de abril de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 308, de 27 de abril de 2012. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 416, de 4 de junio de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 452, de 12 de junio de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 453, de 12 de junio de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 533, de 5 de julio de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 587, de 24 de julio de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 636, de 18 de septiembre de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 793, de 2 de noviembre de 2012. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 805, de 6 de noviembre de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 819, de 12 de noviembre de 2012. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 97, de 7 de febrero de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 165, de 1 de marzo de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 197, de 12 de marzo de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 242, de 2 de abril de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 345, de 2 de mayo de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 375, de 10 de mayo de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 376, de 10 de mayo de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 394, de 13 de mayo de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 417, de 24 de mayo de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 473, de 14 de junio de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 504, de 25 de junio de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 687, de 1 de octubre de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 707, de 8 de octubre de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 730, de 11 de octubre de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 746, de 18 de octubre de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 876, de 29 de noviembre de 2013. Ponente: Ilma. Sra. Ana Rubira Moreno.

Sentencia n.º 893, de 10 de diciembre de 2013. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 42, de 22 de enero de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 50, de 28 de enero de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 121, de 18 de febrero de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. José Juanola Soler.

Sentencia n.º 200, de 3 de abril de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 261, de 13 de mayo de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 337, de 3 de junio de 2014. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 374, de 23 de junio de 2014. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 379, de 26 de junio de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 483, de 1 de septiembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 484, de 1 de septiembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 496, de 18 de septiembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 519, de 22 de septiembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 557, de 8 de octubre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 570, de 13 de octubre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 621, de 5 de noviembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 627, de 6 de noviembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 642, de 13 de noviembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 723, de 12 de diciembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 740, de 18 de diciembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 796, de 23 de diciembre de 2014. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 19, de 15 de enero de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 24, de 15 de enero de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 25, de 19 de enero de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 36, de 26 de enero de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 129, de 4 de marzo de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 147, de 12 de marzo de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 173, de 23 de marzo de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 255, de 7 de abril de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 267, de 20 de abril de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 337, de 11 de mayo de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 378, de 2 de junio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 386, de 2 de junio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 443, de 19 de junio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 503, de 30 de junio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 504, de 30 de junio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 529, de 30 de junio de 2015. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 531, de 30 de junio de 2015. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 545, de 7 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 548, de 7 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 554, de 8 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 563, de 8 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 583, de 20 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 584, de 20 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 605, de 27 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 606, de 27 de julio de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 651, de 21 de septiembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 666, de 25 de septiembre de 2015. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 675, de 28 de septiembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 711, de 2 de octubre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 719, de 5 de octubre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 722, de 7 de octubre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 732, de 14 de octubre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 750, de 23 de octubre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 751, de 26 de octubre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 785, de 6 de noviembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 805, de 16 de noviembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 842, de 2 de diciembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 922, de 21 de diciembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 940, de 21 de diciembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 971, de 29 de diciembre de 2015. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 1007, de 30 de diciembre de 2015. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 81, de 11 de febrero de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 141, de 8 de marzo de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 360, de 26 de mayo de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Héctor García Morago.

Sentencia n.º 371, de 31 de mayo de 2016. Ponente: Ilma. Sra. Isabel Hernández Pascual.

Sentencia n.º 392, de 9 de junio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 402, de 13 de junio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 415, de 2 de junio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 417, de 20 de junio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 438, de 27 de junio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 511, de 6 de julio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 554, de 18 de julio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 575, de 18 de julio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 581, de 18 de julio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 587, de 18 de julio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 588, de 18 de julio de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Eduardo Rodríguez Laplaza.

Sentencia n.º 674, de 27 de septiembre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 697, de 5 de octubre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 718, de 13 de octubre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 722, de 17 de octubre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 741, de 26 de octubre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 746, de 26 de octubre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 797, de 16 de noviembre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 820, de 30 de noviembre de 2016. Ponente: Ilmo. Sr. Francisco López Vázquez.

Sentencia n.º 82, de 20 de febrero de 2017. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 118, de 6 de marzo de 2017. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.

Sentencia n.º 119, de 6 de marzo de 2017. Ponente: Ilmo. Sr. Manuel Táboas Bentanachs.